

## НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ ЯК ФОРМА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

*У статті здійснено аналіз історичного досвіду впровадження національних проектів і програм. Особлива увага приділена організаційно-економічним механізмам управління національними проектами.*

*The article has analyzed the historical experience of implementing national projects and programs. Particular attention has been paid to organizational and economic mechanism of management of national projects.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, національний проект, ГОЕПРО, "п'ятирічка", загальнодержавна програма.*

Досягнення стабільного розвитку української економіки не можливе без своєчасної та налагодженої схеми реалізації загальнодержавних інноваційно-інвестиційних проектів. Особливої значимості ці процеси набувають на макроекономічному рівні, де держава має регулювати створення в країні не лише сприятливого інвестиційного клімату, а й необхідних умов для впровадження інноваційних проектів та сприяти державно-приватному партнерству, з метою покращення соціально-економічного становища. Перехід до інноваційної моделі розвитку економіки потребує глибокого переосмислення не лише сутності інвестиційної діяльності, а й організаційно-економічного забезпечення, визначення раціональних джерел фінансування. В умовах не стабільної економічної ситуації та посткризового становища, пріоритетною має бути власна інвестиційно-інноваційна політика, реалізація якої має започатковуватись, передусім, на залученні коштів іноземних інвесторів.

Окремі аспекти проблеми реалізації проектів інноваційно-інвестиційного спрямування були проаналізовані такими вченими, як О. Амоша, І. Бланк, А. Федулова, В. Бернс, В. Геєць, А. Пересада, С. Бушуєв. Адаптація їхніх досліджень до умов і специфіки української економіки становить значний науковий і практичний інтерес. Однак, незважаючи на численні публікації та значні досягнення у теорії і практиці реалізації інноваційно-інвестиційних проектів, є низка невіршених питань, які залишаються постійним предметом наукових дискусій. Суперечності виникають переважно через відсутність дієвого механізму державного регулювання, який би відповідав макроекономічним реаліям. До останнього часу належна увага не приділялась проблемі державно-приватного партнерства, формуванню концепційних угод загальнодержавного значення, якості інноваційно-інвестиційних процесів у контексті прогресивних, структурних і технологічних змін.

Метою даної публікації є визначення особливостей створення національних проектів, аналіз історичного досвіду впровадження програм соціально-економічного спрямування.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

З урахуванням посткризового розвитку економіки підвищується актуальність створення та впровадження проектів загальнодержавного значення та зростає необхідність у збільшенні обсягів інвестицій для їх фінансування.

В останні роки в усьому світі відбуваються значні інституційні зміни в галузях, які раніше завжди перебували у державній власності: електроенергетиці, автотранспортному, залізничному, комунальному господарстві, магістральному трубопроводному транспорті, портах, аеропортах. Уряд передає у довгострокове користування бізнесу, керуючись приватизаційними механізмами, об'єкти цих галузей, практично не залишаючи за собою право регулювання і контролю за їх діяльністю. Для врегулювання протиріччя економіко-прогресуючі країни використовують концепцію державно-приватного партнерства (Public-Private Partnership — PPP). Даний вид співробітництва виступає у формі організаційного альянсу між державою та приватним сектором з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт (НДКР) до забезпечення суспільних послуг. Одна з форм ДПП, що є найбільш розповсюдженою та комплексною формою партнерства закордоном, в Україні представлена лише Законом України "Про концесії" від

1999р. № 41 ст. 372. [1] і, по суті, не має практики застосування. Діючі механізми ДПП в Україні представлені у формі орендно-лізингових відносин, що виникають під час передачі державності приватному сектору: будівель, обладнання і т. ін.

Закон України про ДПП був підписаний 01.09.2010 [2] та є основою загальнодержавних реформ та "національних проектів". 25 серпня 2010 року Комітетом з економічних реформ було схвалено концепції десяти "національних проектів", які є основою Указу Президента України від 08.09.2010 "Про заходи щодо визначення та реалізації проектів із пріоритетних напрямків соціально-економічного та культурного розвитку" [3]. З урахуванням вищезазначених завдань було створено робочу групу "Національний проект" при комітеті з економічних реформ та Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами. В результаті роботи було запропоновано наступні проекти.

1. Нова енергія. Даний проект включає побудову "LNG терміналу" — морський термінал з прийому зрідженого природного газу; "Енергія природи" — будівництво вітрових та сонячних електростанцій.

2. Нова якість життя. Ввійшли програми "Доступне житло" — соціальна програма підтримки населення; "Чисте місто" — побудова сучасних комплексів з переробки відходів; "Якісна вода" — програма забезпечення населення України якісною питною водою; "Відкритий світ" — створення інформаційно-комунікаційної (4G) освітньої мережі національного рівня; "Місто майбутнього" — формування стратегічного плану та проектів розвитку міста; "Нове життя" — нова якість охорони материнства і дитинства.

3. Нова інфраструктура. Представником даного напрацювання є проект "Повітряний експрес" — залізничне пасажирське сполучення м. Київ — МА "Бориспіль" та злітно-посадкова смуга № 2.

4. Пріоритетним проектом вважається "Олімпійська надія 2022" — створення спортивно-туристичної інфраструктури.

У подальшому передбачається розширенням переліку пріоритетів:

- "Нова промисловість";
- "Здорова нація";
- "Родюча земля".

Реалізація даних проектів є практичною основою оголошення економічних реформ та має бути реалізована, на відміну від попередньої практики здійснення масштабних ініціатив, як наголошувалось керівництвом новоствореного агентства, без використання бюджетних коштів, що, на нашу думку, потребує переосмислення та дієвих кроків, ефективних організаційних рішень щодо управління загальнодержавними інноваційно-інвестиційними проектами та оперативно-конструктивних змін з урахування сучасних посткризових умов розвитку економіки України [4]. 8 грудня 2010 року Кабінетом Міністрів України було затверджено перелік "Національних проектів" з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави та "Положення про Національні проекти" [5]. В "Положенні" було надано увагу та вперше закріплено принципово новий проектний підхід державного управління, за яким запроваджується персональна відповідальність та конкретні терміни реалізації завдань. Вважаємо, що саме на основі "Національних проектів" та прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство" було створено механізм державно-приватного партнерства, який дозволить реалізувати проекти соціально-економічного значення та розвантажити бюджет України від обтяжли-

вого фінансування даних програм.

Ретроспектива показує, що розробка проектів загальнодержавного значення бере свій початок із 1915 року, саме тоді було організовано комісію ГОЕЛРО (ГОЭЛРО — Государственная комиссия по электрификации России) — це перший загальнодержавний перспективний план відбудови та розвитку економіки РСФРР на основі електрифікації. Для впровадження проекту ГОЕЛРО були задіяні близько 200 діячів науки та техніки. Даний план був розрахований на 10—15 років та мав на меті реалізувати ленінські ідеї електрифікації всієї країни, саме тому електрифікацію розуміли як технічну реконструкцію економіки на найновітнішій основі. Проект ГОЕЛРО складався із двох програм: А — розрахованої на відродження та реконструкцію післявоєнної електроенергетики; Б — створення 30 новітніх районних електростанцій. Однією із головних ідей даного проекту було використання усієї потужності гідроресурсів країни; передбачалася докорінна реконструкція на основі електрифікації усіх галузей народного господарства країни і переважно розвиток та удосконалення важкої промисловості, раціональне розміщення промисловості по всій території країни.

Здійснення плану ГОЕЛРО розпочалося у важких умовах громадянської війни та господарського безладу. По основним показникам даний проект було виконано за мінімальний строк, на який він був розрахований. Лише сьогодні ми можемо оцінити масштабність даного проекту: з 1947 року СРСР займає перше місце у Європі і друге у світі по виробництву електроенергії. План ГОЕЛРО було не лише виконано, але й перевиконано: на 1935 рік потужність усіх електростанцій зросла у 7 разів [6].

Ефективними, як показують цифри та факти, формами національних проектів стали "п'ятирічки" — централізовані державні перспективні плани, що спрямовували розвиток економіки, техніки, науки, освіти та культури в СРСР на 5 років. У першій п'ятирічці утверджувався господарський механізм, цілком відірваний від ринкової економіки. Він характеризувався поверненням до системи главкізму, високим ступенем централізації управління в народнім господарстві, рішучою опорою на адміністративно-командні методи управління. Запровадження карткової системи постачання робітників і службовців, не давало змоги витратити зароблені гроші на придбання товарів народного споживання понад гарантований картками мінімум. Кваліфіковані, тобто високооплачувані робітники могли "отоварювати" за картками не більше чверті заробітної плати. Отже, можливості стимулювати зростання продуктивності праці економічними засобами практично дорівнювали нулю. Натомість великі організаційні зусилля вживалися з метою налагодити моральне стимулювання праці, головним чином через організацію масового виробничого змагання, яке називали "соціалістичним". Це завдання полегшувалося готовністю робітничого класу миритися з матеріальними нестатками, щоб якнайшвидше покінчити з відсталістю. Заклик до форсування темпів індустріалізації знаходив сприятливий ґрунт. На початку п'ятирічки було взято курс на заміну госпрозрахунку, що охоплював в основному сферу управління (трестівський госпрозрахунок), господарським розрахунком безпосередньо в процесі виробництва. 5 грудня 1929 р. ЦК ВКП(б) прийняв постанову "Про реорганізацію управління промисловістю", згідно з якою підприємства, а не трести, як раніше, оголошувалися основною ланкою управління [7]. Трести з госпрозрахункових об'єднань перетворювалися на органи технічного управління. Але того ступеня економічної самостійності, який мали госпрозрахункові трести, підприємствам не було надано. Велика промисловість перейшла у підпорядкування загальносоюзних наркоматів, наділених не меншими повноваженнями, ніж главки ВРНГ періоду громадянської війни. Новий господарський механізм ґрунтувався на директивному плануванні, а не на економічних законах. Зокрема, у звітній доповіді ЦК ВКП(б) XV з'їзду партії, з якою виступив Сталін, поволонтаристські стверджувалося, що радянські плани є планами-директивами. З'їзд уперше після 1921 р. проголосив положення про верховенство плану над ринком. У з'їздовський документ було закладено думку про цілковите знищення товарно-грошових відносин у найближчому майбутньому. Майже вся економіка України прямо підпорядковувалася центральним органам влади. Цей процес відбувався навіть усупереч волі партійно-державного керівництва України. Так, у січні 1930 р. керівництво України спробувало опротестувати рішення ВРНГ Союзу про вилучення зі складу української республіканської промисловості й передачу до ведення союзних об'єднань Укрси́лкатресту і п'ятох металообробних заводів, але безрезультатно. Марними були також спроби відстояти необхідність збереження українського торгового представництва і представництва української кооперації за кордоном, а також скасувати рішення Союзцукру про ліквідацію Українського науково-дос-

лідного інституту цукрової промисловості, прийняте без погодження з українськими організаціями.

За період впровадження даних проектів, а саме — другої п'ятирічки, на території України було побудовано близько 1000 нових підприємств, третьої — близько 600 (з урахуванням передвоєнного стану у країні), четверта — понад 500 підприємств, активізовано роботу нафтової промисловості (Львівсько-Волинський вугільний басейн). Потрібно зауважити, що успіх даних проектів зумовлений не лише показниками (будівництво нових промислових міст вивело Україну на рівень великих індустріальних країн Європи, її промисловий потенціал у 1940 р. у сім разів перевищував показник 1913 року; протягом першої п'ятирічки створилася радянська економічна система у такій формі, у якій вона збереглася до 1991 р.) та масштабами фінансування, а і системою управління (вживалися різні примусові засоби, щоб їх виконувати, а щорічні плани формулювалися як державні закони [8]).

План ГОЕЛРО та "п'ятирічки" довели ефективність державного планування за умов жорсткої централізованої державної влади й зумовили розвиток промислового сектора на тривалі десятиліття. Ефективність даних проектів та практична реальність застосування доведена й такими фактами, як запозичення та копіювання провідними країнами світу. У період 1923—1931 р. з'явилися програми електрифікації США (розробник Фран Баум), Німеччини (Оскар Міллер), Англії (так звана комісія Вейера), Франції (інженери Велем, Дюваль, Лаванши, Мативе і Моляр), і навіть Польщі, Японії. Масштаби індустріальних проектів та позитивна економічна динаміка розвитку набули таких форм: Україна вийшла на якісно новий рівень промислового розвитку (прогресивні зміни в структурі господарювання на користь промисловості), досягнення промисловістю республіки за головними індустріальними показниками європейського та світового рівня, урбанізація, швидке формування національного робітничого класу.

## ВИСНОВКИ

Аналізуючи історичний досвід становлення, побудови та реалізації загальнодержавних програм розвитку національного господарства, необхідно зауважити, що значимий соціально-економічний ефект було досягнуто за рахунок проектного підходу як в плануванні, так і в управлінні та впровадженні реформаційних програм, саме тому вважаємо за необхідне провести обґрунтований аналіз механізмів, на основі яких відбуватиметься реалізація національних проектів, а саме — механізму управління.

На нашу думку, дані проекти потребують деталізованого дослідження, а саме у контексті: аналізу механізму управління; оцінки системи фінансування (проектного фінансування); адаптації чинного законодавства до встановлених завдань; територіальної приналежності проектів.

Усі вищезазначені механізми та ряд інших факторів мають бути оцінені з метою використання набутого досвіду та запобігання не ефективних кроків на шляху реалізації встановлених завдань, що отримали статус "національних проектів".

## Література:

1. Закон України "Про концесії" від 16 липня 1999 р., № 997 — XIV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 р., № 2404-VI. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Закон України: Указ Президента України "Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку" від 8 вересня 2010 р., № 895/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
4. Офіційна сторінка Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua>
5. Український центр сприяння іноземному інвестуванню [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.investukraine.gov.ua](http://www.investukraine.gov.ua)
6. Социалистическое строительство СССР. Статистический ежегодник ЦУНХУ Госплана СССР — М.: изд-во Госплана, 1934. — 533 с.
7. План электрификации РСФСР (План ГОЭЛРО): [монография]. — М.: ГОСПОЛИТИЗДАТ, 1955. — 660 с.
8. Касьяненко В.И. Завоевание экономической независимости СССР (1917 — 1940)/ В.И. Касьяненко. — М.: Политиздат, 1972. — 335 с.

Стаття надійшла до редакції 22.08.2011 р.