

## **УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

УДК 338.23:351.07(477)

**Я. В. БЕРЕЖНОЙ**,  
*кандидат наук по государственному управлению,  
старший консультант сектора институционального развития отдела экономической стратегии  
Национального института стратегических исследований,*  
**Я. А. ЖАЛИЛО**,  
*кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник,  
Заслуженный экономист Украины,  
первый заместитель директора  
Национального института стратегических исследований,*  
**Д. С. ПОКРЫШКА**,  
*заведующий отделом экономической стратегии  
Национального института стратегических исследований  
(Киев)*

### **ПОЛИТИКА РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ**

*Рассмотрено видение проектного управления в государственном управлении. Проанализировано современное состояние внедрения национальных проектов в отечественной практике. Выделены проблемы реализации национального проектирования и пути их решения через совершенствование механизма управления национальными проектами в Украине.*

**Ключевые слова:** национальный проект, стратегическое планирование и управление, экономическая модернизация, государственное управление.

**Ya. V. BEREZHNOI**,  
*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  
(Kiev)*

### **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.

Модернизация национальной экономики Украины и общества, определенная как основная задача Программы экономических реформ на 2010–2014 годы

“Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство”, требует выхода страны на путь стратегического программирования социально-экономического развития. Начало практике национальных проектов было положено как одному из определяющих механизмов модернизационной стратегии Украины. Национальные проекты определены в качестве практической основы для осуществления экономических реформ в стране, привлечения значительных объемов инвестиций и введения инновационной модели управления экономическим развитием в среднесрочной перспективе. При этом значимость национального проектирования только возрастает в послекризисный период, когда объективная потребность в целенаправленной концентрации ресурсов общества на ключевых целях модернизационной стратегии побуждает к поиску адекватных современных инструментов такой концентрации. Национальные проекты, в случае внедрения эффективной модели их организации, способны удовлетворить такую потребность.

Национальные проекты как инструмент государственной политики носят новаторский характер и являются принципиально новыми для управленческого механизма Украины. Поэтому становление их эффективности требует времени, проб и ошибок, анализа факторов успеха и причин неудач.

Первые годы функционирования современного механизма управления национальными проектами в Украине побуждают к определенным аналитическим выводам и оценкам. Такие оценки очень неоднозначны. В частности, доля проектов, перешедших к стадии осязаемых результатов их реализации, крайне мала [1]. Национальные проекты пока не реализуют своей роли катализаторов инвестирования и мультипликаторов экономического роста. Все очевиднее становится необходимость пересмотра организационных основ национального проектирования.

Таким образом, целью статьи является разработка прикладного механизма совершенствования системы управления национальными проектами в Украине.

Шок финансово-экономического кризиса переориентировал общество с популистских приоритетов на готовность к экономическим реформам. Однако, будучи готовым к реформам, общество становится все более критичным в части целесообразности и обоснованности этих реформ. Следовательно, для восстановления общественного доверия к стратегической политике государства результат реформ для общества должен быть достаточно осязаемым и относительно быстрым. Как правило, такой эффект достигается на основе стратегического проектного подхода к построению и реализации модернизационных стратегий.

Между тем проектный метод управления, который получил значительное распространение в практике современного корпоративного менеджмента, при применении на уровне национального проектирования приобретает специфические особенности. В государственном управлении стройность иерархических структур несравнимо выше, масштаб реализации проектов — шире, а уровень взаимодействия разных структурных элементов системы государственного управления четко регламентирован нормативно-правовыми актами. Кроме того, управленческие функции и задачи связаны с достижением определенного трудно измеряемого общественного эффекта, а также исходят из необходимости балансировать политические и экономические интересы разных социальных групп. Поэтому, как правило, на основе проектного менеджмента в государственном управлении возникают модифицированные видения реализации общих принципов проектирования. Они сводятся к трем основным видениям национального проекта [2]:

– *национальный проект как стратегическая программа реформ в определенной сфере* (критериями позиционирования такого проекта являются, во-первых, стратегическая важность поставленных национальных задач и, во-вторых, высокий уровень политического контроля над его реализацией; такой тип национального проектирования характерен для стран на этапе определенной системной трансформации и (или) построения новых политико-экономических государственных структур; в этом контексте национальный, в том числе антикризисный, проект имеет объединительную миссию, то есть призван сплотить нацию фундаментальной идеей (целью), базирующейся на основах ценностей, присущих нации);

– *национальный проект как межотраслевая (междисциплинарная) составляющая государственной (национальной) программы*, которая направлена на реализацию общенациональных целей и обеспечивает необходимую межотраслевую координацию (такой подход характерен для относительно зрелых государств с развитыми социально-экономическими системами; центральная власть использует формат национального проекта для реализации “общих”, то есть “общественно значимых” задач, которая требует концентрации финансовых и управленческих усилий на стратегическом направлении; при этом рамки национального проекта объединяют усилия центральной и региональной властей, руководство разных подразделений и отраслей, а также обеспечивают партнерство государства и бизнеса);

– *национальный проект как инвестиционный проект*, который объединяет усилия государства, бизнеса и общественности для реализации приоритетных целей и задач (такое видение наиболее полно воспроизводит классическое представление о бизнес-проектировании, поэтому нередко процесс национального проектирования осуществляется не государственными органами, а инвестиционными государственными предприятиями; в этом случае, в отличие от предыдущих, резко возрастает роль критериального отбора (целеполагания) проектов в деятельности такого государственного предприятия, поскольку она может иметь прямые политические последствия для системы государственного управления вообще, ведь неуспех определенного “малого” проекта будет непосредственно касаться отдельных общественных групп и демонстрировать недостатки системного планирования развития страны).

С ростом социальной роли государства в конце 1980-х – начале 1990-х годов, а также с накоплением разноуровневых проектов и программ национального и отраслевого масштаба обострялся ряд управленческих проблем, связанных с неоднородностью управленческого поля программирования. В первую очередь, речь шла о распыленности расходов государства и росте сложности выявления системного эффекта для широкого круга граждан.

Ответом на такой управленческий вызов и на рост социально-экономических угроз для устойчивого развития государств было постепенное заимствование государственным сектором практик коммерческого стратегического планирования и управления [3]. Преимущественно меры по адаптации стратегического планирования в государственном управлении приобретали формы среднесрочных программ реформирования по модернизации страны, экономики или органов государственной власти для достижения управленческой результативности. Нередко такие программы были продолжением предыдущих программ по инновациям и преобразованиям в государственном управлении и сопровождалась воплощением пилотных проектов в определенной управленческой сфере (США, 1987–1993 гг.; Франция, 1982–1989 гг.; Великобритания, 1980–1998 гг.; Ирландия и Швейцария, 1994–2004 гг.; Финляндия, 1995–2003 гг. и т. д.). Тем самым возни-

кали первые управленческие практики целостного стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием за счет интегрирования национальных проектов в систему стратегического планирования и управления страны, а также пилотного применения техник стратегического управления непосредственно для системы введения национальных проектов, модификации проектного менеджмента благодаря ряду элементов стратегического управления.

Применение проектных подходов позволяет обеспечить приоритетность стратегических интересов общества над интересами и потребностями, которые диктует повседневная политика, достичь межсекторальной концентрации усилий и ресурсов вокруг определенных функциональных задач. Достижение в рамках проектов определенности и прогнозируемости государственной политики создает фундамент для слаженных действий государства и бизнеса в направлении реализации общественно значимых задач развития. Таким образом, национальное проектирование обеспечивает долгосрочный горизонт планирования и развития социально-экономической системы, исходя из необходимости преодоления неэффективности обычного инструментария государственного управления, который, будучи эффективным при решении текущих задач, утрачивает дееспособность в стратегическом измерении.

С учетом переходного этапа становления национальной системы государственного управления в Украине, определенных Программой экономических реформ на 2010–2014 годы \* задач системных преобразований, а также распространения явлений институционального кризиса национальное проектирование должно рассматриваться как наиболее эффективный инструмент обеспечения модернизационных структурных сдвигов. Между тем попытки интегрировать национальное проектирование в существующую систему управления или воплощать национальные проекты исключительно как пилотную форму “точечного” стратегического планирования вряд ли будут достигать ожидаемого результата. Проектные управленческие нововведения, которые не корреспондируют с текущей практикой государственного программирования [4] и не обеспечены межведомственной координацией, только создают дополнительные административные сложности. Как следствие, реализация национального проектирования попадает в ловушку управленческой неэффективности уполномоченного органа государственной власти по реализации национальных проектов.

Поэтому дальнейшее введение национального проектирования в Украине необходимо расценивать, в первую очередь, как инструмент реализации комплекса стратегически ориентированных мер, направленных на решение наиболее актуальных задач системной модернизации значимой сферы общественной жизни. Это побуждает рассматривать такие проекты как часть системы средне- и долгосрочного планирования, которая вводится в Украине и, кроме выполнения практических проектов в конкретных сферах, будет включать также инфраструктурное, нормативно-правовое, информационное и другие виды обеспечения реализации этих проектов. Следовательно, в процессе стратегирования целесообразно применять “расширенную” трактовку понятия “национальный проект”, с ограниченным перечнем таких проектов, согласованным с системными приоритетами модернизации. В рамках каждого из национальных проектов необходимо определить ряд прикладных национальных *инвестиционных* проектов, которые будут направлены на решение отдельных задач и осуществляться на принципах госу-

---

\* Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://www.president.gov.ua/docs/programa\\_reform\\_final\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf).

дарственного и смешанного (партнерского) инвестирования или на основе государственных гарантий.

В Украине начало политике реализации национальных проектов положено в 2010 г. Соответствующая задача была поручена Государственному агентству по инвестициям и управлению национальными проектами Украины (далее – Госинвест-проект; агентство) \*. Целью такой политики определены обеспечение эффективного использования инвестиционных ресурсов государства, содействие привлечению инвесторов к реализации проектов, приоритетных для государства, ускорение восстановления экономики и перехода к ее устойчивому росту \*\*. Кабинету Министров Украины была поручена задача обработать вопрос содействия реализации в Украине проектов по четырем приоритетным направлениям социально-экономического и культурного развития, рассмотренным и поддержанным Комитетом по экономическим реформам: “Новая энергия”; “Новое качество жизни”; “Новая инфраструктура”; “Олимпийская надежда – 2022”. В итоге Правительство одобрило 11 национальных проектов \*\*\*.

По состоянию на начало 2013 г., велась подготовка к реализации 16 национальных проектов. По трем проектам началась стадия практической реализации (“Воздушный экспресс”, “Новая жизнь”, “Открытый мир”). Еще 6 проектов находятся на стадии разработки технико-экономических обоснований. Интенсивно возросла популяризация проектов благодаря мерам коммуникативного характера (таким, в частности, как инвестиционно-презентационное мировое “роуд-шоу”, инвестиционная конференция, открытие электронного ресурса “InvestUkraine”, ряд сообщений в средствах массовой информации, реклама). Также простимулирована деятельность инвесторов благодаря “единому инвестиционному окну” [1]. Однако расширение границ национальных проектов, интенсивность информационной кампании по популяризации их задач в обществе и предпринимательской среде не находят надлежащего отклика среди потенциальных инвесторов или хотя бы среди заинтересованных партнеров по отдельным коммерчески привлекательным проектам национального значения [5].

Следовательно, большинство национальных проектов находятся на начальных этапах реализации, первые практические шаги осуществлены лишь по проектам в социальной сфере, финансируемым за счет бюджетных денежных средств. В то же время ход комплексной реализации национальных проектов наталкивается на ряд управленческих рисков, которые были проигнорированы еще в начале организации процесса институционализации такой формы программирования в Украине [6].

*В первую очередь следует подчеркнуть абсолютное преобладание государственного финансирования национальных проектов. И намеченные национальные проекты, и государственные предприятия, призванные их продвигать и реализовывать благодаря софинансированию (в частности, за счет поиска прямых и (или)*

---

\* Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 583/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010-%D0%BF>.

пакетных иностранных инвестиций), до сих пор финансируются исключительно из государственного бюджета.

*Существенной проблемой обеспечения эффективной реализации национальных проектов является дублирование ими государственных целевых программ.* Ряд национальных проектов или их составляющих повторяют подобные программные и бюджетные меры отдельных министерств и органов местного самоуправления.

*Чрезмерное количество национальных проектов \* провоцирует распыленность управленческих усилий и денежных средств на их реализацию, распространение недостатков планирования во время осуществления проектных мероприятий, замедление достижения задекларированных ожиданий или ставит под угрозу их выполнение вообще.* Так, в течение 2011 г. из всей совокупности мер национальных проектов было реализовано лишь 35% (30% – не реализовано вообще и 35% – реализовано частично). Кроме того, это сопровождалось значительным распылением ресурсов на создание государственных предприятий (их уставных фондов), осуществляющих администрирование отдельных национальных проектов (в 2011 г. 54% общего фонда – 567,2 млн. грн. – были распределены на уставные фонды соответствующих государственных предприятий).

*Недостаточно эффективным оказался инвестиционно-маркетинговый инструмент “роуд-шоу”, активно применявшийся Госинвестпроектом.* По данным МИД Украины, в ходе осуществления “роуд-шоу” украинские дипломаты, предоставлявшие необходимую организационную помощь, иностранные наблюдатели и посетители отметили недостаточность времени, отводившегося на подготовку (а это, в свою очередь, осложняло привлечение всех потенциальных инвесторов, влиятельных представителей власти и деловых кругов соответствующих стран), а также уровня координации со стороны Госинвестпроекта (что приводило, например, к параллельной подготовительной работе двумя разными учреждениями) и оперативности реагирования на обращения МИД Украины.

Общая оценка современного состояния реализации национального проектирования в Украине указывает на недостаточную эффективность использования этого института стратегического развития. Как показал отечественный опыт реализации инфраструктурных проектов во время подготовки Чемпионата Европы по футболу 2012 г., проблемы в сфере управления такими проектами фактически унаследованы от общих проблем эффективности государственного управления в Украине в целом и реализации государственных целевых программ в частности [7]. Распыление управленческих усилий и финансовых ресурсов вследствие системных недостатков целеполагания (стратегического планирования) приводит к торможению общей динамики преобразований и фрагментации национальных целей. Последнее на определенном этапе создает угрозу подмены национальных целей корпоративными, с соответствующим резким ростом коррупционной емкости проекта.

Тем самым обозначается существующая системная управленческая проблема – отсутствие адекватной украинской административной и бизнес-среде организационно-экономической модели управления национальными проектами, которая бы обеспечивала согласованность действий государства и частного сектора экономики на основе соответственно применяемых регуляторных механизмов,

---

\* Для сравнения: в Украине существует уже 16 национальных проектов, тогда как в Российской Федерации реализуется лишь 4 проекта, в Индии – 2, в Ирландии, Сербии, Дании, Бразилии, Австралии – по 1. В этих странах национальные проекты максимально интегрированы в программы правительств и отраслевые программы развития, с минимизацией государственного финансирования (которое, в редких случаях, совсем отсутствует).

информационных интервенций, институциональных рычагов (например, государственно-частного партнерства), инфраструктурного инвестирования и т. п. Жесткая необходимость достижения конечного результата, как в случае подготовки к Евро-2012, вынудила компенсировать этот недостаток за счет гипертрофированной доли государственного инвестирования. В текущей деятельности Госинвестпроекта возникает противоположный недостаток — сведение национальных проектов к частичным (хотя и значительным по объему) инвестиционным проектам. Это, в конечном счете, меняет основной критерий успешности национального проекта — с решения значимой национальной цели (социальный ориентир) на привлечение инвестиционных денежных средств (финансовый ориентир). Между тем критически важная составляющая национального проекта, связанная с его ролью в институциональной модернизации общества, при этом утрачивается.

В международной практике подобные проблемы нередко побуждали правительства стран к резкому ограничению количества национальных (или подобных) проектов. Таким образом они постепенно отказывались от фрагментарного национального проектирования в пользу общего стратегического планирования и управления. На сегодня наибольшее распространение получают технологии стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием, которые тем или иным образом поглощают заложенные в национальные проекты меры по реформированию национального хозяйства. Распространены три основные организационные практики стратегического планирования и управления развитием. Первая практика (Великобритания) сориентирована на заключение соглашений между органами государственной власти. Вторая практика (Ирландия как образец для стран ЕС) отражает общеобязательные стратегическое планирование и управление, которые выстраиваются на разработке стратегий развития и программ их реализации. Третья практика (США как, собственно, основатель современного стратегического планирования) концентрируется на создании четкой связи между финансовыми ресурсами и результатами деятельности органов государственной власти. Отдельно стоит остановиться на практике ЕС, который не имеет ни унифицированных методик стратегического планирования и управления как механизмов в государственном управлении, ни системы стратегического планирования и управления с точки зрения четкого нормативного закрепления требований к их внедрению. Практика ЕС — это скорее повсеместное оценивание, чем стратегическое планирование и управление [8]. Характерной особенностью начала введения стратегического планирования является пересмотр системы бюджетирования в соответствии с целями государственных учреждений, страны или регионов.

Однако имплементация национальных проектов в нынешнюю систему государственного и бюджетного планирования в Украине, с ее многочисленными недостатками, формирует риск того, что такие недостатки автоматически распространятся и на систему национальных проектов, а это, в свою очередь, снизит их эффективность и действенность [2, с. 22]. В частности, такое возможно вследствие кардинального отличия в источниках финансирования национальных проектов и государственных целевых программ в Украине, когда, по отечественному законодательству, реализация государственной целевой программы предусматривает использование, прежде всего, денежных средств государственного бюджета Украины \*, а национальных проектов — активное привлечение частного сектора.

---

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

Согласно действующему законодательству Украины, национальный проект, кроме денежных средств государственного и местных бюджетов, финансируется также за счет денежных средств частных инвесторов, международных финансовых организаций, кредитных ресурсов и других источников\*.

Анализ мирового опыта [2], особенностей и потребностей национальных социально-экономической и управленческой систем подтверждает необходимость дальнейшего развития института национального проектирования на основах повышения его управленческой эффективности.

Учитывая рассмотренные особенности состояния реализации национальных проектов в Украине, следует констатировать необходимость реформирования системы отбора и администрирования системы национальных проектов путем установления новой логики их реализации на основах среднесрочного бюджетирования и планирования развития страны. Соответствующие преобразования требуют осуществления таких концептуальных мер по трансформации существующей модели управления национальными проектами:

– установление механизмов государственного участия в национальном проектировании, адекватных финансовой состоятельности государства (финансовый контекст);

– устранение противоречий в системе органов государственной власти во время государственного программирования и национального проектирования благодаря целеполаганию и оцениванию их деятельности на основе общественного эффекта (процессно-процедурный контекст).

Таким образом, *для установления корректных ориентиров целеполагания необходимо осуществить:*

– ранжирование национальных проектов по стимулирующему влиянию на реализацию смежных отраслевых программ (это предполагает оценку каждого потенциального национального проекта в разрезе таких критериев: системность влияния на экономику, что означает повышение уровня ее конкурентоспособности, стимулирование экономического роста и укрепление макроэкономической стабильности; наличие значительного межотраслевого мультипликатора; долгосрочность реализации и продолжительность достигнутого эффекта; обеспечение устойчивого роста занятости и качества жизни граждан; ориентированность на модернизацию экономической, социальной и правовой систем за счет осуществления необходимых реформ в указанных сферах; содействие капитализации и использованию отечественного ресурса; наличие возможностей для интеграции усилий государства и бизнеса; наличие разветвленного влияния на экономическое и социальное положение в регионах Украины; привлечение региональных экономических потенциалов и развитие межрегионального сотрудничества);

– налаживание горизонтального корреспондирования между отраслевыми программами и мерами по реализации национальных проектов (ввиду необходимости осуществления по отраслевым программам значительных государственных расходов на строительство разнообразных инфраструктурных объектов предметом национальных проектов целесообразно избрать решение инфраструктурных задач по разным отраслевым программам, направленным на решение одной общественной проблемы).

---

\* 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>.

Важно обеспечить реальную интеграцию национальных проектов в общегосударственную систему управления, что позволит устранить дублирование функций, сократить административные расходы и создать условия для концентрации денежных средств на практической составляющей реализации проектов. Национальные проекты как масштабная межотраслевая задача должны рассматриваться как логические составляющие работы Кабинета Министров Украины, соответствующих министерств и ведомств, а в части необходимого законодательного обеспечения — и законодательной власти. Потому эти учреждения должны играть ведущую роль в разработке и реализации таких проектов. Оптимальным является, по нашему мнению, рассмотрение каждого национального проекта как целевой программы действий, утвержденной Кабинетом Министров Украины, с соответствующими императивными плановыми заданиями для ведомств.

Логистика подготовки и внедрения национального проекта нового образца будет иметь следующий вид.

*Первый шаг.* На основе общественной дискуссии определяется общественно важная проблема, решение которой требует системной модернизации определенной сферы жизни общества (установление национального проекта).

*Второй шаг.* Госинвестпроект: 1) формулирует предложения по нормативно-правовому и институциональному обеспечению реализации национального проекта; 2) проводит инвентаризацию существующих отраслевых государственных целевых программ, имеющих отношение к решению обозначенной проблемы; 3) выявляет случаи дублирования в государственных программах и административных процедурах, сводит меры, родственные по цели реализации, в единые государственные программы, осуществляет приоритетизацию этих мер; 4) выбирает среди задач инвестиционно привлекательные, готовит систему мер по привлечению для их реализации частных инвесторов; 5) вносит в Кабинет Министров Украины системное предложение по программе реализации национального проекта.

*Третий шаг.* Кабинет Министров Украины определяет программу реализации национального проекта с соответствующими задачами министерств и ведомств, индикативными ориентирами общего и плановыми показателями бюджетного финансирования по обновленному перечню государственных целевых программ (нормативное определение национального проекта).

*Четвертый шаг.* После принятия программы министерства и ведомства выполняют задачи по ее реализации.

*И наконец, пятый шаг.* Госинвестпроект: 1) обеспечивает межведомственную координацию в рамках национального проекта и его информационное сопровождение; 2) ведет поиск частных инвесторов параллельно с реализацией государственных целевых программ.

После нескольких лет успешной реализации первоочередных национальных проектов уполномоченный орган государственной власти сможет “безболезненно” передать их доведение инвесторам или профильным ведомствам — участникам и начинать реализацию новых проектов. Это позволит ускорить реализацию отраслевых государственных политик. Государственные целевые программы получают значительный толчок к ускорению реализации во многих секторах экономики, поскольку государственные расходы будут направляться преимущественно на администрирование существующих программ и защиту инвестиций партнеров через финансово-кредитные механизмы (непрямые государственные гарантии).

*Для совершенствования финансового механизма* целесообразно максимально возможно финансировать национальные проекты за счет денежных средств отечественных инвесторов и населения (через фондовый рынок и пенсионные фонды). Ино-

странные инвесторы должны привлекаться на условиях равенства с отечественными инвесторами с учетом ограничений, которые могут быть обусловлены интересами национальной безопасности или поддержки отечественных компаний в соответствии с общей концепцией привлечения иностранных инвестиций.

С нашей точки зрения, в сфере бюджетного финансирования целесообразно сформировать автономную и самостоятельную подсистему национальных проектов, которая бы, к тому же, стала первым этапом внедрения полноценного среднесрочного бюджетного планирования в Украине. Оптимальной формой являются так называемые “многолетние бюджетные программы” – инструмент, который давно внедрен во многих странах и доказал свою практическую эффективность. Они представляют собой инвестиционную программу, объединяющую перечень конкретных мер и смету их реализации.

*В основе этой модели лежат несколько базовых принципов [2]:*

– срок реализации таких программ составляет не менее 3 лет (в программе определены хронология и перечень необходимых мер, а также четко указаны объемы, графики и источники их финансирования, что позволяет рационально спланировать реализацию долгосрочных инвестиционных проектов и распределить бремя их финансирования за счет государственного бюджета во времени);

– объемы финансирования долгосрочных инвестиционных проектов в рамках многолетних бюджетных программ являются не прогнозом, а финансовым планом, корректировка которого достаточно сложна (Министерство финансов Украины фактически не имеет права корректировать объемы необходимых расходов, поскольку это может сделать лишь орган, утвердивший соответствующую программу (Кабинет Министров Украины), путем внесения изменений в нее);

– утверждение многолетних бюджетных программ соответствующим органом означает автоматическое включение расходов на их финансирование в расходы государственных бюджетов тех периодов, в которых будет происходить финансирование мер, предусмотренных этими программами (утвержденные в программах ежегодные объемы финансирования за счет государственного бюджета фактически являются защищенными расходами и не смогут быть пересмотрены законом о государственном бюджете в сторону уменьшения);

– срок действия бюджетных назначений распорядителей бюджетных денежных средств, ответственных за реализацию многолетних бюджетных программ, не ограничивается бюджетным годом, а неизрасходованные суммы остаются в их распоряжении в последующих бюджетных периодах (бюджетные назначения предоставляются на срок реализации многолетних бюджетных программ, в силу чего распорядители бюджетных денежных средств имеют свободу действий в вопросе их финансирования);

– распорядители бюджетных денежных средств, ответственные за реализацию многолетних бюджетных программ, имеют право брать обязательства в рамках общей суммы расходов, определенной в рамках многолетней бюджетной программы, в период, когда это им необходимо (фактически они не ограничены в части взятия обязательств, а график финансирования этих программ определяет лишь объем денежных средств, которые в соответствующем бюджетном году будут направляться на погашение их обязательств; иначе говоря, в первом году реализации таких программ распорядители бюджетных денежных средств имеют право разместить запросы на общую сумму расходов (сумму расходов всех лет, в течение которых многолетняя бюджетная программа реализуется), но из государственного бюджета они будут покрываться лишь в объеме, предусмотренном на соответствующий бюджетный год);

– для покрытия дополнительных (непредусмотренных) расходов на финансирование многолетних бюджетных программ создается резервный фонд (как единый фонд в рамках бюджета или как отдельные резервные фонды в рамках бюджетных назначений распорядителей бюджетных денежных средств) (такой фонд является единственным источником, из которого можно финансировать расходы, осуществленные сверх сумм расходов, предусмотренных многолетней бюджетной программой).

Соблюдение приведенных принципов позволяет рационализировать планирование национальных проектов и обеспечить их бесперебойное финансирование, источником которого является государственный бюджет. Такой механизм ощутимо снижает риски задержки в финансировании программ и игнорирования бюджетных потребностей распорядителей бюджетных денежных средств вследствие невключения в бюджет бюджетных программ, “связанных” с утвержденными государственными целевыми программами. В то же время он рационализирует расходы и дает возможность оптимально планировать бюджетные расходы на инвестиционные проекты в средне- и долгосрочной перспективах.

В итоге произойдет значительное высвобождение государственных денежных средств. В случае широкого привлечения инвестиций по государственным программам бюджетные материально-финансовые ресурсы, предусматривавшиеся на эти программы по государственному бюджету, будут оставаться в распоряжении правительства. В частности, источником ресурсов для реализации национальных проектов должно быть сочетание непосредственного расходования бюджетных денежных средств и привлечения денежных средств частных отечественных и иностранных инвесторов на основе соответствующей поощрительной и информационно-методической политики государства, а также денежных средств населения и денежных средств международных организаций, предназначенных для поддержания структурных реформ в Украине. Это позволит переориентировать национальные проекты на общественно значимые задачи, которые по объективным причинам не могут быть инвестиционно привлекательными для частных инвесторов.

Такое процессно-процедурное и финансовое совершенствование позволит системе управления национальными проектами в Украине приобрести новые свойства: исчезнет потребность во внесении прямых изменений в законодательство Украины за счет деятельности в сфере договорного (гражданского) права; снизится необходимость государственных финансовых гарантий и произойдет нивелирование рисков для потенциальных инвесторов путем обеспечения пакетных инвестиций (внедрения ряда относительно мелких и параллельно осуществляемых проектов вместо одного сверхстоимостного); возрастет инвестиционная привлекательность национальных проектов благодаря отказу от разработки предварительных технико-экономических обоснований и бизнес-планов национальных проектов наряду с расширением инвестиционных предложений вне рамок главных распорядителей (министерств); минимизируются прямые расходы на администрирование национальных проектов как отдельных инвестиционных программ государственного значения в результате выполнения административных операций министерствами.

Кроме того, в случае неуспеха переговорного процесса агентства с потенциальными партнерами (инвесторами и ведомствами, инвестиционными и консалтинговыми компаниями и т. п.) реализация целевых программ не будет приостанавливаться и не будут расти накладные расходы или какие-либо финансовые и политические обязательства для государства или органов государственной влас-

ти. Реализация отраслевой программы будет продолжаться по установленному графику и в пределах бюджетных ассигнований.

Следовательно, предложенная управленческая организационно-экономическая модель национального проектирования заключается в отказе от функции самостоятельного выбора и планирования национальных проектов Госинвест-проектом в пользу деятельности агентства в плоскости анализа, согласования между собой существующих инфраструктурных задач отраслевых государственных программ и сведения их в национальные проекты для решения конкретной общественной проблемы. В этом случае основной задачей агентства становится выполнение роли координатора для главных распорядителей государственных программ и “маркетолога” – для частных инвесторов. Результатом деятельности агентства должны быть критериальный отбор в отдельные национальные проекты ряда смежных разноотраслевых инфраструктурных задач (объектов), разработка и согласование с главными распорядителями возможной формы участия инвесторов в реализации этих задач, а также поиск инвесторов для их выполнения в качестве государственных посредников между главными распорядителями и отдельными инвесторами или инвестиционными компаниями.

Значительное ограничение количества и критериальное выделение перечня национальных проектов создадут базу для инвентаризации и полного структурирования существующих государственных программ с целью избежания дублирований и усиления их действенности, придадут системе государственного управления дополнительную стройность, а экономической политике – предсказуемость.

### Выводы

Начало практике национального проектирования было положено как определяющему механизму модернизационной стратегии Украины. Национальные проекты должны были стать практической основой для осуществления экономических реформ в стране, привлечения значительных объемов инвестиций и введения инновационной модели управления экономическим развитием.

В то же время национальные проекты как инструмент государственной социально-экономической политики носят новаторский характер и принципиально отличаются от управленческих механизмов, существующих на сегодня в Украине. Они требуют выхода нашего государства на путь стратегического программирования социально-экономического развития, что, естественно, в свою очередь, требует времени, осуществления проб и ошибок, анализа факторов успеха и причин неудач.

Первые годы функционирования современного механизма управления национальными проектами в Украине побуждают к неоднозначным аналитическим выводам и оценкам. Таким образом, ставятся вопросы совершенствования системы управления национальными проектами в Украине.

Научно-прикладное решение этого вопроса позволило авторам предложить новую управленческую организационно-экономическую модель национального проектирования в Украине. Она заключается в отказе Государственного агентства по инвестициям и управлению национальными проектами Украины от функции самостоятельного выбора и планирования национальных проектов, а также переводе его деятельности в плоскость анализа и сведения существующих отраслевых государственных программ в рамках национальных проектов для решения конкретной общественной проблемы. Агентство должно выполнять функцию государственного посредника между главными распорядителями и отдельными инвесторами или инвестиционными компаниями. Результатом его деятельности должны стать критериальный отбор в отдельные национальные проекты ряда смежных

разноотраслевых инфраструктурных задач, разработка и согласование с главными распорядителями (министерствами и ведомствами) возможной формы участия инвесторов в реализации этих задач, а также поиск инвесторов для их выполнения.

#### Список использованной литературы

1. Звіт про результати діяльності у 2011 році / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit\\_2011\\_fin\\_14\\_05\\_2012\\_3.pdf](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'nyu 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](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 Strategic 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].

Статья поступила в редакцию 28 мая 2013 г.