

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ
В СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ
УКРАЇНИ**

аналітична доповідь

КИЇВ - 2013



Автори:

Я. А. Жаліло, к. е. н., с. н. с. (керівник авторського колективу)
Д. С. Покришка (розд. 1.1, 1.2, 3.1, 4.6)
Я. В. Бережний, к. держ. упр. (розд. 1.1, 1.2, 2.2, 3.1)
А. П. Павлюк, к. е. н., с. н. с. (розд. 2.1, 2.2)
О. О. Молдован, к. е. н. (розд. 2.2 3.1)
С.О. Біла, д. держ. упр., проф. (розд. 2.2, 3.2)
В. І. Жук (розд. 3.2)
І.В. Клименко, к. е. н. (розд. 1.2)
О. М. Шаров, д. е. н., проф. (розд. 2.2)
Н. С. Медведкова, к. е. н. (розд. 2.2)
В. І. Волошин, к. е. н. (розд. 2.3)
Т. Г. Васильців, д. е. н., доц. (розд. 2.3)
В. В. Борщевський, д. е. н., доц. (розд. 2.3)
А. І. Мокій, д. е. н., проф. (розд. 2.3)
Т. П. Попченко, к. держ. упр. (розд. 4.1)
О. М. Суходоля, д. держ. упр. (розд. 4.2)
Д. В. Дубов, к. політ. н. (розд. 4.3)
О.В. Собкевич, к. е. н., с. н. с. 4.4 4.5)
К. М. Михайличенко, к. е. н. (розд. 4.4)
В. М. Русан, к. е. н., с. н. с. (розд. 4.5)
Ю. В. Мігуценко, к. е. н. (розд. 4.6)

За редакцією

к. е. н., с. н. с., заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Доповідь підготовлено до засідання круглого столу 20 березня 2013 р.

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2013.

ВСТУП

Національна економіка в післякризовий період демонструє неоднозначну динаміку відновлення. Така суперечність, в першу чергу, викликана першими ознаками формування нової післякризової економічної моделі. Її несформованість обумовлює стан значної невизначеності у підприємницькому середовищі, державному секторі, а також суспільних очікуваннях. Відбувається наростання суспільних побоювань щодо здатності економіки встояти при повторенні кризи, подібної за масштабами до попередньої. Фактично, маємо «патовий» стан, коли очікувані зміни господарської взаємодії відбулися, проте їхня якість ще не набула бажаних форм.

Поряд з цим, посилюється несприйняття у суспільстві інформації, що надходить у вигляді виступів вищих посадових осіб та «програмних» текстів. Це створює вербальні перепони формулювання реформ у вигляді програмних документів, нівелюється зворотний зв'язок органів державної влади з громадськістю та економічними суб'єктами. Потрібні практичні результати, демонстрація реального ефекту модернізації економіки, що усунуть розрив між прийняттям стратегічних модернізаційних рішень та їхнім усвідомленням у суспільстві, легітимізують інструменти державного управління в післякризових умовах.

Шок фінансово-економічної кризи суттєво переорієнтував суспільство з популістських пріоритетів на готовність до економічних реформ. Проте, будучи готовим до реформ, суспільство стає дедалі критичнішим щодо доцільності й обґрунтованості цих реформ. Відтак для відновлення суспільної довіри до стратегічної політики держави ефект реформ для суспільства повинен бути достатньо відчутним та відносно швидким. Це має досягатися на основі стратегічно-проектного підходу до побудови та реалізації модернізаційних стратегій.

В якості одного з магістральних напрямів такого стратегування у 2010 році було започатковано інститут національних проектів. Три роки функціонування цього механізму спонукають до певних висновків та оцінок. Такі оцінки є вельми неоднозначними. Критичні зауваження щодо ефективності системи національних проектів неодноразово висловлювалися й Президентом України. Частка проектів, які перейшли до стадії відчутності результатів їхньої реалізації, украй мала. Нацпроекти поки що не реалізують своєї ролі каталізаторів інвестування та мультиплікаторів економічного зростання. Навряд чи доречно зводити проблеми у цій сфері лише до недостатніх обсягів бюджетного фінансування. Стає дедалі очевиднішою необхідність перегляду організаційних засад національного проектування.

Критичні оцінки у жодному разі не мають розглядатися як привід до припинення практики національного проектування в Україні. Аналіз світового досвіду, особливостей та потреб національної соціально-економічної та управлінської систем засвідчують необхідність подальшого розвитку цього інституту на засадах підвищення його управлінської ефективності.

Значущість національного проектування зростає у післякризовий період, коли об'єктивна потреба цілеспрямованої концентрації ресурсів суспільства на ключових цілях модернізаційної стратегії спонукає до пошуку адекватних сучасних інструментів такої концентрації. Національні проекти, за впровадження ефективної моделі їх організації, спроможні задовольнити цю потребу.

Авторами доповіді проведено аналіз міжнародного досвіду застосування практики національного проектування, вивчено перші підсумки функціонування системи нацпроектів в Україні. На основі зроблених оцінок ключових проблем національного проектування в Україні сформульовано рекомендації щодо управлінської модернізації цієї системи. Запропоновано також низку нових національних проектів, побудованих на нових методологічних засадах.

1. НАЦІОНАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Національне проектування як механізм системної модернізації країни

Модернізація національної економіки України та суспільства, визначена як основне завдання Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», вимагає виходу країни на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку.

Застосування проектних підходів дозволяє забезпечити пріоритетність стратегічних інтересів суспільства перед інтересами та потребами, які диктує повсякденна політика, досягти міжсекторальної концентрації зусиль та ресурсів навколо визначених функціональних завдань. Досягнення в рамках проектів визначеності й прогнозованості державної політики створює підґрунтя для злагоджених дій держави та бізнесу в напрямі реалізації суспільно значущих завдань розвитку.

Між тим, проектний метод управління, який набув значного поширення у практиці сучасного корпоративного менеджменту, при виведенні на рівень національного проектування набуває низки специфічних особливостей. В державному управлінні стрункість ієрархічних структур незрівнянно вища, масштаб реалізації проектів ширший, а рівень взаємодії між різними структурними елементами системи державного управління чітко регламентований нормативно-правовими актами. Крім того, управлінські функції і завдання, як правило, пов'язані зі здобуттям певного важко вимірюваного суспільного ефекту, а також виходять із необхідності балансувати політичні та економічні інтереси різних суспільних груп. Тому на ґрунті проектного менеджменту у державному управлінні, як правило, виникають модифіковані бачення реалізації загальних принципів проектування. Вони зводяться до трьох основних бачень національного проекту.

1. 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 реалізацією такого проекту. 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'єднувачу місію, покликаний згуртувати націю фундаментальною ідеєю (метою), що базується на засадах цінностей, притаманних нації.

2. Національний проект як міжгалузєва / міждисциплінарна складова державної / національної програми, націленої на реалізацію загальнонаціональних цілей, що забезпечує необхідну *міжгалузєву координацію*. Такий підхід характерний для відносно зрілих держав із розвиненими соціально-економічними системами. Центральна влада використовує формат національного проекту для реалізації «загальних», «суспільно значущих» завдань, що вимагають концентрації фінансових і управлінських зусиль на стратегічному напрямку. При цьому рамки національного проекту об'єднують зусилля центральної й регіональної влади, керівництво різних підрозділів і галузей, забезпечують партнерство держави й бізнесу.

3. Національний проект як інвестиційний проект, що поєднує зусилля держави, бізнесу й громадськості на реалізацію пріоритетних цілей і завдань. Це бачення найбільш повно відтворює класичне уявлення про бізнес-проектування, тому часто процес національного проектування

здійснюється не певними державними органами, а інвестиційними державними підприємствами. У цьому випадку, на відміну від попередніх бачень, різко зростає роль критеріального відбору (цілепокладання) проектів у діяльності такого державного підприємства, оскільки його діяльність може мати прямі політичні наслідки для системи державного управління узагалі. Позаяк неуспіх певного «малого» проекту безпосередньо стосуватиметься окремих суспільних груп населення, демонструватиме вади системного планування розвитку країни.

Зі зростанням соціальної ролі держави у кінці 1980-х – початку 1990-х рр. із накопиченням різномірних проектів і програм національного та галузевого масштабу загострювалася низка управлінських проблем щодо неоднорідності 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 зростання соціально-економічних загроз для сталого розвитку держав було поступове переймання державним сектором практик комерційного стратегічного планування і управління¹. Переважно, заходи щодо адаптації стратегічного планування у державному управлінні набували форм середньострокових програм реформ уряду з модернізації країни, економіки чи органів державної влади задля досягнення управлінської результативності. Часто такі програми були продовженням попередніх програм з інновацій і перетворень в державному управлінні та супроводжувалися втіленням пілотних проектів у певній управлінській сфері (США, 1987-1993 рр.; Франція, 1982-1989 рр.; Велика Британія, 1980-1998 рр.; Ірландія і Швейцарія, 1994-2004 рр.; Фінляндія, 1995-2003 рр. та інші). Відтак виникали перші управлінські практики щодо цілісного стратегічного планування та управління соціально-економічного розвитку за рахунок: інтегрування національних проектів у систему стратегічного планування і управління країни; пілотного застосування технік стратегічного управління безпосередньо для системи запровадження національних проектів; модифікації проектного менеджменту завдяки низці елементів стратегічного управління.

Таким чином, національне проектування забезпечує довгостроковий горизонт планування й розвитку соціально-економічної системи, виходячи з потреби подолання невідомості звичайного інструментарію державного управління, який, будучи ефективним при вирішенні поточних завдань, втрачає дієздатність у стратегічному вимірі.

З огляду на перехідний етап становлення національної системи державного управління в Україні, визначені Програмою економічних реформ завдання системних перетворень, а також враховуючи поширення явищ інституційної кризи, національне проектування має розглядатися як найбільш ефективний інструмент забезпечення модернізаційних структурних зрушень. Між тим, намагання інтегрувати національне проектування у наявну систему управління чи втілювати національні проекти лише як пілотну форму «точкового» стратегічного планування навряд чи досягатимуть очікуваного результату. Проектні управлінські нововведення, що не кореспондують з стратегічним плануванням та не забезпечені міжвідомчою координацією, створюють додаткові адміністративні ускладнення. Як наслідок, реалізація національного проектування потрапляє у пастку управлінської неспроможності та невідомості уповноваженого органу державної влади із реалізації національних проектів.

Запровадження національного проектування в Україні необхідно розглядати, у першу чергу, як інструмент реалізації **комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації значущої сфери суспільного життя**. Це спонукає розглядати такі проекти як частину системи середньо- та довгострокового планування, що запроваджується в Україні, яка, окрім виконання практичних проектів у конкретних сферах, включатиме також інфраструктурне, нормативно-правове, інформаційне та інші види забезпечення реалізації цих проектів. Відтак у процесі стратегування доцільно застосовувати «розширювальне» трактування поняття національного проекту, з виділенням їх обмеженого переліку, узгодженого із системними пріоритетами модернізації.

В межах національних проектів доцільне виділення низки прикладних національних інвестиційних проектів, які будуть спрямовані на досягнення окремих завдань в рамках проекту та здійснюватися на засадах державного, змішаного (партнерського) інвестування, або на підґрунті державних гарантій.

¹ Bryson J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations / J. M. Bryson. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

Спираючись на розглянутий світовий досвід та викладені проблеми та завдання стратегічного реформування в Україні, видається можливим виокремити основні критерії відбору національних проектів. До них належать:

- системність впливу на економіку, який полягає у підвищенні рівня конкурентоспроможності, стимулюванні економічного зростання, наявності значного міжгалузевого мультиплікатора, сприянні зміцненню макроекономічної стабільності;
- довгостроковість реалізації та тривалість досягнутого ефекту;
- соціальна резонансність: відчутність результатів проекту для поліпшення якості життя значного прошарку громадян;
- орієнтованість на модернізацію економічної, соціальної, правової систем, що вимагатиме досягнення цілей проекту через здійснення необхідних реформ у зазначених сферах;
- сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу, що обумовлює орієнтацію проекту на зміцнення національної економічної незалежності, забезпечує його відносну автономність щодо коливань світової економічної кон'юнктури;
- наявність широких можливостей інтеграції в рамках реалізації проекту зусиль держави і бізнесу, що потребує наявності потенціалу комерційної привабливості проекту;
- наявність розгалуженого впливу реалізації проекту на економічне та соціальне становище в регіонах України, залучення регіональних економічних потенціалів, розвиток міжрегіональної співпраці.

Виходячи з вищенаведеного, очевидно, що джерелом ресурсів для реалізації національних проектів має бути поєднання безпосереднього асигнування бюджетних коштів та залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на підґрунті відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, а також ймовірно залучення коштів міжнародних організацій, призначених на підтримку структурних реформ в Україні.

Виокремлення переліку національних проектів створює підґрунтя для інвентаризації та структурування наявних державних програм з метою уникнення дублювання та посилення їх дієвості.

1.2. Міжнародний досвід реалізації національних проектів

Досвід країн світу щодо застосування такого інструменту здійснення державної політики як «національний проект» свідчить про використання різних підходів до процедур вибору цілей та засобів реалізації, менеджменту й моніторингу виконання. Особливості застосування національного проектування визначались рівнем управлінських технологій на момент його використання і етапу соціально-економічного розвитку країни, завданнями цілепокладання для системи державного управління.

Формування національного проекту як стратегічної програми кардинальних реформ переважно обумовлювалось наднаціональними викликами для країн. Так, у світовій історії будь-яка стратегічно зумовлена національна «ідея-мета» фактично мала характеристики національного проекту (у сучасному розумінні цього поняття). Як приклад – План ГОЭЛРО у СРСР, План Маршалла (програма економічного відродження Європи після Другої світової війни), проекти модернізації Японії в XIX і XX ст. тощо. Особливу актуальність здобували національні проекти для країн, які долали важкі кризи – швидке й ефективне відновлення ставало результатом реалізації амбіційних національних проектів. Наочним прикладом є «Новий курс» Ф. Рузвельта: реалізація цього специфічного антикризового проекту, власне, і створила сучасну економічну та інституційну модель США.

Загальносвітова тенденція поширення засад стратегічного програмування у державному управлінні в останнє десятиліття знайшла відображення й у поширенні практики національного проектування у багатьох країнах світу.

У Росії з 2006 р. по 2008 рр. діяли 4 пріоритетних національних проекти (ПНП) – Охорона здоров'я, Освіта, Доступне житло, Розвиток АПК (табл. 1). Як було заявлено Президентом РФ, пріоритетні національні проекти: 1) покликані були забезпечити у дво-трирічному часовому горизонті прогрес у відповідних галузях; 2) мали реалізувати загальний курс на «концентрацію бюджетних і адміністративних ресурсів з метою підвищення якості життя громадян Росії», «курс на інвестиції в людину». Цільовими орієнтирами для ПНП стали розроблені в рамках дослідження ООН і адаптовані для Росії «Цілі розвитку на порозі тисячоліття». Примітно, що національні проекти в

Росії були запроваджені після широкомасштабної соціальної реформи, пов'язаної з так званою «монетизацією пільг».

Ключові напрями реалізації пріоритетних національних проектів Росії

Назва пріоритетного національного проекту	Ключові напрями реалізації пріоритетного національного проекту	Результати впровадження пріоритетного національного проекту за оцінками Уряду Російської Федерації
«Здоров'я»	<ul style="list-style-type: none"> - зміцнення здоров'я громадян; - підвищення доступності та якості медицини; - розвиток первинної медичної допомоги; - відродження профілактичного напрямку в охороні здоров'я; - забезпечення населення високотехнологічною медичною допомогою; - зміцнення матеріально-технічної бази служби швидкої допомоги; - розвиток і впровадження інноваційних методів діагностики, профілактики та лікування; - вдосконалення медичної допомоги матерям і дітям; - вдосконалення організації онкологічної допомоги населенню; - формування здорового способу життя у населення Російської Федерації 	<ul style="list-style-type: none"> - забезпеченість населення високотехнологічною медичною допомогою зросла більш ніж в 4 рази. При цьому зміни в її наданні торкнулися не лише федеральних центрів, а й регіональних медичних закладів, що дозволило зробити її більш доступною за місцем проживання; - будуються і вже побудовані федеральні центри високих медичних технологій; - суттєво (на 70 %) оновлений автомобільний парк служби швидкої медичної допомоги, поставлено понад 13 тис. оснащених спеціальним медичним обладнанням машин, в результаті зменшився час очікування прибуття бригад швидкої медичної допомоги з 35 до 25 хвилин; - злам в тенденції зниження чисельності населення – в 2011 р. був забезпечений приріст на 190,9 тис. осіб (у період 2000 – 2005 років чисельність населення зменшувалася в середньому за рік на 600-700 тис. осіб); - збільшення народжуваності – в 2011 р. народилося 1796,6 тис. дітей, що на 0,4 % більше, ніж у 2010 р.; - зниження показників смертності – загальний показник смертності, тобто число померлих від усіх причин на 1000 осіб, в 2011 р. склав 13,5 (у 2010 р. – 14,2), що відображає позитивну динаміку; - зниження показників дитячої смертності – дитяча смертність на 1000 народжених живими у 2011 р. знизилася на 2,3 % в порівнянні з 2010 р. і склала 7,4 на 1000 народжених живими; - підвищення ефективності швидкої медичної допомоги – у порівнянні з 2006 р. кількість смертей в машинах швидкої допомоги скоротилася практично в 10 разів; - збільшення очікуваної тривалості життя – очікувана тривалість життя збільшилася на 5 років – з 65,3 року у 2005 р. до 70,3 року у 2011 р.
«Освіта»	<ul style="list-style-type: none"> - стимулювання інновацій в сфері освіти; - модернізація інститутів системи освіти; - підключення шкіл до Інтернету; - організація мережі національних університетів і бізнес-шкіл; - підтримка талановитої молоді; - заохочення кращих вчителів; - поставка шкільних автобусів в сільську місцевість; - укомплектування шкіл дотаційних регіонів навчальним обладнанням; - створення сучасної системи неперервної освіти, підготовки і перепідготовки професійних кадрів 	<ul style="list-style-type: none"> - виділення коштів на поліпшення матеріально-технічної бази освітніх організацій, закупівлю обладнання сприяло зростанню частки осіб, які навчаються в сучасних умовах, з 14 % у 2006 р. до 66 % в 2011 р.; - всі російські школи підключені до мережі Інтернет. Істотно поліпшилися забезпечення шкіл сучасними інформаційно-технологічним обладнанням; - значно покращилися умови навчання більш ніж у 15 тис. шкіл (близько 6 млн учнів), зросла частка вчителів (близько 45 %), які добре володіють навичками роботи з комп'ютерними програмами, збільшилася на 10 % частка студентів, які беруть участь у науковій роботі; - вдвічі зросли обсяги виконання вузами НДДКР за рахунок позабюджетних коштів.

<p>«Доступне і комфортне житло – громадянам Росії»</p>	<ul style="list-style-type: none"> - підвищення доступності житла та забезпечення комфортних умов для проживання; - збільшення обсягів іпотечного житлового кредитування; - збільшення обсягів будівництва житла і модернізація об'єктів комунальної інфраструктури; - виконання державних зобов'язань щодо забезпечення житлом встановлених категорій громадян; - поліпшення житлових умов для молодих сімей та молодих спеціалістів на селі; - модернізація об'єктів комунальної інфраструктури; - стимулювання платоспроможного попиту на житло 	<ul style="list-style-type: none"> - частка приватного житлового фонду за 2006-2009 рр. збільшилася з 33 % до 87,2 %, а частка державного і муніципального житлового фонду скоротилася з 67 % до 12,8 %; - підвищилася доступність придбання житла за рахунок власних і позичкових коштів громадян. Частка сімей, які мають цю можливість, зросла до 18 %; - у 10 разів збільшилися обсяги щорічно виданих іпотечних кредитів громадянам, які склали близько 550 млрд руб., 445 тис. сімей оформили іпотечні кредити; - річний обсяг введення житла збільшився більш ніж на 40 % і склав понад 60 млн м2 на рік. Забезпечено житлом 82 тис. молодих сімей, 30 тис. молодих сімей отримали державні житлові сертифікати за допомогою державної підтримки. - створені і почали функціонувати державні інститути розвитку – Федеральний фонд сприяння розвитку житлового будівництва, Фонд сприяння реформуванню житлово-комунального господарства; - підвищена ефективність роботи Агентства з іпотечного житлового кредитування. - послідовно проводиться політика по зниженню адміністративних бар'єрів у житловому будівництві. Спрощені процедури підготовки проектів планування територій, розробки проектної документації, державної експертизи результатів інженерних вишукувань і проектної документації, видачі дозволів на будівництво, державного будівельного нагляду.
<p>«Розвиток агропромислового комплексу»</p>	<ul style="list-style-type: none"> - прискорений розвиток рослинництва і тваринництва; - забезпечення продовольчої незалежності країни; - підтримка розвитку інфраструктури агропромислового комплексу; - стимулювання розвитку малих форм господарювання в АПК; - підвищення якості життя сільського населення; - створення земельно-іпотечного кредитування; - стимулювання інноваційної діяльності та інноваційного розвитку; - підвищення фінансової стійкості товаровиробників; - підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках 	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечено зростання продукції сільського господарства і виробництва харчових продуктів. У 2006-2011 рр. середньорічні темпи приросту продукції сільського господарства, незважаючи на несприятливий 2010 р., склали 4,4 %, харчових продуктів – 4,1 %; - у порівнянні з попереднім п'ятирічним періодом валовий збір зерна зріс на 8 %, соняшнику – на 40 %, цукрових буряків – на 46 %, приріст виробництва худоби і птиці в 2010 р. щодо 2006 р. досяг 30 %, у тому числі м'яса свиней – 35, 6 %, м'яса птиці – 69,9 %; - поліпшилося економічне становище сільськогосподарських організацій, розпочався розвиток великих агропромислових формувань, активізувалася робота з соціального розвитку сільських територій.

Для реалізації національних проектів приймалися відповідні федеральні цільові програми. Ці програми затверджуються на відповідний період, зазначений строками реалізації програми та продовжуються у разі появи нових стратегічних планів реалізації програми або наявності незавершених завдань попередньої програми. В цих програмах визначаються цілі, завдання, напрямки розвитку відповідного проекту, фінансове забезпечення та механізми реалізації заходів, передбачених державними програмами, і показники їх ефективності. У складі кожної програми також передбачено виконання додаткових підпрограм, які є більш деталізованими і спрямовані на досягнення більш конкретних і точних цілей.

Втім, реалізація пріоритетних національних проектів у РФ продемонструвала численні системні збої. Перш за все закладені спочатку помилки проявилися в проекті «Доступне житло». Практично відразу ж після оголошення про нього розпочалося безпрецедентне зростання цін на квартири – і на первинному, і на вторинному ринку. В результаті, широко розрекламовані іпотечні програми виявилися доступними не більш ніж для 5 % сімей.

При реалізації національного проекту «Здоров'я» (найбільш витратною частиною якого була закупівля медичного обладнання) була відтворена радянська модель з лімітами та фондами, яка виявилась вкрай неефективною та не корелювала з конкретними потребами кожної медичної установи.

На даний час національні проекти як управлінський інститут в Росії скасовано та перетворено на відповідні державні програми.

У Китаї зазвичай програми модернізації позиціонувалися як національні проекти. Один з таких проектів – «Одна країна – два режими. Остаточне об'єднання Батьківщини» (програма інтеграції Гонконгу й Макао і Тайваню). В 1994 р. в Китаї було опубліковано довгострокову програму розвитку «Програма XXI», у наступні роки ця програма оновлювалася й актуалізувалася, зокрема оновлювалися цільові орієнтири й коригувалися засоби їхнього досягнення. Крім того, Китай реалізує «ідеологію «Трьох представників». Йдеться про комплекс цілеспрямованих заходів, що має на меті забезпечити формування середньозаможного суспільства, проведення модернізації соціалістичного будівництва, а також конкретні завдання у сфері освіти, культури тощо.

Використання національного проекту як міжгалузевої національної програми із відповідною міжвідомчою координацією відбувається у відповідь на структурні виклики всередині країни та зростання економічної конкуренції між державами на світовому ринку. Такий погляд на реалізацію національних проектів нині спостерігається в низці країн.

У Австралії інфраструктурні національні проекти з назвою «Національна мережа» покликані забезпечити якісно новий рівень комунікацій усередині держави. Ці проекти передбачають об'єднання зусиль різних галузей та охоплюють різні інфраструктурні об'єкти – автомобільні дороги, залізниці тощо. Проекти «Національної мережі» є складовою Національної будівельної програми.

У Данії низка національних проектів були об'єднані загальною національною програмою «Цифрова Північна Данія». Основним органом керування національною програмою була дирекція, що складалася з виконавчого комітету, ради директорів і проектних груп, відповідальних за конкретні напрямки в рамках національної програми. Виконавчий комітет здійснював оперативне керування, рада директорів відповідала за забезпечення регіональної підтримки просування проектів.

У Бразилії національні проекти наповнювали конкретним змістом урядову програму «Бразилія в дії». За реалізацію цих проектів відповідали робочі групи, у які входили представники відповідних міністерств, різних державних органів, наукових інститутів, а також залучалися представники великого бізнесу.

Значного поширення у міжнародній практиці набула розробка національних проектів як інвестиційних проектів державного значення. Проте їхня реалізація має не завжди однозначні характеристики, оскільки поряд із реалізацією вибіркового національного інвестиційного проекту багато країн не відокремлюють реалізацію певних інвестиційних проектів із системою заходів на покращення загального інвестиційного клімату в країні.

В Китаї також реалізовувалися великі інвестиційні проекти. «Проект передачі електроенергії із Заходу на Схід» (116 млрд юанів), «Проект транспортування природного газу із Заходу на Схід» (300 млрд юанів) і «Проект відведення води з Півдня на Північ» (156 млрд юанів) – основні стратегічні проекти китайського уряду, здійснені в першій декаді нового сторіччя, спрямовані на те, щоб змінити загальний стан економічного розвитку і забезпечити раціональний перерозподіл національних ресурсів².

² Major National Projects. China Through a Lens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.china.org.cn/english/features/China2004/106987.htm>

Важливим національним проектом стало будівництво найбільшої у світі гідроелектростанції «Три ущелини» на р. Янцзи. Будівництво ГЕС розпочалося у 1992 р., а офіційне введення в експлуатацію відбулося 4 липня 2012 р. За експертними оцінками, загальний обсяг інвестицій склав близько 25 млрд дол., з яких понад 10 млрд дол. використані безпосередньо на будівництво, приблизно така ж сума – на відселення, і близько 6 млрд дол. – у якості процентів за кредити.

Статус національного проекту мало також завершено у 2006 р. будівництво найбільш високогірної у світі Цинхай-Тибетської залізниці протяжністю 1142 км, яка забезпечила залізничний зв'язок з Лхасою (що має не тільки економічне, але й велике політичне значення).

В Ірландії діє національний План розвитку на 2007-2013 рр. «Ірландія, що змінюється. Краща якість життя для всіх». Загальний бюджет плану становить 184 млрд євро. План містить основні перспективні напрямки інвестування коштів, а також проекти, які підтримуються приватними компаніями й міжнародними фондами фінансування.

У Сербії Національний інвестиційний план встановлює обсяги фінансування й перелік пріоритетних проектів будівництва житла.

В Індії реалізується низка національних проектів, як: Національний проект органічного сільського господарства, Національний проект розвитку сільських закладів охорони здоров'я і т. д. Зокрема, Національний проект розвитку автомобільних доріг покликаний забезпечити країну сучасною, безпечною, високотехнологічною дорожньою інфраструктурою, тим самим підвищуючи добробут і рівень життя людей. У якості співінвесторів у проекті беруть участь також міжнародні організації. Національні проекти в Індії визначають рамкові умови участі для зацікавлених компаній, містять переліки конкретних об'єктів, планові терміни виконання робіт, вартість робіт тощо.

Управління національними проектами в більшості випадків покладається на спеціально створювані дирекції, що знаходяться під контролем з боку держави, але користуються автономією в оперативному управлінні проектами. Моніторинг ходу реалізації національних проектів, як правило, здійснюється з боку координуючого державного органу, який має інформацію про досягнення затверджених значень індикаторів, а також даними бухгалтерського обліку, що дозволяють оцінити правомірність використання коштів.

Зокрема, у Данії основним органом управління національною програмою «Цифрова Північна Данія» була дирекція, до складу якої входили виконавчий комітет, рада директорів та проектні групи, відповідальні за конкретні напрями в рамках національної програми. Виконавчий комітет здійснював оперативне управління, а рада директорів відповідала за забезпечення регіональної підтримки просування проектів. Моніторинг реалізації проектів здійснювався секретаріатом програми. Успішним проектам надавалась широка інформаційна підтримка та сприяння у пошуку фінансових джерел для розширення діяльності. Для менш успішних здійснювалось коригування поставлених цілей, підходів до їх досягнення та цільових показників.

В Росії для управління пріоритетними національними проектами указом Президента було створено Раду з реалізації пріоритетних національних проектів і демографічної політики. До складу Ради увійшли державні службовці, представники місцевого самоврядування, бізнесмени, експерти – усього понад 50 осіб. Головою Ради особисто став Президент. Також відповідальним за реалізацію національних проектів став керівник Адміністрації Президента Російської Федерації, призначений першим заступником голови Ради.

В 2010 р. Раду з реалізації пріоритетних національних проектів і демографічної політики було перетворено на Комісію при Президентові Російської Федерації щодо реалізації пріоритетних національних проектів і демографічної політики.

Керівними державними органами з реалізації програм були визначені: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Міністерство регіонального розвитку, Міністерство сільського господарства. Також у реалізації національних проектів беруть участь такі співвиконавці та координатори: Федеральне медико-біологічне агентство, Науково-координаційна рада з питань освіти і науки, Об'єднана дирекція по реалізації інвестиційних програм Міністерства регіонального розвитку РФ, Федеральна служба з ветеринарного і фітосанітарного нагляду тощо.

У Бразилії управління проектами в рамках урядової програми «Бразилія в дії» займалися робочі групи, в які входили представники відповідних міністерств, різних державних органів, наукових інститутів, а також залучались представники великого бізнесу. Очолювали групи менеджери проектів – державні службовці. Для якісного моніторингу проектів була створена спеціальна інформаційна система, що містить повні відомості про поточний стан проектів і хід їх

виконання в режимі реального часу. Дані моніторингу слугували основою для щорічної оцінки проектів з боку менеджерів, галузевих міністерств і Міністерства планування.³

В Індії статус «національний» надається окремим проектам згідно з рішенням створеного центральним урядом Національним керівним комітетом з національних проектів (National Steering Committee for National Projects). В межах своїх повноважень такі рішення (у відповідності до загального рішення Національного комітету) можуть приймати аналогічні комітети при окремих міністерствах (High Powered Steering Committee for National Project). Зокрема, така практика широко використовується Міністерством водних ресурсів. Ще на першому засіданні керівного комітету міністерства (серпень 2009 р.) було прийнято рішення, що спочатку лише один проект від кожного штату країни в категорії міжрегіональних проектів (в які залучені 2 або більше штатів) може бути включений до програм фінансування за схемою національних проектів. Будь-який новий проект у цій категорії повинен розглядатися лише після завершення поточного проекту⁴. Також встановлено, що до національних відносяться проекти, які відповідають хоча б одному з критеріїв: міжнародні проекти, які мають загальнонаціональне значення та вимагають укладання міжнародних угод; міжрегіональні проекти з площею зрошених земель понад 200 тис. га, а також (в окремих випадках) міжрегіональні проекти, щодо яких не досягнуто угоди щодо розподілу фінансування та іншої відповідальності між окремими штатами.⁵

Наприкінці 2011 р. уряд Індії висловив наміри створити Національну інвестиційну раду (National Investment Board) на чолі з прем'єр-міністром для здійснення моніторингу за найбільшими інвестиційними проектами (обсягом понад 10 млрд рубль – приблизно 200 млн дол., яких нараховується понад 100) за прикладом таких країн, як Японія, Індонезія Малайзія та Таїланд.⁶

Підсумовуючи міжнародний досвід реалізації загальнонаціональних проектів, можна зробити висновок, що загальним правилом для їх розробки та реалізації є забезпечення **єдності цілей і принципів регіональних та галузевих антикризових програм загальнонаціональним цілям соціально-економічного розвитку, у зв'язку з цим провідну роль в їх підготовці та реалізації відіграють відповідні міністерства та відомства.** І загальнонаціональні, регіональні програми орієнтовані не лише на оптимальне використання наявних матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, але й на пошук, введення в дію раніше не використовуваних резервів і можливостей, на успішне вирішення соціальних проблем.

Поряд з цим, типові особливості організації системи державного управління для будь-якої країни спонукають уряди країн поступово відмовлятися від фрагментарного національного проектування. На сьогодні найбільшого поширення набувають технології стратегічного планування і управління соціально-економічним розвитком, що тим чи іншим чином поглинають закладені у національні проекти заходи щодо реформування національного господарства.

У країнах світу практикується три основні організаційні практики стратегічного планування і управління розвитком.

Перша практика (Велика Британія) зорієнтована на укладання угод органами державної влади між собою і з організаціями комерційного сектору щодо надання адміністративних послуг. Структурно вона відображається в урядовій програмі реформ «Модернізація управління», що складається з двох рівнозначних частин (підпрограм): програма «Приязне управління» (*Joined-Up Government Programme*) та типових правил з координації «Угоди щодо державних послуг» (*Public Service Agreements*). До її первинних інструментів належать вертикальні і горизонтальні угоди щодо проблемних питань в управлінні суспільними справами. Ключовими дійовими особами виступають безпосередні виконавці (надавачі адміністративних послуг), державні установи (агенції) та аудиторські компанії чи окремі аудитори.

Технологічно ця структура полягає у рівневому запровадженні стратегічних планів на основі стратегічного корпоративного плану (бізнес-плану), що поділяється за структурою на: 1) плани

³ Цели развития тысячелетия и национальные проекты – стратегический выбор России / Институт комплексных стратегических исследований. – М., 2006. – С. 7.

⁴ National Projects. India Current Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://indiacurrentaffairs.org/national-projects/>

⁵ Guidelines for Implementation of National Projects [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wrmin.nic.in/writereaddata/linkimages/NProjects572133778.pdf>

⁶ National Investment Board to monitor mega projects: Chidambaram [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thehindubusinessline.com/industry-and-economy/economy/national-investment-board-to-monitor-mega-projects-hidambaram/article4150249.ece>

показників; 2) окремі функціональні плани; 3) індивідуальні цільові показники⁷. Загалом, британський підхід визнається досить складною системою стратегічного управління і, відповідно, планування, що надмірно акцентує увагу на ролі прем'єр-міністра, політичній складовій вироблення політики держави зводить координацію та підвищення рівня професіоналізму в системі органів державної влади до контексту діяльності уряду. Тобто, зміщує акценти з середньо- та довгострокового планування до відстеження поточної ситуації та узгодження позицій на їх основі щодо стратегічних проблем⁸.

Друга практика (Ірландія – взірцева для країн ЄС) відображає загальнообов'язкове стратегічне планування і управління, що вибудовується на розробці стратегій розвитку і відповідних програм їх реалізації. Вони ініціювалися, в першу чергу, для розвитку неурядового сектору (громадські організації) з метою залучення їх до соціально-економічного розвитку країни, надання громадянам якісних адміністративних та суспільних послуг, а також забезпечення максимальної ефективності та результативності розпорядження наявними ресурсами⁹.

Реформа в Ірландії розпочалася у 1994 р. з ініціативи «Стратегічне управління» (*Strategic Management Initiative*). За цією ініціативою стратегічні документи було зведено до типових зразків, що знайшло відображення у новій урядовій програмі «Надання кращого управління» (*Delivering Better Government, 1995*). На сьогодні, ініціативу було продовжено «Програмою загальної модернізації» (*The General Modernisation Programme, 2004*). Відповідно до неї, центральні органи державної влади зобов'язані розробляти і затверджувати стратегії. Річні плани, відповідно до стратегії, і бюджетні запити (власне підґрунтя стратегії) розробляються на середньому управлінському рівні органів державної влади (управліннями, відділами тощо). Розподіл функцій вироблення політики та безпосередньо її втілення відбувається у фазі складання концепції політики, що відповідає повноваженням певного міністра, який і є відповідальним за пріоритети визначеної політики та розробку відповідних регулятивних актів щодо досягнення результату політики.

Третя практика (США як, власне, фундатори сучасного стратегічного планування) концентрується на федеральних департаментах (міністерствах) і агенціях (відомствах). Практика отримала поширення в США після затвердження Сенатом закону «Про ефективність і результати діяльності Уряду» (*The Government Performance and Results Act - GPRA, 1993*). На відміну від попередніх ініціатив, спрямованих на досягнення стрункості адміністрування, таких як Система програмування, планування та складання бюджету (*The Programming, Planning, Budgeting System*) чи Управління за цілями (*The Management by Objectives*), закон гарантує поєднання процесу планування і бюджетування, де плани будуються на відповідності завдань фінансовим можливостям. Процес запровадження цього акту відбувався не одразу на всіх адміністративних рівнях та структурних одиницях центральних органів державної влади (ЦОВВ), а встановлювався пілотний чотирирічний період.

Метою запровадження GPRA було створення чіткого зв'язку між фінансовими ресурсами й результатами діяльності органів державної влади. Політичними підставами до його запровадження було встановлення і закріплення відповідальності ЦОВВ за державну політику у сферах їх компетенції. Вони залишаються ключовими дійовими особами. Визначальними інструментами за такого підходу є стратегічні плани ЦОВВ з їх наступною градацією та специфікацією.

Окремо варто зауважити на практиці Європейського Союзу. Останній не має ані уніфікованих методик стратегічного планування і управління як механізму в державному управлінні, ні системи стратегічного планування і управління з точки зору чіткого нормативного закріплення вимог до його впровадження. Акцент зміщений у площину кінцевих вимог до результатів певної політики в майбутньому, її оцінювання передбачає лише встановлення показників результату та ефективності. Національні уряди самостійно визначають, у який спосіб ці показники будуть досягнуті та з якою інтенсивністю по роках.

Практика ЄС – скоріше повсюдне оцінювання, аніж стратегічне планування і управління. Зовнішніми атрибутами є затвердження директивами і регламентами ЄС конкретних уніфікованих індикаторів та вимог до країн-членів. Як наслідок, основними дійовими особами є комісари

⁷ Нижник Н. Стратегічне планування в діяльності органів місцевого самоврядування Великої Британії / Н. Нижник, О. Ігнатенко, В. Тимків // Вісник НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 439-440.

⁸ James O. The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance / O. James // Public Administration – 2004. – Vol. 82. – No. 2. – P. 397-419.

⁹ Evaluation of the Progress of the Strategic Management Initiative / Delivering Better Government Modernization Programme. – Dublin: PA Consulting Group, 2002.

Європейської Комісії, міністри країн-членів і аудиторські компанії чи окремі аудитори, залежно від рівня складності оцінки.

До специфічних практик належить досвід Швейцарії та Фінляндії. Особливостями їхніх підходів є їх реалізація без глибокого перегляду адміністративної структури органів державної влади. Стратегічне планування і управління має стримані форми і здійснюється переважно на основі програмування розвитку (Фінляндія) чи бюджетування (Швейцарія).

У організаційному контексті у світовій практиці переважають повсюдний (Ірландія, США), горизонтальний (Велика Британія, Швейцарія) та вертикальний (Фінляндія) підходи. Відмінність між ними полягає у виборі виконавців, які пропонують відповідні складові за своїм напрямом державної політики. У першому випадку – це ЦОВВ, їх структурні підрозділи з наступною проекцією на нижчий управлінський рівень і, в якості пропозицій, на вищий, у другому – органи місцевої влади та окремі структурні підрозділи ЦОВВ, у третьому – секретаріат уряду (уповноважений орган), що здійснює планування і оцінювання планів на основі міжгалузевої міжміністерської координації. Як правило, кожен підхід передбачає уніфіковану законодавчу базу, єдиний закон про стратегічне планування (форми бюджетування, програмування тощо) і наявність видимої пов'язаності планів роботи ЦОВВ з загальними і регіональними стратегіями розвитку.

Таким чином, розвиток систем стратегічного планування, їхній вплив на систему державного управління окремих країн мають спільні тенденції і риси, обумовлені зростанням рівня конкуренції у світі, появою нових викликів та результатами науково-практичних розробок у цій сфері, потребою заощадження наявних ресурсів та їх раціонального і обґрунтованого використання.

Характерною особливістю початку запровадження стратегічного планування є перегляд системи бюджетування відповідно до цілей державних установ, країни чи регіонів. Внаслідок цього виникла потреба в подальшій розробці документів програмного та планового характеру, концентрації ресурсів, їх жорсткому обліку та контролі, визначенні чітких кількісно обмежених цілей, завдань, усвідомленні бачення і формулювання стратегій.

Спільною особливістю кожної зі згаданих стратегій, розроблених на основі попередніх законів (фактично – стратегічних бачень майбутнього країн), є їх зовнішня спрямованість, позиціонування держав у міжнародному середовищі. Відмінності простежуються в двох аспектах – рівні обов'язковості та наявності уніфікованих методик запровадження стратегічного планування в державному управлінні. Це, в свою чергу, нашоє на думку про незавершеність розвитку прикладних параметрів застосування стратегічного планування саме в державному управлінні, що віддає перевагу скоріше використанню елементів стратегічного планування, ніж його цілісному процесу.

Тому у практичній площині запровадження стратегічного планування і управління в соціально-економічних системах супроводжувалося низкою параметрів, що пов'язувалися з вибором конкретного інструментарію стратегічного планування, встановленням ролі дійових осіб (ключових) і, відповідно, виробленням певної уніфікованої практики загального втілення. Вони протягом загального «тестового» періоду м'якого запровадження чи у пілотній сфері апробувалися на придатність їх використання в окремій сфері відання органів державної влади. І лише потім набували ознак певної специфічної для окремих країн форми стратегічного планування і управління.

Для таких країн як США та Ірландія це відобразилося у повсюдному коригуванні системи управління. У Російській Федерації закріплені лише елементи стратегічного планування з різним ступенем використання в кожній з країн. Проте у країнах Європейського Союзу, Великобританії та Швейцарії взагалі відсутня пряма регламентація процесу. Фактично, відстежується тільки «вхід – вихід» та пропонується певний набір інструментів в межах цього відстеження. Як правило, стратегічне планування і управління ґрунтується на бюджетуванні та заощадженні ресурсів під час реалізації державно-владних повноважень органами державної влади, реалізації тих чи інших програм (включаючи галузеві) щодо соціально-економічного розвитку країни. Таким чином, можемо з впевненістю сказати про превалювання в міжнародній практиці запровадження стратегічного планування і управління чотирьох основних процесів його реалізації: бюджетування, планування, оцінювання та узгодження позицій, що часто працює не на основі законодавства, а завдяки відповідним національним традиціям, політичній і поведінковій культурі.

2. НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Інституційно-правові засади реалізації національних проектів

Політика реалізації національних проектів була запроваджена у 2010 р. за ініціативою Президента України В.Ф. Януковича. Її метою визначено забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави проектів, прискорення відновлення економіки та переходу до її сталого зростання¹⁰. Кабінету Міністрів України було поставлено завдання опрацювати питання щодо сприяння держави у реалізації в Україні проектів із чотирьох розглянутих і підтриманих Комітетом з економічних реформ пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку:

- «Нова енергія» (проекти, що передбачають використання альтернативних джерел енергії або диверсифікацію постачання енергоносіїв в Україну);
- «Нова якість життя» (проекти, спрямовані на розв'язання проблеми забезпечення громадян доступним житлом, створення умов для здобуття громадянами якісної освіти, поліпшення медичного обслуговування, забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля);
- «Нова інфраструктура» (проекти, спрямовані на підвищення ефективності використання транзитного потенціалу України);
- «Олімпійська надія – 2022» (проекти, спрямовані на підтримку олімпійського руху в Україні, розвитку спорту вищих досягнень).

Для нормативно-правового забезпечення політики реалізації національних проектів Кабінетом Міністрів України розроблено і прийнято низку документів. Зокрема, затверджено Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти), в якому визначено, що **«національний проект – проект із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, що має стратегічно важливе значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку окремої галузі реального сектору економіки, розвитку регіону, розв'язання соціальних проблем, а також впливає на покращення якості життя громадян України»¹¹.**

Національні проекти були визначені як практична основа для здійснення економічних реформ в країні, залучення значних обсягів інвестицій та запровадження інноваційної моделі управління економічним розвитком. Базовими принципами роботи над національними проектами визначено забезпечення системного впливу на економіку України, пріоритет приватних інвестиційних коштів над бюджетними в реалізації проектів, проектний менеджмент в державному управлінні, партнерство з провідними світовими компаніями у відповідних сферах, прозорий відбір керівників проектних груп та обов'язковість тендерних процедур, чітко визначений термін реалізації. Більшість національних проектів повинні реалізуватись на основі моделей державно-приватного партнерства.

¹⁰ Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку: указ Президента України від 08.09.2010 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>

¹¹ Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти): постанова КМУ від 08.12.2010 р. № 1255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>,

Відповідальним органом із управління національними проектами у системі центральних органів виконавчої влади є Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект), яке було створене 9 грудня 2010 р. шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку. Держінвестпроект є також відповідальним за забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності¹². На регіональному рівні реалізацію завдань щодо просування національних проектів забезпечують 27 державних бюджетних установ – регіональних центрів з інвестицій та розвитку. Крім того, для безпосереднього управління окремими національними проектами у сфері управління Держінвестпроекту створено 13 державних підприємств.

Спочатку Кабінетом Міністрів України було затверджено перелік із 11 національних проектів у рамках визначених пріоритетних напрямів, для роботи над якими Держінвестпроект разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади були утворені спільні робочі групи з відбору проектів, які є складовими проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів)¹³. Надалі перелік національних проектів було розширено, визначено новий пріоритетний напрям національного проектування – «Агроперспектива» та обґрунтовано окремі складові національних проектів.

Станом на початок 2013 р. перелік проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів) містить 5 пріоритетів, в рамках яких виділено 16 національних проектів. В межах 7 національних проектів виділено 21 складову національних проектів (табл. 2).

Таблиця 2

Національні проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) та їхні складові

I	ПРІОРИТЕТ «НОВА ЕНЕРГІЯ»
1.	НП «LNG Україна» – морський термінал з приймання скрапленого природного газу
	СКЛ «LNG-термінал»
	СКЛ «LNG-ресурс»
2.	НП «Енергія природи» – будівництво комплексу вітрових, сонячних та малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива
	СКЛ «Використання біомаси та водо вугільного палива з метою енергоефективності»
	СКЛ «Теплий дім»
	СКЛ «Екосвітло»
II	ПРІОРИТЕТ «НОВА ЯКІСТЬ ЖИТТЯ»
3.	НП «Доступне житло» – система проектів комплексного будівництва доступного житла
4.	НП «Нове життя» – нова якість охорони материнства та дитинства
5.	НП «Чисте місто» – система комплексів з переробки твердих побутових відходів
6.	НП «Якісна вода» – забезпечення населення України якісною питною водою
	СКЛ «Створення мережі постачання якісної питної води населенню»
	СКЛ «Організація виробництва водоочисних систем та їх компонентів»
7.	НП «Відкритий світ» – створення інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня на базі технологій радіозв'язку четвертого покоління (4G)
	СКЛ «Освітня мережа (4G)»
	СКЛ «Електронний учитель»
	СКЛ «Освітня хмара»
	СКЛ «Новий учитель»
	СКЛ «Електронне урядування»
8.	НП «Місто майбутнього» – формування стратегічного плану та системи проектів розвитку міста
	СКЛ «Київ Сіті»

¹² 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>

¹³ Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти): постанова КМУ від 08.12.2010 р. № 1256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010-%D0%BF>

	СКЛ «InterMedicalEcoCity»
	СКЛ «Технополіс «П'ятихатки»
9.	НП «Вчасна допомога» – утворення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій для зменшення часу прибуття бригад швидкої медичної допомоги»
III	ПРІОРИТЕТ «НОВА ІНФРАСТРУКТУРА»
10.	НП «Повітряний експрес» – залізничне пасажирське сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт "Бориспіль" і будівництво інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону
	СКЛ «Організація залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль»
	СКЛ «Міська кільцева автомобільна дорога навколо м. Києва»
	СКЛ «Будівництво дороги від Подільського мостового переходу через р. Дніпро в м. Києві»
11.	НП «Технополіс» – створення інфраструктури інноваційного розвитку та високих технологій
12.	НП «Індустріальні парки України» – створення промислово-виробничої інфраструктури
IV	ПРІОРИТЕТ «ОЛІМПІЙСЬКА НАДІЯ – 2022»
13.	НП «Олімпійська надія – 2022» – створення спортивно-туристичної інфраструктури
	СКЛ « Львів – олімпійське місто»
	СКЛ «Спортивний курорт «Тисовець»
	СКЛ «Боржава – резорт»
V	ПРІОРИТЕТ «АГРОПЕРСПЕКТИВА»
14.	НП «Зерно України» – модернізація галузі зерновиробництва та нарощування її експортного потенціалу
15.	НП «Відроджене скотарство» – забезпечення продовольчої безпеки в частині виробництва молочної продукції та яловичини, збільшення експортного потенціалу галузі тваринництва
16.	НП «Зелені ринки» – розбудова мережі оптових ринків сільськогосподарської продукції та задоволення споживчого попиту населення

У 2011 р. з метою забезпечення єдиного державного обліку національних проектів і їх складових прийнято рішення про створення Державного реєстру національних проектів, затверджено положення про порядок формування, ведення і користування банком даних національних проектів і їх складових¹⁴.

В останню редакцію постанови Кабінету Міністрів України, якою визначається перелік національних проектів, не включено національний проект «Дунайський коридор», яким передбачалося сприяння розвитку транспортного сполучення та судноплавства в дунайському регіоні.

З метою проведення роботи по ознайомленню потенційних іноземних інвесторів з Національними проектами Держінвестпроект протягом 2011-2012 рр. провів за кордоном понад 30 спеціальних заходів щодо презентації таких проектів («роуд-шоу») в майже 20 країнах світу. Зокрема, 19 «роуд-шоу» було проведено у 2011 р. та 14 – у 2012 р. «Роуд-шоу» проводились не тільки в країнах, які є помітними інвесторами в українську економіку (Австрія, Німеччина, Польща, Росія, Туреччина, США, Франція), але і в таких, інвестори яких поки що не виявляли особливої зацікавленості у здійсненні вкладень у вітчизняну економіку (Бразилія, Гонконг, Катар, Кувейт, ОАЕ, Саудівська Аравія тощо). В деяких з цих країн презентації проводились в кількох містах (США, Німеччина, Японія), а у Вашингтоні та Стамбулі презентації проводились як у 2011 р., так і у 2012 р.

2.2. Перші підсумки і проблеми запровадження національних проектів в Україні

Заходи щодо запровадження національних проектів здійснюються в Україні з різною інтенсивністю. Лише за трьома проектами розпочалась стадія практичної реалізації, ще шість проектів знаходяться на стадії розробки техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО)¹⁵.

Зокрема, здійснюється практична реалізація національного проекту «**Нове життя**», яким передбачено створення до 2014 р. 27 регіональних перинатальних центрів і забезпечених їх сучасним обладнанням. В 2012 р. відкрито 8 перинатальних центрів: у Кіровограді, Києві (фінансування

¹⁴ Про затвердження Положення про Державний реєстр національних проектів: постанова КМУ від 19.09.2011 р. № 999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/999-2011-%D0%BF>

¹⁵ Параграф побудований на даних, наданих Держінвестпроект, а також розміщених на офіційному Інтернет-сайті Агентства – Авт.

здійснювалось за рахунок місцевого бюджету), Харкові, Донецьку, Дніпропетровську, Житомирі, Сімферополі та Полтаві. На реалізацію проекту за бюджетною програмою 6301130 «Заходи щодо створення мережі регіональних перинатальних центрів, забезпечених інноваційними технологіями та сучасним обладнанням», а саме на реконструкцію, технічне переоснащення, забезпечення інноваційними технологіями та сучасним обладнанням Держінвестпроектотом України спрямовано відкритих асигнувань у сумі 360 123,8 тис. грн, з яких розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня освоєно 304 480,8 тис. грн. Протягом I кварталу 2013 р. заплановано відкрити ще 5 перинатальних центрів: у Рівненській, Хмельницькій, Луганській, Запорізькій та Тернопільській областях. Для подальшої реалізації національного проекту «Нове життя» Законом України «Про державний бюджет на 2013 рік» Держінвестпроектотом України передбачено видатки у сумі 341 411,8 тис. грн для виконання соціальної ініціативи Президента України в частині створення регіональних перинатальних центрів у м. Києві, Київській, Чернівецькій, Черкаській, Львівській, Херсонській і Волинській областях.

У 2012 р. розпочато реалізацію пілотного проекту в рамках національного проекту «**Відкритий світ**», який передбачає започаткування та реалізацію пілотного проекту, пов'язаного із створенням в регіонах України інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня на базі технологій радіозв'язку четвертого покоління 4G. Зокрема, проведено навчання вчителів з понад 700 шкіл, проводиться робота над створенням веб-порталу єдиного національного інформаційного освітнього середовища, на якому будуть розміщені мультимедійні інтерактивні уроки. Підписано меморандуми з компаніями «Huawei» та «Viettel» щодо участі в реалізації проекту.

Національний проект «**Вчасна допомога**» передбачає будівництво національної системи «єдиних регіональних оперативно-диспетчерських центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф». У жовтні 2012 р. затверджено попереднє ТЕО проекту. На виконання бюджетної програми КПКВК 6301150 «Заходи щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використання сучасних GPS-технологій» Держінвестпроектотом України було передано бюджетних призначень у сумі 40 000,0 тис. грн, з яких використано 36 517,5 тис. грн на виготовлення проектно-кошторисної документації. У грудні 2012 р. укладено договір між ДП «Національний проект «Нове життя» (як підприємством, відповідальним за реалізацію даного національного проекту) та ЗАТ «Науково-виробнича компанія R.I.S.K.» (партнером та відповідальним за реалізацію проектів компанії «Avaya» на території СНД) про виконання робіт з проектування системи оперативно-диспетчерських служб та її складових частин в рамках національного проекту.

Національний проект «**Чисте місто**» передбачає будівництво сучасних комплексів з переробки твердих побутових відходів. За даним проектом затверджено попереднє ТЕО, яким визначено 10 міст, які стали складовими проекту: Київ, Харків, Тернопіль, Чернівці, Хмельницький, Суми, Кіровоград, Дніпропетровськ, Вінниця та Полтава.

Реалізація національного проекту «**Якісна вода**» передбачає забезпечення населення України якісною питною водою за допомогою створення мережі автоматичних фільтрів води колективного користування (для очищення та продажу питної води). Національним проектом «Якісна вода» передбачено встановлення близько 700 пунктів очищення води, в першу чергу, в закладах соціальної сфери. У червні 2012 р. відбулась публічна презентація ТЕО проекту, у жовтні підписано Рамкову угоду між підрядною організацією ТОВ «Дві дороги» та інвестиційною компанією Eco Tree S.A. щодо реалізації проекту. Планується поетапна реалізація проекту – до першої черги обрано міста Луганськ, Маріуполь, Одеса, Запоріжжя та Алчевськ. В листопаді 2012 р. встановлений перший водомат в місті Одеса.

Національний проект «**Місто майбутнього**» передбачає формування стратегічного плану та системи проектів розвитку міста. В рамках національного проекту визначено складові: «Київ Сіті» – проектування нового бізнес-гуманітарного центру з метою зменшення навантажень на історичний центр міста» в м. Київ; «Технополіс П'ятихатки» – створення на існуючій науково-виробничій базі нового технополісу в м. Харкові; «ІнтерМедікалЕкоСіті» – створення нового реабілітаційного цілорічного курортного містечка в Генічеському районі Херсонської обл.; «Східний Крим» – розробка системи проектів розвитку курортної території в АР Крим.

На початок 2013 р. підготовлено та оголошено тендер на розробку ТЕО національного проекту «Місто майбутнього». На 2013 р. заплановано розпочати впровадження проекту «Місто майбутнього» в Автономній Республіці Крим, Харківській, Херсонській областях та м. Київ.

У 2011 р. було затверджено попереднє ТЕО національного проекту «**Доступне житло**». Проте у зв'язку з реалізацією Мінрегіоном України бюджетної програми 2751190 «Надання державної

підтримки для будівництва (придбання) доступного житла» було прийнято рішення ініціювати виключення з переліку національних проектів проекту «Доступне житло».

Національний проект **«Енергія природи»** передбачає будівництво комплексу вітрових, сонячних та малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива. В рамках реалізації національного проекту «Енергія природи» та його складових у 2012 р. в Приазовському районі Запорізької області введено в експлуатацію 20 установок Ботієвської вітроелектростанції (ВЕС) компанії ТОВ «ДТЕК». У 2013 р. заплановано запуск другої черги електростанції потужністю 110 МВт. Ведуться роботи з будівництва двох інших ВЕС майбутнього вітропарку «ДТЕК Приазовський» в Запорізькій області – Приморської та Бердянської. Повне введення в експлуатацію трьох станцій вітропарку «Приазовський» загальною потужністю 550 МВт прогнозується до кінця 2015 р. Станом на початок 2013 р. цілісне ТЕО національного проекту «Енергія природи» не розроблено.

У рамках реалізації національного проекту «Енергія природи» в Одеській області реалізується проект з будівництва сонячних електростанцій загальною потужністю 220 МВт (Арцизький, Білгород-Дністровський, Кілійський, Ренійський, Болградський, Біляєвський райони), впроваджуються проекти з використання енергії вітру (Овідіопольський, Татарбунарський райони).

Національний проект **«LNG Україна»** передбачає створення інфраструктури постачання зрідженого природного газу в Україну. У серпні 2012 р. затверджено попереднє ТЕО, розроблене іспанською компанією «Сокоїн». У листопаді 2012 р. підписано угоду про співпрацю з компанією Excelerate Energy (США), яка створює умови для реалізації I етапу проекту з використанням FSRU технології та розпочато будівництво газопроводу, що з'єднуватиме LNG-термінал із газотранспортною системою України. Ведеться робота з розробки проектно-кошторисної документації проекту.

Реалізацію проекту «LNG Україна» в Одеській області розпочато 26 жовтня 2012 р., у т. ч. розпочато будівництво газопроводу для підключення майбутнього LNG-терміналу до газотранспортної системи України.

Метою національного проекту **«Повітряний експрес»** є розбудова залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль», а також будівництво інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону». У рамках національного проекту «Повітряний експрес» за складовою «Організація залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» підписано технічну угоду з компанією «СМЕС» (КНР) та очікується отримання першого траншу від Експортно-імпортного банку Китаю. Компанією «Zagore Construcões e Engenharia SA» (Португалія) розроблено ТЕО складової проекту «Міська кільцева автомобільна дорога навколо м. Києва від вул. Столичне шосе до автомобільної дороги М-03 Київ – Харків – Довжанський на ділянці Київ-Бориспіль», проведено його презентацію.

Національний проект **«Технополіс»** передбачає створення в регіонах інфраструктури інноваційного розвитку та високих технологій. За національним проектом «Технополіс» затверджено попереднє ТЕО проекту. Міжвідомча робоча група визначила «BIONIC HILL» складовою національного проекту. Укладено рамкову угоду щодо залучення інвестицій з компанією «Bionic Development». Ведеться робота щодо визначення складових в містах: Дніпропетровськ, Донецьк, Харків та Львів.

Національний проект **«Індустріальні парки України»** зорієнтований на створення промислово-виробничої інфраструктури з метою залучення інвестиційних ресурсів на внутрішній ринок країни, активізації структурно-інноваційних зрушень в економіці України. Для реалізації національного проекту «Індустріальні парки України» здійснено попередній аналіз ділянок для розміщення індустріальних парків в різних регіонах України, проаналізовано та включено до бази даних проекту 8 заявок ініціаторів на включення до переліку пілотних індустріальних парків. У зв'язку з відсутністю бюджетного фінансування ТЕО національного проекту «Індустріальні парки» не було розроблене.

За національним проектом **«Олімпійська надія – 2022»** затверджено попереднє ТЕО проекту, розроблене компанією «PROPROJEKT Planungsmanagement & Projektberatung GmbH» (Німеччина). Відібрано складові національного проекту: «Львів – олімпійське місто», «Спортивний курорт Тисовець», «Боржава-резорт». В рамках реалізації складової проекту «Боржава-резорт» підписано меморандум з компанією Oreh Loisirs (Швейцарія). Також підписано меморандум про наміри вивчити можливість інвестиції у забезпечення курорту з компанією Renwag Paninvest Holding. Крім цього, досягнуто домовленості з компаніями Recre-Action & Manfred Handler, Sinomash, Ecosign, Geode, Altus, Abest щодо участі у реалізації національного проекту.

За національним проектом **«Відроджене скотарство»** затверджено попереднє ТЕО проекту «Село майбутнього», який передбачає створення за рахунок зовнішніх інвестицій селекційно-генетичного центру з трансплантації ембріонів високопродуктивних племінних корів і будівництво в Харківській області нового високотехнологічного аграрно-промислового комплексу з виробництва м'ясо-молочної і плодоовочевої продукції та побудови сучасної соціально-побутової інфраструктури для забезпечення комплексу висококваліфікованими фахівцями. Спільно з Харківською облдержадміністрацією ведеться робота з визначення інвестора і підготовки до підписання інвестиційного договору щодо реалізації складової національного проекту «Село майбутнього».

Таким чином, більшість національних проектів на сьогодні 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 низку управлінських ризиків, що були знехтувані ще на початку організації процесу з інституціоналізації такої форми програмування в Україні.**

В першу чергу слід відзначити абсолютне переважання державного фінансування національних проектів. І визначені національні проекти, і державні підприємства, що покликані ці проекти просувати та реалізовувати завдяки співфінансуванню, зокрема за рахунок пошуку прямих та/чи пакетних іноземних інвестицій, фінансуються виключно з державного бюджету. Жодних зовнішніх джерел щодо спільного забезпечення не віднайдено. Виникають побоювання щодо ефективності розподілу державних ресурсів у реалізацію обраних проектів.

З державного бюджету через Держінвестпроект у 2011 р. із загального фонду забезпечення інвестиційних проектів лише 37 % (390,8 млн грн) асигнувань спрямовано безпосередньо на інвестиційні заходи, серед яких менше третини (10 % від загального фонду – 108,2 млн грн) стосувалися конкретних заходів з повноцінного виконання одного проекту (перинатальні центри), інші, дві третини (20 %) – здешевлення кредитів для підтримки співфінансування при його фактичній відсутності. У 2012 р. – ситуація повторилася, зокрема передбачено фінансування лише продовження проекту «Нове життя» через добудову мережі перинатальних центрів у регіонах України. Крім того, порядок бюджетного інвестування (необхідність тендерних процедур, нерівномірний перерахунок ресурсів протягом року, неузгодженість з місцевими програмами розвитку тощо) спричинив низку відмов від реалізації проекту на регіональному рівні (наприклад, у Сумській і Одеській областях).

Суттєвою проблемою забезпечення ефективної реалізації національних проектів є дублювання національними проектами державних цільових програм. Низка національних проектів та їхніх складових повторюють закладені у подібні програми бюджетні заходи окремих міністерств чи органів місцевого самоврядування (КМДА, Мінжитлобуд, Мінохоронздоров'я, Мінпаливенерго та інші). Це створює ситуацію, за якої відбувається розпорощення бюджетних коштів як на фінансування програм, так і на їх адміністрування – при спільній меті програми і проекту, одному джерелі видатків існує два чи більше розпорядники. Це спричиняє необґрунтоване зростання поточних адміністративних видатків за одним напрямом і розмитість розподілу відповідальності між органами влади за повну реалізацію проекту. Показовим прикладом таких суперечностей у 2012 р. стала відмова за ініціативи Міністерства інфраструктури України від національних проектів чи їхніх складових, що так чи інакше накладаються на проекти міністерства. Відтак і надалі поза увагою менеджерів національних проектів Держінвестпроект залишаються проблеми горизонтального кореспондування проектів з галузевими програмами і реформами, у міру розгортання яких виникатимуть схожі до наведеної вище ситуації.

У рамках підготовки аналітичної доповіді було проведено аналіз завдань та заходів, передбачених в рамках реалізації чинних державних цільових програм, аналогічних за спрямуванням з національними проектами, який показав, що лише чотири національних проекти («LNG Україна», «Повітряний експрес», «Індустріальні парки України та «Дунайський коридор») не мають аналогічних за спрямуванням державних цільових програм, є абсолютно самостійними за своїми цілями, заходами, змістовним наповненням. При цьому слід зазначити, що створення індустріальних парків входить до плану заходів Державної програми розвитку внутрішнього виробництва, виконавцем яких є Держінвестпроект, тож, національний проект у даному випадку може виступати інструментом реалізації згаданого завдання програми.

Щодо національного проекту «Дунайський коридор», то концепція його реалізації в частині будівництва автомобільної дороги Одеса – Рені на концесійній основі не узгоджується із концепцією Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки. Разом з тим, Прем'єр-міністр України М. Азаров під час засідання Кабінету

Міністрів України 13 березня 2013 р. доручив створити нову модель фінансування будівництва доріг, яка б ґрунтувалася на використанні інструментів державно-приватного партнерства, зокрема концесії.

Водночас дванадцятьом національним проектам відповідають у тій чи іншій мірі аналогічні чи подібні за спрямуванням державні програми. З них тільки п'ять національних проектів («Нове життя», «Олімпійська надія – 2022», «Чисте місто», «Місто майбутнього», «Технополіс») співпадають з державними програмами лише за стратегічними цілями реалізації, але не конкурують з ними, доповнюють, поглиблюють та розвивають ці державні програми, а також є самостійними за фінансуванням. В семи національних проектах («Відкритий світ», «Якісна вода», «Доступне житло», «Енергія природи», «Зерно України», «Відроджене скотарство», «Зелені ринки») простежується певне дублювання завдань та заходів з відповідними державними програмами, що вимагає посиленої міжвідомчої координації та досягнення синергії в процесі їх реалізації.

Водночас дванадцятьом національним проектам відповідають у тій чи іншій мірі аналогічні чи подібні за спрямуванням державні програми. З них тільки п'ять національних проектів («Нове життя», «Олімпійська надія – 2022», «Чисте місто», «Місто майбутнього», «Технополіс») співпадають з державними програмами лише за стратегічними цілями реалізації, але не конкурують з ними, доповнюють, поглиблюють та розвивають ці державні програми, а також є самостійними за фінансуванням.

Зокрема, завдання та заходи, передбачені в рамках реалізації національного проекту «Нове життя», доповнюють і розвивають державну програму «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року (затверджена постановою КМУ від 27.12.2006 р. № 1849), функції Держінвестпроекту і Міністерства охорони здоров'я розмежовані. Національний проект «Чисте місто» забезпечує реалізацію політики у сфері управління твердими побутовими відходами та є зразком комплексного підходу до розв'язання проблеми, в той час як «Програма поводження з твердими побутовими відходами» (затверджена постановою КМУ від 04.03.2004 р. № 265) спрямована на формування відповідної державної політики, функції Мінрегіону та Держінвестпроекту розмежовані. Національний проект «Місто майбутнього» є самостійним, співпадаючи водночас за стратегічними цілями щодо розвитку комунальної інфраструктури із «Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» (затверджена Законом України від 11.06.2009 р. № 1511-VI). Національний проект «Технополіс» є самостійним, його мета та завдання співпадають, а заходи й фінансування розмежовані із Державною цільовою економічною програмою «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки (затверджена постановою КМУ від 14.05.2008 р. № 447). Національний проект «Олімпійська надія – 2022» за своєю метою збігається з Державною цільовою соціальною програмою розвитку в Україні спортивної та туристичної інфраструктури у 2011-2022 роках (затверджена постановою КМУ 29.06.2011 р. № 707), яка не фінансується. За даним національним проектом визначено складові, проте бракує ідентифікації заходів, які здійснюватимуться для їх реалізації.

В семи національних проектах простежується суттєве або часткове дублювання завдань і заходів із відповідними державними програмами:

- національний проект «Відкритий світ» та Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 року (затверджена постановою КМУ від 13.04.2011 р. № 494) суттєво не відрізняються між собою за спрямуванням завдань;
- національний проект «Якісна вода» дублює один із заходів Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2011-2020 роки (затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2455-IV);
- національний проект «Доступне житло» дублює завдання і заходи Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки (затверджена постановою КМУ від 11.11.2009 р. № 1249). Зараз Держінвестпроект ініціює закриття національного проекту «Доступне житло»;
- національний проект «Енергія природи» здебільшого співпадає за завданнями та заходами з Державною цільовою економічною програмою енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки (затверджена постановою КМУ від 11.11.2009 р. № 1249);
- національні проекти «Зерно України», «Відроджене скотарство» та «Зелені ринки» в тій чи іншій мірі дублюють завдання та заходи Державної цільової програми розвитку

українського села на період до 2015 року (затверджена постановою КМУ від 19.09.2007 р. № 1158).

Зазначена ситуація свідчить про необхідність посилення міжвідомчої координації Держінвестпроекту з відповідними міністерствами щодо уточнення завдань і узгодження діяльності на відповідних напрямках задля досягнення синергії в процесі реалізації національних проектів.

Ефективна реалізація національних проектів неможлива без їх інтеграції до системи державного та бюджетного планування. Разом в тим, зауважимо, що імплементація національних проектів до нинішньої системи державного та бюджетного планування з її численними недоліками, формує ризик того, що останні автоматично поширяться і на систему національних проектів, що знизить їх ефективність та дієвість.

На наше переконання, не є ефективним затвердження національних проектів в формі державних цільових програм. Це обумовлено низкою чинників.

1. Відірваність державного планування (передусім в сфері інвестиційних проектів) від бюджетного планування. В Україні відсутній чіткий зв'язок між державним та бюджетним плануванням. Це призводить до того, що програми соціально-економічного розвитку держави приймаються безвідносно до бюджетних можливостей, а бюджетне планування досить часто не враховує ані наявні державні цільові програми (ДЦП), ні їх зміст, ні зміни в необхідних обсягах фінансування для їх реалізації. В цьому контексті існує ризик, що національні проекти будуть настільки ж відірвані від бюджетного планування, як і ДЦП.

2. Відсутність гарантій отримання передбаченого ДЦП необхідного фінансування з державного бюджету. На даний час в Україні навіть затвердження цільової програми Постановою Кабінету Міністрів України ще не означає, що для її реалізації у бюджеті буде передбачене відповідне фінансування. Для того, щоб отримати кошти, замовнику необхідно домагатися включення державної програми до переліку державних (цільових) програм, які виконуються у межах бюджетних програм. У таких умовах існує ризик, що Міністерство фінансів України під час складання бюджету не врахує бюджетний запит замовника державної програми, і вона залишиться непрофінансованою.

3. Відмінності в пропорціях різних джерел фінансування. Відповідно до вітчизняного законодавства державна цільова програма передбачає використання, передусім, коштів державного бюджету України¹⁶. Водночас, реалізація національних проектів передбачає активне залучення приватного сектору. Згідно з законодавством України, національний проект, крім коштів державного та місцевих бюджетів, фінансується також за рахунок коштів приватних інвесторів, міжнародних фінансових організацій, кредитних ресурсів та інших джерел¹⁷. Саме від національних проектів очікується залучення інвестицій у стратегічно важливі галузі економіки, а також вирішення важливих соціальних проблем країни, що буде у подальшому вагомим важелем здійснення інвестиційних реформ та запровадження інноваційної моделі державного управління, тому і потребує створення надійного механізму та відповідної фінансової підтримки з боку держави. У випадку, коли існує низка відносно рівнозначних джерел фінансування, стабільне фінансування з державного бюджету є гарантією того, що проблеми з окремих джерелом фінансування не загальмували реалізацію всього проекту.

Постійно зростаюча кількість національних проектів¹⁸ провокує розпорошеність управлінських зусиль та коштів на їх реалізацію, поширення вад планування під час здійснення проектних заходів, уповільнення досягнення задекларованих очікувань чи ставить під загрозу їхнє виконання взагалі. Так, з усієї сукупності заходів щодо національних проектів протягом 2011 р. було реалізовано лише 35 % (30 % – не реалізовано; 35 % – частково). Відбувалось розпорошення ресурсів на створення державних підприємств (їхніх статутних фондів), що адмініструватимуть окремі національні проекти. Наприклад, у 2011 р. 54 % коштів від загального фонду (567,2 млн грн) були розподілені на статутні фонди відповідних держпідприємств. У 2012 р. подібні тенденції повторились: станом на середину року 62 % заходів виконано (включаючи перенесені з минулого

¹⁶ 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>

¹⁷ Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти): постанова КМУ від 8.12.2010 р. № 1255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>

¹⁸ Для порівняння: в Україні існує вже 16 національних проектів, тоді як у Російській Федерації реалізувалися лише 4 проекти; у Індії – 2, Ірландії, Сербії, Данії, Бразилії, Австралії – по 1 національному проекту, що максимально інтегровані у програми урядів та галузеві програми розвитку з мінімізацією державного фінансування (яке, подекуди, зовсім відсутнє).

року); 38 % – не виконано. На кінець року (включаючи планові не перенесені завдання) виконано лише 24 % запланованих завдань, 3 % – не виконано, 73 % завдань – виконувалися, тобто не виконані за результатами планового року. На рахунках головного розпорядника коштів на національні проекти – Держінвестпроекту акумульовано значні цільові неосвоєні ресурси (понад 300 млн грн). Відтак вади існуючої системи управління проектами у ефективності розподілу і реалізації витребуваних (за бюджетними запитами) державних ресурсів та системи планування протягом другого року реалізації ініціативи Президента України різко загострюються через перевантаження завдань у адмініструванні.

Існування таких ризиків викликає стурбованість щодо розпочатих у 2012 р. робіт з практичної реалізації національних проектів стратегічного значення для країни. Анонсоване інфраструктурно-енергетичне будівництво за проектом «LNG-термінал» лише розпочалося, проте форма проекту вже змінена. Його початкова ідея трансформована у два підкомпоненти, що за змістом дозволило розробникам говорити про нього як національний проект «LNG-Україна». Відтак вже на початковій стадії виконання робіт розпорошується його пряма організаційна цілеспрямованість і змінюється природа інвестування з активного (комерційна участь) у пасивну (надання технологій з викупом чи без нього). Тобто будівельна компанія-підрядник розглядається як інвестор за рахунок технологій, тоді як будівництво реалізується за державний кошт. У підсумку, відбувається втрата інвестиційної привабливості очікувано успішного проекту, навіть за умов його подальшої підтримки державою.

Подібні побоювання щодо управлінської неспроможності у здійсненні національних проектів формують для уряду у 2013 р. виклик «обвалу» цієї ініціативи через відсутність конкретного управлінського механізму щодо визначення комплексних некон'юнктурних національних інвестиційних проектів і їхнього адміністрування. Оскільки, як і на початку розгортання цієї ініціативи, продовжуються точитися дискусії з приводу вибору ключових точок прикладання інвестицій (формується банк ідей, аналізуються запити потенційних інвесторів тощо), рівня залучення недержавного фінансування у реалізацію національних проектів і встановлення прийнятних моделей управління фінансово-кредитними потоками. Тому незважаючи на пророблену протягом двох років роботу і проведені комунікативні заходи, основна мета використання цього інструменту так і залишається не реалізованою до кінця у своїх оперативних цілях.

Недостатню ефективність виявив інструмент «роуд-шоу», який активно застосовувався Держінвестпроектом. За даними МЗС України, в ході здійснення «роуд-шоу» українські дипломати (які надавали необхідну організаційну допомогу), а також іноземні спостерігачі та відвідувачі відзначили *недостатній час*, який відводився на підготовку (що ускладнювало залучення усіх потенційних інвесторів, а також впливових представників влади та ділових кіл відповідних країн), а також *недостатній рівень координації* з боку Держінвестпроекту (що призводило, наприклад, до паралельної підготовчої роботи двома різними установами) та оперативності реагування на звернення МЗС України.

Характерними є професійні зауваження експертів Європейського банку реконструкції та розвитку, які акцентували увагу на незавершеності інвестиційних проектів для їх належного представлення потенційним іноземним інвесторам. Подібні побажання (презентаційним заходам повинно передувати техніко-економічне обґрунтування кожного з проектів) висловлювали також американські, арабські, китайські та японські фахівці, а також експерти ЄБРР. При цьому, на думку експертів, пошук потенційних інвесторів для національних проектів має здійснюватись на системній основі спеціалізованими комерційними організаціями (інвестиційними фондами), які у постійному переговорному процесі поступово проводять проект у відповідність до конкретних вимог цих інвесторів. Вказувалось також на доцільність підготовки окремих презентацій для цільових аудиторій – стратегічним або портфельним інвесторам, представникам урядових агенцій тощо. Висловлювались побажання більш широкого залучення до представлення проектів представників профільних міністерств та відомств.

Виникає низка системних проблемних питань, пов'язаних із реалізацією національних проектів:

- недооцінка в Україні ролі національних проектів як дієвого важеля активізації та стимулювання економічного зростання, зокрема на регіональному рівні, що дозволяє задіяти довгостроковий мультиплікативний ефект стимулювання економічного зростання на регіональному та загальнонаціональному рівнях. Не в останню чергу це пов'язано з законодавчою нерегульованістю інституту «національних проектів». Укази Президента України № 895/2010 «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку», щодо затвердження Національного плану дій на 2011-13 рр. та включення голови Держінвестпроекту до складу

Комітету економічних реформ виявилися недостатніми важелями для забезпечення ефективного впровадження національних проектів;

- відсутність системного підходу та критеріїв вибору пріоритетів для національного проектування. Крім того, через суттєве розширення переліку затверджених національних проектів виникає потреба їхнього ранжування щодо черговості реалізації, проте критеріїв такого ранжування також немає;
- відсутність стратегічного бачення короткострокових, середньострокових та довгострокових цілей впровадження національних проектів (та їх ієрархії) на регіональному та загальнонаціональному рівнях, низький рівень їх узгодження (співвідношення) із стратегічними цілями структурної перебудови регіональних економічних комплексів, національної економіки України;
- відсутність затвердженого Плану дій щодо реалізації (впровадження) національних проектів;
- недовірність, а в окремих випадках відсутність міжвідомчої координації щодо реалізації національних проектів;
- відсутність законодавчого унормування процедур забезпечення багатоканального методу фінансового забезпечення реалізації національних проектів, у тому числі оптимізації задіяння та використання: коштів державного бюджету; коштів місцевих бюджетів; коштів Державного фонду регіонального розвитку; різноманітних форм інвестиційних ресурсів; ресурсів фондового ринку; коштів міжнародних благодійницьких (та структурних) фондів; фінансової допомоги міжнародних організацій; благодійницької допомоги юридичних та фізичних осіб тощо;
- недосконалість процедур та інституційно-правового забезпечення застосування механізму державно-приватного партнерства, низька інтенсивність його задіяння в процесі реалізації національних проектів:
 - відсутність єдиного (уніфікованого) підходу до формування механізму ефективної взаємодії між органами влади, приватними суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства та експертним середовищем на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації національних проектів, активізації процесів впровадження національних проектів на регіональному рівні;
 - відсутність законодавчо визначених пріоритетних сфер застосування механізму державно-приватного партнерства (у тому числі з огляду на пріоритетність впровадження на регіональному рівні національних проектів (зокрема, у сфері покращання умов функціонування навколишнього природного середовища, розвитку регіональної інфраструктури (дорожньо-транспортної, інформаційної, комунікаційної тощо), підвищення доступності надання публічних послуг на регіональному рівні тощо);
 - недосконалість інституційно-правового та організаційно-управлінського забезпечення комплексного задіяння механізму державно-приватного партнерства для залучення інвестиційних ресурсів (приватного капіталу) на цілі активізації регіонального розвитку, стимулювання економічного зростання на регіональному рівні.
- надмірно широка рекламна кампанія національних проектів як в Україні, так і за кордоном (за відсутності ґрунтовного опрацювання техніко-економічних аспектів реалізації проектів і дієвих механізмів залучення інвестицій), що створює розрив між завищеними очікуваннями і реальними можливостями держави щодо національних проектів. Крім того, спостерігається дисбаланс у розподілі організаційних зусиль і фінансових ресурсів на користь рекламних акцій замість послідовних кроків у напрямі практичних дій;
- надмірне захоплення пошуком, переважно, зовнішніх джерел інвестування національних проектів, недооцінка національного (внутрішнього, регіонального, місцевого) потенціалу інвестування національних проектів, внутрішніх можливостей щодо концентрації та задіяння наявних ресурсів (у тому числі інвестиційних) на потреби реалізації національних проектів. Зокрема, йдеться про недовикористання потенціалу фондового ринку України;
- слабкий інституційний зв'язок (неузгодженість, відсутність координації) між стратегією Держінвестпроекту щодо впровадження національних проектів в регіонах та визначеними стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку регіонів України.

2.3. Підготовка до «Євро-2012» як досвід національного проектування

Підготовка та проведення в Україні Євро-2012 стали де-факто масштабним національним соціально-економічним проектом, реалізація якого протягом 2007-2012 рр. забезпечила структурну модернізацію економічних комплексів областей, де відбувалися матчі чемпіонату, підвищила ефективність функціонування об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури, підприємств туристичного і готельно-ресторанного бізнесу, спортивних комплексів та якості соціальної сфери, наблизила їх до європейських стандартів, сприяла покращенню іміджу України у Європі та у світі. Загалом, з нашої точки зору, підготовку до прийняття в Україні фіналу чемпіонату варто розглядати як «квазі-національний проект», який значною мірою відповідає наведеним вище критеріям, а досвід державного управління під час підготовки та проведення Євро-2012 може бути використаний при реалізації масштабних національних проектів.

Суттєвими відмінностями проекту «Євро-2012» від інших стратегій і програм, реалізованих в Україні на різних рівнях системної ієрархії управління, стали:

- довгостроковий (понад п'ятирічний) часовий горизонт планування і реалізації;
- координація та узгодження діяльності органів державного управління, підвищення ефективності роботи регіональної влади та місцевого самоврядування;
- інвестування у капітальне будівництво та модернізацію основних засобів базових видів економічної діяльності (будівництво, транспорт та зв'язок, готельно-ресторанні послуги), об'єктів прикордонної та транспортної інфраструктури (міжнародні пункти пропуску, аеропорти, залізничні та автомобільні шляхи), оновлення техніко-технологічної бази залізничного, автобусного і тролейбусного транспорту тощо;
- системна модернізація регіональних економічних комплексів (зростання частки сфери послуг у структурі економіки, збільшення обсягів залучених іноземних інвестицій, поліпшення якості людського капіталу, удосконалення комунальної, виробничої та соціальної інфраструктури, розвиток сприятливого інституційного бізнес-середовища, активізація підприємництва та місцевої економічної ініціативи, зростання рівня зайнятості, створення робочих місць);
- орієнтація на посилення інноваційних засад розвитку в процесі реорганізації існуючих та будівництва нових об'єктів сфери послуг та регіональної інфраструктури: аеропортів, залізничних вокзалів, готелів, транспортних магістралей, мереж телекомунікацій, ліній електропередач, комунального господарства, міжнародних пунктів автомобільного пропуску та перетину кордону;
- масштабні обсяги інвестицій, зокрема державних, та диверсифікований підхід до їх джерел – з центрального, регіональних і місцевих бюджетів, приватних інвестиційних фондів, у тому числі з використанням проектів державно-приватного партнерства;
- покращення інституційного, інфраструктурного, інформаційного, нормативно-методичного та організаційного забезпечення реалізації проектів на принципах державно-приватного партнерства.

Досягнення позитивних результатів забезпечило використання таких механізмів і методів:

- нові організаційно-управлінські підходи до розвитку регіональних економічних комплексів на основі оптимізації взаємодії між центральними органами державної влади, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Насамперед, це стосується спільного фінансування проектів з розбудови місцевої інфраструктури, координації управління підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів;
- прискорення темпів будівництва та модернізації об'єктів регіональної інфраструктури, зокрема аеропортів, автомобільних доріг, залізничних вокзалів, транспортних комунікацій;
- поглиблення міжрегіонального співробітництва та виробничо-господарської кооперації на обласному і районному рівнях управління;
- державно-приватне партнерство в розбудові та модернізації об'єктів транспорту, спортивної і транспортної інфраструктури;
- залучення фінансових ресурсів структурних фондів ЄС, зокрема до розбудови прикордонної інфраструктури;
- підвищення ефективності формування позитивного іміджу України в Європі та світі, регіональних маркетингових мереж промоції національної економіки, зростання

потужностей «індустрії гостинності» (готелі, сфера громадського харчування, розважальні комплекси), посилення факторних переваг конкурентоспроможності туристично-рекреаційної сфери регіонів, де відбувалися матчі Євро-2012, і сусідніх із ними областей.

Водночас слід відзначити, що потенціал підготовки до Євро-2012 як чинника поживлення економічного та соціального розвитку використано в Україні не повною мірою. Далися взнаки неефективності управління реалізацією проекту на перших етапах, що призвело до зволікання у виконанні планових завдань та, як наслідок, у край стислих часових рамок на наступних етапах; кризові явища у світовій та вітчизняній економіці, що суттєво послабило приватну складову інвестування та мультиплікативний ефект здійснених державних інвестицій.

До невикористаного потенціалу та організаційно-економічних недоліків процесу підготовки Євро-2012, які потребують врахування та усунення при подальшій реалізації комплексних національних проектів, слід віднести:

- нерівномірне фінансування заходів протягом періоду підготовки до проведення Євро-2012, що в окремих випадках істотно збільшило терміни та вартість виконання робіт через їх тимчасове призупинення;
- недотримання планованої структури інвестицій, менша за заплановану частка приватного та іноземного капіталу, фінансування переважної частини інвестиційних програм за рахунок бюджетних коштів, залучення значних обсягів кредитних ресурсів (в т.ч. зв'язаних під імпортні поставки, які перешкоджали задіяню у проекті виробників вітчизняних аналогів);
- недостатнє використання механізмів міжрегіонального і міжгалузевого співробітництва, розвитку та структурної модернізації регіональних економічних комплексів. Нестача необхідних фінансових ресурсів та організаційних повноважень на регіональному рівні гальмувала розвиток державно-приватного партнерства і використання додаткових засобів стимулювання інвестиційно-інноваційної активності. Неузгодженість цільової модернізації критично важливих напрямів (транспорт та інфраструктура гостинності) з регіональними стратегіями розвитку перешкоджала отриманню ефекту масштабу від структурної модернізації регіональних економічних комплексів, координації діяльності місцевої влади та бізнесу. Як наслідок, галузі «нової економіки» в регіонах розвивалися переважно стихійно, без належної цільової підтримки місцевої влади;
- незавершеність стратегічного програмування підготовчого етапу, оскільки на завершальному етапі підготовки до Євро-2012 виникла необхідність добудови та, відповідно, додаткових обсягів державного фінансування окремих спортивно-тренувальних комплексів і навчально-тренувальних баз, розбудови інфраструктури, прилеглої до спортивних об'єктів, ремонтних робіт у аеропортах, будівництва автомобільних автостоянок; створення об'єктів залізничної інфраструктури за напрямками впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів, сучасних високотехнологічних центрів обслуговування швидкісних міжрегіональних електропоїздів; поліпшення стану автомобільних шляхів;
- недостатнє використання зарубіжного досвіду, зокрема щодо планування і фінансування проектів, досягнення багатофункціональності спортивно-розважальних об'єктів, закладення довгострокових механізмів використання збудованих об'єктів у довгостроковій перспективі тощо.

Отже в подальшому при проектуванні та реалізації подібних масштабних національних проектів мають бути враховані як позитивний досвід, так і недоліки підготовки та проведення Євро-2012. Це вимагатиме:

- ретельного передпроектного прогнозування і планування ефективності проекту на середньо та довгострокову перспективу, залучення до планування, незалежної експертизи та контролю за реалізацією проектів організацій громадянського суспільства, у т. ч. з метою забезпечення фінансової і бюджетної прозорості;
- попереднього прийняття узгоджених нормативно-правових актів, спрямованих на стимулювання інвестиційної активності, надання організаційної і фінансової підтримки інвестиційним проектам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства, концесії; удосконалення механізмів лізингу основних засобів, формування законодавчо закріплених умов стимулювання інвестування в об'єкти, які створюються, та розбудову інфраструктури, надання прав приватним інвесторам на будівництво і реконструкцію об'єктів, спрощеної процедури тендерів та подання заявок на

фінансування; адаптації європейського і світового досвіду державно-приватного партнерства в інвестиційній сфері;

- з метою ефективного використання механізму державно-приватного партнерства – вдосконалення та гармонізації інституційного базису партнерства (особливо, нормативно-методичного забезпечення розробки і реалізації проектів партнерства на середньострокову перспективу); розробки та впровадження механізмів мотивування посадових осіб органів державного управління до стимулювання ефективних проектів державно-приватного партнерства, залучення до активізації співпраці у формі державно-приватного партнерства усіх потенційних партнерів, особливо представників громадськості, контактних аудиторій, засобів масової інформації; активізації інформаційної діяльності серед потенційних учасників державно-приватного партнерства; застосування дієвих організаційно-інституційних механізмів та економічних методів стимулювання державно-приватного партнерства; створення міжрегіональних координаційно-розпорядчих органів за участю державних органів влади та представників бізнесу;
- забезпечення системного передпроектного і післяпроектного програмування подальшого використання створених об'єктів та інфраструктури на середньострокову перспективу;
- розробки інструментів активізації інноваційної діяльності, оновлення техніко-технологічної бази вітчизняного виробництва, залучення провідних вітчизняних наукових установ для розробки техніко-економічного обґрунтування цільових стратегічних програм (для уникнення нераціонального використання державних ресурсів) та фахівців до реалізації заходів;
- здійснення експертизи програм і заходів на передпроектному і проектному етапах за критеріями відповідності цілям державної і регіональних стратегій структурно-інституціональної модернізації, стимулювання науково-освітньої та інноваційної діяльності, використання сучасних управлінських технологій, формування інноваційних кластерів;
- планування та своєчасної реалізації заходів, спрямованих на кадрове забезпечення з урахуванням структурних змін на ринку праці, де очікується збільшення попиту та необхідне підвищення професійного рівня фахівців; забезпечення формування гнучкої системи робочих місць з урахуванням пріоритетів структурної модернізації господарських комплексів, доступності системи професійної підготовки, підвищення кваліфікації і перепідготовки персоналу, орієнтованої на потреби відповідного національного проекту, активізації підприємницької діяльності та розвитку гнучких форм зайнятості.

3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Модифікація організаційно-економічної моделі національного проектування.

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

Досвід національного проектування виявив проблему відсутності адекватної українському адміністративному і бізнес-середовищу організаційно-економічної моделі, яка забезпечувала б узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на підґрунті відповідно застосовуваних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема – державно-приватного партнерства), інфраструктурного інвестування тощо. Жорстка необхідність досягнення кінцевого результату, як у випадку підготовки до Євро-2012, змусила компенсувати цей недолік через гіпертрофовану частку державного інвестування. У поточній діяльності Держінвестпроекту утворюється протилежна вада – зведення національних проектів до часткових, хоча й значних за обсягом, інвестиційних проектів. Це, зрештою, змінює основний критерій успішності національного проекту – з вирішення значущої національної цілі (соціальний орієнтир) – на залучення інвестиційних коштів (фінансовий орієнтир). Критично важлива складова національного проекту, пов'язана з його роллю в інституційній модернізації суспільства, при цьому втрачається.

Враховуючи розглянуті особливості стану реалізації національних проектів в Україні, а також особливостей національного проектування і планування у різних країнах світу, слід констатувати необхідність реформатування системи відбору й адміністрування національних проектів, а також установа певнаї нової логіки їхньої реалізації з огляду на засади середньострокового бюджетування і планування розвитку країни. Такі перетворення вимагають низки концептуальних заходів щодо трансформації існуючої моделі управління національними проектами у нову якість:

- встановлення адекватних фінансовій спроможності держави механізмів державної участі у проектах (фінансовий контекст);
- усунення суперечностей у системі органів державної влади під час здійснення державного програмування і, окремо, національного проектування (процедурний контекст);
- цілепокладання на основі суспільного ефекту (процесний контекст).

Звідси, для встановлення коректних орієнтирів цілепокладання необхідні:

- ранжування національних проектів щодо стимулюючого впливу на реалізацію суміжних галузевих програм. Це передбачає оцінку кожного потенційного національного проекту у розрізі

системності впливу на економіку, що полягає у: впливі на конкурентоспроможність країни, її економічне зростання; зміцнення макроекономічної стабільності економіки, наявності значного міжгалузевого мультиплікатора; забезпеченні сталого зростання зайнятості та якості життя громадян; підтримці територіального розвитку, підтриманні наукового потенціалу і екологічної безпеки України;

– налагодження горизонтального кореспондування між галузевими програмами й заходами щодо реалізації національних проектів. Через необхідність здійснення за галузевими програмами значних державних видатків на будівництво різноманітних інфраструктурних об'єктів, предметом національних проектів варто обрати вирішення інфраструктурних завдань за різними галузевими програмами, що спрямовані на вирішення однієї суспільної проблеми.

Необхідно забезпечити реальну інтеграцію національних проектів в загальнодержавну систему управління, що дозволить усунути дублювання функцій, зменшити адміністративні витрати та забезпечити концентрацію коштів на практичній складовій реалізації проектів. Національні проекти як масштабне міжгалузеве завдання повинні розглядатись у якості логічних складових частин роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств та відомств, а в частині необхідного законодавчого забезпечення – і законодавчої влади, тому ці установи повинні відігравати провідну роль в їх розробці та реалізації. Оптимальним виглядає розгляд національного проекту як цільової програми дій, затвердженої Кабінетом Міністрів України, з відповідними імперативними плановими завданнями для відомств.

Логістика підготовки та впровадження такого національного проекту нового зразку виглядатиме таким чином:

1. На основі суспільної дискусії визначається суспільно значуща проблема, вирішення якої вимагає системної модернізації певної сфери життя суспільства (встановлення національного проекту).
2. Держінвестпроект:
 - формулює пропозиції щодо нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації проекту;
 - проводить інвентаризацію наявних галузевих державних цільових програм, які мають відношення до вирішення проблеми;
 - виявляє випадки дублювання, зводить споріднені по меті реалізації заходи у єдині державні програми, здійснює пріоритетизацію заходів;
 - вибирає серед завдань інвестиційно-привабливі, готує систему заходів щодо залучення приватних інвесторів для їх реалізації;
 - вносить до Кабінету Міністрів України системну пропозицію щодо програми реалізації національного проекту.
3. Кабінет Міністрів України визначає програму реалізації національного проекту із відповідними завданнями міністерств та відомств, індикативними орієнтирами загального та плановими показниками бюджетного фінансування за оновленим переліком державних цільових програм (нормативне визначення національного проекту).
4. Міністерства і відомства після ухвалення програми виконують завдання щодо її реалізації.
5. Держінвестпроект:
 - забезпечує міжвідомчу координацію в рамках національного проекту, його інформаційний супровід;
 - веде пошук приватних інвесторів паралельно до реалізації державних цільових програм.

У графічному вигляді пропозиції щодо модернізації системи управління національними проектами в Україні наведено у Додатку.

По проходженні декількох років успішної реалізації першочергових проектів уповноважений орган державної влади зможе «безболісно» передати їхнє доведення інвесторам чи профільним відомствам учасникам проекту і розпочинати реалізацію нових проектів. Це дозволить прискорити швидкість реалізації галузевих державних політик. Державні цільові програми отримують значний поштовх до прискорення реалізації у багатьох секторах економіки, оскільки державні видатки переважно спрямовуватимуться на адміністрування існуючих програм і захист інвестицій партнерів через фінансово-кредитні механізми (непрямі державні гарантії).

Фінансування національних проектів повинно здійснюватись максимально можливо за рахунок коштів національних інвесторів і населення (через фондовий ринок та пенсійні фонди). Іноземні інвестори повинні залучатись на умовах рівності з національними інвесторами з

урахуванням обмежень, які можуть бути обумовлені інтересами національної безпеки або підтримки національних компаній у відповідності до загальної концепції залучення іноземних інвестицій.

З нашої точки зору, у сфері бюджетного фінансування доцільно **сформуувати 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»¹⁹, інструмент, який давно впроваджений в багатьох країнах і довів свою практичну ефективність. Вони являють собою інвестиційну програму, яка об'єднує в собі перелік конкретних заходів та кошторис їх реалізації.

В основі такої моделі лежать кілька базових принципів:

1. Термін реалізації таких програм становить не менше 3 років. В програмі визначено хронологію та перелік заходів, а також чітко вказані обсяги, графіки та джерела їх фінансування. Це дає змогу оптимально та раціонально спланувати реалізацію довготермінових інвестиційних проектів та розподілити тягар їх фінансування коштом державного бюджету в часі.

2. Обсяги фінансування довготермінових інвестиційних проектів в рамках багаторічних бюджетних програм є не прогнозом, а фінансовим планом, коригування якого є досить складним. Міністерство фінансів фактично не має право коригувати обсяги видатків, це може зробити лише орган, який затвердив програму (КМУ), шляхом внесення змін до неї.

3. Затвердження багаторічних бюджетних програм відповідним органом означає автоматичне включення видатків на фінансування даної програми до видатків державних бюджетів тих періодів, в яких відбуватиметься фінансування заходів, передбачених багаторічними бюджетними програмами. Затвержені в програмах щорічні обсяги фінансування коштом державного бюджету фактично є захищеними видатками і не зможуть бути переглянуті в бік зменшення законом про державний бюджет.

4. Термін дії бюджетних призначень розпорядників бюджетних коштів, відповідальних за реалізацію багаторічних бюджетних програм, не обмежується бюджетним роком, а невитрачені суми залишаються у їхньому розпорядженні в наступних бюджетних періодах. Бюджетні призначення надаються на термін реалізації багаторічних бюджетних програм, тому розпорядники бюджетних коштів мають свободу дій в питанні фінансування таких програм.

5. Розпорядники бюджетних коштів, відповідальні за реалізацію багаторічних бюджетних програм, мають право брати зобов'язання в рамках загальної суми видатків, визначеної в рамках багаторічної бюджетної програми в період, коли це для них необхідно. Фактично, вони не мають обмежень щодо взяття зобов'язань, а графік фінансування програм визначає лише обсяг коштів, які спрямовуватимуться у відповідному бюджетному році на погашення цих зобов'язань. Іншими словами, розпорядники бюджетних коштів в першому році реалізації таких програм мають право розмістити запити на загальну суму видатків (суму видатків всіх років, протягом яких реалізується багаторічна бюджетна програма), але покриватися з державного бюджету вони будуть лише в обсязі, який передбачений на відповідний бюджетний рік.

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

Дотримання наведених принципів дозволяє раціоналізувати планування національних проектів та забезпечити їх безперебійне фінансування, джерелом якого є державний бюджет. Такий механізм відчутно знижує ризики затримки фінансування програм та ігнорування бюджетних потреб розпорядників бюджетних коштів через невключення до бюджету «пов'язаних» з затвердженими державними цільовими програмами бюджетних програм. В той же час, він раціоналізує видатки та дозволяє оптимально планувати бюджетні видатки на інвестиційні проекти в середньостроковій 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 та залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на підґрунті

¹⁹ В економічно розвинених країнах досить часто бюджетні і цільові державні програми розвитку об'єднані в один документ планування

відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, коштів населення, а також коштів міжнародних організацій, призначених на підтримку структурних реформ в Україні. Це дозволить переорієнтувати їх на суспільно значущі завдання, що з об'єктивних причин не можуть бути інвестиційно привабливими для приватних інвесторів.

Значне обмеження кількості і критеріальне виокремлення переліку національних проектів поряд з горизонтальним вирівнюванням цільових програм створить підґрунтя для інвентаризації та повного структурування наявних державних програм з метою уникнення дублювань і посилення їхньої дієвості, надасть додаткової стрункості системі державного управління, а економічній політиці передбачуваності.

Отже, нова 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 і зведення існуючих інфраструктурних завдань галузевих державних програм між собою у національні проекти на вирішення конкретної суспільної проблеми. Основним завданням для агентства у цьому випадку стає виконання ролі координатора для головних розпорядників державних програм і «маркетолога» для приватних інвесторів. Результатом його діяльності має бути критеріальний відбір до окремих національних проектів низки суміжних різногалузевих інфраструктурних завдань (об'єктів), розробка і погодження із головними розпорядниками можливої форми участі інвесторів у реалізації цих завдань, а також пошук інвесторів для виконання цих завдань у якості державного посередника між головними розпорядниками і окремими інвесторами чи інвестиційними компаніями.

Особливості цієї моделі:

- відсутність потреби внесення прямих змін до законодавства України за рахунок діяльності у сфері договірної (цивільної) права;
- послаблення потреби у державних фінансових гарантіях і нівелювання ризиків для потенційних інвесторів через забезпечення пакетних інвестицій;
- зростання інвестиційної привабливості національних проектів завдяки відмові від розробки попередніх ТЕО і бізнес-планів національних проектів поряд із розширенням інвестиційних пропозицій;
- мінімізація прямих витрат на адміністрування проектів як окремих інвестиційних програм державного значення.

При цьому, у випадку неуспіху переговорного процесу агентства з потенційними партнерами (інвесторами і відомствами, інвестиційними і консалтинговими компаніями тощо) реалізація цільових програм не призупинятиметься і не зростатимуть накладні витрати чи будь-які фінансові та політичні зобов'язання для держави чи органів державної влади. Галузева програма продовжуватиме реалізовуватися за встановленим графіком і у межах бюджетних асигнувань.

Успішній реалізації цих проектів сприятиме, насамперед, створення правових засад діяльності суб'єктів у сфері підготовки, впровадження та реалізації Національних проектів. Йдеться про необхідність розроблення і прийняття спеціального Закону України «Про національні проекти», який би визначав загальні вимоги до національних проектів; умови залучення і порядок визначення партнерів національного проекту; особливості підготовки, реалізації і надання державних гарантій при впровадженні проектів; механізми фінансування та використання бюджетних коштів; порядок здійснення контролю при реалізації національних проектів.

3.2. Посилення ролі національного проектування в регіональному розвитку

Попередні підсумки реалізації національних проектів свідчать про різну активність регіонів щодо участі у процесах національного проектування. Так, осередками реалізації національних проектів стали АР Крим, Волинська, Донецька, Івано-Франківська, Одеська та Рівненська області. Зазначені регіони беруть участь у реалізації національних проектів за всіма пріоритетними напрямками: від стадії укладання угод про співпрацю з Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами – до введення в експлуатацію об'єктів виробничої і соціальної сфери.

Водночас, багато з регіонів досі лишаються поза впливом ініціатив щодо національного проектування. Так, зокрема, у рамках пріоритету «Нова енергія» не охоплено проектними заходами Дніпропетровську, Кіровоградську, Полтавську, Харківську, Херсонську, Хмельницьку та Чернігівську області. За рамками проекту перебувають м. Київ та м. Севастополь.

Не беруть участі у реалізації пріоритету «Нова інфраструктура» Вінницька, Запорізька, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області та м. Севастополь.

Не охоплені заходами у рамках пріоритету «Агроперспектива» Житомирська, Закарпатська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська і Чернігівська області тощо.

За межами національного проектування (за винятком пріоритету соціального спрямування «Нова якість життя») залишаються Кіровоградська, Полтавська, Хмельницька і Чернігівська області.

Про важливість пріоритетної реалізації інвестиційних проектів за окремими напрямами та їх впливу на розвиток регіонів опосередковано, наприклад, свідчать:

- Вінницька область (введено в дію завод з виробництва твердого біопалива, реалізовано низку проектів у сфері альтернативної енергетики) і як наслідок – заборгованість населення зі сплати за спожитий природний газ скоротилась протягом 2012 р. на 7,9 млн грн (для порівняння, протягом 2011 р. зазначена заборгованість зросла на 23,7 млн грн);
- Дніпропетровська область (реалізовано низку проектів у сфері тваринництва) – обсяг виробництва продукції тваринництва зріс на 1,3 %, поголів'я великої рогатої худоби збільшилось також на 1,3 %;
- Київська область (реалізовано низку проектів у сфері сільського господарства) – обсяг виробництва сільськогосподарської продукції зріс на 9,0 % (по Україні – скоротився на 4,5 %);

Керівництво окремих регіонів розуміє необхідність активізації участі у реалізації національних проектів, що викликано негативною динамікою окремих сфер і галузей, наприклад:

- Харківська область уклала у 2012 р. угоду про співпрацю з Держінвестпроектком за напрямом «Агроперспектива». До цього спонукало, серед іншого, падіння обсягів сільськогосподарського виробництва області на 7,5 %;
- триває реалізація низки проектів з альтернативного енергозабезпечення Запорізької і Донецької областей, завдяки чому вдалося стабілізувати ситуацію з оплатою за спожиті енергоносії.

Незаперечним є факт, що найбільшого прогресу щодо реалізації національних проектів досягнуто в рамках проектів «Нове життя – нова якість охорони материнства та дитинства», «Відкритий світ – створення інформаційно-комунікаційної освітньої мережі» (за рахунок бюджетного фінансування), тобто у соціально важливих для держави сферах, де участь приватного капіталу економічно ускладнена, а суто ринкові важелі залучення приватних інвестицій «пробуксовують».

З іншого боку, недосконалим є процес залучення інвестицій у національні проекти (сфери), потенційно привабливі для приватних інвесторів, розвиток яких може дати швидкий економічний ефект. Наприклад, реалізація національного проекту «Відроджене скотарство» у Дніпропетровській області впродовж 2012 р. перебувала лише на стадії укладання угоди між Дніпропетровською обласною державною адміністрацією та Держінвестпроектком. При цьому, протягом 2012 р. в області вже реалізовано низку інвестиційних проектів у галузі скотарства (введено в дію молочнотоварний комплекс «Катеринославський», проектна потужність якого складає 38 – 43 т. молока на добу; відкрито ферми сімейного типу у Апостолівському та Покровському районах тощо).

Попри те, що у окремих регіонах не передбачено фінансування в рамках національних проектів, низка інвестиційних проектів отримала фактичне завершення. У більшості випадків ці проекти підпадають під сферу впливу національного проектування, проте досі не є його складовими (зокрема, йдеться про національний проект «Енергія природи»). Наприклад, як уже зазначалось, у Вінницькій області збудовано завод з виробництва твердого біопалива з відходів лісового та сільськогосподарського виробництва у Липовецькому районі; на території 6 районів області впроваджується проект будівництва сонячних електростанцій загальною потужністю 65 МВт.

Реалізація у Львівській області національного проекту «Енергія природи» також не просунулась далі, ніж укладання угоди між обласною державною адміністрацією та Держінвестпроектком. При цьому, розвиток альтернативного енергозабезпечення є вкрай актуальним напрямом для регіону, зважаючи на посилення залежності Львівщини від імпорту енергетичних матеріалів (у 2012 р. імпорт енергетичних матеріалів зріс на 7,9 %, а частка цієї товарної групи в імпорті перевищила 40 %). Заборгованість населення лише за спожитий природний газ становить 147,1 млн грн, з яких 36,9 млн грн утворилось протягом 2012 р. Подібна ситуація характерна і для

Полтавської області, яка досі знаходиться за межами національного проекту «Енергія природи»: заборгованість населення зі сплати за спожитий природний газ зросла протягом 2012 р. на 29,4 млн грн і досягла 88,2 млн грн. Крім зазначених регіонів, у реалізації національного проекту «Енергія природи» не бере участі Волинська область (не укладено навіть угоди про співпрацю). При цьому, потенціал Волині щодо розвитку альтернативного енергозабезпечення (зокрема, виробництва твердого палива, торфу, вирощування та використання енергетичної верби та ін.) є одним з найпотужніших з-поміж регіонів України.

Загалом, реалізація у регіонах національних проектів характеризується наступним:

- національні проекти досі не стали «точками зростання» для регіонів. Пріоритетного значення набули проекти соціальної спрямованості, реалізація яких не залежить від ресурсного потенціалу регіону;
- спостерігається невідповідність напрямів реалізації національних проектів стратегічним пріоритетам розвитку регіонів. Найбільш перспективними з точки зору впливу на економічний розвиток регіонів є національні проекти «Енергія природи» та «Відроджене скотарство», реалізація яких перебуває на стадії намірів і угод про співпрацю;
- спостерігається розпорошеність і відсутність чітко визначеної ієрархії національних проектів, що дозволило б сконцентрувати зусилля всіх зацікавлених сторін та консолідувати джерела фінансування;
- низькою є інтенсивність задіяння механізмів державно-приватного партнерства щодо фінансування національних проектів. Більшість започаткованих інвестиційних проектів фінансуються або повністю за рахунок державного бюджету, або виключно коштом приватного інвестора. Так, за даними Держінвестпроекту лише близько 1,5 % інвестиційних пропозицій придатні для спільного фінансування;
- поширеною є практика використання регіонами ідеї національних проектів як додаткового джерела отримання бюджетного ресурсу. Так, наприклад, найбільш активні учасники процесу національного проектування (Волинська, Донецька та Івано-Франківська області) мають укладені угоди щодо регіонального розвитку, фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку та у рамках державних цільових програм;
- відсутній єдиний підхід щодо формування механізму ефективної взаємодії між Держінвестпроектом, Міністерством фінансів, місцевими органами влади та приватними суб'єктами господарювання щодо забезпечення успішної реалізації національних проектів. Зокрема, невиправданим є надмірне втручання центральних органів влади у інвестиційний процес на рівні регіону (за винятком спільного фінансування проектів).

Однією з перешкод зміцнення інвестиційного потенціалу регіонів за підтримки держави є те, що технологічна схема реалізації національних проектів значно ускладнює ієрархію механізмів фінансування регіонального розвитку. На сьогодні фінансування національних проектів в окремих регіонах дублює субвенційні фінансові потоки в рамках державних цільових програм та угод щодо регіонального розвитку. Поряд з цим, не задіяним залишається потенціал Державного фонду регіонального розвитку.

Наприклад, фінансування заходів щодо забезпечення населення якісною питною водою передбачено одночасно національним проектом «Якісна вода», Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України» на 2011 – 2020 роки (затвердженою Законом України від 03.03.2005 р. № 2455-IV) та угодами щодо регіонального розвитку. Зазначене характерне, наприклад, для Вінницької області. До цього слід додати, що фінансування договірних заходів в рамках угоди щодо регіонального розвитку склало у першому півріччі 2012 р. лише 8,5 % від запланованого річного обсягу (профінансовано 50,1 млн грн з усіх джерел).

За такої ситуації участь у тому чи іншому національному проекті для низки регіонів означає можливість заміни способів фінансування одних і тих самих заходів. При цьому основним джерелом фінансування традиційно залишається державний бюджет.

У цьому зв'язку виникає необхідність посилення ролі регіональних центрів з інвестицій та розвитку щодо включення регіонів до участі у національних проектах з урахуванням пріоритетних стратегічних напрямів розвитку відповідного регіону та з огляду на наявний на місцевому, регіональному рівні ресурсний потенціал.

Номінально діяльність регіональних центрів з інвестицій та розвитку зосереджується на участі у реалізації складових національних та пріоритетних інвестиційних проектів регіону. Центри попередньо опрацьовують інвестиційні пропозиції та проекти, які надходять від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо, та передають результати до Департаменту державної інвестиційної політики та регіонального розвитку Держінвестпроекту. Так, за підсумками 2012 р. з понад 1000 інвестиційних пропозицій, що надійшли до Держінвестпроекту, 15 пропозицій можуть бути реалізовані на засадах державно-приватного партнерства. Лише 4 інвестиційні пропозиції мають визначені джерела фінансування, у зв'язку з чим необхідність їх розгляду на рівні Держінвестпроекту виглядає зайвою. Застосування ускладненого конкурсного підходу щодо відбору інвестиційних проектів (а особливо тих, що мають визначені джерела фінансування і не претендують на бюджетні кошти) не відповідає політиці створення сприятливого інвестиційного клімату.

Зазначимо, що участь Держінвестпроекту та його профільних департаментів у доінвестиційній та інвестиційній фазах реалізації проектів є доцільною лише за умови фінансування на засадах державно-приватного партнерства або повністю державного фінансування. Решта проектів, які за спрямуванням підпадають під сферу національного проектування, але фінансуватимуться за рахунок приватних джерел, мають супроводжуватись на рівні регіональних центрів у співпраці з відповідними функціональними підрозділами обласних державних адміністрацій.

Роль регіональних центрів у цьому зв'язку полягає у координації дій з регіональними комітетами з економічних реформ і керівництвом регіону щодо забезпечення відповідності проектів визначеним пріоритетам розвитку регіону та надання всебічної підтримки потенційним інвесторам. З іншого боку, місцева влада повинна створити сприятливі умови для інвестора під час інвестиційної фази і на етапі технічної реалізації проекту. На практиці, максимальну підтримку з боку місцевої влади отримують лише проекти загальнодержавного значення, фінансовані за рахунок бюджетних коштів. Для решти проектів, у багатьох випадках, питання землевідведення, адміністрування і супроводу проектів, а також спрощення дозвільних процедур не вирішуються вчасно і у повному обсязі, що свідчить про незацікавленість місцевої влади у результатах реалізації проектів.

З метою подолання перешкод реалізації національних проектів та досягнення мультиплікативного ефекту на рівні соціально-економічного розвитку регіонів, необхідними є:

- гармонізація відомчих механізмів відбору і фінансування проектів регіонального розвитку за наступною схемою: фінансування проектів повністю з державного бюджету – Держінвестпроект; фінансування на засадах державно-приватного партнерства – Державний фонд регіонального розвитку; фінансування першочергових соціальних та інфраструктурних проектів – Мінекономрозвитку, Мінфін в рамках Угоди щодо регіонального розвитку; фінансування локальних інфраструктурних проектів – місцеві органи влади за рахунок місцевих бюджетів;
- активізація діяльності регіональних центрів з інвестицій та розвитку у напрямі залучення потенційних інвесторів, спрощення процедур відбору та узгодження проектів;
- посилення ролі регіональних комітетів з економічних реформ щодо забезпечення відповідності напрямів фінансування пріоритетам Програми економічних реформ (та Національного плану дій на відповідний рік) та пріоритетам розвитку кожного регіону (у відповідності зі Стратегією розвитку регіону на період до 2020 року);
- забезпечення пріоритетності супроводу та підтримки інвестиційних пропозицій в рамках національних проектів з боку місцевих органів влади, у тому числі щодо видачі дозвільних документів, землевідведення та інформаційної підтримки проектів.

4. ПРІОРИТЕТНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ, СПРЯМОВАНІ НА ВИРІШЕННЯ СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

4.1. «ЗДОРОВА НАЦІЯ»

Збереження та зміцнення здоров'я населення, забезпечення доступу до якісних послуг з охорони здоров'я, продовження періоду активного довголіття

1. Мета проекту

Здоров'я нації – визначальний чинник результативності й ефективності як соціальних, так і економічних реформ. Сьогодні Україна потерпає від поєднаної дії економічної, екологічної та демографічної кризи, які підсилюють одна одну і перешкоджають виходу на шлях підвищення якості життя та соціально-економічного розвитку.

Порушення нормального перебігу процесів природного відтворення населення призвело до зменшення частки осіб у віці, молодшому за працездатний, зростання - у працездатному віці та старшому за працездатний, що загалом спричинило збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку. Показники загальної смертності вдвічі перевищують відповідні показники країн ЄС, а показники смертності населення у працездатному віці – в 2-4 рази. Попри розвинуту мережу амбулаторно-поліклінічних закладів, існуюча система медико-санітарної допомоги неспроможна забезпечити належний рівень здоров'я нації.

Згідно Конституції України, забезпечення здоров'я нації – проблема, яка має вирішуватися у тісному поєднанні державної політики з діяльністю органів місцевого самоврядування, територіальних громад та населення.

Метою проекту є стабілізація показників здоров'я населення України шляхом поєднання кардинального підвищення ефективності системи охорони здоров'я та поширення умов для здорового способу життя громадян України.

Основними пріоритетами проекту є:

- створення у населення економічної та соціальної мотивації бути здоровим та забезпечення державою правових, економічних, організаційних та інфраструктурних умов для ведення здорового способу життя;
- розвиток інфраструктури та ресурсного забезпечення системи охорони здоров'я, що включає фінансове, матеріально-технічне і технологічне оснащення лікувально-профілактичних установ на основі інноваційних підходів та принципів стандартизації;
- інноваційний розвиток системи охорони здоров'я та забезпечення населення високотехнологічною медичною допомогою на підґрунті досягнень фундаментальної науки, створення та втілення нових ефективних лікувально-діагностичних технологій та лікарських засобів в медичну практику.
- формування адекватного фінансового забезпечення цільових наукових програм за пріоритетними напрямками розвитку медицини та охорони здоров'я;
- проведення глибоких перетворень в сфері управління кадровим потенціалом галузі, підготовка та перепідготовка фахівців з сучасними знаннями, здатних забезпечити економічну і клінічну ефективність медичних технологій і нових методів профілактики, що застосовуються;
- підвищення доступності та якості медичної допомоги населенню на основі автоматизації процесу інформаційної взаємодії між закладами та організаціями системи охорони здоров'я, органами управління системою охорони здоров'я.

- створення умов для втілення в практику нових форм організації медичної допомоги населенню;
- перехід всіх рівнів системи охорони здоров'я до стандартизації медичної допомоги;
- підготовка достатньої кількості кваліфікованих медичних кадрів, здатних вирішувати завдання, що поставлені перед системою охорони здоров'я України та визначені в якості пріоритетного напрямку реформування;
- створення конкурентного ринку медичних послуг на основі втілення в практику охорони здоров'я конкурентоспроможних результатів медичних наукових досліджень.

2. Системний ефект проекту

Системний ефект від реалізації проекту для галузі матиме вияв у формуванні тісної взаємодії системи охорони здоров'я та медичної науки, планування наукових медичних досліджень в залежності від потреб системи охорони здоров'я, активне втілення наукових результатів в медичну практику, а також цілеспрямовану підготовку фахівців, здатних забезпечити втілення наукових досягнень.

Реалізація проекту вимагатиме кроків щодо формування ринку медичних послуг, розширення джерел та методології фінансування програм в галузі охорони здоров'я, орієнтації їх на інвестиції в удосконалення системи охорони здоров'я; орієнтації діяльності закладів охорони здоров'я на пріоритетний розвиток профілактики та раннього попередження захворювань, створення сприятливого для здоров'я довкілля: безпеки праці, споживання, життєдіяльності, відпочинку тощо.

Забезпечення збереження та зміцнення здоров'я населення, продовження періоду активного довголіття, тривалості життя людей, орієнтації на здоров'я як соціальну цінність забезпечують громадянину конкурентоспроможність на ринку праці, професійне довголіття, пов'язаний з цим добробут, як підсумок – поліпшення якості життя, зміцнення людського потенціалу, збереження генофонду українського народу, поліпшення демографічної ситуації в країні. Відбуватиметься зниження економічних витрат бізнесу на відновлення трудового потенціалу та від втрати працездатності.

Слід очікувати поліпшення суспільних настроїв та очікувань населення у зв'язку з підвищенням захищеності здоров'я як однієї з базових цінностей людини.

Перспективною є координація з національними проектами щодо розвитку туристично-рекреаційної сфери, екологічного агросектору тощо.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у сфері охорони здоров'я

Протягом останніх років здійснено значну роботу щодо реформування вітчизняної сфери охорони здоров'я і виконання національних проектів «Нове життя» та «Вчасна допомога», а саме:

1) продовжується реалізація проекту «Нове життя», відповідно до якого в Україні відкриваються перинатальні центри, йде підготовка медичних кадрів для цих центрів тощо. Створення високотехнологічних перинатальних центрів дозволить зменшити материнську і дитячу смертність, значно покращити якість надання медичної допомоги, особливо жінкам з групи ризику;

2) прийнято Закон України «Про екстрену медичну допомогу». Ним передбачено реформування цієї ланки медичної допомоги і виконання Національного проекту «Вчасна допомога», яке відбувається паралельно з виділенням додаткового фінансування та оснащенням служби швидкої допомоги в пілотних регіонах. Зокрема, закуплено 70 реанімобілів типу «С» та 216 автомобілів типу «В» (на це у 2011 р. державою було виділено 200 млн грн). Усі автомобілі типу «В» наразі надійшли у пілотні регіони. Зокрема, автопарк швидкої медичної допомоги Дніпропетровської області отримав 67 сучасних автомобілів швидкої допомоги марок «Пежо» та «Форд». Найближчим часом очікується поставка в область ще 22 автомобілів;

3) відбулися суттєві зміни в фармацевтичному секторі. Зокрема, на виконання соціальних ініціатив, проведено низку системних дій: ухвалено низку нормативних актів, що встановлюють граничні оптово-відпускні ціни, розширюють перелік соціально-орієнтованих ліків, фіксують диференційовані роздрібні надбавки до закупівельної ціни залежно від вартості лікарських засобів тощо; відбувається реалізація пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою шляхом встановлення граничного рівня оптово-відпускних цін на такі засоби з використанням механізму визначення порівняльних (референтних) цін та відпрацювання механізму часткового відшкодування їх вартості за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Проводиться реєстрація пацієнтів, які мають серцево-судинні захворювання, для отримання рецептів на придбання лікарських засобів за зниженими цінами.

Перший етап реформування сфери охорони здоров'я показав, що реалізація такого проекту є потужним організаційним і фінансовим викликом для держави і часто наштовхується на несприйняття громадськістю і медичною спільнотою, представниками місцевої влади тощо. Основними перешкодами реалізації проекту слід вважати:

- низькі обсяги фінансування державою та практична відсутність інвестицій у сферу охорони здоров'я, а також нераціональне використання наявних ресурсів;
- недосконалу з управлінської точки зору і неефективну – з економічної систему охорони здоров'я, як результат – безсистемність та стихійність провадження медичних послуг в державних та комунальних закладах з охорони здоров'я;
- низький рівень соціально-економічної ефективності наявних державних програм реформування сфери охорони здоров'я, зміст яких полягає в основному в реформуванні суто медичної галузі;
- відсутність науково обгрунтованої комплексної міжсекторальної програми збереження здоров'я нації;
- неефективність державного регулювання у питаннях кадрового забезпечення галузі, як результат – диспропорція в забезпеченні кадрами, плінність кадрів, недостатня кваліфікація лікарів та слабка мотивація до професійного вдосконалення;
- неефективність механізмів фінансового захисту громадян на випадок захворювання, а також порушення принципу суспільної справедливості доступу до послуг з охорони здоров'я;
- низький рівень інформатизації системи охорони здоров'я.

4. Заходи та інструменти реалізації проекту

Забезпечення належного рівня здоров'я нації має бути досягнуто наступними заходами:

1. Підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я:

- структурна реорганізація системи охорони здоров'я на первинний, вторинний та третинний рівні медичної допомоги відповідно до потреб населення;
- аудит усіх ресурсів, що інвестуються у сферу охорони здоров'я (кадрове забезпечення, медичні установи, устаткування, кошти тощо);
- розвиток інституту сімейного лікаря та створення мережі медичних закладів первинного рівня (амбулаторії сімейної медицини) та їх устаткування відповідно до вимог міської та сільської місцевості;
- розширення меж самостійності медичних закладів шляхом зміни їх господарського статусу (автономізація медичних закладів та надання їм статусу державних/комунальних некомерційних підприємств), запровадження державних контрактних закупівель медичних послуг, що створить умови для раціонального господарювання та розподілу коштів за різними напрямками витрат; управління матеріально-технічними та кадровими ресурсами;
- формування державної методики розрахунку тарифів на послуги з охорони здоров'я;
- сприяння розвитку приватного сектору медичних послуг, залучення його до виконання державних замовлень на конкурсній основі, що створить умови до розвитку конкуренції та сприятиме більш ефективному використанню ресурсів галузі;
- зменшення рівнів госпіталізації шляхом заміни відносно дорогого стаціонарного лікування на більш ефективні з економічного погляду види медичної допомоги;
- надання державного замовлення послуг з охорони здоров'я у формі чітко визначеного переліку гарантованого державою рівня безкоштовної медичної допомоги, національних медичних програм та цільових державних програм з охорони здоров'я.

2. Забезпечення підвищення якості надання медичної допомоги:

- реалізація другого етапу національного проекту «Нове життя» – створення координованої мережі перинатальної допомоги на третинному, вторинному та первинному рівнях;
- упровадження системи управління і контролю якості з урахуванням міжнародних інструментів оцінки якості, створення незалежних центрів оцінювання якості медичних послуг з активним залученням громадськості;
- забезпечення розробки, адаптації, або перегляду існуючих уніфікованих клінічних протоколів та рекомендацій;
- формування відповідних мотивацій у всіх учасників сфери охорони здоров'я ефективно використовувати обмежені фінансові ресурси;
- упровадження механізмів нецільового використання ресурсів сфери охорони здоров'я;

- забезпечення пріоритетності профілактичного спрямування медичної допомоги, розробка та впровадження скринінгових програм, програм диспансеризації населення;
- забезпечення розробки та впровадження системи індикаторів якості (реалістичні статистичні показники та показники, отримані під час експертних оцінок тощо) для об'єктивного оцінювання якості та проблем забезпечення якісних послуг з охорони здоров'я;
- розробка та впровадження механізмів мотивації медичного персоналу до підвищення якості медичної допомоги (нараховувати та виплачувати заробітну плату з урахуванням складності, відповідальності та ефективності праці медичних працівників);
- забезпечення механізму вільного вибору пацієнтом лікаря первинної ланки для довгострокового медичного обслуговування;
- забезпечення на законодавчому рівні гарантій і прав пацієнтів, а також соціальних і професійних інтересів медичного працівника, питань біоетики, трансплантації тощо;
- забезпечення доступу пацієнтів і громадян до інформації, яка дозволить їм брати участь у рішеннях щодо якості надання медичних послуг, здоров'я населення, діяльності сфери охорони здоров'я, активне залучення громадськості до управління якістю.

3. *Формування медичних кадрів нової якості :*

- запровадження механізмів прогнозування та планування у підготовці різних категорій медичних кадрів у відповідності до потреб сфери охорони здоров'я з урахуванням стратегії та темпів системних перетворень у галузі;
 - створення мережі університетських клінік та лікарень, а також тренінгових центрів для відпрацювання практичних навичок;
 - удосконалення системи ліцензування медичної практики, акредитації медичних закладів, атестації кадрового складу сфери охорони здоров'я. З метою забезпечення прозорості та об'єктивності їхніх результатів, слід забезпечити залучення громадських організацій (об'єднань споживачів медичних послуг та медичних працівників) до процесу акредитації та ліцензування;
 - підготовка управлінських кадрів, здатних працювати в умовах ринкової економіки, а також розуміти потреби охорони громадського здоров'я;

4. *Інформатизація сфери охорони здоров'я:*

- створення інформаційно-аналітичної системи ведення державних реєстрів а також нормативно-довідкового забезпечення в галузі охорони здоров'я – єдиного медичного інформаційного поля;
- створення інформаційної системи персоніфікованого обліку надання медичної допомоги;
- інформаційна підтримка процесу надання первинної медичної допомоги, а також лікувально-діагностичного процесу, в тому числі на основі забезпечення широкого доступу медичних робітників до нормативно-довідкової інформації, необхідної для професійної діяльності;
- створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій для зменшення часу прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги до пацієнта;
- створення і втілення автоматизованої системи ведення медичної карти пацієнта в електронному вигляді.

5. *Формування здорового способу життя й здорових умов праці:*

- розробка та впровадження системи формування здорового способу життя серед широких верств населення, формування розуміння індивідуальної відповідальності за стан здоров'я;
- забезпечення заходів профілактики професійних захворювань та травматизму на виробництві; належних умов праці, відпочинку та реабілітації;
- розробка та впровадження освітньої програми “Здорові діти – здорова нація” з метою формування у підростаючого покоління ціннісних орієнтацій щодо престижності та вигідності турботи про своє здоров'я, здорового способу життя тощо;
- міжсекторальна та міжвідомча співпраця у напрямку збереження здоров'я нації, проведення скоординованих інформаційних кампаній щодо здорового способу життя.

4.2. ЕНЕРГОЕФЕКТИВНЕ СУСПІЛЬСТВО

Енергоефективність суспільства як головна умова національної успішності та сталого розвитку країни

1. Мета проекту

Високий рівень споживання енергетичних ресурсів в Україні, у декілька разів вищий, ніж у сусідніх країнах, обумовлює марнотратне витрачання величезних суспільних ресурсів, фактично перекреслює спроможність України посісти гідне місце на міжнародній арені та обмежує реалізацію її національних інтересів. Створення енергоефективного суспільства шляхом забезпечення раціонального використання енергетичних ресурсів у виробництві продукції та наданні послуг, підвищення якості життя людини за рахунок ефективного управління використанням енергії, формування енергоощадного світогляду є нагальним пріоритетом розвитку України. Без розв'язання проблеми зменшення енерговитрат не можна побудувати нову модель економіки, здатну забезпечити високі соціальні стандарти.

Мета проекту полягає у впровадженні комплексу заходів, реалізація яких дозволить системно вирішити низку головних завдань національного розвитку: знизити енергозалежність країни, підвищити конкурентоспроможність національної економіки, поліпшити екологію та комфорт життєдіяльності суспільства, підвищити рівень соціального захисту населення, сприятиме поліпшенню позицій України на світовому ринку.

2. Системний ефект проекту

Системний ефект від реалізації проекту передбачається у переході України до принципово нової якості економічного розвитку, що базується на інноваційному характері всіх сфер життєдіяльності суспільства, та сприятиме довгостроковому сталому розвитку країни.

Гірничо-металургійний комплекс України через підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів на одиницю продукції забезпечить подальше розширення своєї присутності на світових ринках. Модернізація та переоснащення підприємств паливно-енергетичного комплексу дозволить скоротити питомі витрати на одиницю виробленої електроенергії та, у свою чергу, знизити витрати на закупівлю енергії іншими суб'єктами господарювання та населенням. Реалізація проекту матиме суттєвий вплив на житлово-комунальну сферу, у якій споживається майже третина енергетичних ресурсів, а прямі втрати є непропорційно високими та сягають 30 %. Підвищення енергоефективності побуту та комунальної сфери матиме безпосередній позитивний вплив на рівень життя громадян через економію індивідуальних видатків на оплату спожитих електроенергії, газу, тепла та підвищить рівень соціальної захищеності через можливість припинення зростання та зниження тарифів на послуги ЖКГ.

Підвищення ефективності використання енергії у технологічних процесах промислових підприємств різних галузей не лише дозволить підвищити конкурентоспроможність продукції українських підприємств, забезпечити зростання обсягів виробництва, а відтак і надходжень до бюджету, але й створить нові ринки праці, продукції та послуг, що матиме позитивний вплив на зайнятість населення України. Слід очікувати суттєвого кумулятивного ефекту через зростання попиту на продукцію високотехнологічного машино- та приладобудування, будматеріалів, обладнання тощо. Заходи щодо енергоефективної реконструкції створюватимуть додаткові робочі місця у сферах будівельної індустрії, реконструкції тепломереж, ремонту житлового фонду тощо.

Окрім того, реалізація проекту «Енергоефективне суспільство» матиме синергетичний ефект для всього суспільства через підвищення комфортності проживання та життєдіяльності, створення нових механізмів залучення інвестицій у розвиток промисловості, модернізацію житлового фонду та комунальної інфраструктури, формування нових форм самоорганізації населення, механізмів підтримки наукових досліджень та освітніх програм.

Загалом, реалізація проекту дозволить:

- зменшити залежність вітчизняної економіки від імпорту енергоресурсів;

- сформувати ефективну діючу економічну систему, яка може легко адаптуватись до світової кон'юнктури цін на енергоресурси та забезпечити підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках;
- забезпечити пріоритет інноваційного розвитку суспільства та сформувати гнучкі ринкові механізми фінансової підтримки розвитку вітчизняних інноваційних технологій;
- розвинути наукову-освітню сферу, підвищити її конкурентоспроможність та забезпечити ефективний розвиток суспільства;
- знизити екологічне навантаження на навколишнє природне середовище та підвищити комфортність життєдіяльності людини.

Успіх реалізації проекту залежить від його ув'язки з процесами економічного розвитку, реформування житлово-комунального сектору, технологічного оновлення та модернізації економіки тощо.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у сфері забезпечення енергоефективності

Програма економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" визначила комплекс заходів та завдань органам виконавчої влади з активізації державної політики енергоефективності.

Попри наявні недоліки, безперечну позитивну роль відіграло затвердження у березні 2010 р. Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки. Суттєвим успіхом стало започаткування механізмів та інструментів залучення інвестицій та реалізації проектів розвитку відновлювальних джерел енергії. Запровадивши стимулюючі "зелені" тарифи для виробників енергії із відновлювальних джерел енергії, держава надала необхідний імпульс суб'єктам господарювання до активізації діяльності у цій сфері. Економічні пільги з оподаткування прибутку, податку на додану вартість, митних платежів, передбачені прийнятим у грудні 2010 р. Податковим кодексом України, є вагомою підтримкою українських виробників енергозберігаючого обладнання.

Усе це сприяє створенню нових робочих місць на підприємствах, утворенню нової високотехнологічної галузі української економіки із високою доданою вартістю, що може успішно конкурувати на світових ринках. Водночас, сьогодні необхідно активізувати внутрішній споживчий ринок через активну реалізацію енергоефективних проектів.

4. Основні напрями реалізації

Досягнення суттєвих якісних змін у практиці енерговикористання у національній економіці, підвищення енергоефективності галузей економіки, житлово-комунальної сфери, побуту громадян потребує активізації реформи енергетичних ринків, змін у цінній та тарифній політиці, впровадження енергоефективних технологій.

Реалізація проекту сприятиме цим змінам через запровадження сучасних механізмів фінансування програм енергоефективності, реформування системи управління енерговикористанням, удосконалення тарифоутворення та впровадження економічних стимулів енергозощадження. Це вимагатиме:

- проведення аудиту енергоспоживання в житлово-комунальній сфері, муніципальному господарстві, побуті громадян у виробничій сфері (електроенергії, природного газу, водних ресурсів, теплової енергії);
- діагностики стану житлового фонду на предмет можливої його реконструкції з метою впровадження прогресивних видів теплоізоляції та обладнання з автоматичного регулювання температури всередині, встановлення децентралізованого опалення та систем підготовки гарячої води;
- встановлення ринкових правил ціноутворення на паливно-енергетичні ресурси та ліквідації чинників, що спотворюють принципи та зміст конкурентних економічних відносин між постачальниками та споживачами енергоресурсів;
- уникнення адміністративного регулювання цін на енергоносії з боку органів державної влади, ліквідації системи перехресного субсидування;
- реформування механізмів надання пільг та субсидій, що надаються вразливим верствам населення, шляхом переходу до системи монетарних адресних субсидій;
- розроблення та реалізації пілотних інвестиційно-інноваційних проектів, спрямованих на зменшення витрат паливно-енергетичних ресурсів і впровадження новітніх технологій

використання відновлюваних та альтернативних джерел для виробництва тепла, електроенергії;

- запровадження ринкових механізмів фінансування проектів енергоефективності через використання ринкової інфраструктури (банки, інвестиційні фонди тощо) та обмеження практики виділення суб'єктам господарювання фінансових ресурсів через органи виконавчої влади (розподіл бюджетних видатків);
- стимулювання кінцевого споживача енергії до енергоефективності шляхом створення інформаційно-консультаційної та фінансової інфраструктури визначення потенціалу енергозбереження та фінансування проектів енергоефективності суб'єктами господарювання, а також програм державної підтримки дій індивідуальних споживачів у сфері енергозбереження у житловому фонді;
- сприяння «м'якій» адаптації власників індивідуальних будинків до зростання вартості енергоресурсів шляхом фінансової підтримки індивідуальних проектів енергозбереження;
- активізації державно-приватного партнерства у сфері енергоефективності, зокрема через запровадження практики укладання добровільних угод між підприємствами, об'єднаннями підприємств різних галузей щодо підвищення рівня енергоефективності виробництва, виробництва та впровадження новітніх енергоефективних технологій;
- запровадження кредитного фінансування створення в Україні виробництв енергоефективної техніки, енергоощадних технологій;
- створення мережі енергосервісних компаній та механізмів фінансування модернізації систем енергопостачання через реалізацію договорів енергоефективного під'яду;
- створення інфраструктури розвитку транспорту з використанням альтернативних палив.
- перегляду «витратної» методології тарифоутворення суб'єктів природних монополій та запровадження проведення енергетичних аудитів при формуванні інвестиційної складової цін (тарифів);
- забезпечення прийняття обґрунтованих рішень щодо стратегії теплозабезпечення, прийняття органами місцевої влади рішень щодо структури теплопостачання з розподілом на централізоване та децентралізоване;
- впровадження системи передачі в управління, оренду, концесію цілісних майнових комплексів теплопостачання, корпоратизації теплопостачальних підприємств,
- реформування управління ЖКГ та стимулювання створення відповідальних самоврядних організацій у цій сфері (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків), що спонукатиме населення до ощадливого споживання теплової енергії та сформує запит на якісні послуги підприємств постачальників енергоресурсів;
- запровадження програм освіти населення з питань енергозбереження, навчання та підвищення кваліфікації і перепідготовки за напрямом енергозбереження та енергоефективності;
- створення публічної, відкритої системи моніторингу ефективності використання енергоресурсів.

4.3. ЕЛЕКТРОННА УКРАЇНА

Реалізація потенціалу інформаційного суспільства для розвитку людини, суспільства, держави в Україні

1. Мета проекту

В сучасному світі інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) є основним джерелом економічної та соціальної модернізації всіх сфер буття. Україна має певні здобутки із розбудови окремих елементів інформаційного суспільства, проте такій політиці бракує системності у реалізації.

Метою проекту є створення в Україні необхідних передумов для формування дієвої, ефективної та всеосяжної інформатизації, сукупність елементів якої стануть базисом для побудови реального інформаційного суспільства в Україні. Вже в процесі розбудови буде забезпечено якісно новий рівень реалізації людського потенціалу, розвиток соціальної, економічної, гуманітарної, культурної та інших сфер суспільного життя в Україні, новий рівень добробуту населення, ефективність економіки та державного управління.

2. Системний ефект

Реалізація проекту матиме мультиплікативний ефект та сприятиме позитивним системним зрушенням в економічному та суспільному житті України:

- відновленню наукового та інноваційного потенціалу країни, підвищенню кваліфікації вітчизняних наукових кадрів та створення сприятливих умов для асоційованого партнерства бізнесу і науки, яке стимулюватиме розвиток інноваційного сектору економіки;
- створенню нових робочих місць у високотехнологічних секторах економіки;
- зміцненню міжнародної конкурентоспроможності вітчизняної економіки; зменшенню впливу інтелектуального потенціалу за кордон;
- підвищенню інвестиційної привабливості української економіки;
- підвищенню якості життя громадян та розвитку соціальної інфраструктури;
- збереженню національних надбань у галузі освіти, науки та культури, інтеграція вітчизняного інформаційного ресурсу у світовий інформаційний простір;
- суттєвому підвищенню на підґрунті формування системи електронного урядування ефективності діяльності органів державного управління, поліпшення міжвідомчої взаємодії, збільшення прозорості діяльності органів державної влади, зменшення витрат на утримання державного апарату тощо.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у сфері реалізації потенціалу інформаційного суспільства

На даний момент Держінвестпроект підтримує два національні проекти, що мають відношення до сфери інформатизації та інноваційного розвитку: національний проект «Відкритий світ», техніко-економічне обґрунтування якого прийнято розпорядженням КМУ від 23.11.2011 р. № 1374-р., та національний проект «Технополіс» – створення інфраструктури інноваційного розвитку та високих технологій. Проте якщо «Технополіс» більшою мірою стосується проблеми створення базової інфраструктури інноваційного розвитку, то «Відкритий світ» – стосується безпосередніх практичних проектів впровадження таких технологій в життя суспільства – створення інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня на базі технологій зв'язку четвертого покоління 4G. В межах національного проекту «Відкритий світ» у 2012 р. проведено пілотний проект, у якому офіційно взяли участь 704 школи, з яких: 225 – сільських (32 %), 95 – селищ міського типу (13 %), 259 – районних центрів (37 %), 126 – обласних та м. Києва (18 %). З електронно-освітніми ресурсами працювало 5,5 тис. вчителів і 14 тис. учнів. Протягом 2013 р. згідно з офіційними планами

Держінвестпроекту планується розширити проект на 2000 шкіл. Варто зазначити, що показник у 2000 шкіл передбачався для охоплення ще в 2012 р., проте так і не був реалізований.

На сьогоднішній день пріоритет реалізації проекту: постачання для шкіл технічного забезпечення для використання електронних освітніх ресурсів та створення електронних освітніх ресурсів (ЕОР), програмно-педагогічних засобів (ППЗ), програмного забезпечення для зберігання, поширення, забезпечення доступу, управління ЕОР та ППЗ, їх розміщення на мережевому інформаційному ресурсі, а також розробки та підтримки мережевого інформаційного ресурсу (освітній портал). Робота із розбудови власне 4G мережі наразі не ведеться.

З огляду на поступові корекції планів реалізації проекту існують сумніви щодо реальності визначених строків, коли до 2015-2016 р. планується 100 % охоплення цільової групи проектом.

4. Основні напрями реалізації

Основними напрямками практичної реалізації проекту є:

- створення інфраструктури швидкісного (понад 30 мбіт/с) та надшвидкісного (понад 100 мбіт/сек) широкосмугового доступу до Інтернету по всій території держави та забезпечення можливості доступу до цієї інфраструктури всіх верств суспільства, незалежно від місця їх проживання, матеріальних статків, роду занять тощо;
- збереження національної культурної спадщини на цифрових носіях (Електронної бібліотеки) та створення можливостей доступу до них у будь-який момент часу, інтеграції цих оцифрованих ресурсів до світового соціокультурного простору, забезпечення відкритого доступу до результатів наукових досліджень, оприлюднення результатів науково-дослідної діяльності університетів, створення «Єдиного вікна» освітніх ресурсів;
- збільшення інтенсивності процесів інформатизації органів державної влади, пошук нових форм взаємодії в межах такої інформатизації, залучення громадськості до системи державного управління, формування при органах державної влади ситуаційних центрів, що працюють в режимі реального часу;
- поширення застосування у всіх сферах життя громадянина електронно-цифрового підпису (здійснення купівлі-продажу, взаємодія з органами державної влади тощо) та забезпечення необхідних технологічних рішень для такого застосування («Цифрового паспорту»);
- реформування системи освіти (в тому числі – післядипломної) з метою забезпечення адекватного вимогам інформаційного суспільства освітньо-кваліфікаційного складу трудових ресурсів;
- забезпечення безпеки телекомунікаційних мереж стратегічного значення, персональних даних громадян, що інтенсивно циркулюють в інформаційному суспільстві, створення системи державної інформаційної безпеки, адекватної викликам сучасного світу;
- втілення нової освітньої парадигми, ключовим елементом практичної реалізації якої є інструмент «дистанційне навчання» – через використання комп'ютерних та телекомунікаційних технологій, що забезпечують інтерактивну взаємодію викладачів та студентів на різних етапах навчання і самостійну роботу з матеріалами інформаційної мережі, більшість з яких підготовлена викладачами.

4.4. НАЦІОНАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА ШЛЯХІВ

Розбудова національної транспортної інфраструктури з метою забезпечення доступності територій та реалізації транзитного потенціалу країни

1. Мета проекту

Унікальне географічне розташування на перехресті торговельних шляхів дозволяє Україні отримувати більше переваг від глобалізації у разі забезпечення динамічного розвитку та реалізації потенціалу транспортної інфраструктури. Транспортна система є однією з базових галузей економіки, стабільне та ефективне функціонування якої забезпечує необхідні умови обороноздатності, національної безпеки, цілісності держави, підвищення рівня життя населення, а також надходжень до Державного бюджету України.

За роки незалежності транспортна галузь в Україні набула нових якісних стимулів для зростання. Вона забезпечує створення 13 % ВВП, а вартість основних засобів виробництва (за первинною оцінкою) складає 35 % від загальної вартості виробничого потенціалу країни, в галузі працює 5 % зайнятого населення.

Проте використовується цей потенціал Україною вкрай неефективно, що виявляється у надто повільному відновленні обсягів перевезень вантажів і пасажирів у посткризовий період, низькій якості транспортних послуг, високому рівні зносу основних фондів і відсутності необхідної для потреб економіки кількості рухомого складу, високому рівні енергоспоживання та забрудненні довкілля, технологічному і технічному відставанні розвитку транспортної інфраструктури.

Мета проекту полягає у підвищенні ефективності національної транспортної інфраструктури для забезпечення потреб економіки і населення у якісних і безпечних перевезеннях та зміцненні позицій України як транзитної держави шляхом реформування і модернізації транспортної галузі, удосконалення тарифної політики, розбудови інфраструктури шляхів.

2. Системний ефект проекту

Підвищення ефективності функціонування транспортної інфраструктури, розбудова її на сучасних технологічних та організаційних засадах створять умови для безперебійного постачання сировини, матеріалів, готової продукції для потреб економіки, сприятимуть розвитку внутрішньої і зовнішньої торгівлі, розширенню географії туристично-рекреаційних послуг, а приведення її у відповідність до європейських вимог дозволить українській транспортній системі інтегруватися з транспортними системами країн Європи, оптимізувати міжнародні транспортні потоки.

Системний ефект визначається досягненням таких цілей:

- забезпечення конкурентоспроможності та високої якості транспортної системи України, що відповідатиме потребам економічного зростання країни та євроінтеграційним процесам. Динамічне зростання обсягів перевезень вантажів і пасажирів стане суттєвим внеском у зростання ВВП України та відновлення внутрішнього виробництва у посткризовий період;
- забезпечення громадян доступними та якісними транспортними послугами, що сприятиме покращанню рівня життя населення, підвищить мобільність робочої сили, зробить більш доступними медичні, сервісні та побутові послуги;
- прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, що обумовлено розвитком взаємозв'язків між об'єктами, розташованими в містах, промислових центрах, сільській місцевості, рекреаційних та туристичних зонах, їх з'єднанням з дорогами загального користування;

- ефективна реалізація транзитного потенціалу України шляхом відповідного розвитку об'єктів інфраструктури, будівництва нових термінальних і логістичних комплексів (хабів), розширення мультимодальних, інтермодальних (комбінованих) перевезень, усунення штучних обмежень на митному кордоні;
- покращення інвестиційного клімату та залучення для реалізації проектів розвитку об'єктів транспортної інфраструктури іноземних та вітчизняних інвесторів;
- зменшення негативного впливу транспортної системи на довкілля, раціональне використання енергетичних ресурсів, у т. ч. шляхом розвитку змішаного сполучення та переключення частини вантажопотоку з автомобільного на більш дешевий та екологічний залізничний і водний транспорт;
- інтеграція до транспортної системи ЄС, розвиток експорту транспортних послуг та загальне покращання іміджу країни на світовому рівні.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у транспортній сфері

Відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» від 08.12.2010 р. № 1256 у транспортній сфері в межах пріоритетного напрямку «Нова інфраструктура» затверджено такі національні проекти:

1. **«Повітряний експрес»** – організація і будівництво залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» (станом на початок 2013 р. підписано технічну угоду з китайською компанією «СМЕС» і найближчим часом очікується отримання першого траншу від Експортно-імпортного банку Китаю), а також інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону:

- міської кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва від вул. Столичне шосе до автомобільної дороги М-03 Київ – Харків – Довжанський на ділянці Київ-Бориспіль. Станом на початок 2013 р. розроблено ТЕО проекту компанією «Zagore Construções e Engenharia SA»;
- дороги від Подільського мостового переходу через р. Дніпро до просп. Ватутіна з будівництвом транспортної розв'язки на примиканні в урочищі Горбачиха до Подільського мостового переходу через р. Дніпро у м. Києві.

2. **«Дунайський коридор»** – створення річково-морських терміналів, портової інфраструктури порту Рені, спорудження інфраструктурних об'єктів ГСХ «Дунай-Чорне море», будівництво автомобільної дороги Одеса-Рені, організація залізничного сполучення порту Рені з магістралями Укрзалізниці, будівництво флоту. У зв'язку з відсутністю бюджетного фінансування ТЕО проекту не розроблено.

3. **«Олімпійська надія 2022»** – розвиток спортивно-туристичної інфраструктури України, здатної прийняти Зимову олімпіаду 2022 р. Проект включає, зокрема, створення якісної гірської інфраструктури, залізничного сполучення з основними об'єктами в Карпатах та сучасних під'їзних автошляхів до основних об'єктів. Для реалізації проекту створено державне підприємство «Олімпійська надія 2022», яким проводиться аналіз потенційних районів та місць розташування для майбутніх об'єктів. На початок 2013 р. затверджено попереднє ТЕО проекту, розроблене компанією «PROPROJEKT Planungsmanagement & Projektberatung GmbH» (Німеччина), а також відібрано складові проекту: «Львів – олімпійське місто», «Спортивний курорт Тисовець», «Боржава-резорт».

4. Напрями реалізації проекту

Основними напрямами практичної реалізації проекту є:

1. **Розбудова сучасної мережі автомобільних доріг, утримання їх в належному експлуатаційному стані та зниження рівня аварійності на дорогах.** Реалізація цього завдання є необхідною умовою забезпечення безперебійного транспортного сполучення між всіма обласними центрами країни, великими промисловими вузлами, поліпшення транспортного сполучення у сільській місцевості та віддалених районах, а також зростання обсягів зовнішньоекономічних перевезень вантажів і розвитку туристично-рекреаційної сфери. Для цього необхідним є:

- завершення процесу реформування системи державного управління у сфері дорожнього господарства, підвищення відповідальності регіональних органів за стан та перспективний розвиток автомобільних доріг;
- здійснення радикальної модернізації системи управління безпекою дорожнього руху, поліпшення інформаційного забезпечення учасників дорожнього руху, удосконалення

транспортно-експлуатаційного стану автодоріг, створення правової бази щодо стимулювання випуску та експлуатації рухомого складу на автомобільному транспорті, адаптовану до норм і стандартів ЄС;

- створення умов для розвитку ринку автомобільних перевезень на конкурентних засадах, що призведе до скорочення загальної кількості перевізників, насамперед нелегальних, при підвищенні їхньої відповідальності за якість наданих послуг;
- оновлення парку автотранспортних засобів з урахуванням європейських вимог щодо їх економічності, екологічності та безпеки перевезень.

2. Розвиток авіаційного транспорту та впровадження європейських стандартів безпеки авіації та захисту прав вантажовласників і пасажирів, що може стати рушійною силою поглиблення міжнародного співробітництва і розвитку бізнесу, сприятиме внутрішньому повітряному сполученню, використанню туристичного потенціалу країни. З цією метою доцільними будуть:

- створення правової основи для укладання Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір, реалізації міжнародних вимог Конвенції про міжнародну цивільну авіацію та норм нового Повітряного кодексу;
- забезпечення розвитку сучасного аеропортового господарства, модернізації аеронавігаційної системи України, аеродромних будівель і споруд, злітно-посадкових смуг, пасажирських термінальних комплексів, обладнання тощо;
- сприяння розвитку вітчизняної авіаційної промисловості для задоволення потреб внутрішнього та зовнішнього ринків;
- розбудова нових транспортних пасажирських ліній між містами України та з іншими регіонами шляхом запровадження механізму заохочення авіакомпаній у виконанні ними регулярних рейсів;
- застосування засобів малої авіації в реалізації суспільно значущих завдань, зокрема – розвитку санітарної авіації.

3. Забезпечення конкурентоспроможності національної інфраструктури водного транспорту і, зокрема, морських торговельних портів, з урахуванням глобальної ринкової кон'юнктури та спеціалізації портів-конкурентів, а також розвиток судноплавства внутрішніми водними шляхами як альтернативного виду перевезень. Для цього необхідно є реалізація таких заходів:

- проведення модернізації морських портів та збільшення їхніх пропускних спроможностей;
- впровадження нової тарифної політики, що дозволить підвищити конкурентоспроможність українських портів, зменшити транспортну складову в ціні продукції;
- виведення з-під державного регулювання тарифів на навантажувально-розвантажувальні роботи в портах України, що є конкурентним видом діяльності, здійснення оптимізації розміру ставок портових зборів на підставі проведення аналізу їх відповідності іншим портам Чорноморського регіону;
- утримання в належному стані суднових ходів та гідротехнічних споруд, здійснення контролю та нагляду за безпекою судноплавства;
- розширення мережі мультимодальних перевезень суднами «ріка-море», а також розвиток круїзних, прогулянкових маршрутів;
- відновлення річкового вантажного судноплавства;
- розвиток локальних морських пасажирських перевезень.

4. Динамічне нарощування обсягів перевезень вантажів і пасажирів залізничним транспортом відповідно до потреб соціально-економічного розвитку країни шляхом організаційної, технічної і технологічної модернізації залізничної галузі. Цьому сприятиме:

- створення нової моделі управління залізничним транспортом шляхом розмежування господарських функцій і функцій державного управління, забезпечення допуску на ринок перевезень приватних компаній, усунення субсидування одного виду перевезень за рахунок інших;
- оновлення рухомого складу, створення сприятливих умов для вітчизняних виробників високотехнологічної техніки, розвитку перспективних наукових досліджень в галузі виробництва транспортної техніки;
- активізація розбудови залізничної інфраструктури: реконструкція та побудова об'єктів на напрямках впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів, розмежування колій пасажирського і вантажного руху, електрифікація окремих ділянок залізниць, будівництво та реконструкція вокзальних комплексів;

- розвиток мультимодальних та інтермодальних перевезень, залучення для роботи в Україні провідних логістичних операторів, які зможуть реалізувати вже відпрацьовані ефективні рішення в сфері логістики і інтермодальних перевезень.

5. Підвищення ефективності використання транзитного потенціалу України, що сприятиме подальшій інтеграції національної транспортно-транзитної системи у світову транспортну мережу. З цією метою доцільними будуть:

- прискорення адаптації українського законодавства до міжнародних вимог, зокрема, приєднання до Конвенції про спільну транзитну процедуру (Женева, 1987 р.);
- спрощення та модернізація процедур під час перетину товарами та транспортними засобами митного кордону України, впровадження процедури «єдиного вікна» у морських та річкових портах;
- досягнення сумісності комп'ютеризованої української митної системи транзиту з новою комп'ютеризованою митною системою NCTS (New Computerised Transit System), що використовується у Європейському Союзі;
- розвиток мережі вантажних митних комплексів та логістичних центрів у зоні їхнього тяжіння до крупних транспортних вузлів.

4.5. АГРОСЕКТОР XXI СТОЛІТТЯ

Розвиток агропромислового комплексу України на основі підвищення його конкурентоспроможності та раціонального використання ресурсного потенціалу

1. Мета проекту

В Україні існують усі необхідні передумови для забезпечення населення країни і світу якісними та доступними продуктами харчування. Одні з найкращих у світі родючі землі, сприятливі кліматичні умови, багатий історичний досвід і працездатність населення дозволяють повною мірою реалізувати потужний потенціал АПК.

Аграрний сектор має резерви для розширення експортного потенціалу країни, розвитку інших галузей, які постачають засоби виробництва чи споживають продукцію сільського господарства як сировину, а також для реалізації підприємницьких ініціатив селян.

Водночас «законсервованість» екстенсивного підходу до нарощування виробництва сільгосппродукції не дозволяє здійснити значний, якісно новий стрибок у розвитку агропромислового комплексу, розкрити наявні конкурентні переваги.

Метою проекту є підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва та конкурентоспроможності продукції вітчизняного аграрного сектору, що дозволить забезпечити продовольчу безпеку та продовольчу незалежність країни, створити міцне підґрунтя для поліпшення якості життя в сільській місцевості.

2. Системний ефект проекту

Підвищення ефективності виробництва у вітчизняному АПК дозволить реалізувати недокапіталізований та недовикористаний аграрний потенціал країни, підвищити експорт сільгосппродукції. Максимально повне і раціональне використання його ресурсного потенціалу створить умови для забезпечення населення якісними і доступними продуктами харчування, стабілізації цінової ситуації на продовольчому ринку, розвитку супутніх галузей промисловості, підвищення рівня зайнятості сільського населення.

Системний ефект проекту визначатиметься досягненням таких цілей:

- збільшення виробництва у сільському господарстві, що сприятиме зростанню виробництва та зайнятості у галузях, безпосередньо задіяних в АПК: харчовій та хімічній промисловості, сільгоспмашинобудуванню;
- забезпечення позитивних структурних зрушень у міжгалузевих пропорціях сільського господарства завдяки зростанню виробництва у галузі тваринництва, а також раціоналізації структури посівних площ у рослинництві;
- зростання доходів сільського населення, що створить місткий ринок збуту для продукції, яка виробляється іншими галузями економіки України;
- зростання виробництва сільгосптехніки, що обумовить оновлення і нарощування технічного забезпечення галузі, удосконалення технологічних операцій;
- розбудова виробничої, транспортної та соціальної інфраструктури у сільській місцевості, що сприятиме підвищенню ефективності сільгоспвиробництва та покращенню якості життя на селі;
- активізація підприємницької діяльності на селі шляхом стимулювання розвитку фермерства, кооперативних структур, а також несільськогосподарських видів підприємництва, насамперед, «зеленого туризму»;
- адаптація українських стандартів та норм щодо продукції АПК до європейського рівня, що розширить можливості збуту такої продукції на зовнішніх ринках та сприятиме європейській інтеграції економіки України у цілому;

- активізація розвитку наукових досліджень завдяки зростанню попиту на науково-технологічну та інноваційну продукцію з боку сільгоспвиробників.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у сфері АПК

Відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» від 08.12.2010 р. № 1256 в аграрному секторі в межах пріоритетного напрямку «Агроперспектива» затверджено такі національні проекти:

1. «*Зерно України*» – розвиток зерновиробництва з високими виробничими та економічними показниками, що передбачає збільшення валового виробництва зерна з одночасним покращенням його якості, підтримку розвитку інших галузей аграрного сектору економіки, підвищення загальної культури землеробства.

2. «*Відроджене скотарство*» – нарощування поголів'я великої рогатої худоби, її продуктивності з відповідним організаційно-економічним, техніко-технологічним та нормативно-правовим забезпеченням. У рамках реалізації проекту затверджено попереднє ТЕО пілотного проекту «Село майбутнього», яким передбачається створення у Харківській області селекційно-генетичного центру з трансплантації ембріонів високопродуктивних племінних корів, а також будівництво високотехнологічного комплексу з виробництва м'ясо-молочної і плодоовочевої продукції, створення сучасної соціально-побутової інфраструктури для забезпечення комплексу висококваліфікованими фахівцями.

3. «*Зелені ринки*» – створення мережі регіональних оптових продовольчих ринків. Проект спрямовано на захист прав та інтересів сільгоспвиробників, які здійснюють оптовий продаж сільгосппродукції власного виробництва, ліквідацію посередників, зменшення цін на продукти харчування, формуванню внутрішнього продовольчого ринку та забезпеченню продовольчої безпеки країни. Станом на початок 2013 р. статус оптового ринку сільськогосподарської продукції отримали 11 юридичних осіб.

Станом на початок 2013 р. ТЕО проектів «Відроджене скотарство», «Зерно України», «Зелені ринки» не розроблено.

4. Напрями реалізації проекту

Основними напрямами практичної реалізації проекту є:

1. Підвищення ефективності та конкурентоспроможності агровиробництва, захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішніх ринках. Утримання конкурентних переваг українських агровиробників вимагатиме суттєвого організаційного й технологічного оновлення виробництва, посилення його товарності та індустріалізації, приведення технологічних процесів у відповідність до міжнародних ветеринарних і фітосанітарних вимог. Серед способів заохочення реалізації цих завдань такі:

- забезпечення механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору, розширення контингенту учасників державної підтримки завдяки бюджетним проектам, пільговим кредитам, лізингу;
- сприяння вертикальній інтеграції підприємств АПК, інвестуванню капіталів переробних підприємств у розвиток їхньої сировинної бази;
- забезпечення прозорості й ефективності використання державної підтримки АПК у спосіб оптимізації кількості та змісту державних цільових і бюджетних програм, концентрації їх на заходах «зеленої скрині» СОТ, поступового переходу до підтримки розвитку сільської місцевості, здійснення природоохоронних заходів і розвитку депресивних територій;
- здійснення моніторингу і прогнозування стану світового та вітчизняного аграрних ринків, розроблення механізму виявлення та попередження зовнішніх і внутрішніх загроз продовольчій безпеці України.

2. Розвиток інфраструктури аграрного ринку з метою поліпшення доступу сільгосппродукції на ринок, зменшення втрат при її зберіганні та транспортуванні, забезпечення ринкової ціни на продукти харчування. З цією метою доцільними будуть:

- реконструкція наявних та будівництво нових овоче- та фруктосховищ, будівництво оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- сприяння створенню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, молокопереробних міні-цехів на базі молочарських кооперативів;
- відновлення перевезень сільгосппродукції річковим транспортом;

- сприяння розвитку місцевих сільськогосподарських ринків і ярмарків, забезпечення їх умовами для зберігання, обробки та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки та контролю її якості;
- розвиток біржового товарного ринку з запровадженням механізмів електронної торгівлі, використанням інструментів товарного обігу.

3. Розвиток аграрного підприємництва, підвищення зайнятості сільського населення, розбудова соціальної інфраструктури на основі диверсифікації економіки сільських поселень, що створить умови для розширення сфери застосування праці, підвищення рівня доходів і якості проживання у сільській місцевості. Цьому сприятиме:

- поліпшення якості автомобільних доріг обласного та районного значення, забезпечення населених пунктів централізованим водопостачанням та водовідведенням, здійснення їхньої газифікації;
- формування системи надання медичної допомоги населенню на селі на основі пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини, поліпшення якості медичної допомоги;
- розробка та впровадження програм, спрямованих на заохочення кваліфікованої молоді до проживання у сільській місцевості;
- створення мережі дрібних підприємств місцевого значення з перероблення аграрної продукції;
- впровадження у практику господарювання інноваційних технологій на основі формування і розвитку аграрних технологічних парків та бізнес-інкубаторів;
- підтримка розвитку сільського «зеленого туризму».

4. Активізація інвестиційної діяльності у сільськогосподарському виробництві, яка має спрямовуватися на оновлення матеріально-технічної бази підприємств, запровадження новітніх технологій виробництва сільгосппродукції на інноваційній основі, поліпшення інфраструктури агровиробництва. Цьому сприятиме:

- надання інформаційної та методичної підтримки інвестуванню у розвиток сільгоспвиробництва, спрощення процесів реєстрації аграрних інвестицій, надання гарантій землекористування інвесторам завдяки механізмам довгострокової оренди, формуванню дієвої системи захисту прав інвесторів, які ведуть виробничу діяльність в аграрному секторі;
- надання пільг у частині звільнення від ПДВ і ввізного мита при імпорті технологій та обладнання для реконструкції і модернізації вітчизняних підприємств сільгоспмашинобудування;
- удосконалення чинних і запровадження нових механізмів пільгового довгострокового кредитування сільськогосподарських товаровиробників під час придбання ними сільгосптехніки, виконання послуг сторонніми організаціями щодо встановлення відповідного обладнання, будівництва тваринницьких комплексів;
- створення сприятливих умов для залучення інвестицій у виробництво біопалива, екологічно чистої та органічної продукції.

4.6. УКРАЇНА ТУРИСТИЧНА

Формування сучасної індустрії туризму як чинника територіального розвитку на основі реалізації туристично-рекреаційного потенціалу України

1. Мета проекту

Кожний з регіонів України має унікальні природничо-географічні, історичні, культурні, цивілізаційні, рекреаційні ресурси, використання яких може бути покладено в основу розвитку регіональних туристичних комплексів, модернізації та розбудови інфраструктурних туристичних об'єктів. Для розвитку цієї галузі економіки повинні бути створені сприятливі умови, які мають дозволити їй повністю реалізувати свій потенціал в сфері створення робочих місць, зниження рівня безробіття і сприяння процесу розвитку.

Внутрішній та іноземний туризм в Україні певною мірою активізувався за останні 3-5 років, що не можна не пов'язати з активною підготовкою України до проведення Євро-2012 та реалізацією низки інфраструктурних проектів, в тому числі у туристичній галузі. Після Євро-2012 Україна в плані туристичних перспектив перетворилася з аутсайдера на країну, яку «треба обов'язково побачити». Туристичні рейтинги The Lonely Planet, Globe Spots, TripAdvisor назвали Україну серед Топ-10 найпопулярніших напрямів для подорожей у 2013 році. The Globe Spots у списку «Найкращі країни-2013» відвів Україні восьме місце в десятці найкращих. Відтак подальше розкриття туристичного потенціалу України потребує активних дій щодо розвитку цього сектору економіки.

Між тим, сучасний стан туристично-рекреаційної сфери України все ще характеризується невідповідністю очікуванням споживача, неприбутковістю та неефективністю. Внесок туризму у ВВП країни досі є незначним: частка реалізованих туристичних та пов'язаних з ними готельно-ресторанних і культурно-розважальних послуг в загальному обсязі реалізованих послуг складає лише 7 %, в той час як у світовій практиці така частка часто становить від 30 до 50 %. Значною є різниця у туристичній привабливості регіонів та забезпеченості об'єктами туристичної інфраструктури. Суттєво недовикористаний потенціал внутрішнього туризму. Значний рівень тінізації галузі встановлює перешкоди на шляху її легального розширення.

Метою проекту є розкриття можливостей туристично-рекреаційного комплексу України для суттєвої активізації зовнішнього та внутрішнього туризму з перетворенням цього комплексу на один з провідних секторів національної економіки.

Стратегічними цілями реформування туристично-рекреаційного комплексу є:

- перетворення кожного регіону України на привабливу туристичну зону;
- виробництво конкурентоспроможного туристичного продукту на основі ефективного гнучкого використання відповідного потенціалу регіонів;
- розвиток та максимальне задоволення попиту населення України на туристично-рекреаційні послуги;
- формування іміджу України як європейського осередку культури та відпочинку.

Досягнення стратегічних цілей передбачає об'єднання зусиль місцевих органів влади, підприємств туристичного бізнесу та інших зацікавлених організацій для створення правових, організаційних та економічних передумов для інтенсивного розвитку туризму в регіонах. Реформування рекреаційної сфери потребує особливої уваги до вирішення питань інформаційного забезпечення, транспортної доступності туристичних об'єктів та санаторно-курортних закладів, забезпечення безпеки руху та особистої безпеки, розвиненості готельного та ресторанного господарства, побутового обслуговування населення, закладів торгівлі.

2. Системний ефект проекту

Розвиток туризму в регіонах спричинює виникнення «точок зростання», що активізує розвиток місцевої підприємницької ініціативи, сприяє поповненню місцевих бюджетів та державного бюджету, створенню нових робочих місць. Розвиток туристичного бізнесу активізує міжрегіональну кооперацію у цій сфері, сприяє формуванню внутрішньо-регіональних та міжрегіональних туристичних кластерів, активно залучає до цього процесу ресурси суміжних галузей. Мультиплікативний ефект, що породжує розвиток туризму в регіонах, активізує процеси економічного зростання, позитивно позначається на конкурентоспроможності економіки регіону та національної економіки України.

Стабільний та ефективний розвиток туристично-рекреаційного комплексу сприятиме капіталізації недовикористаного у переважній більшості регіонів країни відповідного потенціалу, що має стати поштовхом до зміцнення ресурсного забезпечення регіонального розвитку, зростання зайнятості, розвитку малого бізнесу та індивідуального підприємництва, посилення інвестиційної привабливості регіону. Утворюються стимули до розвитку супутніх галузей та сфер: будівництва (спорудження готелів, житла, об'єктів туризму та рекреації); транспорту та розбудови шляхів сполучення; торгівлі, громадського харчування, індустрії розваг, підприємництва у сфері традиційних промислів тощо.

Збалансований розвиток туристично-рекреаційної галузі мусить дати поштовх до розбудови цілісної індустрії туризму як невід'ємної складової національної економіки, локомотива позитивних зрушень у соціально-економічному житті країни, забезпечити гармонійний розвиток рекреаційного комплексу та навколишнього середовища, регіональної транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури, використання історичної та культурної спадщини, ефективно використання наявної рекреаційної інфраструктури з відповідним інформаційним забезпеченням, забезпечити прийняття України як справжнього гравця у міжнародному туристичному бізнесі.

Розвиток національної туристично-рекреаційної сфери сприятиме «відкриттю» культурно-історичного та природного розмаїття України для багатьох громадян держави, що має створювати підґрунтя для інтеграції нації, усвідомлення національної ідентичності.

3. Сучасний стан реалізації національних проектів у сфері туризму

На даний момент в рамках існуючої системи національних проектів не реалізуються проекти, які б безпосередньо стосувалися розвитку туристично-рекреаційного потенціалу України. Можна вважати, що на забезпечення змін в цьому напрямі спрямовані певні елементи запланованих національних проектів – «Повітряний експрес» і «Олімпійська надія – 2022», проте в цілому системний підхід до вирішення проблем туристично-рекреаційного комплексу України відсутній.

На розвиток цього сектору була спрямована Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки (затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 583 від 29.04.2002 р.), яка не мала класичної форми державної програми, проте була комплексною та мала міжгалузевий характер. Разом з тим внаслідок систематичних реорганізацій державних органів управління туристичною галуззю й щорічного зменшення фінансування туристичної галузі та недофінансування програми зокрема більшість заходів програми не виконано. На її зміну нової програми не розроблено.

Стратегія розвитку туризму і курортів (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1088-р від 06.08.2008 р.) хоча й окреслює основні напрями розвитку туризму в Україні, проте не містить часової перспективи виконання та не підкріплена планом чи програмою заходів її реалізації, і відповідно не має фінансування.

Значного поштовху до вирішення проблем туристичної галузі України надали підготовка і проведення Чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Такі заходи хоча й не були вписані в нормативно закріплену систему національного проектування, проте з точки зору суспільного ефекту за своїм змістом, масштабністю і системністю завдань та заходів мали характер квазі-національного проекту.

У процесі підготовки України до Євро-2012 було затверджено низку важливих програмних документів у сфері розвитку туристичної галузі та туристичної інфраструктури, зокрема Державну цільову соціальну програму розвитку в Україні спортивної та туристичної інфраструктури у 2011-2022 роках, Галузеву програму туристичного забезпечення в рамках підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, План дій із забезпечення підготовки та проведення в Україні туристичного обслуговування в рамках фінальної частини чемпіонату Європи 2012 з футболу та Державну цільову програму підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

4. Заходи та інструменти реалізації проекту

Реалізація реформ, необхідних для цілеспрямованого розвитку туристично-рекреаційної галузі України, має складатися з системи заходів, орієнтованих на забезпечення сприятливих умов для здійснення економічної діяльності на ринкових засадах у зазначеній сфері. Ці заходи мають концентруватися на таких напрямках.

Нормативно-правове забезпечення:

- законодавче унормування поняття «індустрія туризму» як відповідної частини національної економіки з єдиною системою маркетингової підтримки національного туристичного продукту на зовнішньому та внутрішньому ринках;
- чітка регламентація особливостей здійснення окремих видів туристичної діяльності, визначених Законом України «Про туризм»;
- унормування процедур державної підтримки туристичної сфери як однієї з провідних сфер економіки;
- створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу у розвиток туристичної галузі, зокрема, шляхом запровадження спеціальних правових режимів економічної діяльності у цій сфері;
- законодавче унормування порядку використання земель рекреаційного призначення;
- спрощення порядку набуття прав власності на об'єкти незавершеного будівництва та майнові комплекси для спорудження об'єктів туристичної інфраструктури;
- скорочення часу і зменшення вартості видачі віз та дозволів для відкриття бізнесу у видах діяльності, які належать до туристично-рекреаційної та суміжних галузей.

Організаційні заходи:

- розробка комплексних програм щодо збереження та розбудови об'єктів туристично-рекреаційної сфери;
- передбачення заходів щодо удосконалення функціонування туристично-рекреаційної сфери у стратегіях розвитку регіонів;
- удосконалення системи управління туристично-рекреаційною сферою на регіональному та місцевому рівнях, упорядкування відносин місцевих органів виконавчої влади з відповідними профільними центральними органами виконавчої влади;
- формування об'єктів спеціального правового режиму рекреаційно-господарської діяльності – парків, лікувальних курортів, біосферних заповідників;
- створення кластерів (територіальних виробничих систем) у туристично-рекреаційній сфері як нових моделей прискореного розвитку;
- інтенсифікація співробітництва з іншими країнами з питань пошуку і збереження історичних пам'яток української історії за кордоном;
- удосконалення механізмів контролю за дотриманням стандартів надання туристично-екскурсійних, санаторно-курортних і готельних послуг;

Розширення асортименту послуг:

- запровадження нових форм зв'язку туризму та культурних традицій;
- розробка нових туристичних маршрутів і тематичних екскурсійних програм;
- підтримка соціально орієнтованих видів рекреації і туризму – доступного туризму;
- забезпечення більш повного доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до туристських послуг та об'єктів;
- розвиток екзотичного туризму, популяризація продукції народних промислів та національних кухонь;
- пошук нових методів використання унікальних природних лікувальних ресурсів.

Економічні заходи:

- збільшення обсягів державних інвестицій на розвиток інфраструктури, сприятливої для туристично-рекреаційної сфери;
- податкове стимулювання інвесторів, які гарантують розбудову та довгострокові вкладення у лікувально-оздоровчу та туристично-готельну індустрію;
- підтримка малого та середнього бізнесу у розбудові рекреаційної сфери, розширенні мережі баз відпочинку, малих сімейних готелів, сільських зелених садиб тощо;
- забезпечення мікрокредитування розвитку сільського туризму, надання методичної і правової допомоги;
- підтримка інноваційних проектів у галузі туризму.

Розвиток інфраструктури:

- реконструкція та модернізація санаторно-курортних та рекреаційних закладів;
- будівництво нових туристично-рекреаційних об'єктів;
- розширення супутньої інфраструктури на території рекреаційних об'єктів.

Кадрове забезпечення:

- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників туристично-рекреаційної сфери;
- розвиток професійних навичок персоналу рекреаційних закладів;
- розробка нових освітніх дисциплін та підготовка фахівців у сфері гірського, сільського туризму тощо.

Інформаційна, маркетингова та іміджева підтримка:

- створення єдиної інформаційної системи з переліком туристичних і курортних послуг;
- визначення у кожному регіоні візитних карток – знакових об'єктів, створення на їх основі якісних туристичних продуктів, формування символічних іміджів території;
- створення туристичних представництв України за кордоном, що пропагують національні туристичні продукти;
- розвиток всеукраїнської мережі туристичних інформаційних центрів;
- розробка і реалізація промо-кампаній з популяризації історично-культурної та туристично-рекреаційної спадщини регіонів;
- розповсюдження рекламно-інформаційної продукції (путівники, карти, журнали, буклети, компакт-дисків, фотоальбомів тощо);
- створення системи розповсюдження туристичної інформації, бронювання та замовлення послуг через Інтернет;
- розширення масштабів проведення міжнародних виставок та ярмарків.

ВИСНОВКИ

Аналіз світового досвіду, особливостей та потреб національної соціально-економічної та управлінської систем засвідчують необхідність подальшого розвитку інституту національних проектів в Україні на засадах підвищення його управлінської ефективності.

Значущість національного проектування зростає у післякризовий період, коли об'єктивна потреба цілеспрямованої концентрації ресурсів суспільства на ключових цілях модернізаційної стратегії спонукає до пошуку адекватних сучасних інструментів такої концентрації.

Підсумовуючи міжнародний досвід реалізації загальнонаціональних проектів, можна зробити висновок, що загальним правилом для їх розробки та реалізації є забезпечення єдності цілей і принципів регіональних та галузевих антикризових програм із загальнонаціональними цілями соціально-економічного розвитку. І загальнонаціональні, й регіональні програми орієнтовані не лише на оптимальне використання наявних матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, але й на пошук, введення в дію раніше не використовуваних резервів і можливостей, на успішне вирішення соціальних проблем.

Запровадження національного проектування в Україні необхідно розглядати, у першу чергу, як інструмент реалізації комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації значущої сфери суспільного життя. Це спонукає розглядати такі проекти як частину системи середньо- та довгострокового планування. У процесі стратегування доцільно застосовувати «розширювальне» трактування поняття національного проекту, з виділенням їх обмеженого переліку, узгодженого із системними пріоритетами модернізації.

Більшість національних проектів на сьогодні в Україні перебувають на початкових етапах реалізації, перші практичні кроки здійснено лише за проектами у соціальній сфері, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Перебіг комплексної реалізації національних проектів нагтовхується на низку управлінських ризиків, що були знехтувані ще на початку організації процесу з інституціоналізації такої форми програмування в Україні.

Досвід національного проектування виявив проблему відсутності адекватної українському адміністративному і бізнес-середовищу організаційно-економічної моделі, яка забезпечувала б узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на підґрунті відповідно застосовуваних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема – державно-приватного партнерства), інфраструктурного інвестування тощо. Загальна оцінка сучасного стану реалізації національного проектування в Україні вказує на недостатню ефективність використання цього інституту стратегічного розвитку. Розпорошення управлінських зусиль та фінансових ресурсів унаслідок системних вад цілепокладання (стратегічного планування) призводить до гальмування загальної динаміки перетворень, фрагментації національних цілей. Останнє на певному етапі створює загрозливе підґрунтя підміни національних цілей корпоративними з відповідним різким зростанням корупційної ємності проекту.

Враховуючи розглянуті особливості стану реалізації національних проектів в Україні, а також особливостей національного проектування і планування у різних країнах світу, слід констатувати необхідність реформатування системи відбору й адміністрування національних проектів, а також установлення нової логіки їх реалізації з огляду на засади середньострокового бюджетування і планування розвитку країни. Такі перетворення вимагають низки концептуальних заходів щодо трансформації існуючої моделі управління національними проектами у нову якість.

Необхідно забезпечити реальну інтеграцію національних проектів в загальнодержавну систему управління, що дозволить усунути дублювання функцій, зменшити адміністративні витрати та забезпечити концентрацію коштів на практичній складовій реалізації проектів. Національні проекти як масштабне міжгалузеве завдання повинні розглядатись у якості логічних складових

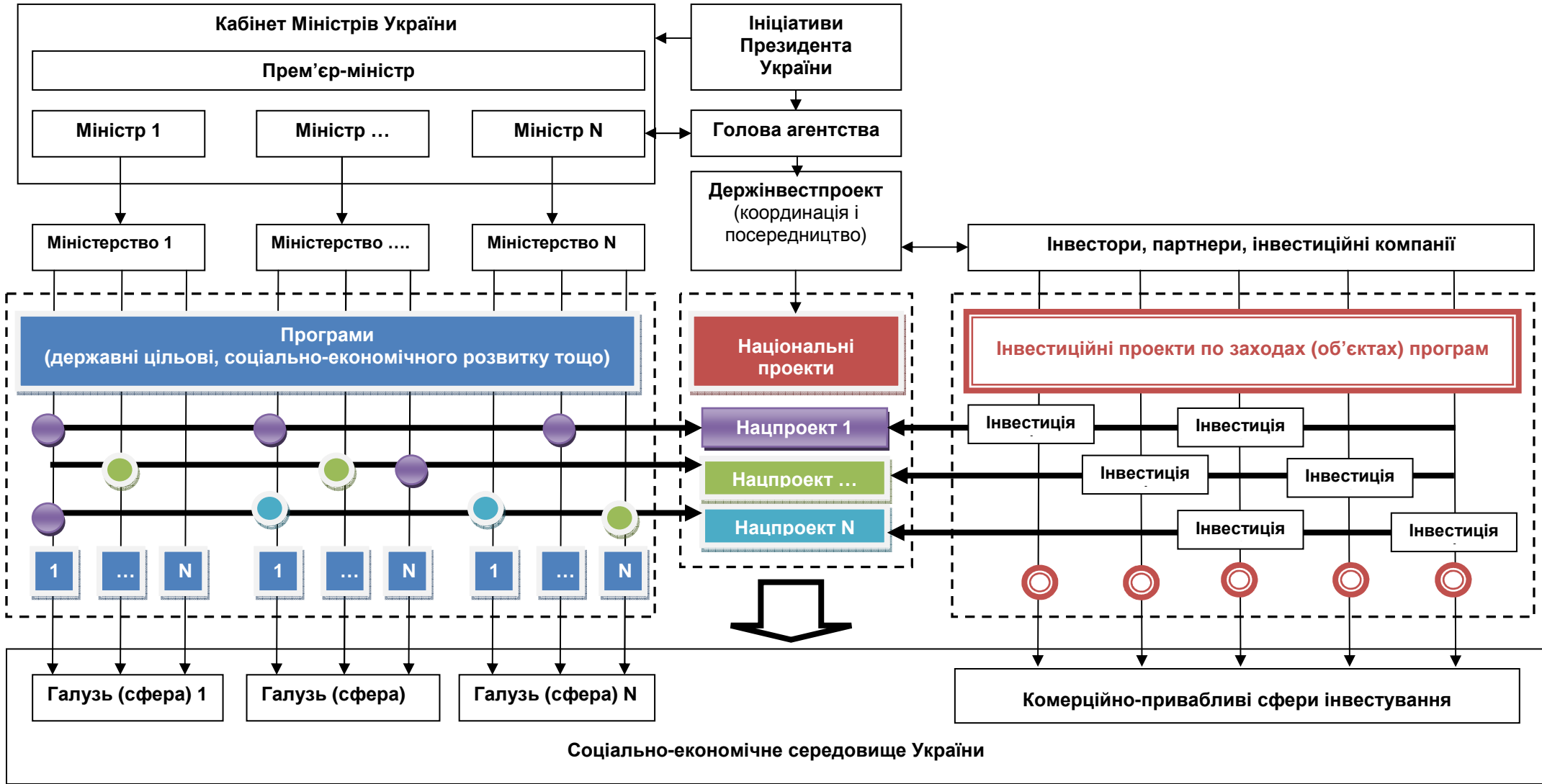
роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств та відомств, а в частині необхідного законодавчого забезпечення – і законодавчої влади, тому ці установи повинні відігравати провідну роль в їх розробці та реалізації. Оптимальним виглядає розгляд національного проекту як цільової програми дій, затвердженої Кабінетом Міністрів України, з відповідними імперативними плановими завдання для відомств.

Джерелом ресурсів для реалізації національних проектів має бути поєднання безпосереднього асигнування бюджетних коштів та залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на підґрунті відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, а також ймовірне залучення коштів міжнародних організацій, призначених на підтримку структурних реформ в Україні.

Фінансування національних проектів повинно здійснюватись максимально можливо за рахунок коштів національних інвесторів і, перш за усе, населення (через фондовий ринок та пенсійні фонди). Іноземні інвестори повинні залучатись на умовах рівності з національними інвесторами з урахуванням обмежень, які можуть бути обумовлені інтересами національної безпеки або підтримки національних компаній у відповідності до загальної концепції залучення іноземних інвестицій.

У сфері бюджетного фінансування доцільно сформувати автономну та самостійну підсистему національних проектів, яка б стала першим етапом впровадження повноцінного середньострокового бюджетного планування в Україні. Оптимальною формою є так звані «багаторічні бюджетні програми», що являють собою інвестиційну програму, яка об'єднує в собі перелік конкретних заходів та кошторис їх реалізації.

МОДЕРНІЗОВАНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЕКТАМИ



ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
1. НАЦІОНАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	4
1.1. Національне проектування як механізм системної модернізації країни.....	4
1.2. Міжнародний досвід реалізації національних проектів.....	6
2. НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	15
2.1. Інституційно-правові засади реалізації національних проектів	15
2.2. Перші підсумки і проблеми запровадження національних проектів в Україні.....	17
2.3. Підготовка до «Євро-2012» як досвід національного проектування	25
3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	28
3.1. Модифікація організаційно-економічної моделі національного проектування.	28
3.2. Посилення ролі національного проектування в регіональному розвитку.....	31
4. ПРІОРИТЕТНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ, СПРЯМОВАНІ НА ВИРІШЕННЯ СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	35
4.1. «ЗДОРОВА НАЦІЯ»	35
4.2. ЕНЕРГОЕФЕКТИВНЕ СУСПІЛЬСТВО.....	39
4.3. ЕЛЕКТРОННА УКРАЇНА	42
4.4. НАЦІОНАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА ШЛЯХІВ	44
4.5. АГРОСЕКТОР ХХІ СТОЛІТТЯ.....	48
4.6. УКРАЇНА ТУРИСТИЧНА.....	51
ВИСНОВКИ.....	55
Додаток.....	57
МОДЕРНІЗОВАНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ ПРОЕКТАМИ.....	57