

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ
У СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Київ 2013

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Авторський колектив:

*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. 1.2, 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. розд. 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)*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Національні проекти у стратегії економічної модернізації України / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Бережний, А. П. Павлюк [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 144 с.

ISBN 978-966-554-10-0

Проаналізовано міжнародний досвід застосування практики національного проектування, вивчено перші підсумки функціонування системи національних проектів в Україні. На основі зроблених оцінок головних проблем національного проектування в Україні сформульовано рекомендації щодо управлінської модернізації цієї системи. Також уперше запропоновано низку національних проектів, побудованих на нових методологічних засадах.

У додатку наведено матеріали засідання «круглого столу» «Національні проекти в стратегії економічної модернізації України», який відбувся 20 березня 2012 року в Національному інституті стратегічних досліджень.

ВСТУП

Національна економіка в післякризовий період виявляє неоднозначну динаміку відновлення. Така суперечність, насамперед, спричинена першими ознаками формування нової післякризової економічної моделі. Її несформованість зумовлює стан значної невизначеності у підприємницькому середовищі, державному секторі, а також суспільних очікуваннях. Відбувається посилення 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.

Одночасно з цим зростає несприйняття у суспільстві інформації, що надходить у вигляді виступів вищих посадових осіб і «програмних» текстів. Це створює вербальні перепони щодо формулювання реформ як програмних документів, нівелюється зворотний зв'язок органів державної влади з громадськістю та економічними суб'єктами. Потрібні практичні результати, демонстрація реального ефекту модернізації економіки, що усунути невідповідність між прийняттям стратегічних модернізаційних рішень та їхнім усвідомленням суспільством, 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 і порівняно швидким. Це має здійснюватися за рахунок стратегічно-проектного підходу до побудови та реалізації модернізаційних стратегій.

Як один із магістральних напрямів такого стратегування у 2010 р. було започатковано інститут національних проектів. Три роки функціонування цього механізму спонукають до певних висновків та оцінок. Такі оцінки дуже неоднозначні. Критичні зауваження щодо ефективності системи національних проектів неодноразово висловлювалися й Президентом України. Частка проектів, які перейшли до стадії відчутності результатів їхньої реалізації, зовсім незначна. Нацпроекти й досі не відіграють 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 не повинні розглядатися як підстава до припинення практики національного проектування в Україні. Аналіз світового досвіду, особливостей та потреб національної соціально-економічної й 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.

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», потребує становлення країни на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку.

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

Тим часом проектний метод управління, який набув значного поширення у практиці сучасного корпоративного менеджменту, при виведенні на рівень національного проектування набуває низки специфічних особливостей. У державному управлінні стрункість ієрархічних структур незрівнянно вища, масштаб реалізації проектів ширший, а ступінь 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 важковимірюваного суспільного ефекту, а також базуються на необхідності балансування політичних та економічних інтересів різних суспільних груп. Тому на ґрунті проектного менеджменту у державному управлінні, як правило, виникають модифіковані бачення реалізації загальних принципів проектування. Вони обмежуються трьома основними баченнями 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, ви-

сокий 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, зокрема, антикризовий проект, маючи об'єднувачу місію, покликаний згуртувати націю фундаментальною ідеєю (метою), що базується на засадах цінностей, притаманних нації.

2. Національний проект як міжгалузева /міждисциплінарна складова державної/ національної програми, націленої на реалізацію загальнонаціональних цілей, що забезпечує необхідну **міжгалузеву координацію**. Такий підхід характерний для порівняно зрілих держав із розвинутими соціально-економічними системами. Центральна влада використовує формат національного проекту для реалізації «загальних», «суспільнозначущих» завдань, що потребують концентрації фінансових і управлінських зусиль на стратегічному напрямку. При цьому межі 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-проекування, тому часто процес національного проектування здійснюється не певними державними органами, а інвестиційними державними підприємствами. У цьому випадку, на противагу від попередніх бачень, стрімко зростає роль критеріального відбору (цілепокладання) проектів у діяльності такого державного підприємства, оскільки його діяльність може мати прямі політичні наслідки для системи державного управління взагалі. Через те, що неуспіх певного «малого» проекту безпосередньо стосуватиметься окремих суспільних груп населення, демонструючи вади системного планування розвитку країни.

Зі зростанням соціальної ролі держави наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр. із накопиченням різнорівневих проектів і програм національного та галузевого масштабу загострювалася низка управлінських проблем щодо неоднорідності управлінського поля програмування. Насамперед, 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 стратегіч-

ного планування й управління¹. Переважно, заходи щодо адаптації стратегічного планування у державному управлінні набували форм середньострокових програм реформ уряду з модернізації країни, економіки чи органів державної влади для досягнення управлінської результативності. Часто такі програми були продовженням попередніх програм з інновацій і перетворень у державному управлінні та супроводжувалися втіленням пілотних проектів у певній управлінській сфері (США, 1987–1993 рр.; Франція, 1982–1989 рр.; Велика Британія, 1980–1998 рр.; Ірландія і Швейцарія, 1994–2004 рр.; Фінляндія, 1995–2003 рр. та ін.). Відтак, виникали перші управлінські практики щодо цілісного стратегічного планування та управління соціально-економічного розвитку за рахунок: інтегрування національних проектів у систему стратегічного планування й 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, базуючись на потребі подолання недовіри 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 розглядатись як найбільш ефективний інструмент забезпечення модернізаційних структурних зрушень. Проте 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 із стратегічним плануванням і не забезпечені міжвідомчою координацією, створюють додаткові адміністративні ускладнення. Як наслідок, реалізація національного проектування потрапляє у пастку управлінської неспроможності та недовіри уповноваженого органу державної влади з реалізації національних проектів.

Запровадження національного проектування в Україні необхідно розглядати, насамперед, як інструмент реалізації **комплексу страте-**

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

гічно 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.

У межах національних проектів доцільно вирізнити низку прикладних національних інвестиційних проектів, які спрямовуватимуться на досягнення окремих завдань у межах проекту та будуть втілені на засадах державного, змішаного (партнерського) інвестування, або на підґрунті державних гарантій.

Спираючись на розглянутий світовий досвід і 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 втілення необхідних реформ у зазначених сферах;
- сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу, що зумовлює орієнтацію проекту на зміцнення національної економічної незалежності, забезпечує його відносну автономність щодо коливань світової економічної кон'юнктури;
- наявність широких можливостей інтеграції в межах 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.

З огляду на вищенаведене, очевидно, що **джерелом ресурсів для реалізації національних проектів має бути поєднання безпосеред-**

нього асигнування бюджетних коштів і 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, аби уникнути дублювання та посилити їх дієвість.

1.2. Міжнародний досвід реалізації національних проектів

Досвід країн світу щодо застосування такого інструмента 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 визначалися рівнем управлінських технологій на час його використання й етапу соціально-економічного розвитку країни, завданнями цілепокладання для системи державного управління.

Формування національного проекту як стратегічної програми кардинальних реформ переважно зумовлювалося наднаціональними викликами для країн. Так, у світовій історії будь-яка стратегічно спричинена національна «ідея-мета» фактично мала характеристики національного проекту (у сучасному розумінні цього поняття). Як приклад, план ГОЕЛРО в СРСР, План Маршалла (програма економічного відродження Європи після Другої світової війни), проекти модернізації Японії в XIX і XX ст. тощо. Особливу актуальність мали 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 по 2008 рр. діяли 4 пріоритетні національні проекти (ПНП) – Охорона здоров'я, Освіта, Доступне житло, Розвиток АПК (табл. 1). Як заявив Президент РФ, пріоритетні національні проєк-

ти: 1) покликані забезпечити у дво-трирічному часовому горизонті прогрес у відповідних галузях; 2) мали реалізувати загальний курс на «концентрацію бюджетних та 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 межі тисячоліття». Варто зазначити, що національні проекти в Росії були запроваджені після широкомасштабної соціальної реформи, пов'язаної з так званою «монетизацією пільг».

Для реалізації національних проектів приймалися відповідні федеральні цільові програми. Ці програми затверджують на відповідний період, визначений строками їх реалізації, та продовжують при появі 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. Насамперед, закладені на самому початку помилки стали помітними в проекті «Доступне житло». Практично відразу ж після оголошення проекту розпочалося безпрецедентне зростання цін на квартири і на первинному, і на вторинному ринку. В результаті, широко розрекламовані іпотечні програми виявилися доступними лише 5 % сімей.

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

Нині національні проекти, як управлінський інститут у Росії, скасовано та перетворено на відповідні державні програми.

В Китаї, зазвичай, програми модернізації позиціонувалися як національні проекти. Один з таких проектів – «Одна країна – два режими. Остаточне об'єднання Батьківщини» (програма інтеграції Гонконгу, Макао і Тайваню). В 1994 р. в Китаї оприлюднено довгострокову програму розвитку «Програма ХХІ», у наступні роки ця програма оновлювалася й актуалізувалася, зокрема, оновлювалися цільові орієнтири й коригувалися засоби щодо 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 з 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 ряді країн.

У Австралії інфраструктурні національні проекти з назвою «Національна мережа» покликані забезпечити якісно новий рівень комунікацій всередині 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.

В Данії низку національних проектів об'єднано загальною національною програмою «Цифрова Північна Данія». Основним органом управління національною програмою визначено дирекцію, що складалася з виконавчого комітету, ради директорів і проектних груп, відповідальних за конкретні напрямки в рамках національної програми. Виконавчий комітет здійснював оперативне управління, рада директорів відповідала за забезпечення регіональної підтримки при просуванні проектів.

У Бразилії національні проекти наповнювали конкретним змістом урядову програму «Бразилія в дії». За реалізацію цих проектів відповідали робочі групи, до яких входили представники відповідних міністерств, 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 виокремлюють реалізацію певних інвестиційних проектів від системи заходів щодо поліпшення загального інвестиційного клімату в країні.

Ключові напрямки реалізації пріоритетних національних проєктів Росії

Ключові напрямки реалізації пріоритетного національного проєкту	Результати впровадження пріоритетного національного проєкту за оцінками Уряду РФ
<p>зміцнення здоров'я громадян; підвищення рівня доступності та якості медицини; розвиток первинної медичної допомоги; відродження профілактичного напрямку в охороні здоров'я; забезпечення населення високотехнологічною медичною допомогою; зміцнення матеріально-технічної бази служб 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 РФ</p>	<p>забезпеченість населення високотехнологічною медичною допомогою зростає більше, ніж учотверо. При цьому зміни при її наданні торкнулися не лише федеральних центрів, а й регіональних медичних закладів, що дало змогу зробити її доступнішою за місцем проживання; споруджуються і вже побудовані федеральні центри високих медичних технологій; суттєво (на 70 %) оновлено автомобільний парк служб швидкої медичної допомоги, а це понад 13 тис. оснащених спеціальним медичним обладнанням машин, в результаті зменшився час очікування прибуття бригад швидкої медичної допомоги з 35 до 25 хв; швидка і поворотна зміна в тенденції щодо зниження чисельності населення – в 2011 р. забезпечено приріст на 190,9 тис. осіб (у період 2000 – 2005 рр. 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.; падіння показників смертності – загальний показник смертності, тобто число померлих від усіх причин на 1000 осіб, в 2011 р. становив 13,5 (у 2010 р. – 14,2), що відображає позитивну динаміку; зменшення показників дитячої смертності – дитяча смертність на 1000 народжених живими у 2011 р. знизилася на 2,3 % порівняно з 2010 р. і становила 7,4 на 1000 народжених живими; підвищення ефективності надання швидкої медичної допомоги – порівняно з 2006 р. кількість смертей в машинах швидкої допомоги скоротилася 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.</p>

<p>«Освіта»</p>	<p>стимулювання інновацій в галузі освіти; модернізація інститутів системи освіти; підключення шкіл до Інтернету; організація мережі національних університетів і бізнес-шкіл; підтримка талановитої молоді; заохочення кращих учителів; поставка шкільних автобусів у сільську місцевість; укомплектування шкіл догачі-них регіонів навчальним обладнанням; створення сучасної системи безпервної освіти, підготовки і перепідготовки професійних кадрів</p>	<p>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.;</p> <p>всі російські школи підключені до мережі Інтернет. Істотно поліпшилося забезпечення шкіл сучасними інформаційно-технологічним обладнанням;</p> <p>значно поліпшилися 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;</p> <p>вдвічі зросли обсяги виконання вузами НДДКР за позабюджетні кошти</p>
-----------------	---	--

Закінчення табл. 1

<p>«Доступне і комфортне житло – праміанам Росії»</p>	<p>Ключові напрямки реалізації пріоритетного національного проекту</p> <p>підвищення доступності житла та забезпечення комфортних умов для проживання;</p> <p>збільшення обсягів іпотечного житлового кредитування;</p> <p>збільшення обсягів будівництва житла і модернізація об'єктів комунальної інфраструктури;</p> <p>виконання державних зобов'язань щодо забезпечення житлом встановлених категорій громадян;</p> <p>поліпшення житлових умов для молодих сімей та молодих спеціалістів на селі;</p> <p>модернізація об'єктів комунальної інфраструктури;</p> <p>стимулювання платоспроможного попиту на житло</p>	<p>Результати впровадження пріоритетного національного проекту за оцінками Уряду РФ</p> <p>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 %;</p> <p>стало доступнішим придбання житла за рахунок власних і позичкових коштів громадян. Частка таких сімей зросла до 18 %;</p> <p>у 10 разів збільшилися обсяги щорічно виданих іпотечних кредитів громадянам, які склали близько 550 млрд руб., 445 тис. сімей оформили іпотечні кредити;</p> <p>річний обсяг уведення 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.</p> <p>створені і почали функціонувати державні інститути розвитку – Федеральний фонд сприяння розвитку житлового будівництва, Фонд сприяння реформуванню житлово-комунального господарства;</p> <p>підвищена ефективність роботи Агентства з іпотечного житлового кредитування;</p> <p>послідовно проводиться політика по зниженню адміністративних бар'єрів у житловому будівництві. Спрощено процедури з підготовки проектів планування територій, розроблення проектної документації, державної експертизи результатів інженерних розвідувань і проектної документації, видачі дозволів на будівництво, державного будівельного нагляду</p>
---	---	---

<p>«Розвиток агропромислового комплексу»</p>	<p>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</p>	<p>забезпечено зростання продукції сільського господарства і виробництва харчових продуктів. У 2006–2011 рр. середньорічні темпи приросту продукції сільського господарства, незважаючи на несприятливий 2010 р., становили 4,4 %, харчових продуктів – 4,1 %; порівняно 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 %, зокрема, м'яса свиней – 35,6 %, м'яса птиці – 69,9 %; полішилося економічне становище сільськогосподарських організацій, розпочався розвиток великих агропромислових формувань, активізувалася робота із соціального розвитку сільських територій</p>
--	---	---

У **Китаї** також реалізовувалися великі інвестиційні проекти. Такі, скажімо, як «Проект передачі електроенергії із Заходу на Схід» (116 млрд юанів), «Проект транспортування природного газу із Заходу на Схід» (300 млрд юанів) і «Проект відведення вод 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.

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. США, з яких понад 10 млрд дол. США використані безпосередньо на будівництво, приблизно така ж сума – на відселення, і майже 6 млрд дол. – як проценти за кредити.

Статус національного проекту мала також споруджена у 2006 р. найбільша в світі високогірна Цинхай-Тибетська залізниця протяжністю 1142 км, яка забезпечила залізничний зв'язок з Лхасою, що має не тільки економічне, а й велике політичне значення.

В Ірландії діє національний План розвитку на 2007–2013 рр. «Ірландія, що змінюється. Краща якість життя для всіх» із загальним бюджетом 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, таких як: Національний проект органічного сільського господарства, Національний проект розвитку сільських закладів охорони здоров'я тощо. Зокрема, Національний проект розвитку автомобільних доріг покликаний забезпечити країну сучасною, безпечною, високотехнологічною дорожньою інфраструктурою, тим самим підвищуючи добробут і рівень життя людей. Як співінвестори у проект 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, їх вартість тощо.

Управління національними проектами в більшості випадків покладається на спеціально створені дирекції, що перебувають під

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

контролем держави, але мають автономію в оперативному управлінні проектами. Моніторинг перебігу реалізації національних проектів, як правило, здійснюється координуючим державним органом, який має інформацію про досягнення затверджених значень індикаторів, а також дані бухгалтерського обліку, що дає змогу 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 і 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 надавалася широка інформаційна підтримка та сприяння у пошуку фінансових джерел для розширення діяльності. Для менш успішних здійснювалося коригування поставлених цілей, підходів до їх досягнення та цільових показників.

У Росії для управління пріоритетними національними проектами указом Президента створено Раду з реалізації пріоритетних національних проектів і демографічної політики. До складу Ради увійшли державні службовці, представники місцевого самоврядування, бізнесмени, експерти – всього 50 осіб. Голова Ради – Президент. Відповідальний за реалізацію національних проектів і керівник Адміністрації Президента Російської Федерації, призначений першим заступником голови Ради.

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

Керівними державними органами з реалізації програм визначено: 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 з реалізації інвестиційних програм Міністерства регіонального розвитку РФ, Федеральна служба з ветеринарного і фітосанітарного нагляду тощо.

В Бразилії управлінням проектами в рамках урядової програми «Бразилія в дії» займалися робочі групи, до яких входили представники відповідних міністерств, державних органів, наукових інститутів, а також представники великого бізнесу. Очолювали групи менеджери

проектів – державні службовці. Для якісного моніторингу проектів створено спеціальну інформаційну систему, що мала вичерпні 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 планування³.

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*). У межах своїх повноважень такі ухвали (відповідно до загального рішення Національного комітету) можуть приймати аналогічні комітети при окремих міністерствах (*High Powered Steering Committee for National Project*). Зокрема, таку практику широко використовує Міністерство 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 (до яких залучено два або більше штатів) може бути включений до програм фінансування за схемою національних проектів. Будь-який новий проект цієї категорії має 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 про розподіл фінансування та іншу відповідальність між окремими штатами⁵.

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 рупій – приблизно 200 млн дол. США, яких налічується понад 100) за прикладом таких країн, як Японія, Індонезія, Малайзія і Таїланд⁶.

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/NProjects572378.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>*

Підсумовуючи міжнародний досвід реалізації загальнонаціональних проектів, можна зробити висновок, що загальним правилом для їх розробки та реалізації є забезпечення **єдності цілей та принципів регіональних і галузевих антикризових програм із загальнонаціональними цілями** соціально-економічного розвитку. З огляду на це **провідну роль в їх підготовці та реалізації відіграють відповідні міністерства та відомства**. І загальнонаціональні і регіональні програми орієнтовані не лише на оптимальне використання наявних матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, а й на пошук і введення в дію раніше не використовуваних резервів і можливостей, на успішне розв'язання соціальних проблем.

Водночас 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 й управління соціально-економічним розвитком, що так чи інакше, поглинають закладені у національні проекти заходи щодо реформування національного господарства.

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

Перша практика (Велика Британія) зорієнтована на укладання угод органами державної влади між собою та 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*) і 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 показників; 2) окремі функціональні плани; 3) індивідуальні цільові показники⁷. Загалом, британський підхід визнається досить складною систе-

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

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

Реформа в Ірландії розпочалася у 1994 р. з ініціативи, що мала назву «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*). Нині ініціативу 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 регуляторних актів щодо досягнення результату.

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 ре-

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.

зультати 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 і структурних одиницях центральних органів виконавчої 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 їхньої компетенції. Вони залишаються ключовими дійовими особами. Визначальними інструментами за такого підходу є стратегічні плани ЦОВВ з їх наступною градацією та специфікацією.

Окремо варто розглянути практику Європейського Союзу. Останній немає ані уніфікованих методик стратегічного планування і управління як механізму в державному управлінні, ні системи стратегічного планування й управління з погляду чіткого нормативного утвердження 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 за роками.

Практика ЄС – скоріше повсюдне оцінювання, аніж стратегічне планування й управління. Зовнішніми атрибутами є затвердження директивами і регламентами ЄС конкретних уніфікованих індикаторів і вимог до країн-членів. Як наслідок, основними дійовими особами є комісари Європейської Комісії, міністри країн-членів і аудиторські компанії чи окремі аудитори, залежно від рівня складності оцінювання.

До специфічних практик належить досвід Швейцарії та Фінляндії. Особливостями їхніх підходів є їх реалізація без глибинного перегляду адміністративної структури органів державної влади. Стратегічне планування й 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, Швей-

парія) 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, як пропозиції, на вищий, у другому – органи місцевої влади та окремі структурні підрозділи ЦОВВ, у третьому – секретаріат уряду (уповноважений орган), що здійснює планування й оцінювання планів на основі міжгалузєвої міжміністерської координації. Як правило, кожен підхід передбачає уніфіковану законодавчу базу, єдиний закон про стратегічне планування (форми бюджетування, програмування тощо) і наявність видимої поєднуваності планів роботи ЦОВВ із загальними і регіональними стратегіями розвитку.

Таким чином, розвиток систем стратегічного планування, їхній вплив на систему державного управління окремих країн мають спільні тенденції і риси, зумовлені зростанням рівня конкуренції у світі, виникненням нових викликів і 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 подальшому напрацюванні 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 – рівень обов'язковості та наявність уніфікованих методик запровадження стратегічного планування в державному управлінні. Це, в свою чергу, наводить 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 в практичній площині запровадження стратегічного планування й управління в соціально-економічних системах супроводжувалося низкою параметрів, пов'язаних 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 згодом набували ознак певної (специфічної для окремих країн) форми стратегічного планування й управління.

Для таких країн як США та Ірландія це відобразилося у повсюдному коригуванні системи управління. У Російській Федерації утвержені 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 у межах цього відстеження. Як правило, стратегічне планування й 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 упевненістю сказати про превалювання в міжнародній практиці запровадження стратегічного планування й управління чотирьох основних процесів його реалізації: бюджетування, планування, оцінювання та узгодження позиції, що здебільшого 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

Політику реалізації національних проектів була запроваджено в 2010 р. за ініціативи Президента України В. Ф. Януковича. Її мета – 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 Україні);
- «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 з пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти), в якому визначено, *що «національний проект – проект із пріоритетних напрямів соціально-економічного*

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>

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 поліпшення якості життя громадян України»¹¹.

Національні проекти визначено як практичну основу для здійснення економічних реформ у 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 при реалізації проектів, проектний менеджмент у 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 мають реалізуватися на основі моделей державно-приватного партнерства.

Відповідальним органом з управління національними проектами у системі центральних органів виконавчої влади є Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект), створене 9 грудня 2010 р. шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку. Держінвестпроект також відповідає 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.

Кабінет Міністрів України затвердив перелік з 11 національних проектів у межах визначених пріоритетних напрямів, для роботи над якими Держінвестпроект разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади були утворені спільні робочі групи з відбору

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>,

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>

проектів, які є складовими проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів)¹³. Згодом перелік національних проектів розширили, виділивши новий пріоритетний напрям національного проектування – «Агроперспектива» та обґрунтувавши окремі складові національних проектів.

Станом на початок 2013 р. перелік проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів) містить 5 пріоритетів, у межах яких відібрано 16 національних проектів. У межах 7 національних проектів виділено 21 складову національних проектів.

**Національні проекти з 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 вітряних, сонячних і малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива:
СКЛ «Використання біомаси та водовугільного палива енергозбереження»;
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»

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>

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»;
 - 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 увійшов національний проект «Дунайський коридор», яким передбачалося сприяння розвитку транспортного сполучення та судноплавства в дунайському регіоні.

Для ознайомлення потенційних іноземних інвесторів з Національними проектами Держінвестпроект протягом 2011–2012 рр. провів за кордоном 30 спеціальних заходів щодо презентації таких проектів («роуд-шоу») в багатьох країнах світу. Зокрема, 19 «роуд-шоу» проведено у 2011 р. та 14 – у 2012 р. «Роуд-шоу» проводилися не тільки в країнах, які відчутно інвестували в українську економіку (Австрія, Німеччина, Польща, Росія, Туреччина, США, Франція), а й в таких, інвестори яких досі не виявляли особливої зацікавленості в інвестуванні вітчизняної економіки (Бразилія, Гонконг, Катар, Кувейт, ОАЕ, Саудівська Аравія тощо). В деяких із цих країн презентації відбувалися в кількох містах (США, Німеччина, Японія), а у Вашингтоні та Стамбулі презентації проводились як у 2011, 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 розпочалася стадія практичної реалізації, ще шість проектів перебувають на стадії розроблення техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО)¹⁵.

Зокрема, здійснюється практична реалізація національного проекту «**Нове життя**», яким передбачено створення до 2014 р. 27 регіональних перинатальних центрів і забезпечення їх сучасним обладнанням. У 2012 р. відкрито 8 перинатальних центрів: у Кіровограді, Києві (фінансування здійснювалося за рахунок місцевого бюджету), Харкові, Донецьку, Дніпропетровську, Житомирі, Сімферополі та

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 Держінвестпроекту – Авт.

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 Держінвестпроектom 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» Держінвестпроектom України передбачено видатки у сумі 341 411,8 тис. грн для виконання соціальної ініціативи Президента України щодо 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* про участь у 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» Держінвестпроектom України 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», 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 у межах 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, насамперед, у закладах соціальної сфери. У червні 2012 р. відбулася 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 увійшли міста Луганськ, Маріуполь, Одеса, Запоріжжя та Алчевськ. У листопаді 2012 р. встановлено перший водомат в Одесі.

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

2013 року оголошено тендер на розробку ТЕО національного проекту **«Місто майбутнього»**. Розпочати його впровадження заплановано в Автономній Республіці Крим, Харківській, Херсонській областях і в Києві.

В 2011 р. 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 вилучення з переліку національних проекту **«Доступне житло»**.

Національний проект **«Енергія природи»** передбачає будівництво комплексу вітряних, сонячних і малих гідроелектростанцій, ви-

робництво 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. Цілковите введення в експлуатацію трьох станцій вітропарку «Приазовський» загальною потужністю 550 МВт прогнозується наприкінці 2015 р. На початок 2013 р. цілісне ТЕО національного проекту «Енергія природи» не було розроблено.

У межах реалізації національного проекту «Енергія природи» в Одеській обл. 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 розроблення проектно-кошторисної документації проекту.

Реалізацію проекту «**LNG Україна**» в Одеській обл. розпочато 26 жовтня 2012 р., зокрема. 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 межах національного проекту «Повітряний експрес» за складовою «Організація залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт «Бориспіль» підписано технічну угоду з компанією «СМЕС» (КНР) та очікується перший транш від Експортно-імпортного банку Китаю. Компанією *Zagore Construções 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*. Проводиться робота з визначення складових у містах: Дніпропетровськ, Донецьк, Харків і 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 у 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». У рамках реалізації складової проекту «Боржава-резорт» підписано меморандум з компанією *Orex Loisirs* (Швейцарія). Також підписано меморандум про наміри вивчити можливість інвестиції у забезпечення курорту з компанією *Renweg 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 наражається на низку управлінських ризиків, якими знехтували ще на початку організації процесу з інституціоналізації такої форми програмування в Україні.**

Насамперед, слід відзначити абсолютне переважання державного фінансування національних проектів. І визначені національні проекти, і державні підприємства, покликані ці проекти просувати та реалізовувати завдяки співфінансуванню, зокрема, за рахунок пошуку прямих та/чи пакетних іноземних інвестицій, фінансуються винятково 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 щодо 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, МОЗ, Мінпаливенерго та інші). Це створює ситуацію, за якої відбувається розпорощення бюджетних коштів як на фінансуван-

ня програм, так і на їх адміністрування – при спільній меті програми і проекту, одному джерелі видатків існує два, а то й більше розпорядників. 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 Держінвестпроекту залишаються проблеми горизонтального кореспондування проектів з галузевими програмами і реформами, у міру розгортання яких виникатимуть подібні до наведеної вище ситуації.

Під час підготовки аналітичної доповіді було проаналізовано завдання та заходи, передбачені в межах реалізації чинних державних цільових програм, аналогічних за спрямуванням з національними проектами. З'ясувалося, що лише чотири національні проекти («LNG Україна», «Повітряний експрес», «Індустріальні парки України та «Дунайський коридор») не мають аналогічних за спрямуванням державних цільових програм і абсолютно самостійні за своїми цілями, заходами, змістовним наповненням. При цьому слід зазначити, що створення індустріальних парків передбачено планом заходів Державної програми розвитку внутрішнього виробництва, виконавцем яких є Держінвестпроект, тож національний проект у даному випадку стає 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 з концепцією Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 рр. 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 тією чи іншою мірою 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, а доповнюють, поглиблюють і вдосконалюють ці державні програми, самостійні щодо фінансування. У семи національних проектах («Відкритий світ»,

«Якісна вода», «Доступне житло», «Енергія природи», «Зерно України», «Відроджене скотарство», «Зелені ринки») простежується певне дублювання завдань і заходів з відповідними державними програмами, що потребує посиленої міжвідомчої координації та досягнення синергії в процесі їх реалізації.

Завдання та заходи, передбачені, зокрема, в рамках реалізації національного проекту «Нове життя», доповнюють і розвивають державну програму «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 р. (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, тоді 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 з Державною цільовою економічною програмою «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009–2013 рр. (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 рр. (затверджена постановою КМУ від 29.06.2011 р. № 707), яка не фінансується. За даним національним проектом визначено складові, проте бракує ідентифікації заходів, які здійснюватимуться для їх реалізації.

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

- національний проект «Відкритий світ» і Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 р. (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 рр. (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 рр. (затверджена постановою КМУ від 11.11.2009 р. № 1249). Нині 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 рр. (затверджена постановою КМУ від 11.11.2009 р. № 1249);
- національні проекти «Зерно України», «Відроджене скотарство» та «Зелені ринки» тією чи іншою мірою 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 та узгодження діяльності на відповідних напрямках для досягнення синергії в процесі реалізації національних проектів.

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

На наше переконання, неефективність затвердження національних проектів у формі державних цільових програм, зумовлена низкою наступних чинників.

1. Відсутність чіткого зв'язку в Україні між державним та бюджетним плануванням (передусім, у сфері інвестиційних проектів). Це призводить до того, що програми соціально-економічного розвитку держави приймаються без урахування бюджетних можливостей, а бюджетне планування досить часто незважає ані на існуючі державні цільові програми (ДЦП), ні на їх зміст чи зміни в обсягах фінансування, необхідних для їх реалізації. Таким чином, щодо цього існує ризик, що

національні проекти будуть настільки ж відмежовані від бюджетного планування, як і ДЦП.

2. Брак гарантій щодо отримання передбаченого ДЦП необхідного фінансування з державного бюджету. Нині 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 із 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 розв'язання злободенних соціальних проблем країни, що буде у подальшому вагомим важелем здійснення інвестиційних реформ і запровадження інноваційної моделі державного управління. Це потребує створення надійного механізму та відповідної фінансової підтримки держави. У випадку, коли є низка відносно рівнозначних джерел фінансування, стабільне фінансування з державного бюджету слугує гарантією того, що проблеми з окремих джерел фінансування не гальмуватимуть реалізацію всього проекту.

Постійно зростаюча кількість національних проектів¹⁸ провокує розпорошеність управлінських зусиль і коштів на їх реалізацію, по-

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/1-15>

¹⁷ Про затвердження Положення про проекти з 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; в Індії – 2, Ірландії, Сербії, Данії, Бразилії, Австралії – по 1 національному проекту, що максимально інтегровані у програми урядів і галузеві програми розвитку з мінімізацією державного фінансування (яке, подекуди, зовсім відсутнє).

ширення недоліків планування під час здійснення проектних заходів, уповільнення досягнення задекларованих очікувань чи загалом ставити під загрозу їхнє виконання. Так, з усієї сукупності заходів щодо національних проектів протягом 2011 р. було реалізовано лише 35 % (30 % – не реалізовано; 35 % – частково). Виникає розпорощення 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 повторилися: станом на середину року 62 % заходів виконано (з урахуванням перенесених з минулого року); 38 % – не виконано. На кінець року (планові неперенесені 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 в ефективності розподілу і реалізації витребуваних (за бюджетними запитами) державних ресурсів і системи планування протягом другого року реалізації ініціативи Президента України, швидко загострюються через перевантаження завдань в адмініструванні.

Існування таких ризиків викликає стурбованість щодо розпочатих у 2012 р. заходів з практичної реалізації національних проектів стратегічного значення для країни. Аносоване інфраструктурно-енергетичне будівництво за проектом «LNG-термінал» лише розпочалося, проте форма проекту вже змінена. Його початкова ідея трансформована у дві підкомпоненти, що за змістом дало змогу розробникам вважати його національним проектом «LNG – Україна». Відтак, уже на початковій стадії виконання робіт розпорощується його пряма організаційна цілеспрямованість і змінюється природа інвестування з активного (комерційна участь) на 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, втрачається інвестиційна привабливість очікувано успішного проекту, навіть за умов його подальшої підтримки державою.

Такі побоювання щодо управлінської неспроможності при виконанні національних проектів, створюють для уряду у 2013 р. раптовий спад цієї ініціативи через відсутність конкретного управлінського механізму з визначення комплексних некон'юнктурних національних інвестиційних проектів і їхнього адміністрування. Оскільки, як і на початку розгортання цієї ініціативи, й досі точаться дискусії з при-

воду вибору ключових точок прикладання інвестицій (формується банк ідей, аналізуються запити потенційних інвесторів тощо), рівня залучення недержавного фінансування у реалізацію національних проєктів і встановлення прийнятних моделей управління фінансово-кредитними потоками. Тому незважаючи на пророблену протягом двох років роботу і проведені комунікативні заходи, основна мета використання цього інструмента так і залишається не реалізованою до кінця у своїх оперативних цілях.

Недостатню ефективність виявив інструмент «роуд-шоу», який активно застосовував Держінвестпроєкт. За даними МЗС України, у процесі здійснення «роуд-шоу» українські дипломати (які надавали необхідну організаційну допомогу), а також іноземні спостерігачі та відвідувачі відзначили *брак часу*, який відводився на підготовку (що ускладнювало залучення усіх потенційних інвесторів, а також впливових представників влади та ділових кіл відповідних країн), а також *неналежний рівень координації* з боку Держінвестпроєкту (що призвело, 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 проєктів для їх належного подання потенційним іноземним інвесторам. Подібні побажання (презентаційним заходам має передувати техніко-економічне обґрунтування кожного з проєктів) висловлювали також американські, арабські, китайські та японські фахівці, а також експерти ЄБРР. При цьому, на думку експертів, пошук потенційних інвесторів для національних проєктів має здійснюватися на системній основі спеціалізованими комерційними організаціями (інвестиційними фондами), які у постійному переговорному процесі поступово наближають проєкт відповідно до конкретних вимог цих інвесторів. Зазначалася також доцільність підготовки окремих презентацій для цільових аудиторій – стратегічним або портфельним інвесторам, представникам урядових агенцій тощо. Висловлювалися побажання ширшого залучення до репрезентацій проєктів представників профільних міністерств і відомств.

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

- недооцінка в Україні ролі національних проєктів як дієвого важеля активізації та стимулювання економічного зростання, зокрема, на регіональному рівні, що дає змогу задіяти довгостроковий мультиплікативний ефект стимулювання економічного зростання на регіональному та загальнонаціональному рівнях. Не в останню чергу це пов'язано із

законодавчою неврегульованістю 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 2011–2013 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 визначення їхньої черговості щодо реалізації, залежно від ступеня значущості. Проте критеріїв, як це зробити, також немає;

- відсутність стратегічного бачення короткострокових, середньострокових і 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 брак міжвідомчої координації щодо реалізації національних проектів;

- відсутність законодавчого унормування процедур забезпечення багатоканального методу фінансового забезпечення реалізації національних проектів, зокрема, оптимізації залучення та використання: коштів державного та місцевих бюджетів; коштів Державного фонду регіонального розвитку; різноманітних форм інвестиційних ресурсів і ресурсів фондового ринку; коштів міжнародних благодійних (і структурних) фондів; фінансової допомоги міжнародних організацій; благодійницької допомоги юридичних і фізичних осіб тощо;

- недосконалість процедур та інституційно-правового забезпечення застосування механізму державно-приватного партнерства, низька інтенсивність його запровадження 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 (зокрема, з огляду на пріоритетність упровадження на регіональному рівні національних проєктів (зокрема, у сфері поліпшення 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 запровадження механізму державно-приватного партнерства для залучення інвестиційних ресурсів (приватного капіталу) для активізації регіонального розвитку, стимулювання економічного зростання на регіональному рівні;

- надмірно широка рекламна кампанія національних проєктів як в Україні, так і за кордоном (за відсутності ґрунтовного опрацювання техніко-економічних аспектів реалізації проєктів і дієвих механізмів залучення інвестицій), що створює невідповідність між завищеними очікуваннями і реальними можливостями держави щодо національних проєктів. 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 проєктів, недооцінка національного (внутрішнього, регіонального, місцевого) потенціалу інвестування національних проєктів, внутрішніх можливостей щодо концентрації та задіяння наявних ресурсів (у т.ч. інвестиційних) на потреби реалізації національних проєктів. Зокрема, йдеться про недовикористання потенціалу фондового ринку України;

- недостатній інституційний зв'язок (неузгодженість, відсутність координації) між стратегією Держінвестпроєкту щодо впровадження національних проєктів у регіонах і визначеними стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку регіонів України.

2.3. Підготовка до Євро-2012 як досвід національного проєктування

Підготовка та проведення в Україні Євро-2012 стали де-факто масштабним національним соціально-економічним проєктом, реалізація якого протягом 2007–2012 рр. забезпечила структурну модернізацію економічних комплексів областей, де відбувалися мат-

чі чемпіонату, підвищила ефективність функціонування об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури, підприємств туристичного і готельно-ресторанного бізнесу, спортивних комплексів та якість соціальної сфери, наблизила їх до європейських стандартів, сприяла поліпшенню іміджу України в Європі та світі. Загалом, з нашої точки зору, підготовку до прийняття в Україні фіналу чемпіонату варто розглядати як «квазі-національний проект», що 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 і 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 і будівництва нових об'єктів сфери послуг і 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 т.ч. з використанням проектів державно-приватного партнерства;

- поліпшення інституційного, інфраструктурного, інформаційного, нормативно-методичного та організаційного забезпечення реалізації проєктів на принципах державно-приватного партнерства.

Досягнення позитивних результатів забезпечило використання наступних 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 проєктів з розбудови місцевої інфраструктури, координації управління підготовкою та реалізацією інвестиційних проєктів;

- 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 зазначити, що потенціал підготовки до Євро-2012 як чинника поживлення економічного та соціального розвитку, використано в Україні не повною мірою. Далися взнаки неефективності управління реалізацією проєкту на перших етапах, що призвело до зволікання у виконанні планових завдань та, як наслідок, українських 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 урахування та усунення при подальшій реалізації комплексних національних проєктів, 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 (у т.ч. зв'язаних під імпортні поставки, які перешкоджали залучати до проекту 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 при підготовці та проведенні Євро-2012. Це потребуватиме:

- ретельного передпроектного прогнозування і планування ефективності проекту на середньо та довгострокову перспективу, залучення до планування незалежної експертизи та контролю за реалізацією проектів організації 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 і 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); розроблення та впровадження механізмів мотивування посадових осіб органів державного управління до стимулювання ефективних проектів державно-приватного партнерства, залучення до активної 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;

- напрацювання методів активізації інноваційної діяльності, оновлення техніко-технологічної бази вітчизняного виробництва, залучення провідних вітчизняних наукових установ для розроблення техніко-економічного обґрунтування цільових стратегічних програм (для уникнення нераціонального використання державних ресурсів) і фактів при 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 своєчасна 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 ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Модифікація організаційно-економічної моделі національного проектування

Загальна оцінка сучасного стану реалізації національного проектування в Україні свідчить про недостатню ефективність використання цього інституту стратегічного розвитку. Вітчизняний досвід реалізації інфраструктурних проектів під час підготовки чемпіонату Європи з футболу 2012 р., підтвердив наявність проблем у сфері управління такими проектами, які, фактично, успадковані від загальних проблем ефективності державного управління в Україні загалом і реалізації державних цільових програм, зокрема. Розпошення управлінських зусиль і 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 швидким зростанням корупційної складової проекту.

З досвіду національного проектування постає проблема відсутності організаційно-економічної моделі, адекватної українському адміністративному і бізнес-середовищу, яка б забезпечувала узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на підґрунті відповідно до застосовуваних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема, державно-приватного партнерства), інфраструктурного інвестування тощо. Жорстка необхідність домогтися кінцевого результату, як у випадку підготовки до Євро-2012, змусила компенсувати цей недолік надмірною часткою державного інвестування. У поточній діяльності Держінвестпроекту з'являється 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). При цьому втрачається критично важлива складова національного проекту, пов'язана з його роллю в інституційній модернізації суспільства.

З огляду на розглянуті особливості стану реалізації національних проектів в Україні, а також особливостей національного проектування і планування у різних країнах світу, слід констатувати необхідність переформатування системи відбору й адміністрування національних проектів, а також установлення певної нової логіки їхньої реалізації базуючись на засадах середньострокового бюджетування і планування розвитку країни. Такі перетворення потребують низки концептуальних заходів щодо трансформації у нову якість існуючої моделі управління національними проектами:

- встановлення механізмів державної участі у проектах (фінансовий контекст), адекватних фінансовій спроможності держави;
- 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 й 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, спрямованими на розв'язання однієї суспільної проблеми.

Необхідно забезпечити реальну інтеграцію національних проектів у загальнодержавну систему управління, що дасть змогу усунути дублювання функцій, зменшити адміністративні витрати та забезпечити концентрацію коштів на практичній складовій реалізації проектів. Національні проекти, як масштабне міжгалузеве завдання, мають розглядатися як логічні складові роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств і відомств, а щодо необхідного законодавчого

забезпечення – і законодавчої влади. Тому ці установи повинні відігравати провідну роль в їх розробленні та реалізації. Оптимальним є 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 зразка виглядатиме наступним чином:

- на засадах суспільної дискусії визначається загальна значуща проблема, розв'язання якої потребує системної модернізації певної сфери життя суспільства (встановлення національного проекту);

- Держінвестпроект:

- формулює пропозиції щодо нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації проекту;

- проводить інвентаризацію наявних галузевих державних цільових програм, які мають відношення до розв'язання проблеми;

- виявляє випадки дублювання, зводить споріднені за метою 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;

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

- міністерства і відомства після ухвалення програми виконують завдання щодо її реалізації;

- 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.

Після того, як мине кілька років успішної реалізації першочергових проектів, уповноважений орган державної влади зможе «безболісно» передати їхнє завершення інвесторам чи профільним відомствам –

учасникам проекту, і розпочати реалізацію нових проектів. Це дасть змогу прискорити реалізацію галузевих державних програм. Державні цільові програми отримують значний імпульс для 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 має здійснюватися максимально можливо за рахунок коштів національних інвесторів і населення (через фондовий ринок і пенсійні фонди). Іноземні інвестори залучатимуться так само як і національні інвестори з урахуванням обмежень, які можуть бути зумовлені інтересами національної безпеки або підтримки національних компаній відповідно до загальної концепції залучення іноземних інвестицій.

На нашу думку, у сфері бюджетного фінансування доцільно **сформулювати автономну та самостійну підсистему національних проектів**, яка б, до того ж, стала першим етапом упровадження повноцінного середньострокового бюджетного планування в Україні. Оптимальною формою є так звані «багаторічні бюджетні програми»¹⁹, інструмент давно впроваджений в багатьох країнах, що довів свою практичну ефективність. Вони являють собою інвестиційну програму, яка об'єднує в собі перелік конкретних заходів і кошторис їх реалізації.

В основу такої моделі покладено кілька базових принципів.

1. Термін реалізації цих програм – не менше трьох років. У програмі визначено хронологію та перелік заходів, а також чітко зазначено обсяги, графіки та джерела їх фінансування. Це дає змогу оптимально та раціонально спланувати реалізацію довготермінових інвестиційних проектів і розподілити в часі тягар їх фінансування з державного бюджету.

2. Обсяги фінансування довготермінових інвестиційних проектів у межах багаторічних бюджетних програм є не прогнозом, а фінансовим планом, коригування якого є досить складним. Міністерство фінансів фактично не має права коригувати обсяги видатків. Це може зробити лише орган, який затвердив програму (КМУ), внісши зміни до неї.

3. Затвердження багаторічних бюджетних програм відповідним органом означає автоматичне приєднання видатків на фінансування даної програми до видатків державних бюджетів тих періодів, в яких

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

відбуватиметься фінансування заходів, передбачених багаторічними бюджетними програмами. Затверджені в програмах щорічні обсяги фінансування з державного бюджету фактично є захищеними видатками і не можуть переглядатися в бік зменшення згідно із 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 межах 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. Інакше кажучи, розпорядники бюджетних коштів у першому році реалізації таких програм, мають право розмістити запити на загальну суму видатків (суму видатків усіх років, протягом яких реалізується багаторічна бюджетна програма), але покриватися з державного бюджету вони будуть лише в обсязі, передбаченому на відповідний бюджетний рік.

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

Дотримання наведених принципів дає змогу раціоналізувати планування національних проектів і 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 не включення до бюджету «пов'язаних» із затвердженими державними цільовими програмами бюджетних програм. Водночас він раціоналізує видатки та дає змогу оптимально планувати бюджетні видатки на інвестиційні проекти в середньостроковій і довгостроковій перспективах.

Як результат, має місце значне вивільнення державних коштів. При потребі широкого залучення інвестицій по державних програмах, бюджетні матеріально-фінансові ресурси, що передбачалися на ці програми за державним бюджетом, залишатимуться у розпорядженні уряду. Зокрема, джерелом ресурсів для реалізації національних проектів має бути поєднання безпосереднього витрачання бюджетних коштів і залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на підґрунті відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, коштів населення, а також коштів міжнародних організацій, призначених на підтримку структурних реформ в Україні. Це дасть змогу 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 агентства у сфері аналізу і поєднання існуючих інфраструктурних завдань галузевих державних програм між собою у національні проекти, спрямовані на розв'язання 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), розроблення і погодження з головними розпорядниками можливої форми участі інвесторів у реалізації цих завдань, а також пошук інвесторів для їх виконання як державного посередника між головними розпорядниками і окремими інвесторами чи інвестиційними компаніями.

Особливості цієї моделі:

- немає потреби вносити прямі зміни до законодавства України за рахунок діяльності у сфері договірного (цивільного) права;
- менш відчутна потреба у державних фінансових гарантіях і нівелювання ризиків для потенційних інвесторів через забезпечення патетних інвестицій;

- зростання інвестиційної привабливості національних проектів завдяки відмові від розробки попередніх ТЕО і бізнес-планів національних проектів одночасно з 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, а накладні витрати чи будь-які фінансові та політичні зобов'язання для держави чи органів державної влади, не зростатимуть. 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 обл. 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 і 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 межах пріоритету «Нова енергія» не охоплено проектними заходами Дніпропетровську, Кіровоградську, Полтавську, Харківську, Херсонську, Хмельницьку та Чернігівську обл. За межами проекту перебувають Київ і 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 межах 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 напрямками та їх впливу на розвиток регіонів опосередковано, наприклад, свідчать:

- Вінницька область (уведено в дію завод із виробництва твердого біопалива, реалізовано низку проектів у сфері альтернативної енергетики) і, як наслідок, заборгованість населення зі сплати за спожитий природний газ скоротилася 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 збільшилося 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 Держінвестпроектом за напрямом «Агроперспектива». До цього спонукало, з-поміж 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 в 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 «проєктовують».

З іншого боку, недосконалим є процес залучення інвестицій у національні проєкти (сфери), потенційно привабливі для приватних інвесторів, розвиток яких може дати швидкий економічний ефект. Наприклад, реалізація національного проєкту «Відроджене скотарство» у Дніпропетровській обл. впродовж 2012 р. так і не вийшла зі стадії укладання угоди між Дніпропетровською обласною держадміністрацією та Держінвестпроєктом. При цьому, протягом 2012 р. в області вже реалізовано низку інвестиційних проєктів у галузі скотарства (введено в дію молочнотоварний комплекс «Катеринославський», проєктна потужність якого становить 38–43 т молока на добу; відкрито ферми сімейного типу в Апостолівському та Покровському районах тощо).

Попри те, що в окремих регіонах не передбачено фінансування в рамках національних проєктів, низку інвестиційних проєктів фактично було завершено. У більшості випадків ці проєкти підпадають під сферу впливу національного проєктування, проте досі не є його складовими (зокрема, йдеться про національний проєкт «Енергія природи»). Наприклад, як уже зазначалося, у Вінницькій області збудовано завод з виробництва твердого біопалива з відходів лісового та сільськогосподарського виробництва у Липовецькому районі; на території 6 районів області впроваджується проєкт будівництва сонячних електростанцій загальною потужністю 65 МВт.

Реалізація у Львівській області національного проєкту «Енергія природи» також не просунулася далі укладання угоди між обласною держадміністрацією та Держінвестпроєктом. 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 за 2012 р. Подібна ситуація характерна і для Полтавської області, яка досі знаходиться за межами національного проєкту «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 проєкту «Енергія природи» не бере участі Волинська область (не укладено навіть угоди про співпрацю). При цьому, потенціал Волині щодо розвитку альтернативного енергозабезпечення

ня (зокрема, виробництва твердого палива, торфу, вирощування та використання енергетичної верби та ін.) є одним із 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;
- помітна невідповідність напрямів реалізації національних проектів стратегічним пріоритетам розвитку регіонів. Найперспективнішими 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;
- наявна розпорошеність і відсутність чітко визначеної ієрархії національних проектів, що дало б змогу сконцентрувати зусилля всіх зацікавлених сторін і консолідувати джерела фінансування;
- низькою є інтенсивність залучення механізмів державно-приватного партнерства щодо фінансування національних проектів. Більшість започаткованих інвестиційних проектів фінансуються або повністю за рахунок державного бюджету, або винятково 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, найактивніші учасники процесу національного проектування (Волинська, Донецька та Івано-Франківська області) мають укладені угоди щодо регіонального розвитку, фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку та у межах державних цільових програм;
- відсутній єдиний підхід до 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 в інвестиційний процес на рівні регіону (за винятком спільного фінансування проектів).

Однією з перешкод до 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.

Водночас не залученим 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 рр. (затвердженою Законом України від 3.03.2005 р. № 2455-IV) та угодами щодо регіонального розвитку. Зазначене характерне, скажімо, для Вінницької області. До цього слід додати, що фінансування договірних заходів у межах 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.

Через це 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 і регіональному рівні ресурсний потенціал.

Номінально діяльність регіональних центрів з інвестицій та розвитку зосереджується на участі у реалізації складових національних і пріоритетних інвестиційних проектів регіону. Центри попередньо опрацьовують інвестиційні пропозиції та проекти, які надходять від центральних і 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 однієї тисячі 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 стає зайвою. Застосування ускладненого конкурсного підходу до 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 супроводжуватися 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 при реалізації національних проектів і досягненні мультиплікативного ефекту на рівні соціально-економічного розвитку регіонів, необхідні:

- 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 у межах 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 (і Національного плану дій на відповідний рік) і пріоритетам розвитку кожного регіону (згідно зі Стратегією розвитку регіону на період до 2020 р.);

- гарантована пріоритетність супроводу та підтримки інвестиційних пропозицій в рамках національних проектів місцевими органами влади, зокрема щодо видачі дозвільних документів, землевідведення та інформаційної підтримки проектів.

4. ПРІОРИТЕТНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ СПРЯМОВАНІ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ 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 підвищенню 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.

Відповідно до Конституції України забезпечення здоров'я нації – проблема, яка має вирішуватися у тісному поєднанні державної політики з діяльністю органів місцевого самоврядування, територіальних громад і 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, забезпечення державою правових, економічних, організаційних та інфраструктурних умов для 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 і 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 у медичну практику;

- формування адекватного фінансового забезпечення цільових наукових програм за пріоритетними напрямками розвитку медицини та охорони здоров'я;

- проведення глибоких перетворень у сфері управління кадровим потенціалом галузі, підготовка та перепідготовка фахівців (озброєння їх 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 усіх рівнів системи охорони здоров'я до стандартизації медичної допомоги;

- підготовка достатньої кількості кваліфікованих медичних кадрів, здатних вирішувати завдання, що постають перед системою охорони здоров'я України та визначені як пріоритетний напрямок реформування;

- створення конкурентного ринку медичних послуг завдяки втіленню в практику охорони здоров'я конкурентоспроможних результатів 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 залежно від потреб системи охорони здоров'я, активне втілення наукових результатів у медичну практику, а також цілеспрямовану підготовку фахівців, здатних забезпечити реалізацію наукових досягнень.

Запровадження проекту сприятиме формуванню ринку медичних послуг, розширенню джерел і методології фінансування програм

у галузі охорони здоров'я, спрямування 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 і, як підсумок – поліпшення якості життя, зміцнення людського потенціалу, збереження генофонду українського народу, вдосконалення 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 галузі охорони здоров'я

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

- триває реалізація проекту «Нове життя», відповідно до якого в Україні відкриваються перинатальні центри, йде підготовка медичних кадрів для цих центрів тощо. Створення високотехнологічних перинатальних центрів дасть змогу зменшити материнську і дитячу смертність, поліпшити якість надання медичної допомоги, особливо жінкам з групи ризику;

- ухвалено Закон України «Про екстрену медичну допомогу», яким передбачено реформування цієї ланки медичної допомоги і виконання Національного проекту «Вчасна допомога», що відбувається паралельно з виділенням додаткового фінансування та оснащенням служби швидкої медичної допомоги в пілотних регіонах. Зокрема, закуплено 70 реанімобілів типу «С» та 216 автомобілів типу «В» (на це у 2011 р. держава виділила 200 млн грн). Усі автомобілі типу «В» уже надійшли у пілотні регіони. Так, автопарк швидкої медичної до-

помоги Дніпропетровської області отримав 67 сучасних автомобілів швидкої медичної допомоги марок «Пежо» та «Форд». Найближчим часом очікується поставка в область ще 22 автомобілів;

- відбулися суттєві зміни в фармацевтичному секторі. Зокрема, на виконання соціальних ініціатив, проведено низку системних дій: ухвалено ряд 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 і 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 здебільшого не сприймається належним чином громадськістю і медичною спільнотою, представниками місцевої влади тощо. Основними перепонами в реалізації проекту слід вважати:

- неналежні 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, і, як результат – безсистемність і стихійність при наданні медичних послуг у державних і комунальних закладах охорони здоров'я;

- незначний рівень соціально-економічної ефективності наявних державних програм реформування сфери охорони здоров'я, зміст яких полягає в основному в реформуванні суто медичної галузі;

- відсутність науково обґрунтованої 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 спра-

ведливості при доступі до послуг з охорони здоров'я, яким могли б користуватися всі;

- низький рівень інформатизації системи охорони здоров'я.

4. Заходи та інструменти реалізації проекту

Забезпечення належного рівня здоров'я нації має досягатися такими заходами:

• *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 в охорону 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 і 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 для розвитку конкуренції та сприятиме ефективнішому використанню ресурсів галузі;
- зменшення рівнів госпіталізації шляхом заміни порівняно 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 і цільових державних програм з охорони здоров'я;

- *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;
 - розроблення, адаптація, або перегляд існуючих уніфікованих клінічних протоколів і рекомендацій;
 - формування відповідних мотивацій в усіх учасників сфери охорони здоров'я ефективно використовувати обмежені фінансові ресурси;
 - впровадження механізмів цільового використання ресурсів сфери охорони здоров'я;
 - забезпечення пріоритетності профілактичного спрямування медичної допомоги, розроблення та впровадження скринінгових програм і програм диспансеризації населення;
 - розроблення та впровадження системи індикаторів якості на основі статистичних показників і експертних даних для об'єктивного оцінювання якості та проблем при забезпеченні належних медичних послуг;
 - розроблення 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);
 - гарантування пацієнту вільного вибору лікаря первинної ланки для довгострокового медичного обслуговування;
 - надання на законодавчому рівні гарантій щодо дотримання прав пацієнтів, а також соціальних і професійних інтересів медичного працівника, питань біоетики, трансплантації тощо;
 - створення доступу пацієнтам і громадянам до інформації, яка дасть їм змогу брати участь у підготовці рішень щодо якості надання медичних послуг, здоров'я населення, діяльності сфери охорони здоров'я, активного залучення громадськості до управління якістю;
- *формування медичних кадрів нового ступеня якості:*
 - запровадження механізмів прогнозування та планування при підготовці різних категорій медичних кадрів відповідно до потреб сфери охорони здоров'я з урахуванням стратегії та темпів системних перетворень у галузі;

- створення мережі університетських клінік і 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 і медичних працівників) до процесу акредитації та ліцензування;
- підготовка управлінських кадрів, здатних працювати в умовах ринкової економіки, а також розуміти потреби охорони громадського здоров'я;
- *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;
 - запровадження інформаційної системи персоніфікованого обліку надання медичної допомоги;
 - інформаційна підтримка первинної медичної допомоги, а також лікувально-діагностичного процесу, зокрема, на основі забезпечення широкого доступу медичних працівників до нормативно-довідкової інформації, необхідної для професійної діяльності;
 - створення єдиних регіональних оперативного-диспетчерських служб із використанням сучасних *GPS*-технологій для зменшення часу прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги до пацієнта;
 - втілення автоматизованої системи ведення медичної карти пацієнта в електронному вигляді;
- *формування здорового способу життя й здорових умов праці:*
 - розроблення та впровадження системи формування здорового способу життя серед широких верств населення, формування розуміння індивідуальної відповідальності за стан здоров'я;
 - дотримання заходів профілактики професійних захворювань і травматизму на виробництві; належних умов праці, відпочинку та реабілітації;
 - впровадження освітньої програми «Здорові діти – здорова нація» з метою формування у підростаючого покоління ціннісних орієнтацій щодо престижності та вигідності турботи про своє здоров'я, здоровий спосіб життя тощо;
 - міжсекторальна та міжвідомча співпраця по збереженню здоров'я нації, проведенню 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 кілька разів вищий, ніж у сусідніх країнах, зумовлює нерозумне витрачання величезних суспільних ресурсів, фактично перекреслює спроможність України посісти гідне місце на міжнародній арені та обмежує реалізацію її національних інтересів. Створення енергоефективного суспільства шляхом раціонального використання енергетичних ресурсів при 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 дасть змогу системно вирішити низку головних завдань національного розвитку: зменшити енергозалежність країни, збільшити конкурентоспроможність національної економіки, поліпшити екологію та комфорт життєдіяльності суспільства, підвищити рівень соціального захисту населення, що сприятиме зміцненню 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 дасть змогу скоротити питомі витрати на одиницю виробленої електроенергії та, у свою чергу, зменшити витрати на закупівлю енергії іншими суб'єктами господарювання та населенням. Реалізація проекту суттєво вплине на житлово-комунальну сферу, в 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 дасть змогу підвищити конкурентоспроможність продукції українських підприємств, забезпечити зростання обсягів виробництва, а відтак, і надходжень до бюджету, а й створить нові ринки праці, продукції та послуг, що позитивно вплине 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 будівельній індустрії, при реконструкції тепломереж і ремонті 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 дасть змогу:

- зменшити залежність вітчизняної економіки від імпорту енергоресурсів;
- сформуванню ефективну діючу економічну систему, яка може легко адаптуватися до світової кон'юнктури цін на енергоресурси та забезпечити підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках;
- забезпечити пріоритет інноваційного розвитку суспільства та сформуванню гнучкі ринкові механізми фінансової підтримки розвитку вітчизняних інноваційних технологій;
- розвинути науково-освітню сферу, підвищити її конкурентоспроможність і забезпечити ефективний розвиток суспільства;
- зменшити екологічне навантаження на навколишнє природне середовище та підвищити комфортність життєдіяльності людини.

Успіх реалізації проекту залежить від його узгодження 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 і завдань органам виконавчої влади з активізації державної політики енергоефективності.

Попри наявні недоліки, безперечно і позитивну роль відіграло затвердження у березні 2010 р. Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв із відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2015 рр. Суттєвим успіхом стало започаткування механізмів та інструментів залучення інвестицій та реалізації проектів розвитку відновлюваних джерел енергії. Запровадивши стимулюючі «зелені» тарифи для виробників енергії з відновлюваних 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 з 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 ціновій 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 енергозаощадження. 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;
- запровадження ринкових правил ціноутворення на паливно-енергетичні ресурси та ліквідацію 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 і субсидій, що надаються вразливим верствам населення, шляхом переходу до системи монетарних адресних субсидій;
- розроблення та реалізації пілотних інвестиційно-інноваційних проєктів, спрямованих на зменшення витрат паливно-енергетичних ресурсів і впровадження новітніх технологій використання відновлюваних та альтернативних джерел для виробництва тепла, електроенергії;
- запровадження ринкових механізмів фінансування проєктів 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 з визначення потенціалу енергозбереження та фінансування проєктів енергоефективності суб'єктами господарювання, а також програм державної підтримки дій індивідуальних споживачів у сфері енергозбереження у житловому фонді;
- сприяння помірній адаптації власників індивідуальних будинків до зростання вартості енергоресурсів шляхом фінансової підтримки індивідуальних проєктів 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 для створення в Україні виробництва енергоефективної техніки на засадах енергоощадних технологій;

- створення мережі енергосервісних компаній та механізмів фінансування модернізації систем енергопостачання через реалізацію договорів енергоефективного підряду;
- створення інфраструктури розвитку транспорту з використанням альтернативних видів палива;
- 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 тепlopостачання з розподілом на централізоване та децентралізоване;
- впровадження системи передачі в управління, оренду, концесію цілісних майнових комплексів тепlopостачання, корпоратизації тепlopостачальних 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 в Україні потенціалу інформаційного суспільства для розвитку людини, суспільства, держави

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 з 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 слугуватиме 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 і сприятиме позитивним системним зрушенням в економічному та суспільному житті України:

- відновленню наукового та інноваційного потенціалу країни, підвищенню кваліфікації вітчизняних наукових кадрів і створенню 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 міграції інтелектуального потенціалу за кордон;
- підвищенню інвестиційної привабливості української економіки;
- поліпшенню якості життя громадян і розвитку соціальної інфраструктури;
- збереженню національних надбань у галузі освіти, науки та культури, інтеграції вітчизняного інформаційного ресурсу у світовий інформаційний простір;
- суттєвому підвищенню на засадах формування системи електронного урядування ефективності діяльності органів державного управ-

ління, поліпшення міжвідомчої взаємодії, збільшення прозорості в діяльності органів державної влади, зменшення витрат на утримання державного апарату тощо.

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

Нині Держінвестпроект підтримує два національні проекти з інформатизації та інноваційного розвитку: національний проект «Відкритий світ», техніко-економічне обґрунтування якого затверджено 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» – має відношення до безпосередніх практичних проектів упровадження 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 і 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 поширити проект на 2000 шкіл. Варто зазначити, що 2000 шкіл передбачалося охопити ще в 2012 р., проте ці наміри так і не були реалізовані.

На сьогоднішній день пріоритет реалізації проекту полягає в наданні школам технічного забезпечення для використання електронних освітніх ресурсів і 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 з розбудови власне 4G мережі нині не проводиться.

З огляду на наступні поступові корекції планів реалізації проекту виникають сумніви щодо реальності означених строків, оскільки до 2015–2016 рр. планується 100 % охоплення цільової групи проектом.

4. Основні напрями реалізації

Основними напрямами практичної реалізації проекту є:

- створення інфраструктури швидкісного (понад 30 мбіт/с) і надшвидкісного (понад 100 мбіт/сек) ширококуткового доступу до Інтер-

нету 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 (електронна бібліотека) та надання доступу до них у будь-який час, 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;

- широке застосування в усіх сферах життя людини 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 (зокрема, післядипломної) з метою забезпечення освітньо-кваліфікаційного складу трудових ресурсів, адекватного вимогам інформаційного суспільства;

- гарантування безпеки телекомунікаційних мереж стратегічного значення, персональних даних громадян, що інтенсивно циркулюють в інформаційному суспільстві, створення системи державної інформаційної безпеки, адекватної викликам сучасного світу;

- запровадження нової освітньої парадигми, ключовим елементом практичної реалізації якої є інструмент «дистанційне навчання» – через використання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, що забезпечують інтерактивну взаємодію викладачів і студентів на різних етапах навчання, а також самостійне опрацювання матеріалів інформаційної мережі, більшість з яких підготовлена викладачами.

4.4. Національна інфраструктура шляхів

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

1. Мета проекту

Унікальне географічне розташування на перехресті торговельних шляхів дає змогу 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 гарантує необхідні умови обороноздатності, національної безпеки, цілісності держави, підвищення рівня життя населення, а також надходжень до Державного бюджету України.

За роки незалежності транспортна галузь України набула нових якісних стимулів для зростання. Вона забезпечує створення 13 % ВВП, а вартість основних засобів виробництва (за первинною оцінкою) становить 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, значній зношеності 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, безпечних перевезеннях і зміцненні позицій України, як транзитної держави, завдяки реформуванню і модернізації транспортної галузі, вдосконаленню тарифної політики, розбудові інфраструктури шляхів.

2. Системний ефект проекту

Підвищення ефективності функціонування транспортної інфраструктури, розбудова її на сучасних технологічних та організаційних засадах створюють 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 до європейських вимог дасть змогу українській транспортній системі інтегруватися з транспортними системами країн Європи, оптимізувати міжнародні транспортні потоки.

Системний ефект визначається досягненням наступних 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;

- надання громадянам доступних та якісних транспортних послуг, що, безумовно, сприятиме поліпшенню життя населення, підвищить мобільність робочої сили, зробить доступнішими медичні, сервісні та побутові послуги;

- прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, що зумовлено розвитком взаємозв'язків між об'єктами, розташованими в містах, промислових центрах, сільській місцевості, рекреаційних і туристичних зонах, їх сполучення 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;

- зміцнення інвестиційного клімату та залучення іноземних і вітчизняних інвесторів для реалізації проектів розвитку об'єктів транспортної інфраструктури;

- зменшення негативного впливу транспортної системи на довкілля, раціональне використання енергетичних ресурсів, у т. ч. завдяки розвитку змішаного сполучення та переведення частини автомобільного вантажопотоку на дешевший та екологічніший залізничний і водний транспорт;

- інтеграція до транспортної системи ЄС, розвиток експорту транспортних послуг і загальне поліпшення 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 8.12.2010 р. № 1256 у транспорт-

ній сфері в межах пріоритетного напрямку «Нова інфраструктура» затверджено такі національні проекти:

- **«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 Construcões 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.

- **«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. З огляду на відсутність бюджетного фінансування ТЕО проекту не розроблено.

- **«Олімпійська надія 2022»** – розвиток спортивно-туристичної інфраструктури України, здатної прийняти Зимову олімпіаду 2022 р. Проект охоплює, зокрема, створення якісної гірської інфраструктури, залізничного сполучення з основними об'єктами в Карпатах і сучасних під'їзних автошляхів до основних об'єктів. Для реалізації проекту створено державне підприємство «Олімпійська надія 2022», яке визначає потенційні райони та місця для розташування 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 напрямками практичної реалізації проекту є:

1. Розбудова сучасної мережі автомобільних доріг, утримання їх у належному експлуатаційному стані та зниження аварійності на дорогах. Реалізація цього завдання є необхідною умовою забезпечення без-

перебійного транспортного сполучення між усіма 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 необхідно:

- завершити процес реформування системи державного управління у сфері дорожнього господарства, підвищення відповідальності регіональних органів за стан і перспективний розвиток автомобільних доріг;
- радикально модернізувати систему управління безпекою дорожнього руху, поліпшити інформаційне забезпечення учасників дорожнього руху, вдосконалити транспортно-експлуатаційний стан автодоріг, створити правову базу щодо стимулювання виробництва та експлуатації рухомого складу на автомобільному транспорті, адаптовану до норм і стандартів ЄС;
- створити умови для розвитку ринку автомобільних перевезень на конкурентних засадах, що призведе до скорочення загальної кількості перевізників, насамперед, нелегальних, при підвищенні їхньої відповідальності за якість надаваних послуг;
- оновити парк автотранспортних засобів з дотриманням 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 доцільно:

- створити правову основу для укладання Угоди між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір, реалізації міжнародних вимог Конвенції про міжнародну цивільну авіацію та норм нового Повітряного кодексу;
- забезпечити розвиток сучасного аеропортового господарства, модернізацію аеронавігаційної системи України, аеродромних будівель і споруд, злітно-посадкових смуг, пасажирських термінальних комплексів, обладнання тощо;
- сприяти розвитку вітчизняної авіаційної промисловості для задоволення потреб внутрішнього та зовнішнього ринків;
- розбудувати нові транспортні пасажирські лінії між містами України та з іншими регіонами, запровадивши механізм заохочення авіакомпаній у виконанні ними регулярних рейсів;

- застосовувати засоби малої авіації для реалізації суспільно значущих завдань, зокрема, розвивати санітарну авіацію.

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 реалізувати наступні заходи:

- модернізувати морські порти та збільшити їх пропускну здатність;
- запровадити нову тарифну політику, що дасть змогу посилити конкурентоспроможність українських портів, зменшити транспортну складову в ціні продукції;

- вивести з-під державного регулювання тарифи на навантажувально-розвантажувальні роботи в портах України, що є конкурентним видом діяльності, оптимізувати портові збори, провівши аналіз на їх відповідність в інших портах Чорноморського регіону;

- утримувати в належному стані суднові ходи та гідротехнічні споруди, здійснювати контроль і нагляд за безпекою судноплавства;

- розширити мережі мультимодальних перевезень суднами «ріка-море», а також розвивати круїзні та прогулянкові маршрути;

- відновити річкове вантажне судноплавство;

- розвивати локальні морські пасажирські перевезення.

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 завдяки розмежуванню господарських функцій і функцій державного управління, допуску на ринок перевезень приватних компаній, усуненню субсидування одного виду перевезень за рахунок інших;

- оновлення рухомого складу, створення сприятливих умов для вітчизняних виробників високотехнологічної техніки, розвитку перспективних наукових досліджень у галузі виробництва транспортної техніки;

- активізація розбудови залізничної інфраструктури: реконструкція та спорудження об'єктів на напрямках упровадження 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 до роботи в Україні провідних логістичних операторів, які змо-

жуть реалізувати вже відпрацьовані ефективні рішення в сфері логістики й інтермодальних перевезень.

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

- 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 товару та транспортного засобу митного кордону України, впровадження процедури «єдиного вікна» у морських і річкових портах;
- досягнення сумісності комп'ютеризованої української митної системи транзиту з комп'ютеризованою митною системою *NCTS (New Computerised Transit System)* Європейського Союзу;
- збільшення мережі вантажних митних комплексів і логістичних центрів, що тяжіють до великих транспортних вузлів.

4.5. Агросектор XXI століття

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

1. Мета проекту

В Україні існують 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 повною мірою сприяють реалізації потужного потенціалу АПК.

Аграрний сектор має неабиякі 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, певна «законсервованість» екстенсивного підходу до нарощування виробництва сільгосппродукції не в змозі здійснити якісно новий стрибок у розвитку агропромислового комплексу, розкрити наявні конкурентні переваги.

Мета проекту – підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва та конкурентоспроможності продукції вітчизняного аграрного сектору, що гарантуватиме продовольчу безпеку та продовольчу незалежність країни, створить міцне підґрунтя для поліпшення якості життя в сільській місцевості.

2. Системний ефект проекту

Підвищення ефективності виробництва у вітчизняному АПК забезпечить реалізацію недокапіталізованого та недовикористаного аграрного потенціалу країни, збільшить експорт сільгосппродукції. Максимально повне і раціональне використання його ресурсного потенціалу сформує умови для забезпечення населення країни якісними і доступними продуктами харчування, стабілізації цінової ситуації на продовольчому ринку, розвитку супутніх галузей промисловості, підвищення рівня зайнятості сільського населення.

Системний ефект проекту визначатиметься:

- посиленням виробництва у сільському господарстві, що сприятиме зростанню виробництва та зайнятості у галузях, безпосередньо задіяних в АПК: харчовій та хімічній промисловості, сільгоспмашинобудуванню;
- забезпеченням позитивних структурних зрушень у міжгалузевих пропорціях сільського господарства завдяки зростанню виробництва у

тваринництва, а також раціоналізації структури посівних площ у рослинництві;

- зростанням доходів сільського населення, що створить місткий ринок збуту для продукції інших галузей економіки України;
- збільшенням виробництва сільгосптехніки, що зумовить оновлення і нарощування технічного забезпечення галузі, вдосконалення технологічних операцій;
- розбудовою виробничої, транспортної та соціальної інфраструктури у сільській місцевості, що значно підвищить ефективність сільгоспвиробництва та поліпшить якість життя на селі;
- активізацією підприємницької діяльності на селі шляхом стимулювання фермерства, кооперативних структур, а також несільськогосподарських видів підприємництва, насамперед, «зеленого туризму»;
- адаптацією українських стандартів і норм щодо продукції АПК до європейського рівня, що розширить можливості збуту такої продукції на зовнішніх ринках і сприятиме європейській інтеграції економіки України в цілому;
- посиленням 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 8.12.2010 р. № 1256 в аграрному секторі в межах пріоритетного напрямку «Агроперспектива» затверджено такі національні проекти:

- *«Зерно України»* – розвиток зерновиробництва з високими виробничими та економічними показниками, що передбачає збільшення валового виробництва зерна з одночасним поліпшенням його якості, підтримку розвитку інших галузей аграрного сектору економіки, підвищенням загальної культури землеробства;
- *«Відроджене скотарство»* – нарощування поголів'я великої рогатої худоби, її продуктивності з відповідним організаційно-економічним, техніко-технологічним і нормативно-правовим забезпеченням. У межах реалізації проекту затверджено попереднє ТЕО пілотного проекту «Село майбутнього», яким передбачено створити у Харківській області селекційно-генетичний центр із трансплантації ембріонів високопродуктивних племінних корів, а також здійснити будівництво високотехнологічного комплексу з виробництва м'ясо-молочної і пло-

доовочевої продукції, а також сформувати сучасну соціально-побутову інфраструктуру для забезпечення комплексу висококваліфікованими фахівцями;

- «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, формування внутрішнього продовольчого ринку та гарантування 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

Основні напрями практичної реалізації проекту:

1. Підвищення ефективності та конкурентоспроможності агро-виробництва, захисту інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішніх ринках. Утримання конкурентних переваг українських агро-виробників потребуватиме суттєвого організаційного й технологічного оновлення виробництва, посилення його товарності та індустріалізації, приведення технологічних процесів відповідно до міжнародних ветеринарних і фітосанітарних вимог. Способи заохочення до реалізації цих завдань:

- 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 через оптимізацію кількості та змісту державних цільових і бюджетних програм, концентрацію їх на заходах «зеленої скрині» СОТ, поступовий перехід 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, зменшенні втрат при її збері-

ганні та транспортуванні, забезпеченні ринкової ціни на продукти харчування будуть доцільними:

- реконструкція наявних і будівництво нових овоче- та фруктосховищ, будівництво оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- сприяння створенню сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, молокопереробних міні-цехів на базі молочарних кооперативів;
- відновлення перевезень сільгосппродукції річковим транспортом;
- сприяння розвитку місцевих сільськогосподарських ринків і ярмарків, створення умов для зберігання, обробки та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки та контролю її якості;
- розвиток біржового товарного ринку із 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, водовідведенням і газифікацією;
- формування системи надання медичної допомоги населенню на селі, виходячи з пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини, поліпшення якості медичної допомоги;
- розроблення та впровадження програм, спрямованих на заохочення кваліфікованої молоді до проживання у сільській місцевості;
- створення системи малих підприємств місцевого значення з перероблення аграрної продукції;
- впровадження у практику господарювання інноваційних технологій на основі формування і розвитку аграрних технологічних парків і 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 аграр-

них інвестицій, надання гарантій землекористування інвесторам завдяки механізмам довгострокової оренди, формуванню дієвої системи захисту прав інвесторів, які провадять виробничу діяльність в аграрному секторі;

- надання пільг щодо звільнення від ПДВ і ввізного мита при імпорті технологій та обладнання для реконструкції і модернізації вітчизняних підприємств сільгоспмашинобудування;

- вдосконалення чинних і запровадження нових механізмів пільгового довгострокового кредитування сільськогосподарських товаровиробників при придбанні ними сільгосптехніки, наданні послуг сторонніми організаціями при встановленні відповідного обладнання, будівництві 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 лягти в основу розвитку регіональних туристичних комплексів, модернізації та розбудови інфраструктурних туристичних об'єктів. Для розвитку цієї галузі економіки маємо створювати сприятливі умови, які дадуть їй можливість повністю реалізувати свій потенціал: створити робочі місця, зменшити рівень безробіття і сприяти процесу розвитку.

Внутрішній та іноземний туризм в Україні певною мірою активізувався за останні 3–5 років, що однозначно поєднується з активною підготовкою України до проведення Євро-2012 та реалізацією низки інфраструктурних проектів, зокрема, і в туристичній галузі. Після Євро-2012 Україна щодо туристичних перспектив перетворилася з аутсайдера на країну, яку «слід обов'язково побачити». Туристичні рейтинги *The Lonely Planet*, *Globe Spots*, *TripAdvisor* назвали Україну серед Топ-10 найпопулярніших напрямків для подорожей у 2013 р. *The Globe Spots* у списку «Найкращі країни-2013» визначив Україну восьме місце в десятці найкращих. Відтак, подальше розкриття туристичного потенціалу України потребує активних дій для подальшого 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 й досі незначний: частка реалізованих туристичних і пов'язаних з ними готельно-ресторанних і культурно-розважальних послуг у загальному обсязі реалізованих послуг складає лише 7 %, тоді як у світовій практиці така частка здебільшого становить від 30 до 50 %. Значною є різниця у туристичній привабливості регіонів і забезпеченості об'єктами туристичної інфраструктури. Суттєво недовикористано потенціал внутрішнього туризму. Високий рівень тінізації галузі чинить 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 із провідних секторів національної економіки.

Стратегічними цілями реформування туристично-рекреаційного комплексу є:

- перетворення кожного регіону України на привабливу туристичну зону;
- виробництво конкурентоспроможного туристичного продукту завдяки ефективному гнучкому використанню відповідного потенціалу регіонів;
- розвиток і якомога більше 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 і санаторно-курортних закладів, гарантування безпеки руху та особистої безпеки, розвинутості готельного та ресторанного господарства, побутового обслуговування населення, закладів торгівлі.

2. Системний ефект проекту

Розвиток туризму в регіонах зумовлює виникнення «точок зростання», що активізує розвиток місцевої підприємницької ініціативи, сприяє поповненню місцевого та державного бюджетів, створенню нових робочих місць. Розвиток туристичного бізнесу активізує міжрегіональну кооперацію у цій сфері, сприяє формуванню внутрішньорегіональних і міжрегіональних туристичних кластерів, активно залучає до цього процесу ресурси суміжних галузей. Мультиплікативний ефект, що породжує розвиток туризму в регіонах, посилює 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. Ви-

никають 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, ефективне користування наявною рекреаційною інфраструктурою з відповідним інформаційним забезпеченням, створення іміджу 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

Нині у межах існуючої системи національних проектів не реалізуються ті з них, які безпосередньо стосуються розвитку туристично-рекреаційного потенціалу України. Можна вважати, що на забезпечення змін у цьому напрямку спрямовані певні елементи запланованих національних проектів – «Повітряний експрес» та «Олімпійська надія – 2022», проте в цілому системний підхід до розв'язання проблем туристично-рекреаційного комплексу України відсутній.

На розвиток цього сектору спрямована Державна програма розвитку туризму на 2002–2010 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 583), 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 її фінансування та недофінансування програми, зокрема, більшість заходів програми не виконано. Натомість нової програми не розроблено.

Стратегія розвитку туризму і курортів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 6.08.2008 р. № 1088-р) хоча й окреслює основні напрями розвитку туризму в Україні, проте не містить часової перспективи виконання та не підкріплена планом чи програмою заходів щодо її реалізації, і відповідно немає фінансування.

Значного стимулу до розв'язання проблем туристичної галузі України надала підготовка і проведення Чемпіонату Європи з футболу 2012. Такі заходи хоча й не відповідають нормативно закріпленій системі національного проектування, проте, з погляду на суспільний ефект за своїм змістом, масштабністю і системністю завдань і заходів, мали характер квазі-національного проекту.

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

4. Заходи та інструменти реалізації проекту

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

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 галузей 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 строків і зменшення вартості видачі віз і дозволів на відкриття бізнесу в туристично-рекреаційній та суміжній галузях.

Організаційні заходи:

- розроблення комплексних програм по збереженню та розбудові об'єктів туристично-рекреаційної сфери;

- передбачення заходів щодо поліпшення 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 поєднання туризму та культурних традицій;

- розроблення нових туристичних маршрутів і тематичних екскурсійних програм;

- підтримка соціально орієнтованих видів рекреації і туризму – доступного туризму;

- створення необхідних умов для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями до туристських послуг і об'єктів;

- розвиток екзотичного туризму, популяризація продукції народних промислів і 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 проєктів у галузі туризму.

Розвиток інфраструктури:

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

Кадрове забезпечення:

- поглиблення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників туристично-рекреаційної сфери;
- розвиток професійних навичок персоналу рекреаційних закладів;
- розроблення нових освітніх дисциплін і 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;
- заснування туристичних представництв України за кордоном, які пропагуватимуть національні туристичні продукти;
- розвиток всеукраїнської мережі туристичних інформаційних центрів;
- розроблення і реалізація промо-кампаній з популяризації історично-культурної та туристично-рекреаційної спадщини регіонів;
- розповсюдження рекламно-інформаційної продукції (путівники, карти, журнали, буклети, компакт-диски, фотоальбоми 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 проєктів в Україні на засадах підвищення його управлінської ефективності.

Значущість національного проєктування 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 проєктів, можна дійти висновку, що загальним правилом для їх розроблення та реалізації є забезпечення єдності цілей і принципів регіональних і 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, а й на пошук, уведення в дію раніше не використовуваних резервів і можливостей, на успішне розв'язання соціальних проблем.

Запровадження національного проєктування в Україні необхідно розглядати, насамперед, як інструмент реалізації комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації значущої сфери суспільного життя. Це спонукає розглядати такі проєкти як частину системи середньо- та довгострокового планування. У процесі стратегування доцільно застосовувати «різнібічніше» трактування поняття національного проєкту, з вирізненням їх обмеженого переліку, узгодженого із системними пріоритетами модернізації.

Нині більшість національних проєктів в Україні перебуває на початкових етапах реалізації, перші практичні кроки здійснено лише за проєктами у соціальній сфері, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Перебіг комплексної реалізації національних проєктів знає низки управлінських ризиків, що були знехтувані ще на початку організації процесу з інституціоналізації такої форми програмування в Україні.

Досвід національного проєктування виявив проблему відсутності адекватної українському адміністративному і бізнес-середовищу організаційно-економічної моделі, яка б забезпечувала узгодженість

дій держави та приватного сектору економіки на підґрунті відповідно до застосовуваних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема, державно-приватного партнерства), інфраструктурного інвестування тощо. Загальна оцінка сучасного стану реалізації національного проектування в Україні свідчить про недостатню ефективність використання цього інституту стратегічного розвитку. Розпорошення управлінських зусиль і фінансових ресурсів унаслідок системних недоліків 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 швидким зростанням корупційної складової проекту.

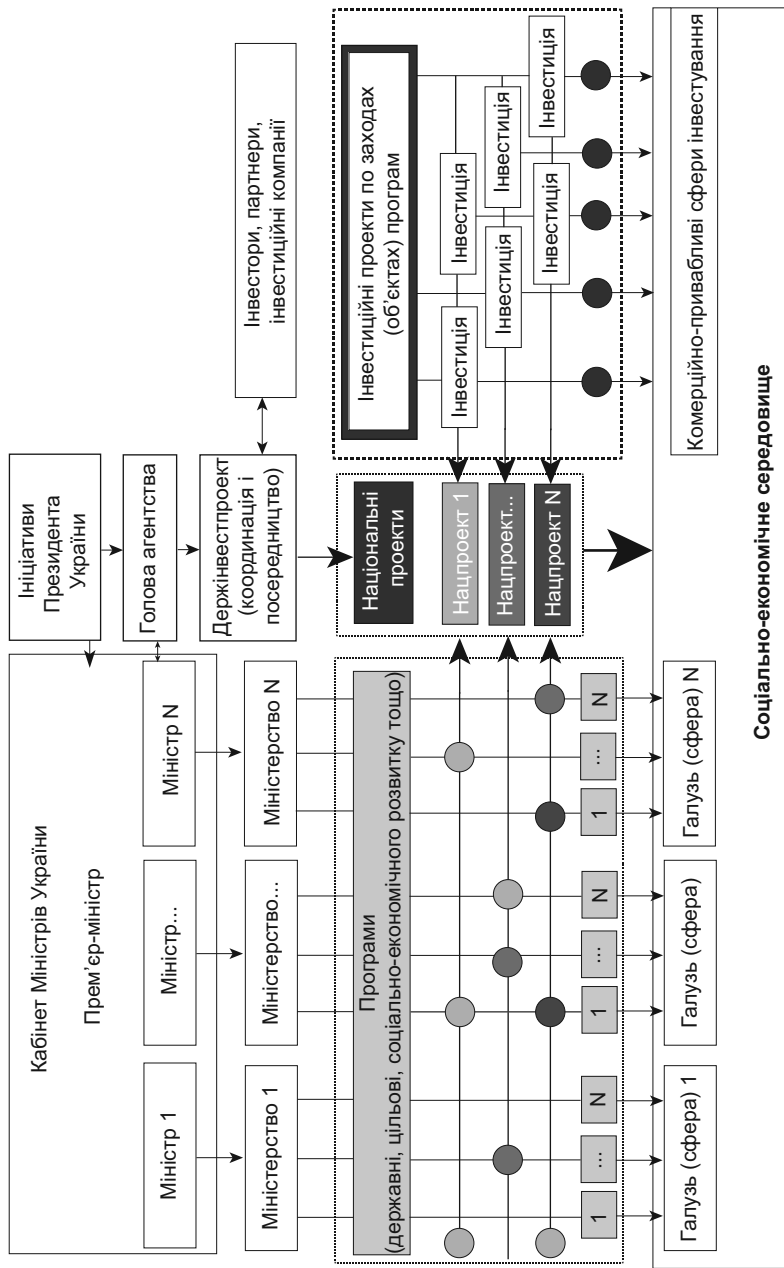
Зважаючи на розглянуті особливості щодо реалізації національних проектів в Україні, а також ознаки національного проектування і планування у різних країнах світу, слід констатувати необхідність реформатування системи відбору й адміністрування національних проектів, а також запровадження нової логіки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

Необхідно забезпечити реальну інтеграцію національних проектів у загальнодержавну систему управління, що усуне дублювання функцій, зменшить адміністративні витрати та забезпечить концентрацію коштів на практичній складовій реалізації проектів. Національні проекти як масштабне міжгалузеве завдання мають розглядатися як логічні складові роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств і відомств, а щодо необхідного законодавчого забезпечення – і законодавчої влади. Тому ці установи повинні відігравати провідну роль в їх розробленні та реалізації. Оптимальним виглядає розгляд національного проекту як цільової програми дій, затвердженої Кабінетом Міністрів України, з відповідними імперативними плановими завданнями для відомств.

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

Фінансування національних проектів має здійснюватися переважно за рахунок коштів національних інвесторів і, насамперед, населення (через фондовий ринок і пенсійні фонди). Іноземні інвестори повинні залучатися на однакових умовах з національними інвесторами та з урахуванням обмежень, які можуть бути зумовлені інтересами національної безпеки або підтримки національних компаній відповідно до загальної концепції залучення іноземних інвестицій.

У сфері бюджетного фінансування доцільно сформувати автономну та самостійну підсистему національних проектів, яка б стала першим етапом упровадження повноцінного середньострокового бюджетного планування в Україні. Оптимальною формою є так звані «багаторічні бюджетні програми», що є інвестиційними програмами, які містять перелік конкретних заходів і кошторис їх реалізації.



**МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ
«КРУГЛОГО СТОЛУ»**

20 березня 2013 р. у конференц-залі Національного інституту стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» **«Національні проекти у стратегії економічної модернізації України»**. У його роботі взяли участь працівники наукових та аналітичних установ, органів державної влади, недержавних організацій, представники засобів масової інформації.

У обговоренні взяли участь:

БЕРЕЖНИЙ
Ярослав
Вікторович

старший консультант сектору інституційного розвитку відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

БЛА
Світлана
Олексіївна

завідувач відділу регіонального розвитку Національного інституту стратегічних досліджень

БОНДАР
Кирило
Леонідович

радник Голови Держінвестпроекту, керівник координаційних рад національних проектів «Якісна вода» та «Будівництво міської кільцевої дороги»

БОРИСЕНКО
Любов
Валентинівна

головний економіст-фінансист відділу кредитних і гарантійних відносин Управління боргової політики Департаменту боргової та міжнародної фінансової політики Міністерства фінансів України

БОРЩ
Григорій
Андрійович

доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

БУДКО
Ірина
Володимирівна

директор із розвитку та комунікацій Асоціації «Інформаційні технології України»

ВАРНАЛІЙ
Захарій
Степанович

головний науковий співробітник сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

ГУРИНЕНКО

**Оксана
Миколаївна**

головний спеціаліст відділу інвестиційної політики та співробітництва з міжнародними організаціями Департаменту координації політики розвитку інфраструктури та туризму Міністерства інфраструктури України

ГУСЄВ

**Юрій
Веніамінович**

директор Департаменту національних проектів Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, керівник координаційних рад національних проектів «Нове життя» та «Вчасна допомога»

ДАНИЛЕНКО

**Анатолій
Іванович**

заступник директора ДУ Інституту економіки та прогнозування НАН України, член-кореспондент НАН України

ЄВТУШЕНКО

**Сергій
Анатолійович**

директор Департаменту «єдиного інвестиційного вікна» Держінвестпроекту України, керівник координаційних рад національних проектів «LNG термінал» і «Будівництво комплексу теплоелектроцентралі на біомасі»

ЄМЕЛЬЯНОВА

**Олена
Юріївна**

старший консультант сектору проблем розвитку транспортної інфраструктури відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень

ЖАЛІЛО

**Ярослав
Анатолійович**

перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень

КАСЬКІВ

**Владислав
Володимирович**

голова Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України

КЛИМЕНКО

**Ірина
Валеріївна**

завідувач відділу зовнішньоекономічної політики Національного інституту стратегічних досліджень

КОЛЕСНИК

Євген
Сергійович

науковий співробітник базової організації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з науково-технічної діяльності у будівництві ДП «Науково-дослідний інститут будівельних конструкцій»

КОЛОМІЄЦЬ

Валерій
Миколайович

керівник Центру «Європейська Мережа Підприємств» Торгово-промислової палати України

КРИВЕНКО

Віктор
Миколайович

керівник національного проекту «Технополіс»

ЛЮБІЧ

Олександр
Олексійович

завідувач відділу координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ЛЯПІН

Дмитро
Вадимович

старший науковий співробітник сектору інституційного розвитку відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

МЄДВЄДКОВА

Наталія
Сергіївна

консультант сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

МИХАЙЛИЧЕНКО

Катерина
Миколаївна

завідувач сектору проблем розвитку транспортної інфраструктури відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень

МОРОЗОВ

Тімур
Олександрович

директор ДП «Національний проект «Енергія природи»

НАВРОЦЬКИЙ

Олексій
Олексійович

керівник національного проекту «Вчасна допомога»

НІКОЛАЙКО Ігор Володимирович	посол з особливих доручень Міністерства закордонних справ України
ОЛЕКСІЄВЕЦЬ Іван Леонтійович	директор ДП «Національний проект «Чисте місто»
ПАВЛЮК Алла Петрівна	завідувач сектору стратегій структурних перетворень відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
ПИЛИПІВ Віталій Володимирович	провідний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»
ПОКРИШКА Дмитро Степанович	завідувач відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
ПОПЕЛЬ Арсен Олександрович	керівник національного проекту «Відкритий світ»
ПРИЛИПКО Руслан Валерійович	керівник служби Голови Держінвестпроекту, голова координаційної ради проекту «Відкритий світ»
РАШКО Сергій Васильович	радник Голови Держінвестпроекту
СВІРСЬКИЙ Руслан Юрійович	перший заступник голови Державної інноваційної фінансової кредитної установи, керівник проекту «Відкритий світ»
СЕГЕДІЙ Мирослав Васильович	директор ДП «Теплий дім», складової національного проекту «Енергія природи»

СІРМАН Віктор Мірчович	керівник національного проекту «Нове життя»
СОБКЕВИЧ Оксана Володимирівна	завідувач відділу секторальної економіки Національного інституту стратегічних досліджень
СТЕФАНОВИЧ Андрій Миколайович	директор ДП «Національний проект «Місто майбутнього»
ТИТАРЕНКО Олександр Михайлович	доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України
ТОЧЕНИЙ Вадим Анатолійович	керівник національного проекту «Енергія природи»
ФЕДЮК Василь Миколайович	директор Департаменту інвестиційної політики та регіонального розвитку Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України
ФЕСЕНКО Руслана Петрівна	заступник керівника проекту «Нове життя»
ЧОРНА Надія Степанівна	директор ДП «Національний проект «LNG-термінал»
ШУМИЛО Ігор Анатолійович	незалежний експерт
ЯРЕМЕНКО Сергій Олександрович	незалежний експерт

**ЯСТРЕБОВ
Віктор
Васильович**

директор ДП «Дирекція з будівництва
та управління національного проекту
«Повітряний експрес»

Учасники засідання обговорили питання національного проектування в системі реалізації стратегічних пріоритетів економічної модернізації, перші підсумки і проблемні питання реалізації національних проектів в Україні, напрями вдосконалення управлінської моделі та механізмів реалізації національних проектів в Україні.

ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,
*перший заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень*

Доброго дня шановні пані і панове!

Сьогодні ми порушуємо питання, пов'язане з досвідом і перспективами національного проектування в Україні. Інститут зробив щодо цього відповідний аналіз і у нас є певні висновки, які ми сьогодні оприлюднюємо і вважаємо це нашим вкладом в обговорення. З іншого боку, дуже хотілося, щоб за цим столом відбувся об'єктивний і багатовимірний обмін поглядами, міркуваннями і враженнями. Наш Інститут має на меті забезпечувати максимальну ефективність стратегічного управління, стратегічного програмування в Україні, зокрема, в національній економіці. Практика національних проектів й започаткована саме як один із таких визначальних механізмів стратегування в процесі модернізації, проголошених Президентом України у 2010 р.

Сьогодні, розуміючи, що національні проекти – це новаторський інструмент, який для нашої управлінської системи є дещо незвичним, оскільки він принципово новий для управлінського механізму. Ми усвідомлюємо, що становлення ефективності цієї системи потребує значного часу. З іншого боку, в процесі такої адаптації (методики – з одного боку, системи – з іншого), однозначно відбувається «процес спроб і помилок», які потребують осмислення і врахування для подальшого розвитку цієї системи. З нашого погляду, таку роботу ми, власне, маємо ініціювати, зокрема, і проведенням сьогоднішнього заходу.

На нашу думку, зараз саме той час, коли ми маємо всі підстави для того, щоб підбити певні підсумки і сформулювати якщо не єдине спільне бачення, то, принаймні, низку суттєвих пропозицій і рекомендацій щодо того, як надалі забезпечити максимальну ефективність роботи цієї системи. Тому я запрошую всіх до дискусії, а трохи згодом ми презентуємо результати нашого дослідження. А тепер я надаю також вступне слово Владиславу Володимировичу Каськіву, голові Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України.

КАСЬКІВ Владислав Володимирович,
*голова Державного агентства з інвестицій та
управління національними проектами України*

Шановні колеги! Я хотів би, щоб моє вступне слово звучало не надто формально, а тому хочу сказати, що для нас велика честь і приємність працювати з Національним інститутом стратегічних досліджень. Тому

що, насправді, це одна з небагатьох державних інституцій, яка зберегла зміст у тому, що вона робить, а не лише форму. А, по суті, хочу відзначити, насамперед те, що Інститут стояв біля витоків формування самої ідеї національних проектів, адже понад два роки тому доповідь Інституту була, по суті, основою для рішення Комітету з економічних реформ, яким створено інститут. З того часу чимало «води сплигло» і минуло досить багато різних етапів і процедур, які дали змогу нам дійти до того рубежу, на якому ми нині перебуваємо. На всіх етапах мала місце чітка координація та інтенсивна робота на здоровій творчій основі.

Хочу окреслити загальні віхи цього періоду. З часу прийняття того ідеологічного, я б сказав, інноваційно-експериментального рішення Президента України про створення інституту національних проектів минули ключові етапи його інституалізації. Насамперед, це засідання Комітету з економічних реформ від 25 серпня 2010 р., рішенням якого цей інститут створено. Пізніше почалися всі офіційні процедури і рішення, які лише за рік фактично сприяли створенню виконавчого органу – Агентства з інвестицій і управління національними проектами. Після цього, звичайно, цей орган ще набував різних статусів і повноважень згідно з указами Президента, формалізувалися певні процедури в Уряді тощо. Фактично, в операційному плані реалізація національних проектів триває щонайбільше один рік. Багато це чи мало – у певному ракурсі це все ж таки філософське питання. Але не можна викинути з логіки організаційного процесу об'єктивні речі, які видаються всім цілком зрозумілими. Звісно, при реалізації проектів такого масштабу, якими є національні проекти, необхідний певний алгоритм, певна послідовність дій від розробки самої ідеї до її імплементації на технічному рівні. Більше того, сам етап будівництва чогось (спорудження стін, будівель, об'єктів) фактично становить 15 % проектного часу, оскільки всі попередні етапи – це «підводна частина айсберга», яка формує основний зміст цієї роботи.

Як це відбувається? Спочатку формується ідея, яка формалізується рішенням Комітету з економічних реформ. Далі йде процес прийняття формального рішення Урядом, тобто, національний проект вноситься в перелік національних проектів постановою Кабінету Міністрів України. Після цього кожен проект, згідно з його алгоритмом, визначеним постановою, аналізується відповідно до формальних процедур. Це розроблення техніко-економічного обґрунтування проекту, тобто, фактично, завершивши цю роботу можна сказати, що ця ідея вдала чи ні, може чи не може вона реалізовуватися. Якщо може, то в якому баченні. А далі зазнає аналізу за відповідними критеріями.

При цьому треба мати на увазі, що ключовими критеріями реалізації національних проектів є:

- проектне управління, тобто, проектна група, яка за це відповідає;
- окупність проекту, тобто, фактично кожен національний проект, у кінцевому підсумку, за деяким винятком соціальних проектів, має передбачати окупність;
- залучення приватних коштів.

Ми не робимо національні проекти, я на цьому хочу акцентувати увагу, за рахунок державного бюджету. І це ключова базова відмінність від інших великих чи малих проектів, які здійснює держава, уряд, інші відомства. Держава бере участь у реалізації національного проекту настільки, наскільки це необхідно для того, щоб прийшов приватний інвестор. При цьому, моделюючи різні ситуації, формують нову інституційну базу, починаючи від законодавства і закінчуючи постановами уряду, які теж мають певні процедури. Таким чином, весь цей етап ми долаємо разом з підготовкою техніко-економічного обґрунтування, яке згідно з рішеннями можна здійснювати лише за державні кошти. Після цього Уряд приймає рішення про затвердження національного проекту, і тоді ми вже можемо переходити до етапу залучення інвесторів згідно із затверженою урядом моделлю. Загалом, відповідно до стандартів *UNIDO* проект такого масштабу в принципі не може реалізовуватися менш, ніж за три роки, а за нашої бюрократії, з дотриманням необхідних процедур, це ще складніше. Разом з тим сьогодні ми маємо про що звітувати перед вами, а тому я звернуся до фактів і мови цифр.

Зауважу: дуже складно доводити цю логіку багатьом консервативним інституціям, процедурам, які справді не підпадають під проектне управління. Тобто це теж експеримент з погляду персональної відповідальності і проектного управління.

Що ми маємо сьогодні? Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2011 р. створено (зафіксовано) 11 проектів. У 2011 р. додався ще один пріоритет «Агрореспектива» і ще низка національних проектів, зокрема, три в аграрній сфері й «Індустріальні парки».

І саме національний проект «Індустріальні парки» буде надзвичайно показовим, як приклад, по суті, нової індустрії. За великим рахунком, усі національні проекти, крім того, що це інший спосіб управління, це ще й нова індустрія. Тому що у нас немає індустрії з жорсткою інфраструктурою та індустріальних парків як бізнесу. У нас немає індустрії у сміттєпереробці, взагалі жодного заводу в Україні, у нас немає індустрії зимового спортивного туризму, індустрії концесійних доріг тощо. Кожен національний проект фактично створює

нову індустрію так чи інакше, або вирішує якийсь глобальне завдання, як, скажімо, славнозвісний «LNG-термінал». Тому нова індустрія потребує й нової регуляторної бази. Погляньмо на проект «Чисте місто» чи «Індустріальні парки». Вони починалися ще із законодавчої платформи. Ви знаєте, я нещодавно був членом парламенту, головою підкомітету з інвестицій. Наприклад, ідею розвитку індустріальних парків ми почали із змін у законодавстві. 2,5 роки тому я був у робочій групі з підготовки профільного закону про індустріальні парки, який 4 вересня набрав чинності і тепер на його основі ми можемо реалізувати національний проект «Індустріальні парки» – цілком приземлений і предметний, Це перші 10 індустріальних парків.

Те ж саме щодо індустрії очищення сміття: вже прийняли чотири законопроекти, які дадуть змогу зробити її ринковою. Тобто, залучити до цього приватний сектор, а не за рахунок бюджетних коштів робити сміттєпереробні заводи. Через три тижні буде оголошено інвестиційний конкурс на цю тему і перші десять сміттєпереробних заводів вийдуть на ринки. Чотири проекти вже перейшли в інвестиційну стадію.

«Повітряний експрес» – це будівництво швидкісної залізничної дороги. В чому полягає його ідея? Це – концесія в інфраструктурі. Тобто, питання навіть не в тому, що ми споруджуємо залізницю, а в тому, що створюємо новий вид державно-приватного партнерства у вигляді концесій, оскільки цей проект буде окупний. Це – жорстка інфраструктура, це – будівництво рейкової дороги, але це окремий проект, який генеруватиме дохід і фактично не буде реалізовуватися за державні кошти. Це вже реальність сьогодення, активна фаза будівництва якого розпочнеться в травні. Ми повністю завершили структурування угод і вирішили питання щодо відкриття фінансування з «Ексімбанком» Китаю.

Національний проект «Нове життя». Оскільки це соціальний напрямок у медицині, ми реалізуємо його переважно за бюджетні кошти. Уже здали в експлуатацію 9 перинатальних центрів в Україні, на черзі – відкриття такого центру в Хмельницькому. Я думаю, що є тільки позитивні відгуки про цей проект, але це стало реальним лише тому, що тут задіяний проектний принцип управління, тобто, не фінансується напрям чи галузь, а фінансується проект і застосовується відповідний механізм його адміністрування. Але в цьому проекті у нас є лише 75 % бюджетного фінансування. Ви знаєте, що в медицині, як правило, 100 %. Чому? Тому що ми запросили партнерів, зокрема Фонд Пінчука, який фінансує окрему інтегральну частку в кожному проекті. Це теж допомагає вийти на державно-приватне партнерство, бо це реальний результат.

Національний проект «Відкритий світ» – це фактично революція в системі середньої освіти. Вже минули конкурси і ми починаємо розгортання пілотного етапу в 55 школах у цьому навчальному році за системою інтерактивного мультимедійного навчання, де кожна дитина отримує персональний пристрій, інтерактивну дошку і весь контент у віртуальному просторі. За великим рахунком, дитині, яка прагне вчитися, вчителя вже не треба. Бо ж сьогодні вже вчителі фізкультури викладають фізику, математику в багатьох навіть районних центрах, я вже не кажу про села. Цей проект теж сьогодні на технічному рівні реалізації.

«LNG-термінал» – я можу сьогодні доповісти, що до середини наступного року у нас буде на Чорноморському узбережжі України морська платформа-завод для приймання зрідженого газу. На жаль, є багато геополітичних ігор довкола цього проекту, але лише у партнерстві з нашими стратегічними партнерами, компанією США, нам вдалося досягти успіху, бо на них важко вплинути в цих іграх.

На 9 національних проектів уряд затвердив техніко-економічні обґрунтування, і вони знаходяться фактично в стадії підготовки інвестиційних конкурсів. Я тут зроблю заувагу про те, що ми все це робимо тільки в надзвичайно тісному партнерстві з провідними міжнародними організаціями. Чому? Та тому що, якщо на попередньому техніко-економічному обґрунтуванні, яке відповідає міжнародному стандарту «*feasibility study*», не стоятиме печатка компанії, яка відповідає міжнародним стандартам, то відповідно на міжнародному ринку буде практично неможливо продати цей проект. Тому часто йдемо на додаткові затрати заради цього репутаційного рішення, але тоді нам легше працювати з інвесторами.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Шановні колеги, дійсно можна сказати, що наш Інститут стояв біля витоків самої ідеї «національних проектів» в Україні, яка спочатку була лише ідеєю. Тому, звичайно, ми досить прискіпливо ставимося до відстеження процесу реалізації цієї ідеї, в усіх її проявах. Загальна оцінка, яку ми надали, роблячи цей аналіз, полягає в тому, що Держінвестпроект, безперечно, виконав масштабну роботу щодо становлення практично з нуля системи національного проектування в Україні.

Модернізація національної економіки України та суспільства, визначена як основне завдання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», змушує країну стати на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку. Практику національ-

них проектів було започатковано як один із визначальних механізмів модернізаційної стратегії України.

Станом на початок 2013 р. у межах 5 пріоритетів наголошено на 16 національних проектах. За трьома з них розпочалася стадія практичної реалізації, ще шість проектів перебувають на стадії розроблення техніко-економічних обґрунтувань. Перші практичні кроки здійснено лише за проектами у соціальній сфері, фінансованими за рахунок бюджетних коштів.

Національні проекти як інструмент державної політики мають новаторський характер та є принципово новими для управлінського механізму України. Тому набуття ними ефективності потребує часу, реальної роботи, аналізу чинників успіху та причин невдач. За нашими оцінками, попри масштабну роботу, здійснену Держінвестпроектом, сучасний стан реалізації національного проектування в Україні свідчить про недостатню ефективність його використання саме як інституту стратегічного розвитку.

Проблеми у сфері управління такими проектами, фактично, успадковані від загальних проблем ефективності державного управління в Україні загалом і реалізації державних цільових програм, зокрема. Розпорощення управлінських зусиль і фінансових ресурсів через системні недоліки стратегічного планування призводять до гальмування загальної динаміки перетворень, фрагментації національних цілей. А це на певному етапі створює загрозливе підґрунтя підміни національних цілей корпоративними зі швидким зростанням корупційної складової проекту.

Досвід національного проектування виявив проблему відсутності організаційно-економічної моделі, яка враховувала б особливості та недоліки українського адміністративного і бізнес-середовища, забезпечувала б узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на підґрунті відповідних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема, державно-приватного партнерства). Жорстка необхідність досягнення кінцевого результату у соціально чутливих проектах змусила компенсувати цей недолік за рахунок гіпертрофованої частки державного інвестування. В іншій поточній діяльності спостерігається протилежне – звуження національних проектів до часткових, хоча й значних за обсягом, інвестиційних проектів. Це, зрештою, змінює основний критерій успішності національного проекту – з вирішення значущої національної цілі – на залучення інвестиційних коштів. При цьому втрачається критично важлива складова національного проекту, пов'язана з його роллю в модернізації суспільства.

До основних системних проблем сучасних національних проєктів слід віднести: недооцінку ролі національних проєктів як важеля активізації та стимулювання економічного зростання, зокрема, на регіональному рівні; відсутність системного підходу та критеріїв вибору пріоритетів для національного проєктування; абсолютне переважання державного фінансування національних проєктів; недооцінку національного (внутрішнього, регіонального, місцевого) потенціалу інвестування національних проєктів; дублювання національними проєктами державних цільових програм; недовірливість міжвідомчої координації; розпорошеність управлінських зусиль та коштів через надмірну кількість національних проєктів; недосконалість процедур та інституційно-правового забезпечення застосування механізму державно-приватного партнерства; слабкий інституційний зв'язок між стратегією впровадження національних проєктів у регіонах і стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку регіонів України; незначну ефективність «роуд-шоу», як однієї з основних форм діяльності Агентства.

Проте, критичні оцінки жодним чином не слід розглядати як підставу для припинення практики національного проєктування 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 проєктування зростає у післякризовий період. Об'єктивна потреба цілеспрямованої концентрації ресурсів суспільства на ключових цілях модернізаційної стратегії спонукає до пошуку адекватних сучасних інструментів такої концентрації. Національні проєкти, за впровадження ефективної моделі їх організації, спроможні задовольнити цю потребу.

Застосування проєктних підходів дозволяє забезпечити пріоритетність стратегічних інтересів суспільства перед інтересами та потребами, які диктує повсякденна політика, досягти міжсекторальної концентрації зусиль і ресурсів навколо визначених функціональних завдань, створює підґрунтя для злагоджених дій держави та бізнесу, спрямованими на реалізацію суспільно значущих завдань розвитку. Національне проєктування забезпечує довгостроковий горизонт планування й розвитку соціально-економічної системи, базуючись на потребі подолання недовірливості звичайного інструментарію державного управління, який, будучи ефективним при вирішенні поточних завдань, втрачає дієздатність у стратегічному вимірі.

Намагання інтегрувати національне проєктування у наявну систему управління чи втілювати національні проєкти лише як пілотну

форму «точкового» стратегічного планування навряд чи матимуть очікуваний результат. Проектні управлінські нововведення, не забезпечені міжвідомчою координацією, лише створюють додаткові адміністративні ускладнення.

Запровадження національного проектування в Україні необхідно розглядати, насамперед, 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, яка, окрім виконання практичних проектів у конкретних сферах, охоплюватиме також інфраструктурне, нормативно-правове, інформаційне та інші види забезпечення реалізації цих проектів.

Відтак, у процесі стратегування доцільно застосовувати поглиблене трактування поняття національного проекту, з вирізненням їх обмеженого переліку, узгодженого із системними пріоритетами модернізації. У межах кожного з національних проектів доцільне виділення низки прикладних національних інвестиційних проектів, які будуть спрямовані на досягнення окремих завдань у межах проекту та здійснюватимуться на засадах державного, змішаного (партнерського) інвестування, або на підґрунті державних гарантій.

Спираючись на світовий досвід і досвід стратегічного реформування в Україні, видається можливим виокремити основні критерії відбору національних проектів. До них належать: системність впливу на економіку; довгостроковість реалізації та тривалість досягнутого ефекту; відчутність результатів проекту для поліпшення якості життя значного прошарку громадян; орієнтованість на модернізацію економічної, соціальної, правової систем через здійснення необхідних реформ у зазначених сферах; сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу; наявність можливостей інтеграції зусиль держави і бізнесу; наявність розгалуженого впливу на економічне та соціальне становище в регіонах України, залучення регіональних економічних потенціалів, розвиток міжрегіональної співпраці.

Необхідно забезпечити реальну інтеграцію національних проектів до загальнодержавної системи управління, що усуне дублювання функцій, зменшить адміністративні витрати та забезпечить концентрацію коштів на практичній складовій реалізації проектів.

Національні проекти, як масштабне міжгалузеве завдання, повинні розглядатись як логічні складові роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств і відомств, а що стосується необхідного законодавчого забезпечення – і законодавчої влади. Тому ці установи

мають відігравати провідну роль в їх розробленні та реалізації. Оптимальним є сприймання національного проекту як цільової програми дій, затвердженої Кабінетом Міністрів України, з відповідними імперативними плановими завданнями для відомств.

Нова організаційно-економічна модель національного проектування полягає у відмові від функції самостійного вибору і планування національних проектів Держінвестпроектом на користь діяльності агентства у площині аналізу і поєднання існуючих інфраструктурних завдань галузевих державних програм між собою у національні проекти на розв'язання 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), розроблення і погодження з головними розпорядниками можливої форми участі інвесторів у реалізації цих завдань, а також пошук інвесторів для їх виконання як державного посередника між головними розпорядниками і окремими інвесторами чи інвестиційними компаніями.

Значне обмеження кількості і критеріальне виокремлення переліку національних проектів 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.

КАСЬКІВ В. В. :

Я почув ваші висновки і, в основному, погоджуюся з ними, зокрема й з критичними. Тим більше, що національні проекти – це гнучкий живий організм. У нас за минулий рік було два етапи коригування пріоритетів нашої роботи і в організаційній площині, і щодо змістовної частини. Тому ми постійно модернізуємося, вдосконалюємо процес, оскільки самі по собі національні проекти – це інноваційний, експериментальний процес. Тому хочу акцентувати увагу на цьому питанні. Ми зацікавлені співпрацювати з усіма, хто внесе свою лепту в цей процес.

Зупинюся ще на двох дуже важливих для нашої дискусії питаннях.

Передусім хочу наголосити, що за останні два бюджетні роки на національні проекти взагалі не було виділено фінансування. Тобто все те, що я сьогодні озвучую, все те, що є в звітах – це результати

нашої співпраці з приватними партнерами. А стартували ми два роки тому. Є в нас бюджет на іміджеві програми, які сьогодні доречно були прокоментовані у висновку Інституту. Я хочу також зазначити, що в цій частині цього року ми модернізували практику, перейшовши від загальної промоції України і національних проектів до точкових «*business-to-business*» механізмів просування конкретних проектів. Тобто нині ми вже пропагуємо не загальний імідж України, не загальну ідею національних проектів, а конкретні проекти, які вийшли на інвестиційну стадію, цільовим способом здійснюючи комунікацію з партнерами. І в цьому році це неодмінно дасть свій результат. Але навіть за підсумками попередньої нашої роботи я можу сказати, що конкретні інвестори, які сьогодні є в національних проектах, у тому ж таки «Відкритому світі», були залучені саме в рамках цих світових «*road-show*». А вже один конкретний інвестор, який приходить у проект, сторицею покриває ті видатки, які держава витрачає на ці «*road-show*», оскільки це важко оцінити, коли в залі наявні щонайменше 10 млрд дол., а менше ніколи й не було. Йдеться про людей, які приймають рішення: а це CEO, або власники великих компаній. І коли вони чують про Україну загальну інформацію, яка їх здебільшого шокує, мовляв, держава межує з чотирма країнами Євросоюзу, а 46 млн осіб становить внутрішній ринок, що в Україні врешті-решт роблять «Руслани» і так далі. Їх нелегко конвертувати у практичний результат, але навіть ті фінансові показники, які є, сьогодні однозначно компенсують ці витрати. Тому у нас в політиці, на жаль, дуже недооцінюють маркетингову складову. Якщо ти маєш продукт, а не можеш його продати, то цей продукт нікому не потрібний, оскільки про нього ніхто не знає.

І останнє, що я хотів відзначити – це державно-приватне партнерство. Ми маємо констатувати, що розглядали механізм державно-приватного партнерства як драйвер для реалізації національних проектів. Загалом, ми розглядали це як основну форму реалізації проектів. Коли держава, як і приватний партнер, вносить свою лепту, то це не приватизація, це справді партнерство із збереженням стратегічних активів і часток держави. Але цей механізм не працює. Я автор цього закону, він рамковий, ми багато заклали в цю роботу, попри те, що він уже два роки як став данністю, на жаль, механізм його імплементації повністю й досі не працює. Жодного проекту державно-приватного партнерства немає, хоча мали б бути, бо ж на ринку, за нашими даними, на них великий попит.

ЯРЕМЕНКО Сергій Олександрович,
незалежний експерт

Собственно, все проекты, как я вижу, условно можно разделить на два вида. Первый – это проекты инвестиционные, работающие на доходную часть бюджета, которые внедряются в производство, и второй вид – это расходная часть бюджета, отвечающая за социальное развитие. И все они относятся ко второму виду. Это один момент.

Далее. Получается, что источником появления идеи, а потом, как вы говорили, дальнейшей ее формализации, является именно ваше Агентство. Есть ли в Украине организации, которые участвуют в процессе выработки национальных проектов?

И, наконец, учитываете ли вы, когда появляются идеи, геополитическое положение Украины? Какое международное разделение труда она видит (в рамках европейского или евразийского сообщества)?

КАСЬКІВ В. В. :

Відповідаю максимально коректно і конкретно. Справді, я чув думку про те, що ми начебто формуємо ідеологію. Насправді – ні. Президент України запропонував як базовий, фундаментальний механізм ще на початку каденції, а саме – Комітет з економічних реформ. Це орган, який мав би для уникнення конфлікту інтересів відділити процес формування політики від її виконання. Тобто, уряд – виконавець, а Комітет з економічних реформ мав генерувати ініціативу щодо формування відповідної політики. Комітет з економічних реформ має робочі групи, а ті, в свою чергу, національні проекти. Так формується рішення стосовно того чи іншого національного проекту, який пізніше інституціалізується відповідним документом Президента. Тому це формальний бік справи, насамперед, але звичайно, ми прагнемо ініціювати, хоча, крім ініціативи, жодних інших статусів і повноважень, не маємо.

Що ж стосується вашого третього питання про розподіл праці, то тут ми чітко орієнтуємося на економічну інтеграцію в Європейське економічне співтовариство, оскільки вважаємо, що це визначено, насамперед, у базових документах держави. І якщо перед нами серед першочергових завдань зараз стоїть приєднання до зони вільної торгівлі з Євросоюзом, то я вам, для прикладу, можу назвати конкретний механізм, який працює на цю ідею. Це національний проект «Індустріальні парки України». Ми, враховуючи глобальний контекст, проаналізували існуючі політичні рішення, і вважаємо, що створюється унікальна можливість сформувавши на території України умови для виробництва,

орієнтованих на європейський ринок. Ймовірно, що коли лунає критична ідея про те, що українські виробники будуть не конкурентоздатні в цьому контексті, ми запевняємо, що саме європейські компанії, пов'язані з виробництвом, орієнтованим на європейський ринок, отримують усі переваги для того, щоб локалізувати своє виробництво на території України, для того, щоб перенести їх на територію України з інших місць, з Азії, насамперед, а також з інших регіонів. До того ж, ми зіткнулися з феноменом, коли російські компанії, орієнтовані на європейський ринок, уже зараз приходять до нас, прагнучи розмістити виробництва на території України. Оскільки це пов'язано з політичним трендом і з цими рішеннями. Питання енергонезалежності... Я гадаю, їх уже зайве коментувати. Адже всі заходи, які ми вдало чи не зовсім здійснюємо в цьому напрямку, мають практичний результат і практичну динаміку. Я вам доповім, що ми перевиконуємо план реалізації цих проектів, задекларований два роки тому.

ГУРИНЕНКО Оксана Миколаївна,
*головний спеціаліст відділу інвестиційної політики та
співробітництва з міжнародними організаціями Департаменту
координації політики розвитку інфраструктури та туризму
Міністерства інфраструктури України*

Як було зазначено, механізм ДПП передбачає залучення базового інвестора, який вкладає кошти, необхідні для реалізації проекту. Ви сказали, що «Повітряний експрес» здійснюватиметься на умовах ДПП. Одним із складових цього проекту є реалізація сполучення «Київ – Бориспіль». За цим проектом уже підписано кредитну угоду, він виконуватиметься за кредитні кошти китайського банку під державні гарантії. Також його здійснює генеральний підрядник – китайська компанія. Яким же чином можна втілити в життя цей проект на умовах ДПП?

КАСЬКІВ В. В. :

До нас цей національний проект потрапив уже в тому форматі, який ви щойно назвали: саме з механізмом залучення кредитних коштів під державні гарантії, тобто, це вже була константа, яку ми змінити не могли. Але з огляду на це і враховуючи всі вже визначені показники, зокрема, і базовий обсяг цього кредиту, ми у такий спосіб модернізували сам механізм імплементації цього проекту, який максимально відповідає ідеї державно-приватного партнерства. Для цього ми запросили компанію *PricewaterhouseCoopers*, яка фактично діяла як компанія-модератор і компанія-модернізатор саме цього

проекту. При цьому орієнтуючись на те, щоб за підсумками роботи генпідрядника, коли цей проект буде реалізований, тобто, побудована залізниця і розпочнеться етап її експлуатації, передати цей вже готовий проект в концесійне управління, бажано європейському великому концесіонеру, який працює на цьому ринку. Наше завдання в цьому проекті стратегічне – передати його приватному сектору. Щонайменше – в управління, в ідеалі – у власність. Тобто є два варіанти: або він попрацює за тією фінансовою моделлю, яка запланована, і буде акціонований, або буде реалізований на ринку. Або ж перейде в концесійне управління якогось європейського оператора. Ми вже сьогодні маємо офіційні листи-зацікавлення саме в такій реалізації. Тому ми й запросили *PricewaterhouseCoopers* і підписали з ними контракт, аби вони вже на етапі будівництва супроводжували цей проект, щоб здійснити конкурс з передачі його в концесію, або реалізувати на ринку. Це те, що ми змогли зробити в цій системі.

Наступна частина – це міська кільцева дорога. Я гадаю, що немає жодних питань щодо репутації *PricewaterhouseCoopers*, так само як і до їхньої участі, що дає нам змогу максимально ефективно використати наявні кредитні кошти.

Отже, друга частина цього проекту – міська кільцева дорога – провадиться у повному обсязі на концесійній моделі. Три дні тому відбулася нарада у Прем'єр-міністра України, і ми цей перший концесійний проект уже найближчим часом виводимо на стадію інвестиційного конкурсу. Це фрагмент київської кільцевої дороги – 18 км, який з'єднує Столичне шосе з Бориспільською трасою. І вже без кредитів, без державних гарантій, саме на такій моделі він і реалізовуватиметься.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Шановні колеги, пропоную продовжити обговорення. І зараз доречно надати слово Юрію Веніаміновичу Гусеву, директору Департаменту національних проектів Держінвестпроекту. Прошу зосередитися саме на тих проблемах, з якими Агентство має справу і які потребують розв'язання. Я думаю, у нас є підґрунтя для того, аби відбулось обговорення, оскільки є виклад необхідного фактажу, що змальовує діяльність Агентства. До того ж є певні аналітичні бачення, які ми спромоглися викласти в нашій доповіді. Зазвичай, ми завжди доводимо: наші доповіді, наші висновки – не є якимись намаганнями висловити певну істину в останній інстанції, вони, скоріше, є нашим доробком у дискусію. Тому обговорюватимемо, передусім, проблему, а не окремі матеріали.

ГУСЄВ Юрій Веніамінович,
*директор Департаменту національних проектів
Державного агентства з інвестицій
та управління національними проектами України,
керівник координаційних рад національних проектів
«Нове життя» та «Вчасна допомога»*

Фактично ми впроваджуємо проектний офіс управління національними проектами на базі Державного агентства з інвестицій і управління національними проектами. Хотів би коротко окреслити наші, насамперед, проблемні питання щодо реалізації національних проектів, але почну все ж таки з наших успіхів. Йшлося про те, що ми формуємо. Так от нагадаю, що рішення щодо реалізації проектів ініційовано Президентом України особисто під час засідання Комітету з економічних реформ 25 серпня 2010 р. Після цього була прийнята низка указів Президента і постанов Кабінету Міністрів. Так, лише за минулий рік оприлюднено понад 50 актів Кабінету Міністрів щодо реалізації національних проектів, якими, зокрема, затверджено техніко-економічні обґрунтування відповідно до положення про реалізацію національних проектів. Слід сказати, що Президент України всіляко підтримує реалізацію національних проектів і це саме те підґрунтя, завдяки якому може бути впроваджено проектний принцип управління.

В чому ж полягає різниця між проектним і програмним принципами? Програмний принцип завжди орієнтований на результат, завжди має обмежені ресурси. Проектний підхід пов'язаний з особистою відповідальністю, а програмний принцип державного управління завжди спрямований на підтримку розвитку чогось за державні кошти засобами галузевих, центральних органів виконавчої влади. Головним інститутом створення ідеології проектного управління є *PMI institute*. І треба сказати, що саме базову ідеологію проектного управління, створення проектного офісу управління, проектних класичних команд – ми брали за основу формуючи проектні команди реалізації національних проектів. Сьогодні вже говорили про 17 національних проектів, визначених рішенням Комітету з економічних реформ відповідно до доручення Президента України і актами Кабінету Міністрів, про 9 національних проектів, які перейшли у фазу практичної реалізації. А це означає, що техніко-економічні обґрунтування цих національних проектів затверджені Урядом. Це – важливий момент, адже після того як проект потрапляє до переліку національних проектів, відповідно до алгоритму реалізації національних проектів, має бути

розроблене техніко-економічне обґрунтування, з яким Агентство йде до інвестора, залучає інвестора, зваблює його економічною привабливістю щодо участі в проекті. Отже, техніко-економічне обґрунтування затверджує Уряд і в акті про схвалення техніко-економічного обґрунтування чітко передбачена форма державної підтримки.

Слід зазначити, що точаться розмови про те, що й досі Агентство не залучає інвестиції і таке інше. Ми провадимо роботу від початку ініціації національного проекту, який долає етапи проходження Комітету з економічних реформ, рішення Уряду і так далі, з інвесторами, формуючи двосторонні листи-зацікавлення, меморандуми і попередні рамкові угоди. Треба сказати, що сьогодні відповідно до цих попередньо заявлених побажань інвесторів, є охочі інвестувати понад 2 млрд євро приватних інвестицій, які оформлені меморандумами і рамковими угодами для реалізації національних проектів.

Наприкінці 2012 р. ми відкрили 8 перинатальних центрів. За рік їхньої роботи врятовано 17 тис. новонароджених. Але якщо навіть йшлося б про одне врятоване дитяче життя, цей проект мав би право на життя. Вже мовилося про те, що прийнято рамковий закон про індустриальні парки. Цим самим ініційовано національний проект, покликаний створити 10 пілотних індустриальних майданчиків – цієї жорсткої інфраструктури для залучення виробничих підприємств. А ще три національні проекти стосуються сфери агропромислового комплексу – це «Відроджене скотарство», «Зелені ринки» і «Зерно України». Щодо «Відродженого скотарства». Керівником цього національного проекту обрано знаного економіста Олександра Віталійовича Шлапака. Сьогодні вже розроблено кілька пілотних проектів реалізації в рамках «Відродженого скотарства» і в м'ясній, і в молочній складовій. «Зелені ринки» – це створення інфраструктури оптових сільськогосподарських ринків у вигляді замкненого циклу, а не лише майданчиків для продажу. І слід сказати, що в рамках «Відродженого скотарства» вже підписано попередні угоди про залучення понад 150 млн дол. США.

Проблема, яка існує нині в Агентстві щодо реалізації національних проектів – це проблема міжвідомчої координації. Ярослав Анатолійович Жаліло про це говорив під час свого виступу. Рішенням колегії центрального органу виконавчої влади, а саме Державного агентства з інвестицій і управління національними проектами, затверджено новий підхід до управління національними проектами, співзвучний з тим, що його пропонує Інститут у своїх висновках. Треба розподілити рівень управління національними проектами на три. Операційний рівень – це відповідні державні підприємства. Міжвідомчий рівень – показник

міжвідомчої координації, тому що в багатьох випадках питання реалізації національних проектів перетинається з тими програмами, які реалізують інші центральні органи виконавчої влади. Це – координаційна рада. І, безумовно, політичний рівень – це наглядова рада національного проекту. Владислав Володимирович Каськів акцентував увагу на тому, що національні проекти створені для того, щоб залучати приватних інвесторів і пріоритет приватного інвестування перед державним, є важливим пріоритетом. Початкова підтримка держави фінансуванням техніко-економічного обґрунтування, передбачення інших умов підтримки державою входження прямих іноземних інвесторів, є важливою. Державно-приватне партнерство, про вдосконалення якого вже йшлося, також є важливим інструментом залучення інвесторів.

Сьогодні маємо 5 пріоритетів реалізації національних проектів, затверджених указом Президента України: енергетика, сільське господарство, якість життя, зимові олімпійські ігри та інфраструктура. Слід зазначити, що ці пріоритети співзвучні саме з пропозиціями, які запропонував Інститут у межах удосконалення реалізації національних проектів. Маємо і медичні проекти, спрямовані на поліпшення якості життя людей. У пріоритеті «Якість життя»: це і «Нове життя» – мережа регіональних перинатальних центрів, і «Вчасна допомога» – використання *GPS*-технологій для створення оперативно-диспетчерських служб.

Три стратегічні аспекти, критерії реалізації національних проектів, визначення національних проектів – це стратегічний фокус, сталий розвиток і безпека інвестицій. Без жодного з цих аспектів національні проекти неспроможні реалізуватися. Не кожен проект може бути національним і, безумовно, кожен національний проект має повернути відповідну увагу з боку держави. Сьогодні ми маємо 17 проектів з точки зору 5 пріоритетів. Про етапи реалізації національних проектів Владислав Володимирович Каськів уже говорив, що передінвестиційна фаза становить щонайменше 18 місяців від початку зародження ідеї до підписання двосторонніх угод. Варто зазначити, що чимало з цих етапів у реальному житті значно триваліші, з огляду на те, що міжвідомча координація не досить ефективна. Нині визначено пріоритетність національних проектів – першої лінії, другої лінії, новий індустріальний проект «Індустріальні парки».

Також слід зазначити, що два національні проекти відповідно до міжвідомчої співпраці вирішено позбавити статусу національних і такі проекти реалізуються за програмним принципом – це проекти «Доступне житло» і «Дунайський коридор». Усім відомо, що соціаль-

ні ініціативи Президента щодо будівництва доступного житла виконують інші органи центральної виконавчої влади, а «Дунайський коридор» – це комплекс заходів у межах стратегії розвитку дунайського регіону, в якій Україна бере активну участь.

Етапи реалізації проекту ви бачите: по чотирьох проектах ми вже увійшли в практичну фазу. У більшості проектів, зокрема, для 12, розроблені техніко-економічні обґрунтування, а для 9 – затверджені.

Стосовно проблемних питань – це, передусім, удосконалення процедур державно-приватного партнерства. Національним планом дій, затвердженим Президентом України на 2013 р., Міністерству економічного розвитку і торгівлі України доручено розробити стратегію розвитку державно-приватного партнерства в Україні, вдосконалити необхідні механізми. Це важливий аспект, без якого реалізація не лише національних проектів, а й інших, для яких для залучення інвесторів необхідні увага і партнерство з боку держави, будуть неможливими. Безумовно, важливою є початкова підтримка держави в реалізації національних проектів: це і сплата з бюджету техніко-економічних обґрунтувань, які розробляються і розроблятимуться найкращими світовими компаніями, і гарантії для інвестора, якщо йдеться про проекти в сільському господарстві, проекти, розраховані на 10 років і, де передбачена державна підтримка. Безсумнівно, горизонт бюджетного планування у нас поки що від 1 до 3 років: один рік планування, три роки прогнозування. Якщо йдеться про великі масштабні проекти з участю держави, безумовно, слід розробляти і вдосконалювати механізми гарантій для інвесторів, гарантії участі держави в таких проектах. Якщо коротко, то це все що стосується попередніх результатів і проблем реалізації національних проектів. Дякуємо команді Ярослава Анатолійовича Жаліла, яка працювала над цією доповіддю, яку ми попередньо отримали й уважно вивчаємо. Безперечно, її буде покладено в основу вдосконалення механізму реалізації національних проектів. І сподіваємося на подальшу плідну співпрацю.

ВАРНАЛІЙ Захарій Степанович,
*головний науковий співробітник відділу економічної стратегії
Національного інституту стратегічних досліджень*

Я приєднуюся до сказаного, особливо з великою вдячністю саме до авторського колективу, який, по-перше, підняв цю тему, по-друге, проаналізував і зробив певні акценти. І хотілося б кілька слів сказати про загальне, особливе і конкретне, з огляду на тему нашого «круглого столу». На перший погляд вона дуже проста і стосується національних проектів у стратегії економічної модернізації України. Отже, про

національні проекти згадуємо, а про стратегію – ні. А в мене одразу виникає питання: а чи є в Україні стратегія? Формально є. Я брав безпосередню участь у розробці Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки «Шляхом європейської інтеграції», яка все ж таки була схвалена Указом Президента від 28.04.2004 р. І вона, насправді, діюча. Хоча попередні політичні сили то згадували про неї, то забували. Тобто, вона начебто є, і її ніби немає.

А загалом, чи є національні проекти складовою стратегії? Одразу й не скажеш. Мені це нагадує дискусію про різницю між карбюратором та інжектором. Ми говоримо про вдосконалення інжектора, забуваючи, що треба зробити двигун і власне машину. І немає значення: буде це двигун літака, чи двигун автомобіля. Йдеться лише про конкретну деталь – національні проекти. Але не згадуємо про стратегію або стратегічне планування, яке мусить бути в Україні і якого, на жаль, немає. Тому може саме сьогодні одним з першочергових завдань треба ставити питання про необхідність створити все ж таки на вищому рівні Указом Президента державну комісію з розробки стратегії. І в цьому плані є привід говорити, що національні проекти мають бути однією складовою стратегії на перспективу, на модернізацію. На жаль, усі стратегічні проекти України обмежуються щорічними посланнями Президента, які чітко і скрупульозно готують відповідні структури, а очільником є Національний інститут стратегічних досліджень. Якщо ж говорити про реальну стратегію – ні. І в цьому плані актуальність питання національних проектів ще більше зростає, з погляду необхідності проведення в Україні проектування, прогнозування і планування, яке чомусь відсутнє і має лише ситуативний характер. А ми стверджуємо, що розвиток будь-якої країни залежить від концептуальних підходів, від стратегічного планування, від конкретних програм. У нас єдине, що є, це програми. Що ж це за програми? Насамперед, програма Президента. Програма переможця партії, політичної сили, конкретного претендента, яка згодом стає реальною програмою. І це має так бути. Але стратегічного пріоритету немає. Вони змінюються як за флюгером. Щойно змінився курс, змінилося й ставлення до державно-приватного партнерства і до національних проектів. У цій ситуації, в цьому геополітичному, макроекономічному й іншому середовищі, особливо політичному, чи піде до нас інвестор, якого так чекаємо? Ні, тому що немає найголовнішого – сприятливого середовища, а від цього залежить все. Це перший момент.

Другий момент, коли йдеться вже про конкретний національний проект. Їх, насправді, треба розглядати в різних аспектах. І мені дуже приємно, що саме це прозвучало в сьогоднішній доповіді. Насамперед,

національний проект – це конкретна стратегічна програма, програма реформ або розвитку конкретної сфери, галузі, може регіону, конкретного аспекту. По-друге – це спосіб проектування, стратегічного планування й управління. А чи управляємо ми? Гарна була доповідь директора департаменту Юрія Гусева. Але ви розказали про великі досягнення і про необхідність можливого вдосконалення самого апарату Агентства і лише наприкінці назвали три загальні існуючі проблеми, схематично, не розкриваючи їх. Але їх дуже багато.

По-третє. Національний проект – це конкретний інвестиційний процес. Конкретні інвестиції. Я б сказав, альтернативні. Не обов'язково це приватні, і не обов'язково іноземні.

І четверте, про що тільки чомусь згадали, але не розкрили цю тему до кінця – це форма розв'язання, я б сказав, одвічної суперечності між владою і бізнесом. І цікавою формою розв'язання є так зване державно-приватне партнерство. З наукового і теоретичного погляду це не зовсім вдалий приклад. Тому що йдеться не про узгодження інтересів державної і приватної власності, а про узгодження інтересів влади і бізнесу. Тому я б назвав цей симбіоз владно-бізнесовим партнерством. Сьогодні, на жаль, відсутній відкритий, конструктивний, рівноправний діалог між владою і бізнесом. Мені вітчизняний бізнес нагадує нашу бідну Україну в світовій спільноті, де досить часто Україна сприймається лише як об'єкт якихось відносин. Про нас кажуть, за нас приймають рішення, нами потурають і тільки інколи ми виступаємо власне суб'єктом. Приблизно така і роль вітчизняного бізнесу. Він у нашій державній політиці виконує роль об'єкта, ми його не питаємо, ми з ним не дискутуємо, ми, насправді, з ним не ведемо діалогу.

До речі, я був здивований, почувши, що у нас немає жодного проекту. За двадцять один рік ми маємо 25 проектів державно-приватного партнерства. Це майже 12 млрд дол. США. Найбільше це телекомунікації. 10 проектів, 95 % коштів на це пішло. Енергетика – 12 проектів, і всього 225 млн дол. США. Транспорт – один проект на 130 млн дол США. З водопостачання було 2 проекти державно-приватного партнерства. Але це, якщо є нормальний процес узгодження, консолідації інтересів. А якщо йде неузгодження, не консолідація, а підпорядкування? Ми не акцентуємо на цьому увагу. А що таке підпорядкування? Держава підпорядковує інтереси бізнесу. В результаті ми маємо один з найвищих рівнів корупції. Це наслідки підпорядкування бізнесу інтересів держави. А ви гадаєте, що у нас бізнес слабенький? Ні, він дуже часто підпорядковує інтереси держави. Як наслідок, маємо найвищий в Європі рівень тінізації еко-

номіки – 46,5 %. До речі, не відстають від нас Молдова, Білорусь і Росія – понад 40 %. Це критичний стан, зокрема і для національного проектування.

Якщо говорити про бар'єри, які заважають ефективній реалізації проектів, зокрема, через державно-приватне партнерство, то їх кілька. Насамперед, це недосконалість нормативно-правової бази. Ми вже навчилися писати непогані закони і я повністю погоджуюся з Владиславом Каськівим: уже 2 роки є закон, але він не діє. Чому не діє? Або погано написаний, або спеціально так написаний, щоб не було відповідних механізмів його реалізації. На жаль, це стосується більшості законів.

Друге – нестабільність регуляторної політики. Ми тільки ведемо мову про дерегуляцію. А чи багато зроблено? На жаль, зробити треба ще чимало.

Третє – відсутність ініціативи органів влади. Ми сподіваємося, що бізнес сам прийде. А в чому ж проявляється ініціативність влади? По-перше, коли я казав про корупцію, я забув назвати її різні форми. Якщо є корупція, то є і форми винагороди. І, до речі, дехто вже жартома зазначає, що це один із факторів виробництва. Бо, якщо є фактор виробництва, то є і форма винагороди. Якщо це підприємницькі здібності, то є підприємницький дохід. Якщо фактор виробництва – корупція, то є відповідна винагорода – хабар. А хабар має різні форми, зокрема й форму «відкату». Ви гадаєте, що будь-який проект, національний чи державно-приватного партнерства, немає форми «відкату»? Чому до цього часу було спокійно? Тому, що «відкат» сягав 10 %. А коли він досяг рівня тіньової економіки, то, ясна річ, туди вже іноземний інвестор подумає, йти йому чи ні.

Нерозвинутість фінансової підтримки для приватного партнера, розподілу функцій і ризиків. Держава не бере на себе ризики, не дає і не несе жодних гарантій. І, звичайно, від цього втрачається довіра бізнесу до державних органів управління. Я маю на увазі і вітчизняний, й іноземний бізнес.

Які основні чинники забезпечення результативності національного проектування проектів і, зокрема, як однієї з форм державно-приватного партнерства? Це – усвідомлення важливості інституційної підтримки участі приватного сектору в реалізації суспільних національних проектів. Це і прозора діяльність органів влади щодо обґрунтування перспектив співробітництва. Ми ведемо мову про інноваційний розвиток. Тут є непогані проекти, скажімо, «Індустріальні парки». Але немає навіть техніко-економічного обґрунтування! Чому? Не було державного бюджетування, державного фінансуван-

ня. Але ж можна знайти альтернативні джерела, і те ж Агентство могло б підготувати техніко-економічне обґрунтування і подати як пораду, як рекомендацію для всіх регіонів, які можуть це зробити. Не так багато у нас регіонів з великим науково-технічним потенціалом, які можуть реалізувати цей національний проект. Але дайте хоча б техніко-економічне обґрунтування, хоча б підходи, зробіть якийсь зразок, початковий алгоритм тощо.

І, насамкінець. Це запровадження єдиних підходів до управління партнерством при розрахунку витрат, доходів і ризиків. Якщо ми вважатимемо наш вітчизняний бізнес, я вже не кажу про іноземний, реальним партнером, а не тільки віртуальним, повірте – ми будемо рухатися вперед. І в цьому плані, я думаю, що обговорення актуальних проблем щодо становлення перспективного стратегічного прогнозування, планування, проектування через конкретні форми національних проектів сприятиме стратегічному розвитку України.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Насамперед, за дійсно системний підхід до аналізу цієї проблеми. Тому що наше завдання – спробувати оцінити систему національних проектів з точки зору їхнього системного модернізуючого впливу. Єдине, на чому я хотів наголосити: коли йдеться про стратегію, модернізаційну стратегію, стратегію реформ в Україні, то тут у нас є офіційний документ – Програма економічних реформ до 2015 року, яка, власне кажучи, щороку конкретизується у подальших національних планах.

ШУМИЛО Ігор Анатолійович, *незалежний експерт*

Сьогодні на засідання прийшли небайдужі люди, але з-поміж них чомусь немає представників міністерств, що свідчить про їхнє ставлення до обговорюваної проблеми та агентства, зокрема... Але виникає питання до представників Агентства: навіщо вам це зібрання? Для чого ми всі зібралися і що ви хочете отримати? Відверто кажучи, вже у виступі, що пролунав після доповіді голови Держінвестицій Владислава Володимировича Каськіва, знову докладно йшлося про те, як Президент давав доручення і скільки було створено проектів... А скільки ж проектів було виконано? Я особисто міг би дати таку відповідь: ми всі зібралися, щоб вам допомогти, адже ми зацікавлені в успіхові національних проектів. Але постає питання: що є симптомами того, що в доповіді, йдеться, зокрема, про низку проблем національного проектування, подолавши які можна досягти певної мети. І ось що я читаю: «недооцінка ролі національних проектів...», «відсут-

ність системного підходу...», «відсутність стратегічного бачення...», «недієвість...», «відсутність законодавчого забезпечення...», «недосконалість процедур...»... Голова Держінвестицій у своєму виступі зазначав це, мовляв, не працює державно-приватне партнерство! Але чому воно не працює? Де ваше бачення? Можливо, потрібна допомога, підтримка, визначення проблем? Стосовно державно-приватного партнерства, то, наскільки мені відомо, існує навіть цілий проект *USAID* на кілька мільйонів. Це одне з фундаментальних питань.

Друге стосується гарантій для бізнесу. Як з цим китайським проектом? Буде прибуток чи ні, а держава заплатить? Які ж, насправді, потрібні гарантії? Де ваше справжнє бачення існуючих проблем, які вам перешкоджають? І на цьому полі ви можете перевірити, а потім вже йти, спираючись на громадську підтримку, на підтримку НІСД та інших, і переконувати уряд.

ГУСЕВ Ю. В. :

Я почну з державно-приватного партнерства. Сьогоднішня дискусія не передбачала обговорення цієї теми, але у нас є своє чітке бачення того, що треба вдосколювати для розвитку державно-приватного партнерства, і які підзаконні і законодавчі акти треба розробляти. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства ми обговорювали навіть у рамках Європейської економічної комісії ООН. Тому бачення того, які процедури і механізми слід удосколювати в межах державно-приватного партнерства, у нас є. Але це не тема нашої сьогоднішньої дискусії.

Тепер стосовно того, що в Україні не реалізуються проекти державно-приватного партнерства. Це так, але в межах закону про державно-приватне партнерство, який ухвалено у 2010 році. Хоча він не працює, але ухвалений саме для того, щоб окреслити межі реалізації державно-приватного партнерства, зробити їх прозорими і зрозумілими для приватного інвестора. І це стосується попередніх проектів, зокрема і по водоканалах та інших проектах, про які тут згадувалося.

Хочу зазначити, що ми дуже вдячні Національному інституту стратегічних досліджень за те, що він виконав таке дослідження, дав можливість проаналізувати те, що ми робимо, під іншим кутом зору. І наведений у моєму виступі аналіз здебільшого характеризує те, що ми робимо, а не те, що відбувається взагалі. Але підкреслюю, що цілком сьогодні було підбиття підсумків щодо реалізації національних проектів, і ми дуже раді тим побажанням, які озвучив Національний інститут стратегічних досліджень.

Тепер стосовно того, що на певні проекти бракує грошей. Але такий проект як «Технополіс» (у співпраці з міжнародними фінансовими організаціями) ми розробили за 90 тис. грн, хоча бюджет нічого не передбачав. Ми ж ці кошти віднайшли... І зараз ми також думаємо над тим, як розробляти інші проекти, розуміючи, що на них у бюджеті поки що не закладено жодної копійки. Але на стадії техніко-економічного обґрунтування неможливо не тільки національний проект побудувати, а й будинок двоповерховий спорудити, якщо немає усвідомлення того, як це реалізувати. А національний проект це вам не двоповерховий будинок.

Те, що відбувається в рамках реалізації національних проектів, попередньої практики в Україні немає. І, дійсно, те, що ми робимо, ми робимо вперше, йдучи, здебільшого, дорогою спроб і помилок... І ми раді критиці, але ще більше радітимемо, отримуючи пропозиції щодо того, то що ж треба зробити? Безумовно, хотілося б сьогодні бачити серед нас представників Кабміну, щоб звітувати й отримати підтримку з більшості питань: будь-які цікаві, нестандартні, практичні ідеї щодо вдосконалення механізмів реалізації національних проектів в Україні, ми залюбки сприймаємо.

ЯРЕМЕНКО С. О. :

Эмоциональный накал и вся наша дискуссия приводит к классическому определению первичности «курицы» или «яйца». И мы никогда не уйдем от того вопроса, который не решен: как попадают проекты к Президенту, откуда они спускаются к нему – в виде незыблемого «божественного» решения, не подлежащего обсуждению? И именно этот отрезок является ключевым. И отсутствие стратегии в этом процессе только подтверждает и подчеркивает необходимость того, чтобы определенный механизм был в это заложен, чтобы туда попадали действительно проекты, которые, как это акцентируется в аналитическом докладе, модернизируют экономику.

И позволю себе подчеркнуть, что законы Паркинсона действуют в данном случае безотказно: вы предложили отличный отчет о том, как вы начинали и как вы работаете, но суть осталась нетронутой. Повторюсь: работа аппарата описана прекрасно, а суть в чем? Являются ли эти проекты действительно национальными и действительно модернизирующими? Возьмем для примера любой проект: «Вчасна допомога», «Чисте місто» или «Енергозбереження». Я, как экономист, скажу, что в них не заложено ничего от модернизации, ибо любой энергетический проект, например, «Енергозбереження», «передбачає будівництво комплексу вітрових...», что означает покупку готовых голландских или

других механизмов, которые сейчас у нас устанавливаются, а во всей Западной Европе демонтируются, поскольку в условиях кризиса они требуют дотаций и никогда не являлись теми проектами, которые работают на сохранение электроэнергии, а только лишь работают на будущее – что ветровые, что другие. И где здесь участие украинского производителя, который предоставит возможности овладения новой модернизацией?

Возьмем проект «Чисте місто». Им тоже предвидится покупка существующих технологий, и почему он обретает статус национального, если предполагается всего лишь создание условий. Я знаю как минимум трех бизнесменов из Чехии, которые соревновались в стремлении создать у нас заводы по очистке мусора, но в силу коррупции и прочих причин они к этому так и не были допущены. И тут речь даже не идет об инвестициях, всего лишь о получении разрешения на установку этих заводов. А если бы это оформлялось еще по законодательству европейского образца, то предвидело бы также и муниципальные дотации, потому что это сжигание по определенным тарифам и так далее, и тому подобное.

А что касается центров, то где у нас в Украине заинтересованность иностранного инвестора в инвестировании с целью построения чего-либо? Это всего лишь разовая сделка, когда любой будет к вам стремиться, чтобы продать оборудование для этого центра и «убежать». На этом вся модернизация и закончится. Поэтому вопрос о Таможенном союзе – это вопрос геополитический. Потому что в одной части, где мы видим международное разделение труда, мы его должны, прежде всего, описать, потому что в этой ситуации мы должны будем это забыть (авиацию или что-либо еще). Почему? Потому что мы должны, прежде всего, понимать, что там мы участвуем в неких проектах и оставляем нашу промышленность...

Мы непозволительно «топчемся» по тем проектам и технологиям, на которые государство тратит десятки и даже сотни миллиардов долларов и несколько десятилетий (например, на авиацию). Это целый комплекс материальных затрат, опыта, «мозгов» и так далее, о которых мы просто забыли, что это у нас есть. Взять, например, условно украинский самолет: что нужно для того, чтобы он был? Или ставим крест и навсегда забываем об этой области, которая является действительно высокотехнологичной, которой обладали всего 4 страны, а сейчас 5–7. Или же возьмем украинский трактор. Если мы для себя уже определили, а мне, например, стыдно осознавать, что Украина гордится тем, что она сельскохозяйственная страна и ее будущее только в поставках продуктов, быть «кормилицей» Европы, то поче-

му мы не говорим об украинском тракторе? И, на мой взгляд, тупиком для национальных проектов в нашем сельском хозяйстве являются проблемы нехватки элеваторов, нехватка очистки и так далее. И здесь как раз частный капитал не может без вмешательства государства в это проникнуть. И это тогда предполагает, что будут задействованы такие-то технологические процессы, а мы будем привлекать и говорить: делайте украинский трактор (против чего Польша, например, выступает) и на 15 лет освобождаетесь от налогов. Но на 80 % он должен собираться здесь! И тогда это даст определенный технологический прорыв! Потому что в международном разделении труда в данный момент в условиях кризисного, депрессивного состояния экономики призыв к строительству новых заводов при загрузке в Европе, например, на 70–80 %, является бессмысленным. Об этом даже говорить стыдно, а не то, что призывать к этому высшее руководство страны. Об этом свидетельствуют забастовки, проходящие в компании *Mittal Steel*, сокращения, например, в авиационных и других компаниях.

Поэтому, если мы не решим проблемы именно самого подхода к выбору национальных проектов, то на том они и останутся. И последнее. Никогда еще не было национальных проектов, а вы этим бравируете, чтобы в них не было вложено ни единой государственной копейки. Любой проект начинается с того, что нужно взять в банке под 100 % кредит. А в ответ: нет, 30 % аванса или своих денег, и тогда мы с вами, потому что вы рискуете хотя бы этим. Взять, например, Египет или ту же Турцию: вся инфраструктура выстроена за счет международных денег, взятых государством, поделенных на доли, с которыми частный капитал уже делает то, что ему необходимо.

ГУСЄВ Ю. В. :

Повторюся, що мій виступ передбачав підбиття підсумків і окреслення проблем. Я почав з підсумків і цьому була присвячена моя презентація. Що ж стосується ініціації проектів, то реально всі проекти погоджує Президент. А на питання, хто їх ініціює, можу відповісти так: три агропромислових проекти були ініційовані Міністерством аграрної політики. Представники міністерства доповідають, що є такі і такі проекти, які слід подавати на погодження.

Тобто, всі проекти визначено Президентом. І це усталена данина. Безумовно, вони мають різну вагову категорію. Проекти створення індустріальних парків і, скажімо, проекти побудови першої концесійної дороги, звичайно, це два неспівмірні за технологізацією проекти. Оскільки вони створюють нову індустрію. Ви згадували про те,

як ваші знайомі іноземні бізнесмени за три роки так і не отримали можливості побудувати сміттєпереробні заводи в Україні. І таких випадків досить багато, але жодного заводу так і не було збудовано. Адже не існує ані механізму компенсації, ані механізму «зеленого тарифу», ані інших умов. І саме тому ініційований національний проект покликаний створити такі механізми. Йдеться про 10 пілотних проєктів, які згодом можна буде мультиплікувати на інші регіони. А не 20 років блукати територією України, так і не збудувавши жодного сміттєпереробного заводу. Що ж стосується українського трактора, то тут я погоджуюся з висловленою сьогодні думкою, що в Україні немає потреби в органі стратегічного планування. Необхідно планувати розвиток українських технологій. І саме концепція національного проєкту «Зерно України» і полягає в розбудові українського сільськогосподарського машинобудування.

ФЕДЮК Василь Миколайович,
*директор Департаменту інвестиційної політики
та регіонального розвитку Державного агентства
з інвестицій та управління національними
проєктами України*

Дуже шкода, що цей «круглий стіл» не відбувся два роки тому, коли можна було на старті обговорити багато питань і внести чимало пропозицій. І матеріали аналітичної доповіді Інституту, і сьогоднішнє обговорення свідчать про те, що щось негаразд з інститутом національних проєктів, попри те, що він є надзвичайно корисним і може слугувати інструментом для прискорення економічного розвитку. Але для того, щоб це відбулося, треба внести певні корективи і зробити ще щось, аби вийти на оптимальніший варіант упровадження цих національних проєктів. Насправді, можна сказати, що, попри те, що працює також і робоча група Комітету з економічних реформ при Президентові України, необхідно посилити інтелектуально-аналітичне забезпечення реалізації національних проєктів. У нас при Держінвестпроєкті створена громадська рада, яку очолює відомий фахівець Ігор Валентинович Бураковський. Будь ласка, якщо у вас, шановні колеги, є можливість долучитися до такої справи, як створення потужного «мозкового центру», то це дуже допоможе нам вийти на новий, якісно вищий рівень, зокрема й щодо впровадження національних проєктів в Україні.

Слід визнати, що за ці два роки на різних етапах, коли формувалися національні проєкти, мав місце певний недогляд, а можливо і неврахування деяких окремих стратегічних підходів і секторальних

стратегій. Але ще є можливість все це виправити. Ті проекти, які сьогодні представлені, наприклад, створення перинатальних центрів, є надзвичайно важливими і дійсно можуть дати імпульси, щоб навколо них були сформовані нові проекти і питання здоров'я нації набуло якісно нового рівня. Тепер щодо створення заводів з переробки твердих побутових відходів. Я вважаю, що це надзвичайно актуально і важливо. Для порівняння: сьогодні в Україні 8, а то й 10 тис. га землі знаходяться під офіційними сміттєзвалищами, а під завалами ще приблизно 150 тис. га. А нам для створення індустріальних парків, необхідні саме ці тисячі гектарів, які нададуть імпульс модернізації промисловості України. Це також одне з тих питань, яке, очевидно, варто обговорювати. Я вважаю, що крім політичних чи управлінських питань дуже важливо також вести мову про фаховий рівень, коли йдеться про управління реалізацією національних проектів. На щастя більшість національних проектів мають фахові команди, здатні забезпечити їхню реалізацію. Але водночас управління такими масштабними проектами потребує досить серйозної підготовки, залучення різних консалтингових структур. Можливо навіть потрібно ставити питання про те, що окремі проекти могли б перебувати в управлінні окремих консалтингових компаній, а не управлятися безпосередньо командами Держінвестпроекту України. Цілком зрозуміло, що все це треба обмислювати.

І ще один дуже важливий аспект. Фактично національні проекти вимагають перегляду і у багатьох випадках практично нової законодавчої бази. А це не простий процес. Я понад два роки безпосередньо координував робочу групу з підготовки закону про індустріальні парки. Відбулося 50 засідань цієї робочої групи і 15 розглядів у комітетах Верховної Ради України. Закон прийняли. А от наступні зміни в цьому законі, що їх ініціювало Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, на мою думку, можуть паралізувати його дію. Що я маю на увазі? Учасники індустріального парку можуть зайти на його територію тільки на конкурсних засадах – це вже створює першу проблему. Друга проблема полягає в тому, що керуюча компанія не може передавати землю в суборенду тощо. Постає питання: за які кошти можна створити інфраструктуру індустріальних парків в Україні? За бюджетні, звичайно, нам цього не вдасться зробити. Для створення інфраструктури індустріальних парків слід використовувати саме приватний інструмент і приватні кошти. Тому було б дуже корисно, щоб ми могли сконцентрувати у нашій громадській раді необхідні інтелектуальні сили, здатні допомогти у розробленні окремої нормативно-правової бази. І сподіваюся, що наш сьогоднішній спіль-

ний захід з Інститутом поглибить нашу співпрацю. Зрештою, будемо сподіватися, що національні проекти отримають новий імпульс для розвитку, для життя, і будуть реально впроваджені з досягненням очікуваних результатів.

ЛЮБІЧ Олександр Олексійович,
*завідувач відділу координації бюджетно-податкової
та грошово-кредитної політики Академії фінансового
управління Міністерства фінансів України*

Я позволю себе донести присутствующим інформацію о том, что 15 марта 2013 г. в Москве состоялся Международный экономический форум государств-участников СНГ. Украину представляли Анатолий Кириллович Кинах, министр Игорь Николаевич Прасолов. Вопросы, которые обсуждались, работа по секциям дают основания полагать, что наше правительство осознает, что часто, привлекая новое, нельзя терять старое. Об этом уже говорили выступающие. Сегодня 43 % внешнеторгового оборота Украины приходится на страны-участницы СНГ. Это прозвучало в докладе министра экономического развития и торговли Украины. Интересен опыт, который они используют. В частности, по государственно-частному партнерству и привлечению государственных гарантий. Выступал представитель созданного Агентства по страхованию кредитов и инвестиций, созданное для получения гарантии Внешэкономбанка. Они получают гарантии до 31 декабря 2032 г. включительно. То есть, у нас проекты рассчитаны на 3–4 года, а у них сразу предусматривается длительный срок – до 2032 г. Принимая во внимание разницу в экономиках, тем не менее, размер государственных гарантий составляет 10 млрд дол. США, которые они самостоятельно предоставляют страховым фирмам, которые обеспечивают возврат тем инвесторам, которые рискнут вступить на российскую землю. Сегодня уже было подмечено, что у нас происходит усиление механизма секьюритизации, в частности, в 2013 г. мы все видим, что происходит активное вовлечение дополнительных ресурсов через банковский сектор под государственные гарантии. В связи с этим, в качестве предложения, я хотел бы обратить внимание Ю. В. Гусева на то, что желательно выступить с инициативой о том, что вам тоже необходим некий «мешочек» под государственные гарантии, что позволит более достойно выглядеть. То есть, с государственными гарантиями все могло бы быть значительно легче. Это мое конструктивное замечание.

ДАНИЛЕНКО **Анатолій Іванович**,
заступник директора ДУ Інституту економіки
та прогнозування НАН України,
член-кореспондент НАН України

Я с удовольствием выслушал доклад Ярослава Анатольевича Жалило, так как эта тема нас тоже интересует. И хотя не со всеми высказанными положениями я согласен, но в целом все, что наработано Институтом может быть использовано для совместной работы, поскольку очевидно, что без объединения усилий работу вряд ли удастся закончить, потому что тема чрезвычайно многогранна. С моей точки зрения, одним из узких мест, из-за которых практически «завалили» уже порядка 500 национальных программ, разработанных за годы существования независимой Украины, являются финансы. Ни одна программа, утвержденная правительством, Верховной Радой осуществлена не была только из-за того, что не хватало ресурсов. И если мы не найдем выхода из этого положения, то в итоге у нас получится «лоскутное» решение той огромной проблемы, которая сегодня есть, определенная фрагментарность и отсутствие решения глобальных задач, связанных с устойчивым экономическим развитием страны.

Я не стану перечислять проблемы, а лишь обозначу, в каких сферах они проявляются. К сожалению, они касаются в основном финансовых сфер. Это сфера расходов бюджета – только 5 % идет на инвестиции, а остальное, к сожалению, на нужды, не связанные с развитием экономики. Налоговая система – огромнейшие суммы тратятся по льготам, а практически они как в колодець падают. Никто не видит результатов, хотя на это тратятся миллиарды. Банковская сфера – практически банковская система не имеет «длинных» денег, а осуществляет только краткосрочное кредитование. Финансы реального сектора – тут вообще полный завал. Только за последние 7 лет у нас коэффициент отношения текущих инвестиционных и долгосрочных обязательств увеличился, то есть, превышение обязательств перед собственным капиталом выросло с 1 до 2. Таким образом, у нас в реальном секторе деятельность в основном осуществляется за счет устойчивых пассивов. Прибыль полностью исключена с оборота на инвестиции и порядка на 30–40 % задействована амортизация, все остальное направляется на формирование оборотных средств. Также отсутствует механизм, который позволил бы нам устойчиво, серьезно мобилизовать средства частного капитала. Ведь каждый крупный олигарх имеет свою «стратегическую» модель развития и деньги тратит, как правило, исходя из своих интересов, совершенно не учитывая

при этом, насколько это может быть интересно государству. И последнее. Действующая система отраслевого управления зашла в тупик: в существующем виде она становится не нужной. Кто знаком со структурой любого министерства, Министерства промышленной политики, например, знает, что подобная структура, может быть разной по названию, но сравнимой по функциям, раньше еще отвечала за выполнение производственных планов и их реализацию. Сейчас они лишь сопрождают выполнение задач, которые ставятся частным владельцем по отношению к использованию производственных мощностей в зависимости от внутренней конъюнктуры и мирового рынка.

Исходя из этого, мы обратились к опыту прошлого, который показывает, что не существует положений, из которых нет выхода. В докладе НИСД упоминается план Маршалла. Чем он был интересен? Ведь в нем, по существу, впервые были заложены вопросы приоритетов. Деньги США были выделены на два приоритета – восстановление Европы (а она была восстановлена, как известно, за 4 года), импортозамещение и экспортное производство. О чем сейчас говорит Н. Я. Азаров? О том же самом. Возьмем Китай – всем известен его результат. Это экспорт, в середине инвестиции, справа потребление. По инвестициям они впереди всех, по ВВП – на втором месте в мире, по экспорту тоже хорошо себя чувствуют, и только сейчас подтягивают потребление, поскольку оно у них отстало за четыре года даже по сравнению с развивающимися странами. И, наконец, Вьетнам. Где-то еще в 1986 г. премьер-министр этой страны являлся на переговоры с высшим руководством СССР во вьетнамках. И вот чего достиг Вьетнам за то время, что мы топтались на месте. Даже если не брать 1989 г. (год начала экономической перестройки), за период с 1995 г. по 2011 г. Вьетнам увеличил экспорт кофе – в 5 раз, семян для каучука – в 6 раз, риса – 3,6 раза, и вышел на второе место в мире по экспорту риса; чая – в 7 раз, нефти – в 6 раз, рыбы замороженной – в 56 раз! В целом с 1995 по 2011 гг. экспорт страны вырос в 40 раз! Таких цифр достигают, если страна развивается по определенной избранной модели развития.

Что касается моделей, то все страны Юго-Восточной Азии, так называемые «тигры», в т.ч. и Вьетнам, могут 40 приоритетов выстроить (потому что каждая отрасль, в конечном счете, может доказать, что она приоритетна). Так они и делали, а мы создавали около 500 программ, которые так и не выполнили. У Вьетнама приоритетов было 2 – экспорт и развитие АПК. У них был голодный народ, который надо было накормить. И они его не только накормили, но и стали крупнейшими экспортёрами аграрной продукции.

Когда мы думали над приоритетами, которые нужно построить у нас, возник вопрос – что и куда отнести? Сейчас мы свободно говорим о национальном, стратегическом приоритете, а получился один национальный приоритет – индекс человеческого развития. Экономических приоритетов два – развитие внутреннего рынка за счет национального производителя, особенно за счет импортозамещения.

У Китая производство стали перевалило 700 млн т (из 1,5 млрд т производства в мире). Сейчас темпы экономического роста у них снижаются с 10 до 7–7,5 %. Естественно, при этом высвобождаются мощности, и, несмотря на то, что у них себестоимость ниже, чем наша, они начинают дотировать, чтобы обойти соперников со всех сторон, особенно с азиатского континента. А мы производим всего 333 тыс. т, и при этом всего 40 % экспорта стали дает нам валютную выручку. И если нас потеснят по-настоящему, нам совсем будет плохо. И вот почему – дело в том, что металлургия у нас расположена на юго-востоке, это три области, и практически все предприятия являются градообразующими. Если они начнут закрывать свои мощности и высвободят работающих, можно только представить, к чему это может привести. И при этом у нас приблизительно 350 млн т стали – внутренняя потребность для развития инфраструктурных проектов, ЖКХ и так далее. То есть, мы можем за 10 лет полностью переключить производство, работающее на внутренний рынок. Но тогда надо, чтобы национальные проекты, которые осуществляются в нашей стране, не завозили металл, который мы можем производить сами. Если взять, к примеру, европейский чемпионат по футболу, то 80 % металлоконструкций для строительства были завезены со стороны, а наши заводы остались ни с чем. И если мы так будем строить национальные проекты, то естественно, из этого ничего не получится, ибо мы ни внутренний рынок, ни внутреннего производителя поддерживать не будем.

Возвращаясь к приоритетам... После экономических, третьими являются отраслевые приоритеты, а вернее, отраслевые министерства, сопровождающие приоритетные направления. То есть, отраслевые министерства появляются уже на третьем уровне управления. И, наконец, на четвертом уровне основа всего управления проектами – инвестиционные проекты. В вопросах отбора инвестиционных проектов, вопросах их сортирования, ранжирования и рейтингования, для того, чтобы подвести под нашу узкую возможность финансового обеспечения, должен осуществляться жесточайший отбор. Что для этого сделали, например, вьетнамцы? Они в свое время выделили из госплана инвестиционный блок и создали министерство инвестиций.

Я не исключаю, что на базе Госинвестпроекта можно тоже создать министерство инвестиций, и это будет как раз то «чистилище проектов», которое на первом этапе должно очистить, а затем отобрать проекты по рейтингу. Многие проекты из рейтинга мне, например, понравились, но есть еще внутренние. Как определять принадлежность проекта к приоритету? Возьмем, например, какое-нибудь новое производство, например, сборку машин, которые у нас не производились и которые могут стать для нас импортозамещением. А есть проекты, которые реализуются на базе новейших разработок институтов либо национальной, либо отраслевых академий, аналогов которым нет в мире (есть, например, разработки по нанотехнологиям).

Что касается вопросов финансового обеспечения, то давно известно, что у нас, к сожалению, где-то в 1994–1995 гг. был доработан проект закона о создании в Украине банка реконструкции и развития (на основе аналогичного немецкого банка). Тогда, к сожалению, разошлись во мнении, потому что немцы требовали 50/50, с гарантиями правительства на свою долю. Но, в принципе, именно такая мощная структура как специальный банк нам очень нужна, причем, не как банк второго уровня. Если мы создадим банк реконструкции и развития как банк второго уровня, он станет просто еще одним коммерческим банком и ничего из этого не получится. Он должен стать самостоятельным банком, подчиненным правительству, а может быть Президенту. Тогда он сможет привлечь тех же немцев. Можно тогда в правление или наблюдательный совет ввести иностранцев, которые вкладывают в банк деньги. Без этого мы ничего, к сожалению, сделать не сможем. А когда мы строим должным образом, то тогда и вопрос партнерства решается. Если бизнесменам, которые сейчас в проектах не заинтересованы, сказать, что есть проект, разработанный институтом или инвестиционным министерством, то он сам на него выйдет. Но, если это действующее предприятие, более или менее живое, то оно должно предложить свою долю 30 или даже 50 %. Под гарантии, когда будет построен проект, оно сможет выкупить государственную долю, чтобы этим проектом владеть.

Что касается проблемы предоставления гарантий, то такой проблемы нет. Есть проблема возврата кредитов, выданных под гарантии. И у нас уже был опыт, когда мы из бюджета в 1993–1994 гг. «выбросили» по тем деньгам около 3,5 трлн купоно-карбованцев – и ничего не возвратили! Потом работала прокуратура, но безрезультатно. Как только бюджетные деньги ушли под гарантии правительства – ничего не вернешь! Ничего! Нет сегодня механизма возврата денег! А для того, чтобы он был, нужно все пропустить через банк развития, кото-

рий буде працювати через систему комерційних банків на умовах контрактів. Тоді можна буде дуже просто виробити систему повернення наданих кредитів.

Що стосується стратегічного планування, то воно дійсно необхідно. Якщо міністерство, наприклад, «сбиває» суму проекту і виходить на якісь-то маяки розвитку галузі, тоді можна задіяти стратегічне планування. Але, тоді потрібно обов'язково повертати систему балансу. Тому що ми сьогодні, якщо не говоримо про зерно і метал, не знаємо, скільки у нас виробляється взуття або інших речей, і тому завозимо це. Те, що було раніше – виробництво, внутрішнє споживання, надлишок або, якщо чогось не вистачає, то вдаються до імпорту. Без цього побудувати стратегічний план неможливо. Пропоную Інституту, оскільки ви вже очолюєте це рухання, ще раз обговорити цю проблему, тому що необхідно виробити концепцію стратегічного планування, якою, на жаль, ще немає, а є лише схема концепції.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Дякую за пропозицію і нагадування про Банк розвитку, оскільки, власне, в цьому дослідженні ми не звертали детальної уваги на це питання, бо воно було предметом багатьох попередніх розробок, хоча згадка про цю інституцію слушна.

ПИЛИПІВ Віталій Володимирович,
провідний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

Я коротко торкнувся територіального аспекту. Коли йдеться про досягнення мультиплікаційного ефекту при впровадженні проектного підходу до управління державою чи територіальними утвореннями, то, мабуть, це найкращий спосіб, якщо поширити цю методологію і цей механізм на територіальний рівень. Сьогодні в територіальних громадах, у регіонах дефіцит бюджетних ресурсів для реалізації заходів, відмінних від поточних. Тому той механізм, який давав би можливість залучати ресурси, поєднувати їх з власними ресурсами, міг би бути корисним і, напевно, є єдиним можливим виходом із цієї ситуації, яка склалася в регіонах. Насправді, сьогодні в регіонах безліч проблем і є певні ресурси, які зараз не є активами. В межах такої структури, як Держінвестпроект, на мою думку, має опрацьовуватися питання перетворення ресурсів, які є на території громад, у їх активи і можливість генерування з них певного капіталу, який міг би стати тією гарантією по інвестиційних зобов'язаннях, про які тут йшлося.

Одним із таких активів є природні ресурси. Їх комбінація в різних територіальних громадах і регіонах абсолютно відмінна. Але саме завданням у межах проектного підходу, проектного управління, яке відрізняється від класичного державного управління, є формування тих «пулів» активів, на які є найбільший запит, під які можна залучити певний інвестиційний ресурс. І для цього не потрібно виділяти додаткові бюджетні ресурси, а можна використовувати те, що є на території громади, регіону чи будь-якої територіальної системи. Відповідно це зумовлює певну ініціацію проектів не тільки «згори», як вони надходять до вас, а насамперед йдеться про формування проектів місцевого розвитку, проектів сталого розвитку регіонів, сталого розвитку територій, міст. Насправді, йдеться про те, що для реалізації цих проектів слід використовувати те, що в них є для застави чи для гарантії інвестиційних зобов'язань. Для цього слід створити відповідні структури. Вже тривалий час обговорюється необхідність створення державного боргового агентства, яке б акумулювало запити на муніципальні позики, комбінувало їх певним чином і з цим виходило на фінансові ринки (нині місцева влада на це неспроможна) для отримання інвестиційних ресурсів. Слід зазначити, що перспективним напрямом у даному випадку є секьюритизація бюджетних податкових доходів щодо місцевих бюджетів і реалізація місцевих проектів, хоча, безперечно, він не може бути реалізований в сучасних інституційних умовах України. Світова практика свідчить, що застава, плати за послуги, які будуть отримані при реалізації конкретного проекту, є доволі ефективним механізмом. Звичайно, сьогодні діюче законодавство не дозволяє вилучати будь-які доходи із системи бюджету, тим більше, що у нашому законодавстві діяльність трастів не врегульована. І якщо навіть йдеться не про найближчу перспективу, а скажімо, довгострокову, це питання обов'язково слід порушувати й усіма способами розвивати інституційне середовище для можливої реалізації проектів місцевого розвитку за запропонованою сьогодні методологією.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Це дійсно дуже важливо. Ми сьогодні майже не торкалися питання регіонального виміру національних проектів, хоча в доповіді намагалися його порушити. І проблема спрямованості національних проектів на регіональний розвиток видається дуже важливою і перспективною для подальших розробок.

КЛИМЕНКО Ірина Валеріївна,
*завідувач відділу зовнішньоекономічної політики
Національного інституту стратегічних досліджень*

Два роки тому, вперше Інститут отримав завдання проаналізувати ідею національних проектів і вибудувати певну концепцію. І, власне, вже тоді ми мали справу з певними складнощами, бо йшлося про стратегію, координацію, управління. І вже тоді ми збагнули, якими будуть ризики, оскільки прогнозували, що національні проекти можуть сповзти до рівня звичайних інвестиційних комерційних проектів, де держава буде їхнім гарантом, тому що в нашій країні, зрозуміло, дуже важко започаткувати щось нове.

За два роки ми отримали в особі керівників цього напрямку, керівників національних проектів, власне, те, що і можна було отримати в нашій країні, і в наших умовах. Чи можна в таких умовах стверджувати, що ці національні проекти є взагалі національними і необхідними Україні, а, отже, будуть для неї ефективними? На жаль, не можемо. Навіть, коли сьогодні згадали проект будівництва залізничного сполучення з аеропортом, промайнула думка: а чи буде настільки великим потік пасажирів, яким це необхідно? Ми маємо аеропорти в українських містах, збудовані за найкращими сучасними проектами, але вони порожні. Зрозуміло, не було стратегії, аби наша держава стала транзитною країною з погляду повітряних сполучень. Це вже нині ми усвідомлюємо, що існує безліч прогалин у законодавстві, у регулюванні, в управлінні, які позбавляють можливості побудовані сучасні об'єкти робити ефективними і працювати на розвиток держави.

Звертаючись до керівників національних проектів – представників Державного агентства з інвестицій хочу зазначити, що, напевно, ви робите корисну справу, коли піднімаєте й артикулюєте проблеми, які не дають змоги здійснити в Україні сучасну практику національних проектів. Адже якщо йти від загального до конкретної реалізації, то все це виглядатиме, зазвичай, зовсім інакше, і тоді ми говорили б про те, що ці проекти гарантовано відповідатимуть і національним інтересам, і приносятимуть прибуток інвесторам, які вкладають у них гроші. Бо, в умовах, у яких ми зараз працюємо, як у чистому полі, зрозуміло, нічого не збудуєш, оскільки постає чимало усіляких незгодностей. Хоча це і буде чимось надзвичайно сучасним, але не пов'язаним з рештою об'єктів. А відтак і не буде, власне, національного проекту.

КОЛОМІЄЦЬ Валерій Миколайович,
*керівник Центру «Європейська мережа підприємств»
Торгово-промислової палати України*

Буде певною синергією поставити наступне запитання: чи встановлювались або затверджувалися на державному рівні показники результативності проектів, що визначаються як «національні»? Чи оприлюднювались показники цієї результативності, принаймні, планові, і чи планується відстежувати їх хоча б для громадянського суспільства в Україні?

ГУСЄВ Ю. В. :

Дозвольте подякувати за конструктивні зауваження, а щодо запитання, то відповім одним словом: авжеж. Комітет з економічних реформ при Президентові України, розглядаючи національні проекти, затверджує концепцію. Концепції висвітлюються на сайті Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України. Що ж стосується детальніших розрахунків, то хочу підкреслити, що без стадії техніко-економічного обґрунтування, реалізації проектів не відбувається. А до розроблення техніко-економічного обґрунтування ставиться вимога, яка полягає в аналізі, насамперед, соціальної ефективності національних проектів. Розроблені техніко-економічні обґрунтування затверджує Уряд, і вони також доступні. Окрім деяких проектів, де розроблені техніко-економічні обґрунтування мають інтелектуальну складову. За цих умов ми розміщуємо попередні техніко-економічні обґрунтування, де чітко виписані ті критерії, яких ми плануємо досягти.

Що стосується гарантій, то йдеться не про суверенні гарантії залучення кредитів, а про гарантії участі держави в реалізації проекту, якщо він розрахований, скажімо, на 10 років. Якщо згадуваний тут Китай починав дотувати металургію, то де гарантія, що наша держава більше одного року виконуватиме свої зобов'язання по компенсаціях і дотаціях, які сьогодні надаються за програмами і сільсько-господарськими проектами. У нас бюджетне планування – один рік, а бюджетне прогнозування – три роки. Тому концепцію затверджує Комітет з економічних реформ і розміщує її на сайті Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами, а техніко-економічні обґрунтування з відповідними показниками затверджує Уряд і вони теж доступні.

Насамкінець, дякую всім і сподіваюся на продовження традиції проводити дискусії за цим столом щодо перспектив розвитку української економіки з погляду національних проектів.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Ми вдячні всім учасникам і Агентству за підтримку. Ми дійсно досить критично підійшли до роботи і, звісно, орієнтувалися на конструктивну критику.

Я не зовсім погоджуюся з деякими думками, зокрема, з думкою І. А. Шумила. Шановний Ігоре Анатолійовичу! З огляду на посади, які ви обіймали, вам, як нікому іншому, добре відомо, що коли за столом присутні міністри, то конструктивної розмови не відбувається. А відбувається вона за наявності фахівців, які постачають міністрам «мозкову енергію», які їм пишуть і радять, тобто, на них працюють. Тому за цим столом частина саме таких людей сьогодні й зібралася. Ми свідомо не йшли на *VIP* рівень, а обмежилися рівнем людей, які можуть експертно оцінити винесені на розгляд проблеми.

Звісно, хотілося б бачити більш предметне занурення в конкретне розуміння проблем реалізації національних проєктів, зокрема і тих, хто ними безпосередньо керує, втім, з іншого боку, зрозуміло, що це – суцільна маса проблем, які, знову ж таки, з одного боку, можуть бути досить частковими, а з іншого – їх варто узагальнювати. Ми не змогли обговорити все на цьому заході, але Інститут у своїй доповіді прагнув узагальнити проблеми, які висловлювалися, зокрема, під час консультацій і вивчення звітних та аналітичних матеріалів, підготовлених Агентством. Ми намагалися синтезувати проблематику. Хочу повторити те, про що йшлося сьогодні у виступах: коли ми говоримо про національні проєкти, то, передусім маємо розуміти, про що йдеться. Як справедливо зауважила І. В. Клименко: або ми говоримо про те, що сьогодні так називаємо, або ж про те, що мали б так називати, базуючись на початковому замислі і на тому, що є в практиці провідних країн світу. Гадаю, якщо ми зробимо методологічне зрушення і мислитимемо такими категоріями, тоді ми зможемо без втрати набутих напрацювань, перейменувавши нинішні національні проєкти у національні інвестиційні, перейти на інший рівень розуміння того, що таке національний проєкт.

Як влучно висловився сьогодні колега, варто було розробляти перинатальні центри, навіть якщо було б врятоване лише одне дитяче життя (хоча врятоване, звісно, не одне, а набагато більше). Слушну думку висловили й колеги, що поки що йдеться про палац у чистому полі. Що ж потрібно зробити, аби це дійсно вписалося в загальну систему здоров'я нації? Це має бути медична реформа, система санітарного транспорту і система профілактики, а також система «сімейного лікаря», допомога цим дітям уже після того, як вони покинуть

перинатальний центр. Тобто, якщо не буде реалізована система всіх інших заходів, власне, сам перинатальний центр виконає свою функцію, але потім дитина знову потрапить у звичайне несприятливе середовище. Так можна говорити про кожний з проектів, які сьогодні обговорювалися.

Наша ж думка полягає в тому, що якщо ми зробимо методологічне, ментальне зрушення і почнемо вести мову про національні проекти як про обмежену кількість, так би мовити, «парасолькових» проектів, які охоплюватимуть увесь комплекс питань, тоді буде підстава вважати, що кошти, затрачені сьогодні, завтра витрачатимуться на ці проекти.

Ми досить критично ставимося до нинішньої структури витрачання коштів, тим більше колеги стверджують, що особливо їх сьогодні і не витрачають. Принагідно, пригадав вислів: «З грошима легко, спробуйте без грошей». На наше переконання ефективність роботи Агентства була б предметнішою, якби базувалася на тому, що можна працювати навіть в умовах дефіцитного бюджету, або навіть відсутності державного фінансування. Тобто йдеться зрештою про пошук тих сегментів, в які приватний вітчизняний або іноземний інвестор може інвестувати кошти, розраховуючи не на певні преференційні прибутки, а, принаймні, на якусь надійність, на артикульований довгостроковий державний пріоритет. Я не думаю, що сьогодні держава власним коштом має розробляти техніко-економічні обґрунтування в принципі комерційних проектів. Ця робота здійснюватиметься за рахунок приватних коштів. З іншого боку, держава за рахунок власних коштів мала б формувати певні інфраструктурні умови, робити рамкові вкладення, які б сприяли приходу інвесторів у ті або інші сектори, мала б фінансувати розроблення нормативно-правових актів, можливо, навіть і програмних документів, які б сприяли залученню інвесторів. Тобто держава має сформувати цю «парасольку», а не чекати, що коли інвестор почне реалізовувати проект, вона так чи інакше перепише його під себе.

На завершення хочу підкреслити, що наша сьогоднішня розмова була важливою з погляду порушених питань, і на моє глибоке переконання у кожного з учасників неодноразово виникали слушні думки. Дякую всім, хто брав участь у роботі «круглого столу».

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. НАЦІОНАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	5
1.1. Національне проектування як механізм системної модернізації країни	5
1.2. Міжнародний досвід реалізації національних проєктів	9
2. НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	24
2.1. Інституційно-правові засади реалізації національних проєктів	24
2.2. Перші підсумки і проблеми запровадження національних проєктів в Україні	28
2.3. Підготовка до Євро-2012 як досвід національного проектування	41
3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ В УКРАЇНІ	47
3.1. Модифікація організаційно-економічної моделі національного проектування	47
3.2. Посилення ролі національного проектування в регіональному розвитку	53
4. ПРІОРИТЕТНІ НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ, СПРЯМОВАНІ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ СИСТЕМНИХ ПРОБЛЕМ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	59
4.1. Здорова нація	59
4.2. Енергоефективне суспільство	66
4.3. Електронна Україна	71
4.4. Національна інфраструктура шляхів	74
4.5. Агросектор XXI століття	80
4.6. Україна туристична	85
ВИСНОВКИ	91
ДОДАТОК	94

МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»	95
ЖАЛІЛО Я. А.	103
КАСЬКІВ В. В.	103
ЖАЛІЛО Я. А.	107
КАСЬКІВ В. В.	111
ЯРЕМЕНКО С. О.	113
КАСЬКІВ В. В.	113
ГУРИНЕНКО О. М.	114
КАСЬКІВ В. В.	114
ЖАЛІЛО Я. А.	115
ГУСЄВ Ю. В.	116
ВАРНАЛІЙ З. С.	119
ЖАЛІЛО Я. А.	123
ШУМИЛО І. А.	123
ГУСЄВ Ю. В.	124
ЯРЕМЕНКО С. О.	125
ГУСЄВ Ю. В.	127
ФЕДЮК В. М.	128
ЛЮБІЧ О. О.	130
ДАНИЛЕНКО А. І.	131
ЖАЛІЛО Я. А.	135
ПИЛИПІВ В. В.	135
ЖАЛІЛО Я. А.	136
КЛИМЕНКО І. В.	137
КОЛОМІЄЦЬ В. М.	138
ГУСЄВ Ю. В.	138
ЖАЛІЛО Я. А.	139

Наукове видання

**НАЦІОНАЛЬНІ ПРОЕКТИ
У СТРАТЕГІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *М. Г. Павленко*

Коректор: *М. Г. Павленко*

Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел/факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 8,37.
Тираж 200 пр. Зам. № ДФ 155

ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ НОТАТОК