

## Національні проекти в системі інструментів реалізації регіональної політики економічного зростання

**Сімків Л.Є.**

кандидат економічних наук, доцент,  
Івано-Франківський національний технічний університет  
нафти і газу

У статті досліджено особливості національних проектів як одного з інструментів реалізації регіональної політики економічного зростання в державі. Визначено основні ознаки та ризики їх реалізації. Проаналізовано недоліки фінансового забезпечення національних проектів. Досліджено особливості управління національними проектами в зарубіжних країнах. Визначено ряд проблемних моментів, пов'язаних з реалізацією національних проектів в Україні.

**Ключові слова:** національні проекти, проектний підхід, інструмент, реалізація національних проектів, фінансування національних проектів, управління національними проектами.

Симкив Л.Е. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ В СИСТЕМЕ ИНСТРУМЕНТОВ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

В статье исследованы особенности национальных проектов как одного из инструментов реализации региональной политики экономического роста в государстве. Определены основные признаки и риски их реализации. Проанализированы недостатки финансового обеспечения национальных проектов. Исследованы особенности управления национальными проектами в зарубежных странах. Определен ряд проблемных моментов, связанных с реализацией национальных проектов в Украине.

**Ключевые слова:** национальные проекты, проектный подход, инструмент, реализация национальных проектов, финансирование национальных проектов, управление национальными проектами.

Simkiv L.Ye. NATIONAL PROJECTS IN THE SYSTEM OF INSTRUMENTS OF REGIONAL POLICY OF ECONOMIC GROWTH IMPLEMENTATION

The article studies the peculiarities of national projects, as one of the instruments of regional policy of economic growth in the state implementation. The main features and risks of their implementation are identified. The shortcomings of financial support for national projects are analyzed. The features of management of national projects in foreign countries are investigated. A number of problematic aspects related to the implementation of national projects in Ukraine are identified.

**Keywords:** national projects, project approach, instrument, national projects implementation, national projects financing, national projects management.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Одним з інноваційних інструментів розв'язання регіональних проблем та ефективного реформування економіки є проектний підхід, ефективність якого доведена світовою практикою. Саме проектний підхід забезпечує чітке визначення результатів, які необхідно отримати від реалізації проекту; попереднє планування робіт, їхньої тривалості, вартості, послідовності з метою уникнення внесення змін до плану проекту під час його реалізації; ефективність та прозорість витрат; раціональний розподіл ризиків між усіма учасниками проекту тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання щодо застосування проектного підходу як одного з інструментів реалізації регіональної політики економічного зростання досліджувалися зарубіж-

ними та вітчизняними науковцями, зокрема Ф. Бегьюлі, Д. Родні Тернером, С.О. Білою, Я.В. Бережним, Я.А. Жалілом, А.П. Павлюком, Ю.О. Шаровим.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження особливостей фінансування і реалізації національних проектів в Україні, виявлення основних проблем та шляхів активізації цього процесу на сучасному етапі, що сприятиме розв'язанню регіональних проблем та ефективному реформуванню економіки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Визначаючи сутність та особливості проекту, Дж. Родні Тернер констатує, що це – «зусилля, призначені для розв'язання нового, єдиного завдання, від якого очікується вигода». До того ж ці зусилля унікальні та обмежені в часі [1, с. 34].

Таким чином, проекти розробляються і реалізуються тоді й у тій сфері, де потрібно в стислі терміни виконати певний обсяг робіт, які б відрізнялися чітко встановленими цільовими параметрами, міжгалузевим характером, високим рівнем комплексності та взаємопов'язаності заходів, різноплановістю та великою кількістю учасників-виконавців.

Відсутність попереднього досвіду реалізації і політична значимість національних проектів визначають потребу вдосконалювати підходи, що склалися у владних структурах, до прийняття рішень, а також коригувати механізми виконання цих рішень. Публічність національних проектів передбачає більш активну участь експертів, світового співтовариства і громадськості у їх підготовці, реалізації та моніторингу. Безумовна важливість національних проектів для подальшого ефективного соціально-економічного розвитку країни загалом та регіонів зокрема пояснюється прагненням удосконалювати їх не лише за рахунок внутрішніх можливостей, але й із залученням міжнародного досвіду. Національні проекти є своєрідним компромісом на реалізацію пріоритетних цілей і завдань між владою, бізнесовими структурами та суспільством.

Можна виділити такі основні ознаки національних проектів.

1. Наявність конкретної, чітко визначеної мети, яка буде стратегічно важливою для забезпечення технологічного оновлення та розвитку базових галузей реального сектору економіки, розвитку регіону або вирішення соціальних проблем. Постановка мети є першим і вихідним етапом проекту, оскільки від цього залежить кінцевий результат, на який націлений даний проект. Досягнення головної мети проекту нерідко відбувається шляхом досягнення проміжних цілей, які теж необхідно визначити та запланувати заздалегідь. У такому разі проект завершиться після того, як будуть досягнуті всі проміжні цілі [2].

2. Будь-який проект є унікальним і здійснюється відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку. Не існує двох однакових проектів. Кожен проект відрізняється від іншого часом реалізації, місцем, фінансовими затратами тощо і дає змогу забезпечити пріоритетність стратегічних інтересів суспільства перед інтересами та потребами, які диктує повсякденна політика, досягти міжсекторальної концентрації зусиль та ресурсів навколо визначених функціональних завдань.

3. Разовий характер національних проектів. Проект розробляється, реалізується і завершується.

4. Обмеженість проекту у часі. Будь-який проект має певний початок і закінчення. Завершення проекту зазвичай пов'язане з досягненням мети проекту, або про завершення можна говорити тоді, коли з'ясується, що мета проекту не може бути досягнута жодним шляхом.

5. Обмеженість ресурсів. Ця ознака свідчить про те, що кожен проект має певний бюджет, тому його реалізація повинна здійснюватися в рамках цих фінансових ресурсів. Крім того, в проекті також присутні обмежені людські ресурси та інші матеріальні та технічні ресурси.

В Україні з метою реалізації національних проектів було розроблено і прийнято цілий ряд законодавчих актів. Зокрема, затверджено Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти), в якому зазначено, що національний проект – проект із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, що має стратегічно велике значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку окремої галузі реального сектору економіки, розвитку регіону, розв'язання соціальних проблем, а також впливає на покращення якості життя громадян України [3].

Варто зазначити, що реалізація національних проектів, крім нормативно-правового та фінансового аспектів, має й інші проблемні сторони. Втілення національних проектів у життя обов'язково вимагає відповідного контролю за цільовим використанням державних коштів, оскільки реалізація національних пріоритетів пов'язана з безліччю ризиків. Серед них хотілося б вказати на такі, як недофінансування, розкрадання коштів, збільшення фінансування бюджетної сфери без проведення відповідних структурних реформ.

Ще один важливий аспект – розподіл повноважень по здійсненню національних проектів між різними рівнями влади, а саме державним, регіональним і місцевим. Тут гостро стоїть проблема чіткого з конституційної точки зору і водночас фінансово підкріпленого розмежування функцій у сферах реалізації національних проектів.

Національні проекти, і це слід розглядати як позитивний момент, широко обговорюються на різних рівнях. Перелік ініціатив не повинен вичерпуватися пропозиціями управ-

лінських структур різних рівнів. Громадянське суспільство також має виступити з ідеями щодо питань реформування соціально-економічної сфери в рамках національних проектів. Однак зауваження, які висловлюються громадськістю, – це недостатнє і не завжди якісне відображення конкретних заходів щодо реалізації національних проектів в законодавстві.

У вітчизняній практиці політика реалізації національних проектів була запроваджена у 2010 р. Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [4] її основна мета полягала у забезпеченні ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприянні залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави проектів, прискоренні відновлення економіки та переходу до її сталого зростання. Кабінетом Міністрів України був затверджений перелік із 11 національних проектів у рамках чотирьох пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку («Нова енергія», «Нова якість життя», «Нова інфраструктура», «Олімпійська надія – 2022»). В подальшому перелік національних проектів було розширено до 16, а також визначено новий пріоритетний напрям («Агрופерспектива») та обґрунтовано окремі складові проектів. Така велика кількість національних проектів тільки сприяє розпорошеності управлінських зусиль та коштів на їх реалізацію.

В 2016 р. в Україні реалізовували і фінансували за рахунок коштів державного бюджету 10 державних інвестиційних проектів за чотирма пріоритетними напрямами соціально-економічного та культурного розвитку. Зокрема, в соціально-культурній сфері впроваджували 2 проекти, у сфері охорони здоров'я – 4, в транспортній сфері – 1, у сфері охорони навколишнього природного середовища – 3. Загальна вартість цих проектів становить 13 680 689,42 тис. грн. В попередні роки з державного бюджету на їх реалізацію уже було витрачено 1 521 855,99 тис. грн. В бюджеті 2016 р. були закладені кошти в розмірі 1 млрд. грн., з яких за дев'ять місяців фактично було витрачено 97 086,75 тис. грн., або 9,7%. Все це свідчить про те, що більшість державних інвестиційних проектів фінансувалися в неповному обсязі або не фінансувалися взагалі. Фінансування робіт не здійснювалось взагалі або здійснювалось частково по 5 проектах, оскільки не була

затверджена проектна документація (3 проекти), а по 2 проектах виплата коштів була запланована на вересень-жовтень.

Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів на 2017–2019 рр. прийнято до участі у відборі 25 державних інвестиційних проектів за п'ятьма пріоритетними напрямами соціально-економічного та культурного розвитку: у сфері охорони здоров'я – 9, соціально-культурній сфері – 8, у сфері охорони навколишнього середовища – 2, в транспортній сфері – 3, у сфері державного управління (функціонування органів влади та надання ними послуг) – 3 проекти. При цьому додамо, що 6 з них – це проекти, які продовжуються з 2015 р.

Для завершення реалізації державних інвестиційних проектів передбачена сума в розмірі 28 180 074,350 тис. грн., з яких 9 956 965,950 тис. грн. – це кошти для впровадження проектів в системі охорони здоров'я, 5 448 825,900 тис. грн. – в соціально-культурній сфері, 1 351 110,000 тис. грн. – охороні навколишнього середовища, 10 775 196,400 тис. грн. – транспортній інфраструктурі, 122 826,100 тис. грн. – у сфері державного управління. Сума передбачених видатків на проекти є вражаючою, однак цілком очевидно, що повна і всебічна модернізація соціальної сфери та транспортної інфраструктури потребуватиме в майбутньому ще більших капіталовкладень [5].

Успішна реалізація державних інвестиційних проектів пов'язана не тільки з перешкодами фінансового характеру, але й з перешкодами інституціонального характеру. Серйозними вадами інституціональної природи, властивими українському суспільству і його економічній системі, вважаються індиферентність населення до інвестиційного процесу, відсутність зацікавленості органів регіонального управління і місцевого самоврядування до запровадження інновацій, а також корупція, суттєво посилена симбіозом влади і бізнесу.

Як свідчить зарубіжний досвід, в інших країнах кількість національних проектів, що реалізуються державою, набагато менша. Так, наприклад, 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 та галузеві програми розвитку з мінімізацією державного фінансування (яке подекуди зовсім відсутнє) [6, с. 22].

Реалізація національних проектів пов'язана з певними ризиками. Короткострокові ризики реалізації національних проектів пов'язані перш за все з відсутністю в Україні досвіду здійснення подібних програм. Довгострокові ризики реалізації національних проектів пов'язані з тим, що існує певна невідомість в ході здійснення національних проектів. Кінцева ефективність витрат, що здійснюються у рамках нацпроектів, залежить від того, якою мірою фінансування тих чи інших заходів сприятиме досягненню довгострокових цілей розвитку країни.

Виходячи з міжнародного досвіду, можемо сказати, що управління національними проектами здебільшого покладається на спеціально створювані дирекції, що знаходяться під контролем з боку держави, але мають автономію в оперативному управлінні реалізацією проектів. Моніторинг ходу реалізації національних проектів, як правило, здійснюється з боку координуючого державного органу, який володіє інформацією про досягнення заданих значень індикаторів, а також даними бухгалтерського обліку, які дають змогу оцінити правомірність використання коштів.

У Данії основним органом управління національною програмою «Цифрова Північна Данія» була дирекція, яка складається з виконавчого комітету, ради директорів і проектних груп, відповідальних за конкретні напрями в рамках національної програми. Виконавчий комітет здійснював оперативне управління, рада директорів відповідала за забезпечення регіональної підтримки просування проектів. Моніторинг реалізації проектів здійснювався секретаріатом програми. На основі виробленої оцінки виконавчий комітет і рада директорів приймали рішення про подальші дії. Успішним проектам надавалися широка інформаційна підтримка і сприяння в пошуку фінансових джерел для розширення діяльності. Для менш успішних проводилося коригування спочатку поставлених цілей, підходів до їх досягнення та цільових показників.

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

режимі реального часу. Результати моніторингу були основою для щорічної оцінки проектів з боку менеджерів, галузевих міністерств та міністерства планування [7, с. 7].

В Україні відповідальним органом з управління національними проектами було Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект) [8], створене 9 грудня 2010 р. шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку. Держінвестпроект був також відповідальним за забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестиційної діяльності. З метою розробки та впровадження національних проектів, їх складових, провадження інвестиційної діяльності, пов'язаної з відтворенням основних засобів виробництва, капіталізації активів держави, державною підтримкою національних проектів, їх складових, інших інвестиційних та інноваційних проектів державного, міжрегіонального та регіонального значення Держінвестпроектом протягом 2010–2011 рр. було створено 13 державних підприємств, функції яких тотожні.

На регіональному рівні реалізацію завдань щодо просування національних проектів забезпечували 27 регіональних центрів з інвестицій та розвитку. Варто зазначити, що здебільшого їх функції дублюються з функціями відповідних відділів інвестицій головних управлінь економіки обласних державних адміністрацій, а відсутність розроблених та реалізованих заходів тільки підтверджує недовіра цих центрів та не виправдовує затратених коштів на їх утримання.

Таким чином, як показала практика, діяльність Держінвестпроектом була неефективною і сприяла зростанню корупції. Незважаючи на заяви керівництва відомства про залучення до країни значних інвестиційних коштів, фактично жоден з проектів відомства так і не був реалізований. Тому в 2015 р. Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України було ліквідовано, а його функції були покладені на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку).

Нині реалізація національних проектів в Україні пов'язана з цілою низкою проблемних моментів, серед яких можна назвати такі [6; 9].

1. Під час фінансування національних проектів переважають державні кошти. Як показала вітчизняна практика і національні проекти, державні підприємства, які повинні

сприяти просуванню та реалізації цих проєктів завдяки співфінансуванню (за рахунок пошуку прямих, пакетних іноземних інвестицій), фінансуються виключно з державного бюджету. Поширена практика необґрунтованого поповнення статутних капіталів згаданих вище державних підприємств із поступовим зростанням їхньої кількості протягом минулих років, що веде до надмірних видатків державного бюджету.

2. Значна розпорошеність управлінських зусиль та коштів на реалізацію національних проєктів через постійне зростання їх кількості та подрібнення на цілий ряд інвестиційних проєктів. Так, наприклад на 2017–2019 рр. передбачаються реалізація і фінансування з державного бюджету 25 державних інвестиційних проєктів, 6 з яких реалізуються ще з 2015 р. [5]. Це, звісно, призводить до поширення вад планування під час здійснення проєктних заходів, розпорошення уваги адміністраторів, уповільнення досягнення задекларованих очікувань та ставить під загрозу їхнє виконання взагалі.

3. Дублювання національними проєктами державних цільових програм. Цілий ряд національних проєктів та їхніх складових (інвестиційні проєкти) повторюють закладені в державні програми заходи окремих міністерств, відомств і органів місцевого самоврядування. Лише чотири національні проєкти на момент свого оголошення («LNG Україна», «Повітряний експрес», «Індустріальні парки України» та «Дунайський коридор») не мали аналогічних за спрямуванням державних цільових програм. Все це призводить до виникнення конфлікту інтересів між органами державної влади, регіонального управління та місцевого самоврядування з Мінекономрозвитку щодо розподілу бюджетних асигнувань та порядку проведення і супроводу переговорів із потенційними учасниками проєкту (інвесторами, банками тощо).

4. Технічна неузгодженість національних проєктів з профільними міністерствами та органами регіонального управління і місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність внесення змін до змісту проєктів вже на початковій стадії реалізації. Наприклад, реалізація проєкту «LNG-термінал» лише розпочиналася, а сам проєкт уже зазнав значних змін. Його початкова ідея трансформувалася у два підпроєкти, змінилася і природа інвестування з активного (комерційна участь) на пасивне (надання технологій з викупом чи

без нього). Будівництво фактично реалізується за державні кошти, тоді як будівельна компанія-підрядник розглядається як інвестор за рахунок технологій. Все це призвело до втрати інвестиційної привабливості від очікувано успішного проєкту.

5. Відсутність маркетингових досліджень ринків, де очікується реалізація проєктів за участю приватних інвесторів, в результаті чого інформаційна кампанія з популяризації завдань національних проєктів у суспільстві і підприємницькому середовищі не знаходить відгуку серед цільових аудиторій. Заходи, які свого часу проводилися в цьому плані Держінвестпроєктом («роуд-шоу», комунікативні заходи з популяризації інвестиційного іміджу України), не дали практичних результатів щодо залучення до співпраці іноземних чи вітчизняних інвесторів. Не виправдало себе і застосування агентством механізму впровадження національних проєктів через державні підприємства (було створено 13 таких підприємств), функції яких часто дублювалися. Так, станом на січень 2014 р. Держінвестпроєкт не уклав жодної самостійної інвестиційної угоди чи предметного меморандуму про порозуміння щодо реалізації обраного проєкту з іноземними чи внутрішніми економічними агентами. А якщо ще врахувати ряд корупційних скандалів, пов'язаних з його діяльністю, то ліквідація цієї установи буде цілком виправдана.

**Висновки з цього дослідження.** Таким чином, реалізація національних проєктів не означає повного і остаточного вирішення усіх соціально-економічних проблем, які були закладені. Проєкти зачіпають тільки верхній пласт цих проблем. Адаже більшість національних проєктів сьогодні перебувають на початкових етапах реалізації, а перші практичні результати отримані лише за проєктами у соціальній сфері, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Але при цьому національні проєкти визначають перспективи значного поступу вперед на шляху до розв'язання й інших проблем та дають можливість накопичувати досвід і напрацьовувати механізми щодо подальшої їх ефективної реалізації. Успішна реалізація національних проєктів значною мірою залежить від того, як державні органи управління і все суспільство будуть стежити за їх запровадженням, порівнюючи досягнуті результати з поставленими цілями, вносячи певні корективи в механізми їх реалізації, посилюючи вимоги щодо раціонального використання фінансових ресурсів.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Тернер Дж. Родни. Руководство по проектно-ориентированному управлению / Дж. Родни Тернер ; пер. с англ. под общ. ред. В.И. Воропаева. – М. : Издательский дом Гребенникова, 2007. – 552 с.
2. Бэзьюли Ф. Управление проектом / Ф. Бэзьюли ; пер. с англ. – М. : Гранд ФАИР-ПРЕСС, 2002. – 202 с.
3. Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти) : Постанова КМУ від 8 грудня 2010 р. № 1255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>.
4. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.
5. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=Investitsiino-innovatsiinaPolitika>.
6. Національні проекти у стратегії економічної модернізації України / [Я.А. Жаліло, Д.С. Покришка, Я.В. Бережний, А.П. Павлюк та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 57 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Naz\\_proektu-dc136.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Naz_proektu-dc136.pdf).
7. Цели развития тысячелетия и национальные проекты – стратегический выбор России / Институт комплексных стратегических исследований. – М., 2006. – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.undp.ru/publications/mdg\\_rus.pdf](http://www.undp.ru/publications/mdg_rus.pdf).
8. Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>.
9. Національні проекти в новій економічній моделі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2014\\_table/0617\\_text.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_table/0617_text.pdf).