

УДК 336.5

Ніколаєв В.П.,
Шут С.О.

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПІДГОТОВКИ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто процедури і регламенти отримання проектами статусу національних, визначення їхніх складових, компаній – керуючих проектами, підготовки та фінансування попередніх техніко-економічних обґрунтувань. Аналізуються переваги організації управління національними проектами порівняно з традиційною практикою капітальних інвестицій, а також недоліки порівняно зі стандартними процедурами планування проектів. Пропонуються заходи щодо вдосконалення організаційного механізму національних проектів.

Ключові слова: національні проекти, організація, управління, інвестиції, техніко-економічне обґрунтування.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены процедуры и регламенты получения проектами статуса национальных, определение их составляющих, компаний – управляющих проектами, подготовки и финансирования предварительных технико-экономических обоснований. Анализируются преимущества организации управления национальными проектами по сравнению с традиционной практикой капитальных инвестиций, а также недостатки по сравнению со стандартными процедурами планирования проектов. Предлагаются меры по совершенствованию организационного механизма национальных проектов.

Ключевые слова: национальные проекты, организация, управление, инвестиции, технико-экономическое обоснование.

ANNOTATION

The article deals with the procedures and regulations of obtaining the status of national projects, determine their constituents, companies, managers, preparation and financing of pre-feasibility studies. The benefits of national projects versus traditional practice of capital investment as well as disadvantages compared with the standard procedures of projects planning are analyzed. The measures to improve the institutional mechanism of national projects are proposed.

Keywords: national projects, organization, management, investments, feasibility study.

Положенням про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, затвердженим Постановою Кабміну України від 8 грудня 2010 року № 1255 визначено, що *національний проект* – це проект із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, що має стратегічно важливе значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку окремої галузі реального сектору економіки, розвитку регіону, розв'язання соціальних проблем, впливає на покращення якості життя громадян України, а також внесений до переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку та до Державного реєстру національних проектів [1]. Національні проекти фінансуються за рахунок коштів приватних інвесторів, міжнародних фінансових організацій, кредитних ресурсів та інших джерел, а також коштів державного та місцевих бюджетів.

Положенням визначено й основні процедури формування *переліку національних проектів*. Так у пункті 6 вказують, що перелік проектів готується Держінвестпроектом з урахуванням висновків і рекомендацій Комітету економічних реформ та затверджується Кабінетом Міністрів України. Держінвестпроект на підставі затвердженого переліку забезпечує включення національного проекту та його складових до Державного реєстру національних проектів відповідно до Положення про Державний реєстр національних проектів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2011 р. № 999 [2]. Наказом Держінвестпроекту України від 16.05.2013 р. № 067-07 затверджено порядок формування, ведення і користування Державним реєстром національних проектів. Цим Порядком визначено, що реєстратор – Юридичний департамент Держінвестпроекту формує реєстр, забезпечує його функціонування, відповідає за збереження відомостей, що містяться у ньому.

Перший перелік національних проектів був визначений під час засідання Комітету економічних реформ 25 серпня 2010 року. Після цього був виданий Указ Президента від 08.09.2010 р. № 895 «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [3], яким було наказано Кабінету Міністрів України підготувати за участю Держінвестпроекту, інших центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій та з урахуванням напрацювань Комітету з економічних реформ і затвердити переліки проектів із пріоритетних напрямів. Такий перелік уперше затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [4].

Складові національних проектів визначаються на засіданнях створених *міжвідомчих робочих груп* за кожним національним проектом, до складу яких входять представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, Держінвестпроекту та *державного підприємства*, яке відповідальне за реалізацію окремого національного проекту.

За результатами засідання міжвідомчих робочих груп Голові Держінвестпроекту надаються пропозиції щодо включення складових національного проекту і у разі їхнього підтримання видається наказ про визначення таких складових та внесення їх до *Державного реєстру національних проектів*.

До переліку проектів можуть вноситися зміни. Так, наприклад, були внесені зміни до переліку проектів згідно з дорученням Президента України щодо прискорення реалізації національних проектів, визначення нових пріоритетів і розширення переліку національних проектів з урахуванням актуальних завдань із відновлення економічного зростання та модернізації економіки держави від 22 березня 2012 р. [5] та доручення Президента України щодо забезпечення реалізації національного проекту «Відкритий світ» [6].

На підставі вищевикладеного можна побудувати *алгоритм* ініціювання, затвердження та підготовки національних проектів (табл. 1).

Таблиця 1

Формування переліку національних проектів та їхніх складових

Етап 1	Пропозиції щодо національного проекту подаються у вигляді бізнес-планів до Держінвестпроекту ініціаторами: громадянами, громадськими організаціями, бізнес асоціаціями, суб'єктами господарювання (фізичними та юридичними особами), центральними та місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, науковими та науково-освітніми закладами
Етап 2	Департамент національних проектів готує перелік проектів, а Держінвестпроект подає його на розгляд Комітету економічних реформ
Етап 3	На засіданні Комітету економічних реформ на чолі з Президентом України розглядаються пропозиції щодо визначення нових пріоритетів і розширення переліку національних проектів
Етап 4	Рішення Комітету економічних реформ реалізується шляхом видання в установленому порядку актів Президента України щодо визначення нових пріоритетів і розширення переліку національних проектів та складових національних проектів
Етап 5	Кабінет Міністрів України вносить зміни до переліку проектів
Етап 6	На підставі затверджених змін до переліку Держінвестпроект забезпечує включення національних проектів або складових національних проектів до Державного реєстру національних проектів, після чого проект набуває статусу національного [3].

Джерело: складено авторами

До сфери управління Держінвестпроекту входить низка *державних підприємств*, створених майже за кожним національним проектом на основі Господарського та Цивільного кодексів. Державними підприємствами відповідно до Господарського кодексу України є підприємства, що діють на основі державної власності [7]. Стаття 326 Цивільного кодексу України визначає, що у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі [8]. Від імені та в інтересах держави право власності здійснюють органи державної влади.

Крім того, відповідно до частини третьої статті 63 Господарського кодексу України, залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду, в Україні діють унітарні підприємства. Порядок утворення

державного унітарного підприємства визначено у статті 73 цього Кодексу, яка, зокрема, передбачає, що державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Найменування державного унітарного підприємства повинно містити слова «державне підприємство».

Джерелом формування статутного капіталу державного підприємства є кошти, які належать державі. Вони виділяються або з державного бюджету, або за рахунок інших державних підприємств – у порядку внутрішньогалузевого і міжгалузевого перерозподілу фінансових ресурсів – за розпорядженням державних органів, що виконують функції з управління державним майном (Фонд державного майна, міністерства і відомства України).

Зміна величини статутного капіталу можлива лише у випадках, регламентованих законодавством. Статутний капітал може збільшитися під час:

- введення в дію нових потужностей;
- реконструкції та модернізації обладнання;
- безкоштовного отримання коштів від інших підприємств;
- дооцінки засобів;
- отримання коштів внаслідок злиття декількох державних підприємств;
- виділення додаткових коштів, зареєстрованих у статутних документах державними структурами.

Пунктом 7 Положення [1] визначено, що після того, як національний проект або складова національного проекту внесена до Державного реєстру національних проектів, необхідно забезпечити розроблення відповідного *попереднього техніко-економічного обґрунтування* за рахунок коштів державного бюджету.

Законом України «Про Державний бюджет України» може бути не передбачено бюджетних призначень на розробку попередніх техніко-економічних обґрунтувань національних проектів або складових національного проекту. Так, у 2013 році, незважаючи на відсутність бюджетних призначень Держінвестпроект України продовжив роботу щодо розробки попереднього техніко-економічного обґрунтування національного проекту «Зелені ринки» - створення мережі регіональних оптових продовольчих ринків».

У лютому 2013 р. Держінвестпроект України проведено низку переговорів із Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) щодо реалізації цього проекту та розробки попереднього техніко-економічного обґрунтування. Виник проект технічної допомоги USAID «АгроІнвест», розробником попереднього техніко-економічного обґрунтування якого за конкурсом стала компанія ТОВ «NIRAS Україна».

Інший приклад. Держінвестпроект спільно з Харківським регіональним центром з інвестицій та розвитку розробили попереднє техніко-економічне обґрунтування проекту «Село майбутнього», який є складовою національного

проекту «Відроджене скотарство». Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.10.2012 р. № 953 «Деякі питання підготовки до реалізації проекту «Село майбутнього» як складової національного проекту «Відроджене скотарство» - розроблення та реалізація програми розвитку скотарства» затверджене попереднє техніко-економічне обґрунтування [9].

Попереднє техніко-економічне обґрунтування національного проекту розглядається як невід'ємна частина *техніко-економічного обґрунтування* національного проекту.

Технічне завдання на попереднє техніко-економічне обґрунтування національного проекту або його складової розробляється Держінвестпроектном України або відповідним державним підприємством, після чого проводиться процедура державних закупівель послуг з розробки попереднього техніко-економічного обґрунтування національного проекту або складової національного проекту. Державне підприємство укладає договір з переможцем процедур державних закупівель. Компанія, яка стала переможцем процедур державних закупівель, розробляє попереднє техніко-економічне обґрунтування в строки, які встановлені договором.

Відповідно до пункту 9 Положення [1] попереднє техніко-економічне обґрунтування національного проекту містить такі основні загальні розділи та інформацію: резюме проекту, аналіз ринку, концепцію маркетингу, план продажів, опис продукту, план реалізації проекту, фінансовий аналіз та обсяги інвестицій, висновки. Ніяких методичних вказівок щодо розкриття цих пунктів немає, а перелік основних результируючих показників проектів визначався робочою групою із залученням до неї провідних фахівців відповідної сфери.

Виконане попереднє техніко-економічне обґрунтування передається державному підприємству актом прийняття передачі. Державне підприємство передає Держінвестпроекту розроблене попереднє техніко-економічне обґрунтування для організації погодження Кабінетом Міністрів України. Держінвестпроект готує проект акта Кабінету Міністрів України відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів [10].

Розгляд та затвердження попереднього техніко-економічного обґрунтування національного проекту здійснюється Кабінетом Міністрів України протягом одного місяця з дати подання його Держінвестпроектном України.

З метою аналізу якості фінансово-економічної частини передпроектних досліджень, а саме попередніх техніко-економічних обґрунтувань національних проектів (ПТЕО), які фінансувалися за рахунок державних коштів, нами наприкінці 2013 – початку 2014 рр. було проведене анкетування відповідних державних підприємств. Запитання анкет зводилися до визначення основних показників, необхідних для розрахунків фінансово-економічних результатів проектів, аби перевірити, чи існує саме на цій стадії можливість приймати обґрунтоване з державних позицій рішення щодо проекту, як це запропоновано в [1].

Такими показниками були:

1. Вартість товарів і послуг вітчизняного виробництва, споживачем яких виступає проект. Цей показник характеризує стимулюючу роль проектів для вітчизняних підприємств.

2. Заробітна плата без нарахунків. Характеризує стимулюючу роль проектів для збільшення грошових доходів громадян та відповідно - попиту на споживчому ринку.

3. Податки, пов'язані із заробітною платою. Характеризують відповідні надходження до державного, місцевих бюджетів, цільових фондів.

4. Податкові платежі (ПДВ та інші). Характеризують надходження до державного та місцевих бюджетів.

5. Прибуток інвесторів. Характеризує інтерес інвестора у проекті і базу оподаткування з позицій держави.

6. Податок на прибуток. Характеризує додаткові податкові надходження.

7. Кошти державного бюджету для реалізації проекту. Характеризує витратну частину проекту з позицій держави.

8. Кошти інвесторів для реалізації проекту. Характеризує витратну частину проекту з позицій недержавних учасників.

Визначення показників повинно було стосуватися усього життєвого циклу проектів або, принаймні, його розрахункового горизонту. Результати наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Основні фінансові характеристики національних проектів, млн грн

№ пор.	Анкетні показники	Національні проекти				
		Енергія Біомаси	Відкритий світ	Олімпійська надія	Технополіс	Якісна вода
1	Вітчизняні товари та послуги	58,64	560,5	5200	8064	66,0
2	Заробітна плата	177,585	146,5	3000	2927	20,9
3	Податки із заробітної плати	67,5	52,8	1400	1374	10,0
4	Податок на прибуток	280,3	758,0	1320	150	18,5
5	ПДВ та інші податки і збори	506,8	254,7	2760	2550	49,2
6	Прибуток інвесторів	2683,2	3 621	4500	15000	71,8
7	Витрати держ-бюджету	3,5	1200	2000	2520	0
8	Витрати інвесторів	1200,0	3737	6800	10080	120

Джерело: складено авторами

Як видно, лише за трьома національними проектами вдалося отримати достатньо повну інформацію, що свідчить, на наш погляд, про недостатню якість підготовки попередніх ТЕО, що може бути пов'язано з недостатніми

вимогами до розробників у відповідних технічних завданнях, недостатньою кваліфікацією розробників і низьким рівнем документа, поганою орієнтацією менеджменту проектів, який готував відповіді, у змісті передпроектних документів щодо результативності та ефективності національних проектів.

Аналізуючи джерела інформації за проектами, з'ясувалося таке. Попередні ТЕО та ТЕО національних проектів були розроблені провідними компаніями у сфері консалтингу, а також тими, що мають значний досвід роботи на відповідних ринках та успішно реалізовували подібні проекти.

Так, наприклад, у національному проекті «Технополіс» попереднє ТЕО було розроблене компанією Ernst & Young.

В анкетуванні були використані такі дані з документа (табл. 3).

Таблиця 3

**Очікувані техніко-економічні показники
національного проекту «Технополіс»**

Пріоритетні міста для реалізації складових національного проекту	Київ, Харків, Львів, Дніпропетровськ, Донецьк
Кількість робочих місць	70 000 – 75 000
Загальна площа будівництва	1 600 – 2 000 тис. м ²
Загальний обсяг інвестицій	10 300 – 12 600 млн грн
Сумарна виручка компаній-резидентів	12 000 – 15 000 млн грн
Сумарний річний експорт компаній-резидентів	6 600 – 8 800 млн грн
Річні податкові надходження	2 400 – 3 200 млн грн
Частка приватного фінансування у загальному обсязі інвестицій	до 80%
Державна підтримка у формі співфінансування	не менше 20%

Джерело: вибірка авторів

Показники в анкеті визначалися опосередковано, аналітичним шляхом, спираючись на статистику відповідних галузей. За основу було взято ТЕО однієї складової національного проекту Bionic Hill, розробленого також компанією Ernst & Young. Так, наприклад, було припущено, що в структурі доходів заробітна плата займає приблизно 50%, а прибутковість може досягати 20%. Була врахована частка єдиного соціального внеску від заробітної плати 36,77% та податок на прибуток підприємств 5%. Надходження до бюджету визначені близько 19% від загального доходу всіх резидентів.

Крім того, невизначеною виявилася державна частка фінансування, оскільки державна підтримка реалізації національного проекту «Технополіс» передбачена у різних формах:

- 1) державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями, залученими для реалізації національного проекту;
- 2) компенсації відсотків за кредитами;
- 3) фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів шляхом надання кредитів, позик та інвестицій, а також коштів, отриманих для

поповнення статутного капіталу державного підприємства, яке належить до сфери управління Держінвестпроекту України.

На основі викладених вище міркувань, можна зробити важливі висновки щодо фінансової обґрунтованості національних проектів на стадії передпроектного дослідження.

1. У підготовці національних проектів має місце відхід від доцільної стадійності: попереднє ТЕО – ТЕО. Враховуючи масштаб проектів і вартість ТЕО, це створює ризик витрати коштів на обґрунтування проекту, який виявиться нежиттєздатним. Необхідно розробити і впровадити у подальшу практику стандартні вимоги до організації двостадійних передпроектних досліджень, зокрема підготовки попереднього ТЕО і ТЕО.

2. У регламентах Держінвестпроекту не існує стандартних вимог до технічного завдання щодо змісту фінансово-економічної частини попередніх ТЕО, аби можна було легко робити висновки про результати і ефективність проектів для держави. Тому необхідно скласти і ввести в дію відповідні методичні вказівки для замовників і розробників попередніх ТЕО, де були би відображені вимоги до розрахунку відповідних показників.

3. Тим не менше, в цілому можна бачити значні позитивні результати проектів для держави, навіть лише у вигляді податкових надходжень порівняно з витратами бюджету, що свідчить про ефективність фінансового механізму національних проектів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Постанова* Кабінету міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1255 «Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010>
2. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 19.09.2011 р. № 999 «Про затвердження Положення про Державний реєстр національних проектів». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/999-2011>
3. *Указ* Президента від 08.09.2010 р. N 895 «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>
4. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1256 «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [/http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010)

5. *Доручення* Президента України щодо прискорення реалізації національних проектів, визначення нових пріоритетів і розширення переліку національних проектів з урахуванням актуальних завдань із відновлення економічного зростання та модернізації економіки держави від 22 березня 2012 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14614.html>
6. *Доручення* Президента України щодо забезпечення реалізації національного проекту «Відкритий світ». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/16063.html>
7. *Господарський кодекс* України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
8. *Цивільний кодекс* України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
9. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 15.10.2012 року № 953 «Деякі питання підготовки до реалізації проекту «Село майбутнього» як складової національного проекту «Відроджене скотарство» – розроблення та реалізація програми розвитку скотарства». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/953-2012>
10. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 « Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів». [Електронний ресурс] – Режим доступу: / <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/950-2007>

Отримано: 30.07.2014