

мыми.

3. Развитие транспортной логистики пассажирских перевозок должно обеспечить рост объемов пассажирских перевозок по всем видам перевозок пассажиров, что может сделать пассажирские перевозки не только окупаемыми, но и высоко rentabelными, что обеспечит их привлекательность для инвесторов.

Получено 27.04.2010

УДК 658

В.М.БАБАЄВ, д-р держ. упр.

Харківська національна академія міського господарства

ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД У ПИТАННЯХ ІНФРАСТРУКТУРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ПРОПОЗИЦІЇ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

Висвітлюється хід розробки програми економічних реформ України у форматі діяльності обласної робочої групи з технологічної модернізації економіки і розвитку інфраструктури. Обґрунтовується доцільність впровадження в процеси розробки і реалізації програми методології проектного менеджменту.

Освещается ход разработки программы экономических реформ Украины в формате деятельности областной рабочей группы по технологической модернизации экономики и развитию инфраструктуры. Обосновывается целесообразность внедрения в процессы разработки и реализации программы методологии проектного менеджмента.

The course of working out of the program of economic reforms of Ukraine in a format of specially created regional working group concerning infrastructural and industrial development is shined. The expediency of introduction in processes of working out and realization of the program of methodology of project management is proved.

Ключові слова: інфраструктура економіки, методологія проектного менеджменту, програма економічних реформ, сталий розвиток.

Теза про необхідність проведення реформ в нашій країні сьогодні вже ні в кого не викликає сумнівів, оскільки складно назвати будь-яку галузь національної економіки або ж сферу суспільного життя, стан справ в якій не вимагає своєї якісної, докорінної перебудови та модернізації.

Економічні, технологічні, соціальні, політичні тенденції, які домінували в Україні в останні десятиліття, кардинально змінили структуру, зокрема і колись найпотужнішої сфери народного господарства – комунальної, поставивши під загрозу існування стратегічно важливих систем життєзабезпечення країни. Так, як це відбулося з тепло- і водопостачанням, електроенергетикою і міським електротранспортом.

Не в останню чергу цьому сприяли невизначеність та розмитість

пріоритетів і цілей інфраструктурного розвитку, відсутність дійового контролю з боку владних органів, власне сама специфіка розвитку, яка визначалась та спрямовувалась на задоволення винятково поточних, одноденних потреб населення.

В умовах, коли більшість наших співгромадян все ще далекі від ідей сталого розвитку, ситуація в житлово-комунальному і дорожньо-транспортному комплексі, в сфері забезпечення енергоносіями, благоустрою і містобудуванні найближчим часом може остаточно вийти з-під контролю.

Відтак, будь-які затримки з проведенням структурної, функціональної, технологічної, управлінської перебудови національної економіки в її інфраструктурному вимірі є неприпустимими.

Звернемося до «класичного» визначення інфраструктури, наведеного у Великому енциклопедичному словнику [1].

Інфраструктура (від лат. *infra* – нижче, під і *structura* – будова, розташування) – сукупність споруд, будинків, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства. Розрізняють виробничу (дороги, канали, порти, склади, системи зв'язку та ін.) і соціальну (школи, лікарні, театри, стадіони та ін.) інфраструктури. Терміном «інфраструктура» також позначають комплекс так званих інфраструктурних галузей господарства (транспорт, зв'язок, енергопостачання та ін.).

Зрозуміло, що інфраструктура – це основа нашого життєзабезпечення. Саме її послугами ми користуємося щодня і саме за її станом оцінюємо рівень і якість життя в окремому місті, області, країні в цілому. І від того, наскільки вдало та оперативно зможемо модернізувати її ключові об'єкти, багато в чому залежатиме успішність проведення усіх подальших структурних перетворень в нашій країні як локального, так і загальнонаціонального характеру.

Сьогодні в умовах гострої нестачі фінансів, часу, ефективних технологічних рішень, кваліфікованих кадрів саме методологія проектного менеджменту (рис.1) здатна у визначені строки та не перевищуючи запланованого бюджету гарантувати досягнення намічених цілей або ж ще на стадії передпроектних досліджень відкидати не життєздатні ідеї і пропозиції, врахувати та поєднувати пропозиції й інтереси різних учасників, визначити можливі ризики та шляхи їх нейтралізації [2].

Відтак, саме вона повинна стати тією основою, ґрунтуючись на якій мають створюватися та впроваджуватися будь-які програми, стратегії, концепції загальнонаціонального розвитку.

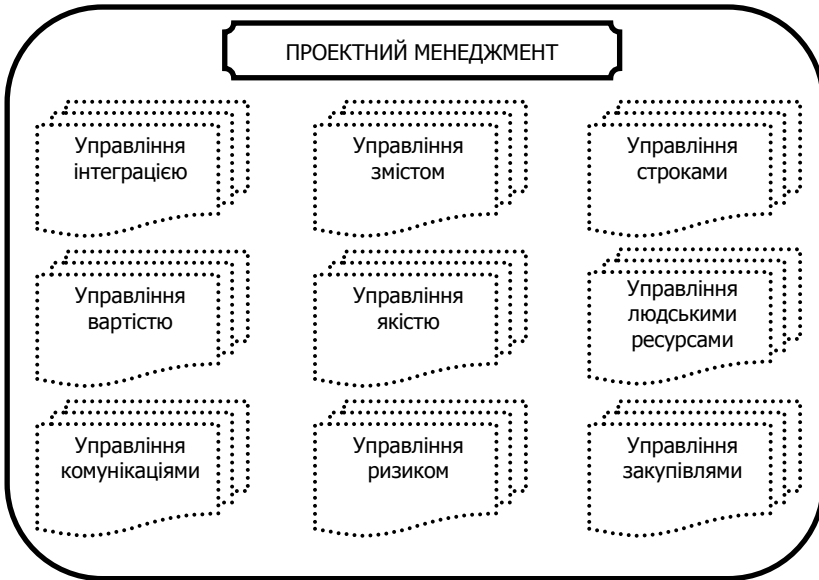


Рис. 1 – Система знань проектного менеджменту

Впровадження принципів і філософії управління проектами в діяльність органів влади в центрі і на місцях стане реальною гарантією досягнення, безсумнівно, актуальних і важливих цілей ініційованої чинним Президентом України загальнонаціональної програми економічних реформ.

Змістовне наповнення загальнонаціональної реформи запропонують провідні науковці, керівники підприємств і організацій, представники влади, які сьогодні активно працюють у складі галузевих обласних робочих груп. В Харківській області, зокрема, вже створено декілька груп з різних напрямків та проведено ряд засідань, пакет напрацьованих першочергових пропозицій відправлено до Адміністрації Президента України. На нинішньому етапі в форматі «круглих столів» проводиться обговорення основних пріоритетів і напрямів реалізації реформи.

Необхідність урахування, узгодження та координації множини ідей, ресурсів, цілей, інтересів, розробок і пропозицій значної кількості заінтересованих сторін та учасників програми дозволить не тільки їх оптимізувати, але й завдяки системній інтеграції отримати істотний синергетичний ефект, який залишиться недосяжним у разі їх одноосібного, локального здійснення.

В цілому, для визначення пріоритетності цілей реформування, а також заходів з їх досягнення слід скористатися методами побудови дерева цілей та дерева рішень.

Вибудувати внутрішню логіку та деталізувати структуру заходів програми можна за допомогою декомпозиції зі створенням ієрархічної структури робіт та сільових графіків.

Для того щоб «прив'язати» певні напрями, заходи, роботи до строків і бюджету знадобиться технологія календарного планування, а також метод бюджетування.

У випадку, якщо на вищому державному рівні вже визначились з джерелами фінансування і основний тягар буде покладено на держбюджет, тоді слід чітко визначитися і, що не менш важливо, жорстко дотримуватися графіка та обсягів фінансування.

У разі, якщо буде прийнято рішення про залучення коштів міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ, першочерговим завданням, насамперед, Уряду має стати максимально ефективне використання позикових коштів.

Нажаль, недосяжними для нашої країни у найближчий час можуть виявитися кредитні ресурси традиційного інвестора для України – ЄБРР – через вкрай складну фінансову ситуацію в Греції, Ісландії, Італії (рис.2) [3], а також необхідність стабілізації курсу євро в країнах-учасниках ЄС.

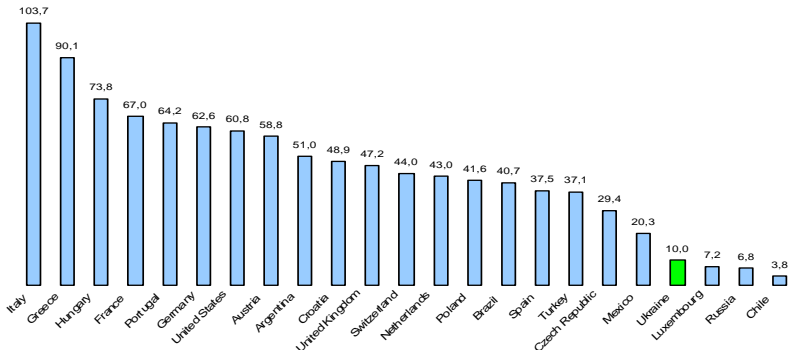


Рис.2 – Співвідношення зовнішнього боргу з ВВП країн станом на квітень 2009 р., %

Разом з тим, своєрідним страховим механізмом, за умов солідарного фінансування заходів програми, і на випадок виникнення можливих затримок з фінансуванням із держбюджету, оскільки фінансові проблеми є достатньо вагомими в структурі проектних ризиків на пострадянському просторі, має стати внесення змін до Бюджетного

кодексу України, в частині:

- розширення складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- доповнення переліку доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- законодавчого закріплення відрахувань до 10% рентної плати за нафту, природний газ, газовий конденсат, що видобуваються на території областей, до загального фонду відповідних місцевих бюджетів за місцем розташування промислових родовищ.

Цілком виправданим було б і прийняття положення про стимулювання органів місцевої влади за збільшення надходжень до бюджетів всіх рівнів в частині додаткових відрахувань від сум перевиконання доходів держбюджету в пропорції: 50% – до місцевих і 50% – до державного бюджету.

Крім того, в оперативному режимі на рівні Уряду слід ухвалити рішення щодо погашення боргів держави щодо фінансування програми реформування ЖКГ, які накопичились за декілька останніх років. У Харківській області, наприклад, за два роки вони склали 3,9 млн. грн.

Всі ці кошти можна буде спрямовувати на реалізацію заходів програми та реформи в цілому, попередньо затвердивши необхідні зміни в законодавчому порядку.

Добре відомо, що чіткість в плануванні, дотриманні та контролі якості потребує наявності серйозно опрацьованої нормативно-правової бази.

Однак, про яку якість послуг, наприклад, у сфері ЖКГ можна сьогодні вести мову, якщо відсутні не тільки порядок проведення аудиту якості, але й самі стандарти? Відтак, відсутність в нашій країні низки вкрай важливих нормативно-правових та законодавчих актів, насамперед, нового Житлового кодексу, або ж, навпаки, невідповідність зафіксованих у них нормативів новітнім вимогам робить неможливим формування та дотримання критеріїв якості як по відношенню до стану об'єктів інженерної інфраструктури, так і стосовно вироблених ними послуг.

Разом з тим, необхідність корекції нормативно-правової бази викликана не тільки наявністю «білих плям» вітчизняного законодавства, але й його регулярною перебудовою під потреби кожного нового складу галузевого міністерства. Подібні перманентні зміни «правил гри», перетворюючись у форс-мажорні обставини, слугують серйозним чинником стримування залучення у галузь вкрай потрібних інвестиційних ресурсів, або ж віддаляють їх окупність на невизначену перспективу.

Безумовно, з позицій успішності в досягненні цілей, які заклада-

ються в розроблювану сьогодні загальнонаціональну програму економічних реформ, вкрай важливими є:

- стабільні джерела фінансування;
- чітке визначення і дотримання строків розробки і реалізації програми;
- виявлення, урахування і узгодження інтересів різноманітних груп впливу в нашій країні і за кордоном;
- координація і інтеграція усіх складових програм.

Однак, найважливішим та найвирішальнішим ресурсом все ж таки виявляється *людський*.

Знання, вміння, досвід, професійні та особистісні якості керівників і виконавців є тим критичним фактором успіху, неврахування якого може поставити на межу фолу будь-який, на перший погляд, найвдаліший та найзабезпеченіший проект.

Однак, якщо відверто запитати у самих себе, чи готова сьогодні наша країна до серйозних, якісних зрушень, ґрунтового реформування, впровадження інноваційної політики у будь-якій зі сфер сучасного суспільного життя – можемо отримати зовсім не втішну відповідь.

Трансльовані з центру на місця ініціативи нерідко стикаються з тим рівнем знань, розуміння, управлінських навичок, виконавської дисципліни, якого відверто не достатньо навіть для вирішення поточних завдань.

Відтак, перед провідними ВНЗ нашого міста, зокрема Харківською національною академією міського господарства, та країни в цілому постає вкрай відповідальне і складне завдання – підготувати високпрофесійних керівників та виконавців нової формації з тим, аби вирішити головні кадрові питання як у системі управління конкретним підприємством, населеним пунктом, так і з метою забезпечення реалізації розроблюваної програми економічних реформ.

До того ж в арсеналі харківських науковців вже є необхідні розробки. Сьогодні слід повернутися до ідеї «навчального трикутника», в рамках якого в НТУ «ХПІ» на кафедрі педагогіки і психології управління соціальними системами була відкрита нова спеціальність – «Адміністративний менеджмент», в ХРІ НАДУ ведеться підготовка та перепідготовка працівників органів місцевого самоврядування та державного управління, а на базі ХНАМГ створено центр «Мегаполіс».

Успіх загальнонаціональної реформи багато в чому буде залежати і від вдало та ефективно вибудованої системи *комунікацій*: зв'язків міністерств з регіонами, профільних міністерств і відомств – з підприємствами і установами, між вертикально виконавчої та горизонтально

представницької влади.

Чіткий розподіл функцій, обов'язків, повноважень, сфер відання з одночасним визначенням та закріплення відповідальності – надійна основа побудови вкрай важливої та необхідної системи звітності і контролю, про що також не слід забувати під час розробки і реалізації згадуваної програми.

Сподіваємося, що ініційована Президентом України реформа не стане заручницею політичної кон'юнктури або швидкоплинної моди на інновації, як це відбулося з багатьма її попередницями, зокрема з реформою адміністративно-територіального устрою [4]. Або ж, навпаки, не виллється у мляво «жеврїючий» процес, на що перетворились більшість чинних програм, стратегій і концепцій.

Причин подібним результатам можна навести безліч, однак головними ризиками практично всіх державних програм є незадовільна прогностна база цих програмних документів, а також невірною обрано методологія їх побудови та реалізації. І ця системна помилка, яка повторювалась із програми в програму, упродовж усіх років української незалежності вже коштує платникам податків сотні мільйонів доларів, а національній економіці – втраченою конкурентоздатністю.

Вченими НТУ «ХПІ» в рамках Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008-2012 рр. розроблено імітаційну модель, за допомогою якої проведено прогностно-аналітичні дослідження розвитку наукового, технологічного та кадрового забезпечення головних видів економічної діяльності країни.

Крім того, за допомогою цієї економіко-математичної моделі стає можливим:

- забезпечення середньостроковими та довгостроковими прогнозами розробників програм і проектів науково-технологічного розвитку;
- проведення досліджень щодо впливу розвитку «критичних технологій» на стан економіки країни;
- коригування пріоритетів науково-технічного розвитку;
- розробка стратегій розвитку ключових галузей національної економіки та провідних підприємств;
- проведення аудиту проектів та програм розвитку галузей економіки і підприємств, їх науково-технологічного супроводу;
- розрахунок необхідного обсягу кадрового забезпечення реалізації наявних та створюваних проектів, програм, стратегій розвитку ключових галузей економіки України.

Маючи подібний провідний дослідницький інструментарій, підготувавши висококласні кадри, забезпечивши стабільні джерела фінан-

сування та взявши на озброєння найкращі управлінські техноло-гії проектного менеджменту, можна з упевненістю братися за розробку і реалізацію найскладніших та наймасштабніших програм загально-національного реформування.

Разом з тим, слід усвідомлювати, що від результатів реформування інфраструктурних галузей національної економіки залежатиме не тільки якість нашого з вами життя, але й те, що ми зможемо залишити у спадок усім наступним поколінням українців – і це є чи не найголовнішою тезою концепції сталого розвитку, яку ми здатні вже сьогодні спільними зусиллями перетворити на реальність.

1. Богатыренко В.В., Завязкина Т.И., Меженко Ю.С., Полидович Ю.Б., Попов Ю.В., Степура А.В., Хаткина Н.В. Большой энциклопедический иллюстрированный словарь. – Донецк: ООО ПКФ «БАО», 2008. – 816 с.

2. Бабаєв В.М. Управління проектами. – Харків: ХНАМГ, 2006. – 244 с.

3. CIA Factbook, April 2009 / Інтернет-сайт Центрального розвідувального управління США. – Режим доступу: <https://www.cia.gov>.

4. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) / В.М.Бабаєв, Л.Л.Товажнянский та ін. – Харків: НТУ «ХП», 2006. – 316 с.

Отримано 27.05.2010

УДК 35 : 574 : 32 (477) : 342

Ю.Д.ПОПОВИЧ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Аналізується сучасний стан екології та екологічної політики в Україні в умовах європейського курсу держави, зроблено спробу оцінити державне управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та значення сталого розвитку країни для подальшого інтегрування до європейської спільноти.

Анализируется современное состояние экологии и экологической политики в Украине в условиях европейского курса страны, сделана попытка оценить государственное управление в сфере охраны окружающей среды и значение устойчивого развития страны в процессе европейской интеграции.

The basic aspects of public administration on ecology problems, environmental policy realization and sustainable development of Ukraine on the way of European integration of Ukraine are considered in the article.

Ключові слова: державне управління, екологічна політика, сталий розвиток, екологізація, концепція, екологічна свідомість.

Сьогодні Україна знаходиться на порозі масштабних суспільно-