

Список использованных источников:

1. Дутко Н. Г. Правові аспекти забезпечення державно-приватного партнерства / Н. Г. Дутко // Аналітика і влада: журн. експерт.-аналіт. матеріал. і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самовряд. – К. : НАДУ, 2011. – № 4. – С. 69-76.
2. Дутко Н. Г. Государственно-частное партнерство как взаимовыгодное сотрудничество в развитии социальной инфраструктуры на местном уровне / Н. Г. Дутко // Соц. политика и соц. партнерство. – Москва : 2013. – № 2. – С. 50–57.
3. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н. Г.Дутко // Держ. упр. : теорія та практика [електронне фахове видання]. – 2010. – № 11. – Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals>
4. Дутко Н. Г. Забезпечення державно-приватного партнерства на місцевому рівні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. Г.Дутко; Академія муніципального управління. – Київ, 2013. – 20 с.

Рецензент: доктор наук по государственному управлению, профессор Васильева А.И.

УДК 351:[354 : 353.1] : 336.1

С.С. Марковський,

соискатель Академии муниципального управления

**ФОНДЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАК МЕХАНИЗМ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ**

Анотація. Уточнено визначення фондів регіонального розвитку, системи та механізму фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики. Розроблено загальну структурно-функціональну модель цих фондів та виділено типові підходи до їх побудови згідно із критеріями рівня централізації, концентрації і спеціалізації. Запропоновано метод визначення оптимального варіанту їх механізму,

що враховує особливості конкретної країни. Обґрунтовано модель та практичні рекомендації щодо побудови такого фонду в Україні.

Ключові слова: фонд регіонального розвитку, система реалізації державної регіональної політики, механізм фінансового забезпечення, структурно-функціональна модель.

Аннотация. Уточнено определение фондов регионального развития, системы и механизма финансового обеспечения реализации государственной региональной политики. Разработана общая структурно-функциональную модель этих фондов и выделены типичные подходы к их построению по критериям уровня централизации, концентрации и специализации. Предложен метод определения оптимального варианта их механизма, учитывающий особенности конкретной страны. Обоснована модель и практические рекомендации по построению такого фонда в Украине.

Ключевые слова: фонд регионального развития, система реализация государственной региональной политики, механизм финансового обеспечения, структурно-функциональная модель.

Abstract. The thesis is dedicated to the problem of theoretical and methodological grounding for guidelines and model of regional development funds' deployment within the state regional policy implementation system. The definitions of the regional development funds, state regional policy implementation system and its financial support mechanism were clarified. The general structural and functional model of these funds was developed and the usual approaches towards their organization were defined according to criteria of centralization, concentration and specialization criteria. The method for defining of the optimal variant of the regional development funds' mechanism, which takes into account the features of particular country, was proposed. The model and practical recommendations for deployment of such a fund in Ukraine were grounded.

Key words: regional development fund, state regional policy implementation system, financial support mechanism, structural and functional model.

Постановка проблеми. Поєтому введення фондів регіонального розвитку в системі реалізації державної регіональної політики

предусмотрено Государственной стратегией регионального развития до 2015 года, Бюджетным кодексом Украины и проектом Закона Украины «Об основах государственной региональной политики» и другие. Однако все еще отсутствует консенсус относительно конкретного механизма их организации и функционирования.

Целью данной статьи является освещение фондов регионального развития как механизма реализации государственной региональной политики

Анализ научного наследия. Вопросы государственной региональной политики рассматривались в работах таких ученых, как Т. Безверхнюк, С. Варналий, В. Воротин, М. Нижний, В. Куйбида, С. Романюк, А. Ткачук, В. Толкованов и других. Результаты авторских наработок по этой тематике приведены в работах [1-4].

Изложение основного материала.

Уточнено определение государственной региональной политики как совокупности принципов, целей, инструментов и действий органов государственной власти с целью взаимоувязки и реализации общегосударственных и региональных интересов, что обусловлено одновременным объективным существованием регионов и ведущей ролью органов государственной власти в управлении страной. Формирование и реализация государственной региональной политики заключается в выполнении общих функций управления на этапах формирования ее механизма принятия и реализации политических решений относительно принципов, целей, инструментов и действий государственной региональной политики. Собственно система реализации государственной региональной политики является системой органов государственной власти и других субъектов государственной региональной политики, осуществляющих реализацию взаимосогласованных общегосударственных

и региональных интересов. Важной составляющей системы реализации государственной политики, в том числе региональной, является ее ресурсное обеспечение в составе организации как функции управления.

Установлено, что механизм финансового обеспечения в системе реализации государственной региональной политики является системой практических мероприятий, средств и стимулов, с помощью которых осуществляется движение финансовых ресурсов к объектам и субъектам государственной региональной политики с целью реализации. Он содержит функциональный и управленческий составляющие. Объектами этих составляющих механизмов являются соответственно финансовые ресурсы и институты государственной региональной политики. Последние являются субъектами обеих его составляющих и могут быть представлены органами государственной власти и местного самоуправления, организациями гражданского общества, представителями деловых кругов, а также специальными партисипативную институтами, которые согласовывают их интересы.

Выяснено, что фонды регионального развития как форма механизма финансового обеспечения реализации государственной региональной политики - это постоянная совокупность финансовых ресурсов и отдельного институционального механизма управления ими для обеспечения реализации исключительно государственной региональной политики. Основными причинами создания отдельного механизма финансового обеспечения государственной региональной политики в форме фондов регионального развития является их способность привлекать ресурсы, недоступные региона и государстве, возможность долгосрочного функционирования и влияния на формирование политики и выполнения функции координации усилий всех субъектов региональной политики и обмена опытом.

Установлено, что механизмы организации и функционирования фондов регионального развития в ЕС в определенной степени зависят от структуры национальных механизмов государственного управления. В частности, в унитарных государствах наблюдается тенденция к его централизации и децентрации, а в федеративных и Скандинавских государствах - децентрализация и децентрация. Существует тенденция к повышению роли национальных правительств при управлении значительными финансовыми ресурсами.

Учитывая европейские и отечественные наработки, разработана общая структурно-функциональная модель построения фондов регионального развития, структурируется вокруг функционального и управленческого составляющих его механизм. Институциональные элементы в составе функциональной составляющей выполняют обычно функцию осуществления платежей, заключается в обеспечении движения финансовых ресурсов к конечным потребителям, а в составе управленческого - функцию управления первым для достижения цели деятельности механизма финансового обеспечения в целом.

В обоих составляющих может также выполнять функцию реализации, состоит в принятии и выполнении решений относительно конечного использования финансовых ресурсов. Взаимосвязи между институциональными элементами механизма построения фондов регионального развития определяются их компетенцией: в составе функциональной составляющей автономно принимает решение об использовании средств, контроллер осуществляет предварительный и текущий контроль, санкционер принимает меры по результатам контроля; в составе управленческой составляющей координатор создает условия для реализации других компетенций и может при определенных условиях изменять решения других институциональных элементов, аудитор

осуществляет последующий контроль, а арбитр принимает меры по результатам последующего контроля и разрешает конфликты в пределах своих полномочий.

Установлено, что институциональные элементы и подконтрольные им финансовые ресурсы в предлагаемой модели могут быть классифицированы в соответствии с уровнем концентрации и централизации, которые характеризуют соответственно различные территориально-иерархические уровни в пределах одного институционального элемента и уровень делегации полномочий по реализации государственной региональной политики от органов государственной власти другим институциональным элементам с растущим уровнем приватности интересов. К другим важным классификационным признакам институциональных элементов отнесены наличие секторальной специализации, а финансовых ресурсов - принадлежность к бюджету органов государственной власти и местного самоуправления и условия использования (собственные, привлеченные на безвозвратной основе, привлеченные на возвратной основе). Дополнительными важными признаками институциональных элементов, однако, не является классификационным, является их исключительная принадлежность к системе реализации государственной политики и механизма организации и функционирования фондов регионального развития, цели и т.д..

Централизованно-концентрированный подход отличается преимущественной принадлежностью всех элементов в центральные органы исполнительной власти общегосударственного уровня или в подчиненных им обособленным учреждениям. Несмотря на формальное требование разграничения компетенций и функций, для этого подхода типично их выполнения одним или несколькими элементами из внутренне

организационным распределением полномочий с целью минимизации конфликта интересов. Главным институциональным элементом с компетенциями координатора и арбитра обычно есть специальная партисипативную учреждение, согласовывает интересы органов государственной власти, местного самоуправления, гражданского общества и деловых кругов.

Централизованно-деконцентрированный подход по сравнению с централизованно-концентрированным подходом, характеризуется наличием дополнительной региональной сети представительств центральных органов исполнительной власти, обычно могут сочетать на местном уровне отдельные компетенции управленческой и функциональной составляющей. Централизованно-специализированный подход отличается секторальной специализацией институциональных элементов, также относятся к центральным органам исполнительной власти. При этом компетенции координатора и арбитра могут распределяться между одним ведущим центральным органом исполнительной власти и одним или несколькими партисипативную элементами, например, между министерством, которое обеспечивает общее управление, общенациональным комитетом по мониторингу и комитетами по мониторингу для каждого отдельного направления специализации. Централизованно-деконцентрированно-специализированный подход по сравнению с централизованно специализированным, предусматривает также наличие сети региональных отделений специализированных институциональных элементов механизма.

Децентрализованно-деконцентрированный подход предполагает существование региональной сети посредников, принадлежащих или в органы местного самоуправления или к частным субъектов государственной региональной политики, которым делегируются

территориальные полномочия в отношении всех аспектов деятельности фондов. При этом также существуют один или несколько общегосударственных институциональных элементов, принадлежащих к центральным органам исполнительной власти с подавляющей компетенцией координатора. Секторальная специализация ведущих институциональных элементов является характерной чертой децентрализованно-деконцентрированного подхода, отличающая его от децентрализованно-деконцентрированного.

Регионализованный подход предусматривает передачу всех функций и компетенций органам местного самоуправления и подконтрольным им учреждениям. При этом подходе региональным органам местного самоуправления могут также передаваться функции и компетенции по созданию собственных вариантов механизмов фондов регионального развития на соответствующих территориях. Согласно централизованно регионализованный подход подобная передача функций и компетенций выполняется путем выделения соответствующих центральных органов исполнительной власти с ограниченными территориальными полномочиями, то есть отдельных министерств для каждого региона. Наиболее децентрализованным является коммерциализированный подход, заключающийся в применении государственных или даже частных предприятий как основных институциональных элементов механизма фондов регионального развития.

Для определения оптимальных типовых подходов для тех или иных стран разработана система критериев оценки общественной эффективности фондов регионального развития (улучшение качества жизни населения и повышение институциональной способности) и деятельности их функционального механизма. Основным целевым показателем для первой группы критериев может быть рассчитан

европейскими учеными уровень роста ВВП (ВРП) на единицу освоенных средств фондов регионального развития, позволяет выделить влияние именно фондов регионального развития на уровень жизни населения. С целью агрегации результатов оценки предложено использовать качественную дискретную шкалу, основывается на группировке значений соответствующих критериев.

К основным факторам влияния на предложенные показатели оценки деятельности фондов регионального развития отнесены характеристики механизмов государственного управления и системы реализации государственной региональной политики, в частности цели и опыт в сфере государственной региональной политики, основные территориально-административные характеристики государства и качество функционирования административного аппарата (Индекс восприятия коррупции) , комплексные показатели качества жизни населения и конкурентоспособности (Индекс человеческого развития и Индекс глобальной конкурентоспособности) и уровень региональных диспропорций (коэффициент вариации ВРП).

Использование предложенной системы оценки деятельности фондов регионального развития подтвердило определенную согласованность указанных подходов с государственным устройством и системой реализации государственной региональной политики в целом и определило склонность к применению децентрализованных и деконцентрированных подходов в странах с высоким уровнем социально-экономического развития и опытом в этой сфере и низким уровнем коррупции , и централизованных - с высоким ее уровнем. Установлено, что применение последних также характерно для стран с многочисленными субнациональными административно-территориальными единицами, а специализированные подходы с ведущим отдельным центральным

органом исполнительной власти по вопросам государственной региональной политики часто используются в странах с поразительными диспропорциями регионального развития.

Выяснено, что децентрализованные и деконцентрированные подходы обычно имеют значительно более высокую общую общественную эффективность, которая заключается в обеспечении приобретения опыта обществом в целом и повышении уровня социально-экономического развития регионов, и характеризуются высокой долей использования привлеченных частных средств. Централизованные и деконцентрированные подходы, в свою очередь, имеют способность обеспечить более оперативное освоение больших объемов средств, а концентрированные и децентрализованные - высокий уровень финансовой дисциплины. Поскольку экспертными оценками также подтверждается высокая финансовая дисциплина концентрированных и централизованных подходов, то можно утверждать о желаемом организационном выделении централизованного механизма организации и функционирования фондов регионального развития из общих механизмов государственного управления.

Изучение субъектов системы государственной региональной политики Украины выявило фактический централизованный государственный строй, несмотря на формально значительные полномочия местных органов самоуправления и исполнительной власти. Основной причиной этого является значительные диспропорции бюджетной системы, через которые современная государственная региональная политика Украины сейчас фактически направлена на согласование гетерогенных региональных интересов с целью решения в основном лишь наиболее острых проблем и относительно справедливого перераспределения государственных ресурсов.

Определено, что состояние социально-экономического развития объекта политики, то есть всей страны и ее 27 регионов, характеризуется, по сравнению с рассмотренными во второй главе странами, низким уровнем индекса человеческого развития и Индекса глобальной конкурентоспособности и высокими диспропорциями регионального социально-экономического развития.

Поэтому, учитывая также на незначительные объемы финансовых ресурсов, которые должны быть предоставлены в начале в фонды регионального развития, незначительную ожидаемую долю привлеченных ресурсов, приоритетным критерием для выбора оптимального подхода является способность повышения институциональной способности, в частности благодаря совместимости с системой реализации государственной региональной политики, и обеспечения финансовой дисциплины.

Предварительные оценки по этим преимуществам результатов применения фондов регионального развития в Украине согласно сравнению характеристик системы формирования и реализации государственной региональной политики Украины с определенными во втором разделе работы особенностями применения подходов свидетельствуют о целесообразности применения централизованно специализированного подхода. Попытка взаимосвязки с системой реализации отечественной государственной региональной политики подходов с высокой финансовой дисциплиной обнаружила целесообразность определенного организационного выделения фонда из общего механизма государственного управления и ограниченной деконцентрации.

Другой целесообразной альтернативой может быть децентрализованно-деконцентрированно-специализированный подход, имеющий в будущем обеспечить более высокие показатели социально-

экономического развития, более значительное уменьшение диспропорций регионального развития и увеличения доли привлеченных средств при низкой способности к оперативному освоению их общих объемов и к соблюдению финансовой дисциплины.

Вместе SWOT-анализ возможности применения этих двух подходов показал, что централизованно-специализированный подход является оптимальным, поскольку позволяет обеспечить большое повышение административной способности центральных органов исполнительной власти, оперативность и точность функционального механизма, благодаря функционированию управленческой вертикали минимизировать риск, явные и скрытые горизонтальные конфликты, а благодаря все-таки ограниченной пространственной деконцентрации и сравнительно простую структуру коммуникаций - риск нехватки человеческих ресурсов. Для децентрализованно-деконцентрированного подхода особенно актуальны риски чрезмерного доминирования государственной власти над региональными общинами, посредственная текущая общественные эффективность финансового обеспечения реализации государственной региональной политики и неспособность органов публичной власти свободно конкурировать на рынке человеческих ресурсов.

Установлено, что применение предложенного варианта централизованно специализированного подхода усиление роли отдельного центрального органа исполнительной власти по вопросам региональной политики позволит повысить общественную эффективность Государственного фонда регионального развития благодаря обеспечению ее приоритетности перед секторальными политиками и концентрации человеческих ресурсов. Выделение ведущей учреждения механизма позволит уменьшить конфликт интересов, требуя более сложной нормативно-правовой базы и времени для ее внедрения.

Поэтому теперь целесообразно использование централизованно специализированного подхода к организации и функционированию именно фонда регионального развития в Украине. Более детальный анализ системы реализации государственной региональной политики, основных положений действующего законодательства показал, что в Украине возможно использование как интегрированного, так и отдельного ее вариантов.

Так, согласно Закону Украины «О государственных закупках» и процедур закупок ЕС и Всемирного банка возможно централизованное проведение закупок за средства Государственного фонда регионального развития генеральным заказчиком, который является ответственным за организацию и проведение процедур закупок в интересах одного или нескольких заказчиков на основе рамочного соглашения, заключенного между последними и поставщиками. Генеральным заказчиком может выступать обособленное подразделение или учреждение в структуре центрального органа исполнительной власти по вопросам государственной региональной политики. При этом рамочное соглашение определяет общие условия будущих контрактов, которые могут устанавливаться обновленной Государственной стратегией регионального развития до 2015 года, а по заказчикам - секторными министерствами - остаются компетенции контроллера, санкционера и аудитора.

Среди возможных особенностей применения в Украине централизованно специализированного подхода выделено необходимость участия действующего Совета регионов во главе с Президентом Украины, как партисипативный институты с компетенциями координатора и санкционера, Минфина и Кабинета Министров Украины для привлечения в фонд заемных средств и целевого финансирования и Минэкономики - для проведения государственных закупок. Однако при этом

предварительный контроль Минфином осуществление выплат будет дублировать полномочия подотчетного ему Госказначейства и может быть целесообразным лишь в случае усиленной конфликтности между другими вовлеченными органами исполнительной власти.

Целесообразность введения именно такого варианта централизованно специализированного подхода подтверждается результатами экспертного опроса показал. Оно показало, что среди респондентов преобладают мысли о посредственное осознание центральными органами исполнительной власти необходимости обеспечения устойчивого регионального развития, недостаточной их способность к сотрудничеству, желательно или необходимо привлечение узких отраслевых специалистов для обеспечения целевого использования средств и их определенный недостаток в органах публичной власти, достаточно высокую мотивацию к сотрудничеству региональных, что свидетельствует в пользу целесообразности применения именно централизованно-ного подхода.

Также в результате опроса выяснилось, что фонд регионального развития в Украине вряд ли сможет достичь высоких показателей привлечения международных, частных и местных средств для реализации социально значимых проектов. Их доля вряд ли превысит 20% стоимости профинансированных проектов.

По результатам опроса разработки полноценной нормативно-правовой базы внедрения фонда регионального развития в Украине потребует минимум один - два года, а то и более трех лет, а пересмотр механизма его организации и функционирования предстоит через 3-5 лет. Такие подготовительный и рабочий периоды обеспечат передачу опыта имеющимися специалистами, разработать и внедрить целостную

нормативно-правовую базу и одновременно синхронизировать усилия с ЕС, где цикл реализации региональной политики длится семь лет.

Предложено законодательно закрепить разработанную структурно-функциональную модель механизма применения фондов регионального развития в Украине, что позволит повысить его устойчивость несмотря на кадровые изменения в высших органах государственной власти, детализировать процедуры их функционирования в актах Кабинета Министров Украины, согласованных Советом регионов, и привести в соответствие с ними другие нормативно-правовые акты, а также по разработанному метод отбора подходов утвердить «Положение об оценке деятельности Государственного фонда регионального развития» для оптимального информационного обеспечения процесса формирования и реализации государственной региональной политики в целом.

Выводы. Установлено, что фонд регионального развития в системе реализации государственной региональной политики - это постоянная совокупность финансовых ресурсов и отдельного институционального механизма управления ими для обеспечения реализации исключительно государственной региональной политики. Усовершенствована общую структурно-функциональную модель организации и функционирования фондов регионального развития. Предложено законодательно закрепить разработанную структурно-функциональную модель механизма применения фондов регионального развития в Украине.

Список использованных источников:

1. Марковський С. С. Фонди регіонального розвитку як механізм фінансового забезпечення реалізації державної регіональної політики / С. С. Марковський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – № 2. – 396 с. – С. 370–377.

2. Марковський С. С. Моделювання механізму фінансового забезпечення державної регіональної політики / С. С. Марковський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – № 4. – С. 439 – 447.
3. Марковський С. С. Типові підходи до організації та функціонування фондів регіонального розвитку / С. С. Марковський // Економіка та держава. – 2012. – № 6. – С. 115 – 118.
4. Марковський С. С. Фонди регіонального розвитку у системі реалізації державної регіональної політики : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. С. Марковський ; Академія муніципального управління. – Київ, 2013. – 20 с.

Рецензент: доктор наук по государственному управлению, доцент Кравченко С.А.