

**Темиргалієв Р.І.,**  
к. держ. упр.,  
Мелітопольський інститут державного та  
муніципального управління КПУ

## **ОРГАНІЗАЦІЯ І МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ**

*Анотація. Визначено механізми державного управління в рамках реалізації регіональних програм. Узагальнено досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки. Удосконалено заходи державної селективної підтримки регіонів України.*

*Аннотация. Определены механизмы государственного управления в рамках реализации региональных программ. Обобщен опыт разработки и реализации региональных программ стабилизации и устойчивого развития экономики. Усовершенствованы мероприятия государственной селективной поддержки регионов Украины.*

*Annotation. The mechanisms of state administration are certain within the framework of realization of the regional programs. Experience of development and realization of the regional programs of stabilization and steady development of economy is generalized. The measures of state selective support of regions of Ukraine are improved.*

*Постановка проблеми.* Для успішної реалізації стратегії стійкого розвитку економіки держави необхідна відмова від традиційних бюджетно-витратних підходів у ресурсно-фінансовому забезпеченні процесу реалізації системи заходів, передбачених програмою. На рівні держави важливий також підхід до управління, що поєднує виконання функцій випереджаючого стратегічного керівництва з функціями реагуючого управління, що припускає оптимальний режим динаміки, забезпечуваний введенням керованих координат. Адаптація до технології реагуючого управління є дуже складною через інерцію менталітету управлінських структур, що збереглися, які часто не здатні приймати на основі ринкових сигналів оперативні управлінські рішення і оцінювати глибину і спрямованість змін, що відбуваються, в контексті стратегічних цілей розвитку економіки регіону.

*Аналіз останніх наукових досліджень.* На сьогодні стратегічний підхід до державного регулювання регіонального розвитку в Україні лише починає застосовуватися на практиці, тому існує чимало невирішених теоретико-методологічних, правових та організаційних питань, практичних проблем запровадження напрацьованих технологій та методик, розробки нових, які були б адекватні реаліям дня. Різні аспекти стратегічного планування та окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О. Алексеєва, О. Анісімова, І. Ансоффа, В. Богуцького, Д. Брайсона, В. Вакуленка, В. Дергачова, Г. Дробенка, М. Кларка, Б.

Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонової, Л. Масловської, Ю. Орловської, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова, А. Чандлера. Проте чимало найсуттєвіших аспектів залишаються недостатньо розробленими.

*Постановка завдання:* визначити механізми державного управління в рамках реалізації регіональних програм; узагальнити досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки удосконалити заходи державної селективної підтримки регіонів України.

*Викладення основного матеріалу.* Метою формування організаційно-адміністративних структур управління процесом реалізації Програми є створення передумов для великомасштабного залучення вітчизняних і закордонних інвестицій і прискореного просування ринкових реформ, а також вдосконалення механізму взаємовідносин управлінських і господарських структур держави як регіонів України, так і державних органів виконавчої влади [1, с. 88].

Система управління поширюється на підприємства-учасники Програми і регулюється правовими нормами законодавства України і регулюючими актами регіонів.

Управління реалізацією програми здійснює Адміністративний комітет при Головному управлінні економіки облдержадміністрації, який призначається головою обласної державної адміністрації. Облдержадміністрація розробляє і затверджує положення про Адміністративний комітет Програми і його склад.

Учасниками Програми є українські та іноземні юридичні й фізичні особи, зареєстровані як учасники Програми. Реєстрацію учасників Програми здійснює Адміністративний комітет Програми або уповноважений ним орган. Для реалізації Програми Адміністративний комітет засновує особливе підприємство-корпорацію «Розвиток» у формі акціонерного товариства.

Для стимулювання ділової активності інвесторів на території регіонів за пропозицією адміністрації можуть бути створені локальні вільні економічні зони, а також міжнародний офшорний центр відповідно до законодавства України.

З метою створення сприятливого режиму господарювання для підприємств-учасників Програми Адміністративний комітет Програми засновує страхову компанію для страхування і перестраховання ризиків учасників Програми.

З метою впорядкування контролю за діяльністю учасників Програми планові перевірки кожного з підприємств-учасників повинні проводитися одночасно державними, регіональними структурами і місцевими органами самоврядування. Підприємства-учасники Програми надають перевіряючим органам єдину впорядковану звітність відповідно до функцій контролюючих органів. Проведення позапланових перевірок діяльності

учасників Програми допускається за узгодженням з Адміністративним комітетом Програми.

Порівняльний аналіз вивчення досвіду організаційних технологій і механізмів мобілізації ресурсів для реалізації регіональних програм показує, що вони потребують значного удосконалення. Разом з усуненням істотних недоліків необхідний ряд заходів, які можливо здійснити в короткий час [3, с. 17; 4, с. 23].

По-перше, слід значно скоротити кількість державних програм регіонального розвитку, що приймаються, щоб уникнути повної девальвації цього ексклюзивного за своєю природою інструменту державного регулювання. В ситуації крайньої обмеженості бюджетних ресурсів повинні прийматися тільки програми, без яких не можна обійтися, тобто якщо їх неприйняття матиме значні негативні наслідки. Особливо повинна зменшитися кількість державних програм для регіонів; переважна частина областей може розробляти власні програми без цільового залучення коштів державного бюджету (цьому має сприяти збільшення кількості регіонів з достатньою бюджетною забезпеченістю). Уряду, мабуть, доцільно зосередитися на міжрегіональних програмах, що розробляються і фінансуються спільно з асоціаціями економічної взаємодії, а також на програмах проблемних територій, що не співпадають з межами областей.

При розробці регіональних програм необхідно посилити вимоги до цілей, структури, складу заходів, позбуваючись непрограмних надмірностей, зосереджуючись на заходах, що дають найбільші мультиплікуючі ефекти для економіки регіону. Слід прагнути того, щоб програма у міру її розгортання переходила на режим самофінансування і саморозвитку, тобто реалізовувані заходи (які мають швидку окупність витрат) повинні створювати кошти для подальших заходів програми.

Неакцентованість будь-яких форм державної підтримки територій на досягненні конкретних і кінцевих цілей негативно позначається на ефективності рішення задач територіального розвитку через те, що за рахунок дуже малого обсягу коштів намагаються зняти гостроту надмірно широкого кола регіональних проблем. До того ж «географія» охоплення територіальних труднощів, вибраних як об'єкт дії тих чи інших форм державного регулювання, є надмірно укрупненою. З географічної точки зору, об'єктами державної підтримки вибираються, як правило, регіони України в цілому. Проте в соціально-економічному відношенні територія практично будь-якого з них (особливо великих регіонів) не є гомогенною. Для різних населених пунктів (міст, селищ та ін.) дуже неоднаковий склад і структура проблем, їх гострота тощо [5, с. 4].

Тому державна селективна підтримка окремих регіонів, що претендує на результативність, повинна бути гранично локалізованою, конкретно адресною і мати своїм об'єктом не стільки регіони України в цілому, скільки найбільш потребуючі, депресивні, стагнаційні та інші

частини їх території, конкретні населені пункти. Чим більше «точковою» є державна підтримка, тим вона за інших рівних умов результативніша і тим успішніше може реалізовуватися відповідно до наявних україн дефіцитних ресурсів. І, навпаки, чим більше безадресною, територіально розмитою є ця підтримка, тим менша її орієнтація на рішення конкретних проблем населених місць і тим більше спокуса використовувати її не на цілі стійкого регіонального розвитку, а в кон'юнктурних політичних інтересах, для ліквідації наслідків недбайливого господарювання для нечесного привласнення і корупції.

Тим часом нераціональна практика державної «розпиленості» фінансових ресурсів, у тому числі й при підтримці програм регіонального розвитку, не викорінена.

Різноманіття форм державної підтримки територій обумовлює і безліч паралельно діючих каналів, по яких державні кошти надходять в той чи інший регіон. При цьому неузгодженість у прийнятті рішень на державному рівні доповнюється тим, що регіональна влада контролює і може впливати на результативне використання лише малої частини цих коштів (головним чином трансфертів), не маючи навіть реального уявлення про сукупний обсяг фінансових ресурсів, що надходять по всіх каналах кінцевим одержувачам, розташованим на даній території. Наслідками цього є нераціональне витрачання гостродефіцитних коштів, їх розпиленість, неможливість концентрації на рішенні пріоритетних проблем, перш за все, соціального розвитку територій.

Заходи державної селективної підтримки окремих регіонів України торкаються інтересів як цих регіонів, так і всієї держави, яка виражає сукупні інтереси всіх територіальних частин держави. Проте практика прийняття рішень щодо державної підтримки конкретних територій не визнає цієї принципової обставини. Значного поширення набули індивідуальні рішення щодо «комплексної підтримки соціально-економічного розвитку» окремих регіонів. Кількість подібних рішень в даний час налічує кілька десятків. Такого роду дії не узгоджуються і не дістають схвалення інших регіонів, хоча використовують загальні ресурси і мають якщо не загальнодержавний, то міжрегіональний характер. Стала поширеною практика закулісних домовленостей, в контексті яких дії здійснюються не за прозорою і узаконеною схемою і відповідно до загальноприйнятих принципів, а виходячи з політичних упереджень і суб'єктивізму. Таке становище не можна визнати за нормальне, і потрібні заходи для його виправлення.

Держава в особі Уряду реалізує різні форми підтримки регіонів, у тому числі у сфері часткового фінансування програм регіонального розвитку.

Пряма участь держави в розвитку об'єктів економіки і соціальної сфери в регіонах – це один з інструментів адресного регулювання ситуації. Найтипівіший приклад такої діяльності держави в регіонах – здійснення

інвестиційних проектів, що мають державну значущість: будівництво і реконструкція за рахунок державного бюджету залізниць, автомагістралей, наукових, освітніх і медичних центрів і т.д. Держава фінансує також проекти, що роблять сильний позитивний вплив на зростання зайнятості, збільшення податкової бази, якість соціального обслуговування в конкретних регіонах. В даний час значна кількість інвестиційних проектів здійснюється на пайовій основі з використанням коштів регіональних бюджетів і приватних інвесторів (так званий «револьверний» принцип фінансування).

Держава надає селективну підтримку діючим підприємствам у формі дотування вироблюваної ними продукції. В першу чергу, це стосується підприємств державного сектора. З погляду регіональної економічної Програми важливо, де розміщуються такі підприємства, в якій ситуації знаходяться. Фінансова підтримка особливо доцільна, коли вона запобігає більш значним економічним і соціальним витратам в регіоні від зниження виробництва, зайнятості або банкрутства підприємства [2, с. 39].

Іншими формами є:

Розміщення державних замовлень на поставку для загальнодержавних потреб. Держава як найбільший покупець може істотно впливати на завантаження виробничих потужностей, зайнятість і доходи в різних регіонах, реалізуючи певні задачі регіональних економічних програм. В умовах економічного спаду особливо важливо забезпечувати замовленнями градоутворювальні підприємства, щоб знизити безробіття та інші негативні соціально-економічні наслідки. Розміщення держзамовлення може стимулювати економічний підйом у відповідних регіонах і містах.

Організаційна, правова, інформаційна підтримка регіонів в особливих сферах діяльності. Найважливішою такого роду підтримка регіонів є в тих видах діяльності, де можливості і компетенція регіональної влади обмежені або недостатні. Перш за все, це зовнішньоекономічна діяльність. Держава надає допомогу регіонам у встановленні контактів із зовнішньоторговельними й іноземними інвесторами, в отриманні міжнародних кредитів і позик, в розповсюдженні регіональних цінних паперів на світових фінансових ринках, у включенні в міжнародні програми і проекти технічного сприяння. Як правило, ці форми міжнародної участі регіонів реалізуються на основі угод, що укладаються Урядом України; він же виступає гарантом повернення кредитів і завершення проектів.

Держава здійснює ряд спеціальних організаційно-господарських функцій там, де вони виходять за рамки можливостей окремого регіону.

Держава приходить на допомогу регіонам при ліквідації наслідків надзвичайних екологічних і технічних ситуацій (землетруси, повені, радіоактивне зараження територій тощо) [2, с. 42].

Повертаючись до досвіду рішення одного з головних питань – фінансового забезпечення Програми, пошлемося на її відповідні положення, що пройшли апробацію на практиці.

При визначенні джерел фінансування Програми необхідне чітке розмежування коштів, що інвестуються, по інституціональних структурах і напрямках. Необхідно визначити власні кошти підприємств з виділенням сум амортизаційних відрахувань, накопичення населення як основні джерела формування внутрішніх інвестиційних ресурсів.

Виходячи з їх оцінки, Адміністративний комітет Програми формує потребу в інвестиційних коштах за рахунок бюджетних ресурсів, власних коштів підприємств, позабюджетних фондів та іноземних інвестицій, а також комерційних кредитів.

Джерела фінансування:

1. Основне джерело фінансування Програми – бюджетний кредит.
2. Виділення коштів з державного бюджету на цілі реалізації Програми у розмірі сплачених юридичними особами сум митних платежів при експорті і випуску для вільного обігу товарів на території держави.
3. Кошти, що передбачаються Державною інвестиційною програмою для фінансування інвестиційних проектів.
4. Бюджетні кошти регіону.
5. Реінвестовані кошти підприємств-учасників Програми.
6. Приватні інвестиції і заощадження населення.
7. Іноземні інвестиції.
8. Комерційні кредити.
9. Кошти, одержані від випуску цінних паперів, облігацій та ін., випущених під заставу коштів, накопичених корпорацією «Розвиток».
10. Кошти, що надходять від реєстраційної діяльності і зборів з підприємств, зареєстрованих як учасники Програми.

З метою посилення контролю за витрачанням інвестиційних коштів Адміністративному комітету Програми делегуються права по використанню коштів позабюджетних фондів, амортизаційних відрахувань і заставних прав.

Всі вищезгадані кошти акумулюються на рахунках Адміністративного комітету і спрямовуються строго на реалізацію цільових програм.

Капітальні вкладення на модернізацію, реконструкцію і нове будівництво різних об'єктів фінансуються з державного бюджету відповідно до Державної інвестиційної програми.

У міру реструктуризації економіки структура фінансування зміниться у бік підвищення частки власних коштів бюджету держави і коштів підприємств при поступовому зменшенні частки державної допомоги.

На першому етапі реалізації Програми кошти державного бюджету більш, ніж на 70 % покривають загальну потребу в інвестиціях, при цьому майже 60 % припадає на безвідплатне фінансування.

До кінця другого етапу реалізації Програми зростає значення власних коштів підприємств у фінансуванні відтворення основного капіталу. Кошти державного бюджету становлять близько 55 % обсягу капітальних вкладень, у тому числі на безповоротній основі – близько 40 %.

З поступовим відновленням економіки держави і зростанням прибуткової бази державного бюджету зростає його роль у фінансуванні інвестиційних проектів і формуються умови для зміни фінансування з державного бюджету на поворотній і безповоротній основі.

Використання коштів позабюджетних фондів, іноземних інвестицій та інших джерел має значення на всіх етапах реалізації програми. Це пов'язано із зміною пропорцій фінансування інвестиційної діяльності за рахунок зростання частки іноземних інвестицій, а також вторинної емісії цінних паперів.

Для проведення розрахункових депозитних, кредитних та інших банківських операцій з метою фінансування заходів Програми визначається уповноважений банк (уповноважені банки) або створюється акціонерний комерційний банк, в статутному капіталі якого з метою контролю за банківською діяльністю підприємств-учасників Програми Адміністративний комітет володіє контрольним пакетом акцій.

*Висновки.* В цілому, узагальнюючи досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки, можна зробити такі висновки.

1. Державна програма регіонального розвитку, будучи зорієнтована на рішення стратегічних задач державного значення, повинна розроблятися для обмеженого кола проблемних регіонів, забезпечуючи в центрі і на місцях злагоду підходи і довготривалі орієнтири спільного регулювання ходу соціально-економічних процесів, спрямованих на вирішення виниклих проблем.

2. В умовах ринкової економіки, що значно укріпила господарський статус регіонів, саме на останні виявилася покладеною вся відповідальність за організаційне рішення найважливішого питання про фінансово-ресурсне забезпечення реалізації програм їх розвитку.

3. Діалектика суперечності ситуації в цьому питанні полягає в тому, що, з одного боку, самі програми спрямовані на забезпечення поступового досягнення умов відтворювальної самодостатності, а з другого – основний тягар фінансування цих програм поступово (ще до отримання ефекту від їх реалізації) перекладається на дефіцитні фінансові ресурси проблемних регіонів.

4. Вирішення цієї суперечності слід шукати на шляхах внутрішньої мобілізації регіональних ресурсів і територіальних факторів розвитку, вживання нестандартних схем і технологій, що дають великий

мультиплікаційний ефект при правильно побудованій стратегії співвідношення пріоритетів програми, використання моделі пов'язаних, суміжних, сполучених інвестицій, що особливо ефективно при вкладенні активів у підприємства-ланки одного виробничо-вартісного ланцюжка або при інвестиціях у галузі виробничої інфраструктури, коли ефект їх розвитку відчувають багато галузей регіону. Значним є потенціал «револьверної» моделі інвестиційного процесу в регіоні, коли ефект від реалізації попередніх інвестицій використовується для вкладення в нові проекти, що також в перспективі мають значний конкурентний потенціал.

5. Алгоритм досягнення цілей програми дозволяє поступово вирішувати поставлені задачі в порядку реалізації стратегії пріоритетів, виходячи з принципу нарощування конкурентних переваг.

Такими є основні принципи побудови Програм стабілізації економічного розвитку регіонів, а також формування механізмів їх реалізації.

*Використані джерела інформації:*

1. Біла С. Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки. – К.: Вид. УАДУ, 2001. – 407 с.
2. Горська О.В. Регіональне структурне регулювання індустріальної економічної системи. – К.: Науковий світ, 2003. – 275 с.
3. Горячек І. Стратегічне планування як функція менеджменту // Економіка. Фінанси. Право. – 2008. – № 2. – С. 16-20.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Кучеренко О., Пилипчук М., Матвієнко А. Регіональна політика // День. – 2007. – 15 квіт. – С. 4.
6. Паламарчук В. Регіональні пріоритети державної політики // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1/2. – С. 65-68.

*Рецензент: Корецький М.Х., д. держ. упр., професор.*