

намічено подальше спрощення процедур щодо захисту національного ринку й боротьбі з демпінгом. Щоб зупинити відплив національного капіталу та залучати іноземні інвестиції, підтримується законодавча й політична стабільність у країні, спрощення і зниження рівня оподаткування, ліквідація надмірних формальностей реєстрації дрібних іноземних інвесторів, розвиток транспортної інфраструктури. Цікавою для подальших досліджень є прогресивна політика, представлення у світі зовнішньоекономічних відносин і лобіювання національних інтересів у міжнародних організаціях.

Позитивна оцінка реформ міжнародними експертами, а також певна її схожість до умов України дає можливість якомога повніше застосувати польський досвід в українських умовах. Для відповідного використання польського досвіду в проведенні адміністративної реформи потрібно розвинути цей досвід, який певною мірою унікальний для України.

#### *Джерела та література*

1. Biznes [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.mojarp.pl/>
2. Расширение Евросоюза – проблемы и реали [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636)
3. Огляд економіки Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.razumkov.org.ua/](http://www.razumkov.org.ua/)
4. Crisis seen helping Poland's Euro 2012 preparations [Electronic resource]. – Mode of access : [http://www.sports-city.org/news\\_details.php?news\\_id=6683&idCategory=50](http://www.sports-city.org/news_details.php?news_id=6683&idCategory=50)
5. Spiegel Peter. EU agrees «grand bargain» package / Peter Spiegel // Financial times. – 2011. – 26 March.
6. Польша как наиболее сильное звено ЕС во время кризиса глазами инвесторов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://minfin.com.ua/blogs/KarantinS/11404/>
7. Eastern Europe: An uplift under way // The Financial Times. – 2010. – 28 Oct.

**Степанюк Наталья. Антикризисное управление: опыт Польши.** Исследован польский опыт административного реформирования и определены меры антикризисного управления страной. Проанализированы направления структурной перестройки польской экономики: либерализация, расширение частного сектора, институтов рыночной экономики и развитие инфраструктуры. Определено влияние кризисных факторов на экономику Польши в период внедрения экономической политики 2008–2012 гг. Проанализированы последствия вступления в ВТО для экономики страны. Определены проблемы, опыт решения которых может быть использован в Украине: ассоциирование с Европейским Союзом и заключения соглашения о свободной торговле, совершенствованию структуры экспорта, противодействие чрезмерному импорту, меры, направленные на привлечение иностранных инвестиций .

**Ключевые слова:** антикризисное управление, административное реформирование, государственное управление, экономическое развитие.

**Stepanjuk Natalia. Crisis Management: the Experience of Poland.** The Polish experience of administrative reform and anti-crisis measures are investigated. The directions of restructuring of the Polish economy are analyzed: liberalization, enhancement of private sector, institutions of market economy and infrastructure. The influence of the crisis factors on the economy of Poland during the implementation of economic policy 2008–2012 is determined. The effects of WTO accession to the economy are analysed. The problems which solving experience can be used in Ukraine are regarded: association with the European Union and an agreement about free trade, improving the structure of exports, reaction to excessive imports, measures to attract foreign investment.

**Key words:** crisis management, administrative reform, governance, economic development.

Стаття надійшла до редколегії  
16.09.2013 р.

УДК 338.26:65.012.2

**Андрій Омельчук**

### **Досвід країн – членів Європейського Союзу – в застосуванні цільових програм у державному управлінні**

У статті розкрито значення розроблення й реалізації державних та регіональних цільових програм як інструменту управління державою, завдяки якому аналізується стан національного господарства, зокрема,

---

© Омельчук А., 2013

регіональних господарських комплексів виявляються проблеми, що не регулюються ринковим механізмом, розробляються та реалізуються окремі соціально-економічні завдання. У статті схарактеризовано зарубіжний досвід застосування державних цільових програм на прикладі країн – членів Європейського Союзу. Зазначено окремі аспекти використання державних цільових програм в умовах національного господарства України. Наголошено на потребі застосування методології проектного менеджменту під час розроблення та втілення державних цільових програм.

**Ключові слова:** цільова програма, інноваційно-інвестиційна модель розвитку, управління державою, національне господарство, регіональна економіка, Європейський Союз, управління проектами.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Модернізація національної економіки України та суспільства, визначена як основне завдання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» вимагають виходу країни на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку [1, с. 4].

В умовах глобалізації та наявних неоліберальних ринкових порядків Україна повинна мати чітку стратегічну політику свого надійного позиціонування на глобальному та європейському рівнях, яка має спрямовуватися на чутливе випереджальне реагування на динамічні зміни, що відбуваються у світовій економіці, задля здійснення цілеспрямованих заходів щодо забезпечення виходу вітчизняної економіки на високий рівень міжнародної привабливості й здатність стало розвиватися за інноваційно-інвестиційною моделлю [2, с. 188].

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** На сьогодні вітчизняні та зарубіжні вчені й практики здійснено значний внесок у становлення та розвиток цільового програмування. Зокрема, варто відзначити таких авторів, як В. В. Калюжний, В. А. Кищенко, Л. С. Кобиляцький, О. М. Медведєва, М. Разу, В. А. Рач, Х. Решке, В. В. Різник, О. В. Россошанська, Н. В. Павліха, Н. Т. Тверезовська, В. Трілленберг, О. В. Федорчак, П. Хіл, Х. Шеллі, О. В. Ярошенко й ін. Проте впровадження методології управління проектами у сферу державного управління, зокрема під час розроблення та втілення цільових програм, потребує подальшого ґрунтовного вивчення.

**Мета статті** – дослідити досвід країн – членів Європейського Союзу – щодо впровадження державних цільових програм як ефективного інструменту управління державним та регіональними господарськими комплексами, що дасть змогу забезпечити виконання пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни на шляху до модернізації національної економіки. Досягнення означеної мети передбачало постановку й розв’язання таких **завдань**:

- визначити зміст поняття «державна цільова програма»;
- обґрунтувати важливість і потребу застосування цільових програм в управлінні державою;
- розкрити окремі аспекти використання державних цільових програм в умовах національного господарства України;
- проаналізувати зарубіжний досвід застосування державних цільових програм на прикладі країн – членів Європейського Союзу;
- висвітлити потребу застосування методології проектного менеджменту під час розроблення та втілення державних цільових програм.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Один з інструментів, який використовують у системі державного управління, – розроблення та реалізація державних і регіональних цільових програм.

Суть програмування полягає в аналізі стану національної й регіональної економіки, виявленні проблем, які не можуть вирішити ринкові механізми, розробленні та реалізації окремих соціально-економічних завдань [3].

Цільові програми – один із найважливіших засобів реалізації структурної політики держави, активного впливу на виробничі й економічні процеси [4, с. 58].

Державні цільові програми – це поєднання ресурсами, виконавцями й термінами реалізації комплекс науково-дослідних та дослідно-конструкторських виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських й інших заходів, які забезпечують ефективне розв’язання завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку держави [5, с. 358].

У Законі України «Про державні цільові програми» [6] державну цільову програму визначено як «комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць,

здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням».

Програмування як форма державного регулювання має такі специфічні особливості [3]:

1) утручання держави в економіку не ліквідує стихійності в ринкових перетвореннях, а лише коректує цей процес;

2) програмування – елемент сучасної ринкової організації економіки, оскільки держава не керує агентами ринку, а лише спрямовує їхню діяльність;

3) основою програмування є структурне регулювання;

4) програмування як форма впливу на економіку є системним і комплексним.

Державні цільові програми поділяються на [6]:

1) загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми) – це програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання й здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

2) інші програми, мета яких – розв’язання окремих проблем розвитку економіки й суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

У системі державного цільового програмування національної економіки можна виділити [3]:

– спеціальні програми розвитку окремих галузей, секторів або регіонів. Прикладом таких програм в Україні є Державна програма розвитку вугільної промисловості. Державна програма ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, Державна національна програма «Освіта, Україна XXI століття»;

– програми, що стосуються певних загальнонаціональних проблем (Державна програма зайнятості, Державна програма соціального захисту населення, програми діяльності державних економічних органів. Державна програма приватизації, урядова програма Кабінету Міністрів «Україна–2010»;

– програми для досягнення збалансованості та макроекономічної стабільності національної економіки; програми стабілізації економіки й виходу її з кризового стану;

– фінансові програми;

– регіональні програми з господарського освоєння нових районів, перетворення економіки регіонів, які вже сформовані, формування нових територіально-галузевих кластерів, регіональних інноваційних систем та регіональної мережі інноваційної інфраструктури, екологічно збалансованого розвитку економіки регіону (району, міста, селища), із планування територій і просторового розвитку, сталого розвитку територій зі створення нових робочих місць, підтримки підприємницької діяльності розвитку рекреаційної індустрії та туристичної інфраструктури, охорони довкілля й екологічної безпеки тощо.

За рівнем масштабу порушених проблем розрізняють [3]:

– великомасштабні регіональні цільові програми. До них можна належить комплексна програма НТП у регіональній економіці, програму розв’язання найважливіших соціальних проблем у регіоні, програму сталого (екологічно збалансованого) розвитку регіону;

– програми соціально-економічного розвитку, наприклад житлова програма;

– вузькі науково-технічні й інші програми.

Метою розроблення державних цільових програм визначено сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого й науково-технічного потенціалів, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем [6].

На сьогодні одним з основних принципів структурної (зокрема й регіональної) політики Європейського Союзу є принцип програмування, який передбачає розроблення багаторічних планів розвитку та підпорядкованих галузевих чи інтегрованих операційних програм на партнерських засадах між органами влади різних рівнів країн-членів, Європейською комісією, представниками інших суспільних секторів. У цих пріоритетах ураховано пріоритети національної стратегії розвитку, стра-

тегій розвитку окремих галузей, цілі розвитку регіонів. Для оптимізації управління структурною політикою ЄС на території держав-членів створюють окремі керівні органи для кожної операційної програми та керівний орган реалізації загального (у національних масштабах) плану розвитку. Для моніторингу реалізації цілей планів розвитку й, відповідно, підпорядкованих операційних програм країни – члени ЄС створюють комісії (комітети) моніторингу для загального плану розвитку та для кожної операційної програми окремо. У практиці оцінювання програм структурної політики ЄС використовують три типи оцінювань – попереднє, проміжне, завершальне [7].

Крім того, у програмних документах визначають кілька цілей [7]:

- операційні цілі, що реалізуються у формі продукту (наслідку), тобто конкретних заходів, які заплановано здійснити;
- специфічні (конкретні) цілі, що досягаються у формі результату, тобто безпосереднього ефекту від реалізації програми;
- стратегічні (загальні) цілі, досягнення яких справляє вплив, тобто опосередкований середньочисловий довгостроковий наслідок на розвиток певної сфери.

Одна з головних вимог Європейської комісії – широке оприлюднення звітів про результати оцінювання серед громадськості [8].

У європейських державах, зазвичай, програми розробляються для розвитку галузей із тривалим інвестиційним періодом і низькою рентабельністю, що робить не вигідним укладення в них приватного капіталу. Досвід реалізації цих програм показує, що держзамовлення орієнтоване на збереження традиційних галузей – вугільної промисловості, чорної металургії, суднобудування.

Лідером у застосуванні державних цільових програм у регіональній політиці є Західна Європа. Так, за допомогою державних цільових програм здійснено розвиток двох третин території. До законодавства країн Західної Європи введено поняття «суспільне завдання», що в сучасному розумінні відповідає цільовій програмі. Основним напрямом цільової програми було покращення регіональної господарської структури, що створило передумови для стимулювання інвестицій у конкретні регіони через виділення субсидій на розвиток промисловості й інфраструктури з державного та земельного бюджетів, а також Європейського фонду регіонального розвитку.

Через державні програми реалізується розвиток 40 % території Великобританії, 90 % території Норвегії.

Програми регіонального розвитку, регіональні бюджетні фонди й відомства чи спеціальні органи, які їх реалізують, створено в усіх західноєвропейських країнах. У регіонах відповідно до цільових програм створюються державні підприємства, що вкладають бюджетні кошти в розвиток інфраструктури. Так, частка держави у фінансуванні промисловості півдня Італії становить понад половину коштів, намічених програмами соціально-економічного розвитку Італії.

Франція перейшла до індикативного планування наприкінці 1960-х рр. Французький план являє собою стратегічну програму, що не містить обов'язкових обсягів у вартісному й натуральному виразі, а показує бажаний напрям розвитку економіки та координацію всіх учасників. Основу французького досвіду програмування становлять розроблення й виконання середньострокових програм економічного та соціального розвитку (на 4–5 років). Саме в ці програми закладено всі найважливіші параметри економічної політики держави в довгостроковому структурному аспекті – політики розвитку й політики структурної рівноваги. Середньострокові програми доповнюються короткостроковими державними програмами, так званими економічними бюджетами (на один рік), які розробляються незалежно від середньострокових планів. Але водночас однорічні бюджети доповнюють середньострокові плани. Середньострокові програми й економічні бюджети на рік не є обов'язковими для виконання, тому реальність програм, їхня функціональна роль визначаються тією мірою, якою вони знаходять утілення в конкретному процесі регулювання, що будується незалежно, але з урахуванням наявних перспективних рекомендацій [9, с. 73].

Останнім часом в Україні відбуваються кардинальні зміни, пов'язані з реформуванням економіки й перетворенням господарського комплексу з урахуванням його регулювання ринковими відносинами. Реалізація такої великомасштабної програми до того ж ще й у стислий термін, вимагає залучення значних коштів, однак внутрішні джерела фінансування розвитку дуже обмежені та використовуються здебільшого для підтримки життєво важливих для суспільства сфер економіки.

Розроблення й утілення державних програм вимагають застосування інструментів проектного менеджменту. Проектний підхід забезпечує ефективне розв'язання проблем контролю термінів, витрат та ефективності; досягається підвищення контролю з боку громадськості, щодо оцінки виконаних завдань. Проектний підхід у державному управлінні повинен забезпечити формування оптимальної гнучкої організаційної структури органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, їх взаємодію. Головне, що впровадження проектного менеджменту в державному управлінні сприятиме активізації участі представників громадянського суспільства у врядуванні, що надасть йому легітимності, двостороннього обміну досвідом, покращить інформованість і взаєморозуміння [10].

Світова практика пропонує широкий спектр інноваційних інструментів управління, які можна використовувати для розроблення й реалізації цільових програм і проектів. Такими інноваціями в управлінні є:

- аутсорсинг (*outsourcing*) – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері;
- бенчмаркінг (*benchmarking*) – вивчення найкращого досвіду управління та впровадження його у власну діяльність;
- реінжиніринг (*reengineering*) – фундаментальне переосмислення діяльності й відповідні дії для досягнення різких, кардинальних змін [11].

Для умов України, коли оточення проекту значне та динамічне, методології управління проектами дають змогу виконавцеві легше перебороти перешкоди, пов'язані з відповідними внутрішніми й зовнішніми факторами, характерними для України.

**Висновки та перспективи подальшого дослідження.** З огляду на перехідний етап становлення національної системи державного управління в Україні Програмою економічних реформ визначено завдання системних перетворень, а також урахуваючи поширення явищ інституційної кризи, національне проектування має розглядатися як найбільш ефективний інструмент забезпечення модернізаційних структурних зрушень. Намагання інтегрувати національне проектування в наявну систему управління чи втілювати національні проекти лише як пілотну форму «точкового» стратегічного планування навряд чи досягатимуть очікуваного результату. Проектні управлінські нововведення, що не кореспондують зі стратегічним плануванням та не забезпечені міжвідомчою координацією, створюють додаткові адміністративні ускладнення. Як наслідок, реалізація національного проектування потрапляє в пастку управлінської неспроможності й неієздатності уповноваженого органу державної влади з реалізації національних проектів [1, с. 5].

Отже, розроблення та реалізація державних цільових програм із застосування методології проектного менеджменту – ефективний інструмент підвищення соціально-економічних показників розвитку країни, оволодіти яким повинні не лише представники бізнесових структур, а й, насамперед, представники державних органів влади.

#### Джерела та література

1. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України : [аналіт. доп.]. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.
2. Різник В. В. Історичні аспекти виникнення та становлення управління проектами як окремої галузі менеджменту [Електронний ресурс] / В. В. Різник. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/evu/2011\\_17\\_2/Riznyk.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_2/Riznyk.pdf)
3. Костандогло М. Ф. Проектний та програмний підходи до управління розвитком регіону [Електронний ресурс] / М. Ф. Костандогло // Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні : [матеріали I ВЕБ-семінару для представників вищ. навч. закл., органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 черв. 2013 р.)]. – Режим доступу : [http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez\\_wb.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf)
4. Государственное управление : учеб. пособие. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. – 183 с.
5. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная практика : учеб. пособие / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004. – 496 с.
6. Закон України «Про державні цільові програми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=110381&cat\\_id=77948](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=110381&cat_id=77948)
7. Агєєв Д. О. Світовий досвід упровадження державних цільових програм [Текст] / Д. О. Агєєв // Держава та регіони. [Сер. : Економіка та підприємництво] : наук.-вироб. журн., 2012. – № 3 (66). – С. 5–10.
8. Лендєл М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендєл, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – С. 16–17.

9. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71–75.
10. Бабаєв В. М. Проектний підхід в механізмі державного управління [Електронний ресурс] / В. М. Бабаєв, В. І. Торкатюк. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
11. Федорчак О. В. Інноваційні інструменти управління цільовими проектами та програмами [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/10.pdf>

**Омельчук Андрей. Опыт стран-членов Европейского Союза в применении целевых программ в государственном управлении.** В статье раскрыто значение разработки и реализации государственных и региональных целевых программ как инструмента управления государством, благодаря которому анализируется состояние национального хозяйства и региональных хозяйственных комплексов в частности, определяются проблемы, которые не регулируются рыночным механизмом, а также разрабатываются и реализуются отдельные социально-экономические задачи. В статье рассмотрен зарубежный опыт применения государственных целевых программ на примере стран – членов Европейского Союза. Отмечаются отдельные аспекты использования государственных целевых программ в условиях национального хозяйства Украины. Отмечается необходимость применения методологии проектного менеджмента при разработке и внедрении государственных целевых программ.

**Ключевые слова:** целевая программа, инновационно-инвестиционная модель развития, управления государством, национальное хозяйство, региональная экономика, Европейский Союз, управление проектами.

**Omelchuk Andriy. The EU Member States Experience in Using of Targeted Programs in Public Administration.** In the article the development and implementation of state and regional target programs in the system of state regulation are mentioned. State target program are defined as the tool of governance that helps to analyze the condition of the national economy and regional economic complexes in particular, to show issues that are not regulated by market mechanisms, and to promote the developing and implementation the individual socio-economic problems. In the article foreign experience of national target programs on the example of the EU Member States are analyzed. Some aspects of state programs in the national economy of Ukraine are indicated. The need for the application of project management methodology in the development and implementation of state programs are shown in the paper.

**Key words:** target program, innovation and investment model of development, governance, national economy, regional economy, the European Union, project management.

Стаття надійшла до редколегії  
18.09.2013 р.

УДК 330.322(477.82)

Андрій Ломага

### Інвестиційна привабливість єврорегіону «Буг» у контексті європейської інтеграції

У статті досліджено особливості інвестиційної привабливості єврорегіону «Буг» в умовах європейської інтеграції. Окреслено особливості прикордонних територій та вплив транскордонного співробітництва на інвестиційну діяльність. Узагальнено фактори інвестиційної привабливості регіону. Схарактеризовано особливості єврорегіону «Буг» як транскордонного об'єднання, його структуру, мету та завдання створення. Розкрито пріоритети розвитку єврорегіону «Буг», виявлено інвестиційні переваги об'єднання. Обґрунтовано головні напрями у сфері залучення інвестицій. З'ясовано конкурентні переваги та фактори інвестиційної привабливості. Виділено основні завдання Регіональної програми залучення інвестицій в економіку Волинської області.

**Ключові слова:** інвестиції, інвестиційна діяльність, інвестиційна привабливість, інвестиційний клімат, транскордонне співробітництво, єврорегіон.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Сучасний період розвитку українського суспільства та його економічного складника характеризується активізацією інвестиційної діяльності практично всіма суб'єктами господарювання. Без внутрішнього й зовнішнього інвестування неможливе подолання тривалих чинників макроекономічного розбалансування економічної системи як