

УДК 35.353.2

Т. О. ТОРГАЛО

## МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Узагальнено підходи щодо формування та реалізації проектів регіонального розвитку в Україні. Виявлено особливості проектної діяльності регіонального розвитку. Означено механізми формування та реалізації проектів та обґрунтовано необхідність державного управління проектами.*

**Ключові слова:** проекти, механізми формування та реалізації проектів, державне управління, регіональний розвиток.

*This paper summarizes the approaches to the formulation and implementation of regional development projects in Ukraine. The features of the design of regional development. Determined basic mechanisms of formation and implementation of projects and the necessity of public project management.*

**Key words:** projects, mechanisms of formation and implementation, governance of regional development, regional development.

Україна стоїть на порозі суспільних та політичних зрушень, які в тому числі викликані громадським запитом на ефективну державну політику, та її суттєву складову – державну регіональну політику. Політику модернізації країни на регіональному та місцевому рівні, якісним продуктом якої стануть суттєві зміни рівня життя людини незалежно від місця її проживання. Даний суспільний запит обумовлено надмірною концентрацією влади у вузькому колі осіб, високий рівень корупції при розподілі ресурсів та політики “вирівнювання”, небажання крупного капіталу вкладати кошти в модернізацію виробництва та підвищення конкурентоспроможності підприємств за рахунок використання новітніх технологій, низький рівень доходів та життя населення.

Тому сьогодні найважливішим завданням державного управління у сфері регіонального розвитку має стати зміна підходів до формування та реалізації регіональної політики в таких напрямках: врахування багатоєрархічних інтересів регіонів, усвідомлення “мультицентристської” сутності природи регіонального управління; створення рівних можливостей та сприятливих інституційних умов для комплексного розвитку регіонів України, запровадження довгострокових заходів з підвищення фундаментальних засад конкурентоспроможності територій тощо.

Таким чином, проектування регіонального розвитку як один з базових елементів виконання програм соціально-економічного розвитку регіону та

стратегії соціально-економічного розвитку країни є першим кроком на шляху формування та реалізації ефективної регіональної політики в Україні.

Проблеми регіонального управління та регіонального розвитку досліджували у своїх працях вітчизняні науковці: В. Бакуменко, Ю. Білоконь, З. Варналій, В. Воротін, З. Герасимчук, Т. Галушкіна, В. Керецман, І. Кресіна, В. Куйбіда, Е. Лібанова, Ю. Макагон, В. Мамонова, Н. Мікула, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук, Л. Чернюк та ін.

Зазначеними науковцями напрацьовано вагому теоретико-методологічну базу у сфері регіонального розвитку. Однак запропоновані підходи не повністю враховують необхідність подальшого проектування регіонального розвитку, для чого необхідно визначитися з ефективними механізмами формування та реалізації проектів регіонального розвитку та окреслити межі державного управління в цих процесах.

Метою даної статті є визначення особливостей проектної діяльності щодо регіонального розвитку і механізмів формування та реалізації проектів, обґрунтування необхідності державного управління проектною діяльністю.

Останнім часом у світі спостерігається зміна парадигми регіонального розвитку від традиційного (патерналістського) підходу щодо реалізації регіональної політики до нового, який базується на принципах самофінансування, самоокупності та субсидіарності, що викликано, перш за все, процесами глобалізації, інтеграції національних економік у світову, розвитком економічного інтересу ділових структур, міжнародних організацій, регіональних еліт та громадськості [8].

Така зміна парадигми передбачає перегляд регіональних стратегій розвитку як базових документів, що визначають перспективи розвитку регіону та унормовують моделі досягнення соціально-економічних цілей регіону, які відображають мету, пріоритети та напрями регіонального розвитку на середньо- та довгостроковий період. Тобто регіональні стратегії стають основою для розроблення середньострокових програм економічного і соціального розвитку регіонів (що мають визначити показники видатків державного і місцевих бюджетів, необхідних на наступні бюджетні періоди для стратегічних цілей регіонального розвитку, досягнення яких триває більше одного бюджетного періоду) та щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів, що визначають послідовні заходи реалізації стратегії [5; 9], та мають формуватися на основі сукупності різноманітних проектів регіонального розвитку.

Проекти регіонального розвитку (далі – ПРР) (англ. *project of regional development*, латин. *projectus* – кинутий уперед, що виступає) є безпосереднім інструментом реалізації державної регіональної політики, вони виступають як ймовірні варіанти реалізації конкретних заходів, спрямованих на досягнення цілей програм економічного та соціального розвитку регіону, з визначенням конкретних термінів виконання, залучених ресурсів та виконавців.

У вітчизняній практиці протягом певного періоду поняття “проект” використовувалося переважно в технічній сфері в якості певних розрахунків, креслень, технічної документації, метою якої було втілення певного задуму при створенні нового продукту (пристрою, приладу, послуги, споруди тощо). При цьому процес розробки технічної документації називався “проекткуванням”. У світовій практиці для визначення даного процесу використовується термін “*designing*” (дизайн, проектування споруд, розробка виробів), а поняття “*project*” має більш широке значення. Існує декілька визначень поняття “проект”. Так, Інститут управління проектами в США (Project Management Institute, PMI) трактує поняття “проект” як деяке підприємство з певними встановленими цілями, досягнення яких визначає завершення проекту. Міжнародна асоціація проект-менеджерів (International Project Management Association, IPMA) визначає “проект” як окреме підприємство (намір, захід) з чітко визначеними цілями, що характеризується неповторними умовами, обмеженими в часі, фінансах і людських ресурсах [3]. У стандарті ISO 21500 поняття “проект” визначено як унікальний набір процесів, що складається зі скоординованих і керованих задач, які мають дату початку та закінчення, необхідних для реалізації проекту [10].

Виходячи з вищезазначених визначень поняття “проект”, можна виділити загальні ознаки проекту.

*Тимчасовість* ставить проект у певні часові обмеження (але це не стосується результатів проекту), якщо чітких часових обмежень не існує, це операція чи програма, яка може тривати достатньо довго. Будь-який проект розвивається в часі, проходячи крізь певні раніше означені етапи, які окреслюють життєвий цикл проекту (специфікація проекту суворо обмежується змістом).

*Послідовність* проекту включає таку управлінську діяльність: аналіз ситуації (регіону, підприємства, проблеми) → виявлення конкретної, локальної проблеми, яка має певне вирішення, → визначення цілей діяльності та формування чітких, вимірюваних та досяжних задач (постановка цілей за принципом Step by Step) → характеристика запланованих результатів → засоби оцінки отриманих результатів → бюджет.

*Унікальність* проекту полягає в тому, що проект повинен створювати (видавати) унікальні результати, досягнення, продукти, послуги, інакше така діяльність становиться серійним виробництвом. Серед суттєвих помилок при розробці проектів є то й факт, що розробники використовують усе існуючі проекти, які вже втілюються в життя в інших містах, регіонах, організаціях. У цьому випадку (при схожості проекту) унікальність проекту полягає в застосуванні нестандартних (новітніх, особливих) технологій та методик реалізації проекту. У цьому і полягає основна складність при формуванні проекту – знайти та визначити його унікальність [6].

Так, на практиці в Україні проекти регіонального розвитку (проекти соціально-економічного розвитку регіону) фінансуються за рахунок державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку” (зі змінами) затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [1].

Цим Порядком визначено механізм підготовки, проведення оцінки та конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. У Порядку надається визначення поняття “інвестиційна програма” та “інвестиційний проект” та зазначається принцип фінансування таких програм (проектів), а саме: “70 відсотків бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 30 відсотків бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш як 75 відсотків середнього показника по Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту навколишнього природного середовища” [1].

Як свідчать дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 2013 р., серед тих проектів, що отримали фінансування, більше 90 % склали інфраструктурні проекти (реконструкція чи будівництво: водопроводів, каналізації, газопроводів, закладів освіти у тому числі дошкільних, лікарень, житлових будинків, спортивних закладів тощо). Серед інших – проекти, які стосуються створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приросту або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей тощо. Так, у 2013 р. Державним бюджетом України на проекти регіонального розвитку було передбачено кошти в обсязі 987,5 млн грн, з яких 204,2 млн грн спрямовано на погашення кредиторської заборгованості минулих років [7].

Таким чином, аналіз проектів, що отримали фінансування із державного фонду регіонального розвитку, свідчить про те, що держава за рахунок фонду, у назві якого закладено концептуальну ідею “регіонального розвитку” (така якісна зміна стану, що породжує процес безперервного еволюціонування), на практиці вирішує накопичені роками проблеми у сфері житлово-комунального господарства. На відміну від досвіду ЄС, де напрямки регіонального розвитку зосереджені за принципом “тематичної концентрації” [11] (наукові дослідження та інновації; розвиток цифрових технологій та поліпшення інфраструктури; підтримка малого і середнього бізнесу; енергозберігаючі технології (зелена економіка), у вищезгаданій постанові Кабінету Міністрів України від 4 липня

2012 р. № 656 акцент ставиться, здебільш, саме на інфраструктурні проекти. Так, п'ять підпунктів з семи, визначених пунктом 4 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку – стосуються поліпшення житлово-комунального господарства, будівництва та розвитку інфраструктури, останні два пункти розмиті та невизначено торкаються питань “відповідності вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством” та “ефективності реалізації інвестиційної програми (проекту)”. Проекти регіонального розвитку не повинні бути однобокими та вирішувати лише питання модернізації житлово-комунального господарства, бо окрім якісного змуну стану ці проекти не породжують процес “безперервного еволюціонування”, тобто не породжують нових “точок” розвитку.

Якщо розглядати механізми формування та реалізації проектів регіонального розвитку як об'єкт державного управління, то головною метою створення державного фонду регіонального розвитку було прагнення забезпечити максимально прозорий та чіткий розподіл бюджетних коштів між регіонами. Для забезпечення прозорості розподілу коштів було впроваджено механізм, де законодавчо закріплено відсоток спрямованих у кожний регіон коштів. Таким чином, фонд регіонального розвитку не є міжбюджетним трансфертом, тобто субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам, а це мінімізує ризик “ручного керування” та тенденцію до диспропорцій і корупційних зловживань через інструмент маніпулювання субвенціями. Згідно з частиною 4 статі 24 Бюджетного кодексу України державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету та передбачається в обсязі не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [4]. Однак обсяг Фонду в 2012 р. становив 1641,5 млн грн або 0,509 % загального фонду проекту Державного бюджету України, у 2013 р. – 987,5 млн грн або 0,3 %. Тобто, пряма імперативна норма, закріплена у Бюджетному кодексі про те, що обсяг фонду має становити не менше 1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету на відповідний рік, не виконується.

Організаційно-правовий механізм формування PPP визначено постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку” та складається з двох етапів. Перший етап надає право регіонам самостійно, на основі конкурсного відбору визначити інвестиційні програми (проекти) регіонального розвитку. Далі проводять другий етап конкурсного відбору – в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, де утворюється конкурсна комісія, головою якої є міністр Мінекономрозвитку. За результатами конкурсного відбору, Мінекономрозвитку до першого серпня року, що передує плановому, подає в установленому порядку Кабінетові Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів з переліком відповідних

інвестиційних програм (проектів). Тобто Перелік програм і заходів, які фінансуватимуться коштом фонду регіонального розвитку, затверджується не законами України про державний бюджет на відповідний рік, а окремими урядовими розпорядженнями вже після прийняття держбюджету. Це створює передумови до зловживань шляхом внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України. Тому, якщо Мінекономрозвитку до першого серпня подає на затвердження до Кабінету Міністрів України готовий Перелік проектів, які пройшли конкурсну комісію, то останній може врахувати подану йому інформацію при складанні проекту Державного бюджету на наступний рік, прописавши цей Перелік окремим додатком до бюджету.

Мінімізувати ризики корупційних зловживань можливо за рахунок включення Переліку програм і заходів, які фінансуватимуться коштом державного фонду регіонального розвитку, окремим додатком до Законів України про державний бюджет на відповідний рік. Це дозволить зменшити зловживання при формуванні Переліку з боку Кабінету Міністрів України та місцевих органів влади та допоможе ефективно, рціонально та прозоро використовувати кошти державного фонду регіонального розвитку.

Аналізуючи додаток 2 постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку”, який містить Перелік документів, що подаються для участі в конкурсному відборі інвестиційних програм (проектів), які можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, можна зробити висновок про те що вимоги до PPP у цілому відповідають принципам project management, а саме – у стислому описі інвестиційної програми (проекту) обов’язково зазначаються: основні проблеми, що спричинили необхідність реалізації інвестиційної програми (проекту), та обґрунтування мети і доцільності їх реалізації, очікувані результати реалізації інвестиційної програми (проекту); територія, на якій буде реалізовано інвестиційну програму (проект); строк реалізації інвестиційної програми (проекту) (дата початку і дата завершення); наявність експертних висновків, погоджень, сертифікатів, документів дозвільного характеру; орієнтовний обсяг витрат (тис грн) для реалізації інвестиційної програми (проекту); обсяг використаних ресурсів, їх опис; ступінь будівельної готовності об’єкта; прогностні джерела фінансування, обґрунтування необхідності фінансування за бюджетні кошти; прогностні показники співфінансування інвестиційної програми (проекту) за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. У разі реалізації інвестиційної програми (проекту) міжрегіонального значення подається інформація про його спільне фінансування іншими заінтересованими сторонами; інноваційна спрямованість інвестиційної програми (проекту); вплив реалізації інвестиційної програми (проекту) на навколишнє природне середовище; відповідність інвестиційної програми (проекту) програмним і прогностним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, міста, району державним цільовим

програмам, а також пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною та регіональними стратегіями розвитку регіонів [1].

Таким чином, вимоги до ПРР мають загальні ознаки “проекту”, такі як: чітко визначена та обмежена в часі мета проекту; визначеність часу існування проекту (початок та кінець); бюджет проекту; обмеженість необхідних для реалізації проекту ресурсів; новизна (унікальність); комплексність; правове та організаційне забезпечення проекту; розмежування з іншими намірами та видами діяльності.

Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку, визначений у додатку 2 постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 “Питання державного фонду регіонального розвитку”, можна віднести до організаційно-правового механізму реалізації ПРР. Так, у Порядку визначаються: головний розпорядник бюджетних коштів, який затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік, визначає мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та відповідального виконавця бюджетної програми “Державний фонд регіонального розвитку” (код 3511460); спосіб фінансування програм (проектів); механізм уточнення розрахункового обсягу бюджетних коштів; механізм подання рішення про внесення змін до переліку інвестиційних програм (проектів); механізм здійснення видатків, пов’язаних з фінансуванням об’єктів капітального будівництва; спосіб відкриття рахунків, реєстрація, облік бюджетних зобов’язань в органах Державної казначейської служби України та проведення операцій з використання бюджетних коштів, а також відображення у первинному та бухгалтерському обліку отриманих оборотних і необоротних активів; спосіб здійснення закупівлі товарів, робіт та послуг; механізм надання інформації розпорядниками коштів про їх використання; механізм інформування Казначейства України про обсяги фінансування та касові видатки за рахунок бюджетних коштів; спосіб складення та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів. У цілому механізм надання коштів на реалізацію ПРР та контроль за їх використанням прописано доволі чітко. Але, що стосується саме реалізації проектів регіонального розвитку в Україні, принципи проектного менеджменту не втілюються повною мірою. Так, через брак коштів чи затримку їх перерахування та освоєння порушується такі головні принципи, як: послідовність реалізації *step-by-step*, час реалізації (початок та кінець) проекту, бюджет проекту (здороження через втрату часу) тощо.

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що існуючий організаційно-правовий механізм формування та реалізації проектів регіонального розвитку в Україні, що фінансуються за рахунок державного фонду регіонального розвитку, частково відповідає вимогам ефективного державного управління та викликам часу. Разом з тим, у ході дослідження було виявлено такі основні проблеми та обмеження у процесі формування та реалізації ПРР: проведення конкурсного відбору ПРР на другому етапі та

формування переліку проектів у Мінекономрозвитку створює передумови до корупційних зловживань, бо конкурсна комісія Мінекономрозвитку подає до подальшого розгляду до Мінекономрозвитку пропозиції, які формуються в перелік та подаються до КМУ; обсяг Фонду, що має становити не менше 1 % від прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету на відповідний рік, не виконується; концентрація ПРР лише на інфраструктурні проекти та розвиток житлово-комунального господарства; нестабільне державне фінансування ПРР, брак коштів чи затримка їх перерахування та освоєння; відсутність єдиної бази даних, яка б у режимі реального часу інформувала про стан реалізації проектів, які знаходяться в переліку фінансування фонду регіонального розвитку.

Перспективи подальших досліджень визначаються зазначеними проблемами й передбачають створення більш ефективного організаційно-правового механізму вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень щодо проектів регіонального розвитку.

#### Література:

1. Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 656 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 131. – 25 липня.

2. Про затвердження переліку інвестиційних програм (проектів), що фінансуються у 2013 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2013 р. № 508-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 125. – 16 липня.

3. Бурков В. Н. Как управлять проектами : Научно-практическое издание / В. Н. Бурков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ-ГЕО, 1997. – С. 7–8.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI ; редакція від 26.04.2014 р. на підставі 1210-18 [Електронний документ] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України. – Т. 5 : Територіальне управління ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 316–317.

6. Заренков В. А. Управление проектами : учебное пособие / В. А. Заренков. – 2-е изд. – М. : АВС, СПбГАСУ, 2010. – 312 с.

7. Інформація Мінрегіону щодо фінансування 160 соціально важливих для регіонів об'єктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.

8. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку : аналіт. доповідь / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2013. – С. 4–5.

9. Розробка та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [та ін.] ; за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.



10. Управление проектами в соответствии с ISO 21500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iso21500.ru>.

11. European Structural and Investment Funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

*Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.*

УДК 351

*Д. Е. ШАПОРЕНКО*

## **ФОРМУВАННЯ УМОВ СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ ПРАЦІ В РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМАХ**

*Визначено програмно-цільовий підхід до соціально-економічної трансформації господарств регіону як одного з основних шляхів підвищення ефективності управління регіональними чинниками розвитку ринку праці.*

**Ключові слова:** ринок праці, регіональні програми, соціально-економічний розвиток.

*A targeted program approach to the socio-economic transformation of regional economies is defined as being one of the basic ways to improve the efficiency of managing regional factors of labor market development.*

**Key words:** labor market, regional programs, socio-economic development.

Сучасна структура зайнятості в Київській області відображає структуру економіки, що склалася. Рішення про вибір тієї або іншої стратегії соціально-економічного розвитку і структурної перебудови господарства регіону спричинить і зміну початкової моделі зайнятості. Для ефективного вирішення гострих соціальних проблем регіону початкової моделі недостатньо. Потрібна модель середньострокова і перспективна та відповідні показники і нормативи тактичного і стратегічного розвитку. Це дозволить визначити пріоритети в напрямках розвитку господарства регіону, його базових галузей, ресурсах соціального руху регіону, поетапне інвестування коштів не лише для досягнення цілей “нижчого” – третього порядку, але і цілей другого порядку і головної мети.

Сьогодні, на жаль, усі сили і кошти спрямовані на потреби “нижчого порядку”, багато в чому відстрочені перспективні задачі в ім’я “виживання”, збереження мінімальних соціальних благ, часткової стабілізації, а не розвитку. Якщо ж орієнтуватися на цілі перспективного розвитку, то підхід має бути іншим. Для зниження соціальної напруженості в регіоні має бути розроблена не лише програма зайнятості. Вона повинна стати складовим елементом програми формування і розвитку ринку праці, у свою чергу, побудованої на