

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЦІЛЬОВОГО ПРОГРАМУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

*У статті наголошено, що найбільш активним методом регулювання ринкової економіки, інтеграції державних, колективних та індивідуальних інтересів і відносин, мобілізації зусиль для здійснення масштабних господарських проєктів, а також реалізації державної політики є програмування. З метою вдосконалення державного цільового програмування інвестиційного розвитку регіонів запропоновано при формуванні стратегічних програм інвестиційного розвитку регіонів України перенести акценти на врахування довгострокових тенденцій, що спостерігаються в структурі попиту і використовуваних ресурсів і полягають у поступовому зменшенні значущості фізичного та посиленні інформаційного капіталу.*

**Ключові слова:** програмування, цільові програми, державне регулювання, інвестиційний розвиток регіонів.

### I. Вступ

Найбільш активним методом регулювання ринкової економіки, інтеграції державних, колективних та індивідуальних інтересів і відносин, мобілізації зусиль для здійснення масштабних господарських проєктів, а також реалізації державної політики є програмування.

Важливість цього методу визначено в Законі України “Про державні цільові програми” від 2004 р. № 1621-IV. У розділі “Загальні положення” (ст. 3) наведено класифікацію державних цільових програм: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні. А в кінці цього пункту зазначено: “Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв’язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення” [12].

Дослідженню державного цільового програмування інвестиційного розвитку регіонів приділяли увагу вітчизняні вчені: С. Біла [2], В. Бондарчук [4], Л. Дідьківська [9], Л. Головка [9], Г. Фединяк [27], Л. Фединяк [27] та інші. За кордоном цими проблемами займалися: О. Білоусова [1], І. Гришина [7], І. Громико [8], Н. Дороніна [10; 11], Д. Лабін [16], В. Лісиця [17], М. Лукінська [18], Л. Новоселова [20], І. Сошников [24], О. Сухарев [25] та інші.

Аналіз наукових публікацій свідчить, що поряд із значною кількістю розробок з питань державного цільового програмування інвестиційного розвитку регіонів недостатньо уваги приділено обґрунтуванню напрямів удосконалення цього процесу.

### II. Постановка завдання

Мета статті – визначити напрями вдосконалення державного цільового програмування інвестиційного розвитку регіонів в Україні.

### III. Результати

Державні цільові програми повинні бути затверджені відповідними нормативними актами, видатки на їх фінансування мають бути передбачені в Законі України “Про Державний бюджет” на поточний рік у статті видатків головного розпорядника коштів. Крім цього, цільова програма повинна пройти громадське обговорення на етапі її концепції, державну експертизу та схвалення, конкурсний відбір виконавців програми та призначення її замовників.

Поруч із державними цільовими програмами існують бюджетні програми. Вони часто виступають узагальненими програмами, спрямованими на виділення коштів із бюджету, в межах яких можуть виконуватися державні цільові програми. Фінансування бюджетних і цільових програм затверджується щороку в Законі України “Про Державний бюджет” на поточний рік, що спричиняє нестабільне фінансування програм, пов’язане із затримками прийняття цього закону, а також можливими призупиненнями виконання програм.

Програмно-цільовий метод господарського і загалом територіального управління слугує одним з найбільш важливих засобів активного впливу держави на соціально-економічний розвиток регіонів, даючи змогу успішно вирішувати як поточні, так і стратегічні завдання. Так, згідно із Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” [14], Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 затверджена державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. [23], яка визначає меха-

нізм державного регулювання регіональних інвестиційних процесів, в основу якого покладено систему цілей у вигляді послідовного вирішення завдань стратегічного і поточного характеру.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”, визначена перша проблема – низька інвестиційна привабливість регіонів, яка по суті відображає, що концепція та програма державного розвитку інвестиційних процесів не дали відповіді на питання вирішення проблем України, що пов’язані з розвитком регіонів: “нерозвинена виробнича і соціальна інфраструктура; збільшення регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі між-регіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу” [23].

Забезпечення стійкої динаміки відтворювального процесу в регіонах країни є стратегічною метою управління на всіх рівнях державної влади і тісно пов’язане із стратегічними завданнями розвитку економіки країни – створенням привабливого інвестиційного клімату. Останній являє собою сукупність різних соціально-економічних, політичних, організаційно-правових і фінансових факторів, які визначають “силу тяжіння” чи “силу відштовхування”, і включення механізму “невидомої руки” (мотивації), що забезпечує довгострокове залучення інвестицій. Це тісно пов’язано з використанням як ринкових заходів (розвиток конкуренції, обмеження монополії, забезпечення можливості отримання прибутку від інвестування у виробництво, вільного руху капіталу між галузями та регіонами), так і заходів цілеспрямованого державного регулювання інвестиційної діяльності. Відповідно до ст. 5 Господарського кодексу України: “правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Здійснення державою економічної стратегії й тактики в сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних і правових умов, за яких суб’єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку. Суб’єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного й соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги й переваги в здійсненні господарської діяльності” [5].

Згідно з конституційними нормами України, Кабінет Міністрів України [15]: забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах співпраці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Основною формою реалізації державної політики є “розробка і реалізація загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку”.

На сьогодні складання та виконання державного бюджету здійснюються за програмно-цільовим методом, однак його застосування не є повномасштабним, оскільки використовуються лише окремі елементи програмно-цільового методу. У зв’язку з фрагментарністю нормативно-правового регулювання елементів програмно-цільового методу та слабкістю вимог щодо відповідальності керівників бюджетних установ за ефективність використання бюджетних коштів застосування цього методу на рівні державного бюджету є здебільшого формальним, що, у свою чергу, стримує якісне надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів.

Відповідно до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України” від 23.10.2000 р. № 1602-III, одним з додатків Державної програми є Перелік державних цільових програм, які планується виконувати наступного року з використанням коштів державного бюджету [6].

До 2007 р. в Україні спостерігалось стрімке зростання кількості програм. За відсутності чітких, обмежених за кількістю пріоритетів державної політики це призвело до того, що об’єктами програмного вирішення стали практично всі галузі господарства і сфери суспільного життя. Значного поширення набула практика лобювання вузьковідомчих і вузькокорпоративних інтересів. На той час в Україні, відповідно до прийнятих нормативно-правових актів, повинні були виконуватися понад 300 державних цільових програм, з яких тільки третина перебувала на стадії реалізації.

Водночас, існує чимало неузгоджених питань у виконанні та фінансуванні програм:

- витрати держбюджету на реалізацію державних цільових програм не пов’язані з можливостями бюджету впродовж усього терміну реалізації програм;
- більшість раніше ухвалених програмних документів не містять конкретних заходів і завдань, обсягів фінансування й оцінки можливих результатів їх реалізації, що унеможлиблює об’єктивний аналіз перебігу виконання й оцінку їхньої ефективності;
- здебільшого за виконання програм відповідають кілька органів виконавчої вла-

ди, відсутня дія координація виконання програм;

- існує недостатнє методологічне забезпечення оцінювання концепцій і проектів програм, експертних перевірок виконання програм і загалом системного методологічного підходу – від ініціювання програм до завершення їх реалізації.

Отже, уряд практично не має реальних важелів впливу на процес виконання програм. Основні причини цього такі:

- донедавна законодавча неврегульованість і відсутність єдиних підходів до процесу розроблення та виконання програм;
- поширена практика лобювання вузьководомчих і вузькокорпоративних інтересів. Це призвело до того, що нині об'єктами уваги програм стали практично всі галузі господарства і сфери суспільного життя. Характерна особливість – тенденція розробляти програму як підставу для формування видатків на численні бюджетні програми;
- виконання цілої низки споріднених програм, що мають аналогічні заходи і завдання. Існує також певна кількість програм, які дублюють функціональні обов'язки міністерств і відомств, тобто програми стають підставою для додаткового фінансування основних функцій цих органів за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів;
- неузгодженість чинного законодавства в суто програмному та бюджетному процесі щодо вирішення актуальних державних проблем. Згідно з Бюджетним кодексом, програми фінансуються в межах бюджетних програм, пріоритетність їх фінансування визначає розпорядник бюджетних коштів у межах граничних обсягів, затверджених Міністерством фінансів;
- велику частину програм розробляють і затверджують без урахування реальних можливостей їх фінансування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, тобто із самого початку вони нереальні. Проблеми, якими характеризується сфера державних цільових програм, а саме надмірна кількість програм та невідповідність значної їх частини вимогам положень Закону України "Про державні цільові програми" і Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. №106, створені багатьма урядами.

Щороку розроблялися і затверджувалися десятки нових програм, фінансування яких вимагало значних бюджетних коштів, причому відбувалося це не лише за ініціативи Кабінету Міністрів України, а й значною мірою на виконання доручень Верховної Ради

України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України.

З метою недопущення зростання кількості програм у складних для економіки країни умовах світової фінансової кризи уряд у листопаді 2008 р. прийняв рішення щодо тимчасового припинення (до стабілізації економічної ситуації в країні) підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до діючих цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1036) [22].

Інша проблема полягає в тому, що програми, прийняті до затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106) [21], не містять повної інформації щодо конкретних завдань і заходів з їх реалізації (термінів виконання, обсягів фінансування з розбивкою за джерелами, роками та виконавцями) й оцінки очікуваних результатів виконання програми.

У цілому низька інституційна спроможність та недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку регіонів (через обмеженість державних коштів) призводять до зниження економічної активності, посилення диспропорцій, загострення соціальних проблем.

#### IV. Висновки

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за доцільне при формуванні стратегічних програм інвестиційного розвитку регіонів України акценти перенести на врахування довгострокових тенденцій, що спостерігаються у структурі попиту і використовуваних ресурсів та полягають у поступовому зменшенні значущості фізичного та посиленні інформаційного капіталу. Це, зокрема, передбачає таке:

1. Звернути увагу на необхідність використовувати природні ресурси в регіонах країни таким чином, щоб не спричиняти їх прискорене вичерпання та порушення екологічного балансу.

2. Здійснювати комплексну реструктуризацію господарства індустріально розвинених регіонів у напрямі зниження енерго-, ресурсо-, еколого-, трудомісткості та зростання науко- й інформаційності виробництва.

3. Проводити більш жорстку екологічну політику.

4. Оптимізувати використання трудового потенціалу в регіонах.

5. Сприяти капіталізації природних, екологічних, ландшафтних, історико-культурних та інших надбань регіонів шляхом розвитку туристичної галузі.

6. Здійснювати територіальне розгалуження інститутів та елементів фінансової інфраструктури.

7. Удосконалити механізм регіональної бюджетної політики.

8. Продовжити розвиток базових соціально-політичних та економічних інституцій.

9. Розвивати в регіонах інформаційно-комунікаційні мережі, зокрема Інтернет.

#### Список використаної літератури

1. Белоусова О. Угрозы и риски при формировании инвестиционной политики государства / О. Белоусова // Инвестиции в России. – 2008. – № 8. – С. 22–30.
2. Біла С. Проблеми створення сприятливого інвестиційного клімату в процесі структурних перетворень економіки України / С. Біла // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 95–106.
3. Біла С.О. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір та ін. // Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2013. – 82 с.
4. Бондарчук В.Д. Функціонування механізмів державного управління інвестуванням інноваційної діяльності регіону // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 5. – С. 29–32.
5. Господарський кодекс України: за станом на 06.07.2010 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2003. – № 18. – С. 439–462.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 жовтня 2000 р. № 1602-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – С. 21.
7. Гришина И. Региональные приоритеты активизации частного инвестирования в России / И. Гришина // Инвестиции в России. – 2008. – № 7. – С. 3–9.
8. Громько И. Инвестиционный фонд: новые возможности для регионов / И. Громько, Е. Зусман // Корпоративный юрист. – 2008. – № 10. – С. 68.
9. Дідьківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідьківська, Л.С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
10. Доронина Н.Г. Международный договор как источник правового регулирования инвестиций / Н.Г. Доронина // Регулирование инвестиций в международном частном праве : материалы конференции (Москва, 30 октября 2007 г.). – М. : Юриспруденция, 2008. – С. 44–46.
11. Доронина Н.Г. Национальное законодательство и международное право как регуляторы иностранных инвестиций / Н.Г. Доронина // Цивилист : научно-практический журнал. – 2009. – № 2. – С. 23–25.
12. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – С. 13.
13. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 38.
14. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV : офіц. вид. / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – С. 96.
15. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : офіц. вид. / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – С. 68.
16. Лабин Д.К. Правовая природа отношений между иностранным инвестором и государством в соответствии с двусторонними инвестиционными соглашениями / Д.К. Лабин // Международное право. – 2008. – № 4 (36). – С. 33–34.
17. Лисица В. Правовое регулирование иностранных инвестиций в странах Северной и Южной Америки / В. Лисица // Инвестиции в России. – 2007. – № 7. – С. 12–18.
18. Лукинская М.П. Особенности регулирования инвестиционной деятельности в праве ЕС / М.П. Лукинская // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 5 (36). – С. 57–61.
19. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки України від 24 червня 2010 р. № 742. [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України. – Режим доступу: [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=148773&cat\\_id](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id).
20. Новоселова Л. Новейшие проблемы государственного регулирования инвестиционной сферы в КНР / Л. Новоселова // Российский экономический журнал. – 2007. – № 11–12. – С. 62–73.
21. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів від 31 січня 2007 р. № 106 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – С. 86.
22. Про деякі питання організації бюджетного процесу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1036 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 92. – С. 42.
23. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

24. Сошников И.В. Классификация инвестиций и формирование инвестиционного рынка в регионах России / И.В. Сошников // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 3. – С. 20–24.
25. Сухарев О. Государственное регулирование экономики: инвестиционные аспекты промышленной и региональной политики / О. Сухарев // Инвестиции в России. – 2006. – № 1. – С. 26–33.
26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 р.
- “Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм”: Указ Президента України від 22 червня 2009 р. № 474/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 47. – С. 11.
27. Фединак Г.С. Міжнародне приватне право: навч. посіб. / Г.С. Фединак, Л.С. Фединак. – 2-ге вид., допов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 416 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2013.

---

**Силукова С.М. Направления совершенствования государственного целевого программирования инвестиционного развития регионов**

*В статье отмечено, что наиболее активным методом регулирования рыночной экономики, интеграции государственных, коллективных и индивидуальных интересов и отношений, мобилизации усилий для осуществления масштабных хозяйственных проектов, а также реализации государственной политики выступает программирование. С целью усовершенствования государственного целевого программирования инвестиционного развития регионов предложено при формировании стратегических программ инвестиционного развития регионов Украины перенести акценты на учет долгосрочных тенденций, которые наблюдаются в структуре спроса и используемых ресурсов и заключаются в постепенном уменьшении значимости физического и усилении информационного капитала.*

**Ключевые слова:** программирование, целевые программы, государственное регулирование, инвестиционное развитие регионов.

**Silyukova S. Directions of improvement of state target programming investment development of regions**

*It is emphasized that the most active method of regulating the market economy, integration of state, collective and individual interests and relationships, mobilizing resources to implement scale economic projects, and implementation of public policy is programming.*

*Determined, that the program-target-oriented method of economic and general territorial management serves as one of the most important tool of the active influence of state on socio-economic regional development allowing successfully meet both current and strategic objectives.*

*The article emphasizes that because of fragmented legislative regulation of elements of the program-target-oriented method, and weakness of requirement to the responsibility of officials of budgetary institutions for the efficiency of expenditure of budgetary funds using this method at the state budget level is mostly formal, which restrain quality of providing of public services and the efficient expenditure of public funds.*

*Indicated that low institutional ability and insufficient financial security of local authorities and local governments to address problems of regional development (because of limited public funds) lead to decreasing of economic activity, increasing of disparities, exacerbation of social problems.*

*In order to improve state target-oriented programming of investment development of regions offered at the formation of strategic investment programs of development of regions of Ukraine move accents taking into account of long-term trends observed in the structure of demand and resources, which is used, and are in a gradual decrease in the importance of physical and strengthening of information capital. In particular, it provides: pay attention to the need to use natural resources in the regions so as not to cause their rapid exhaustion and violations of ecological balance; implement a complex restructuring of the economy of industrialized regions in direction of reducing energy, resource, environmental, labor and the growth of scientific and information capacity production; provide tough environmental policy; optimize the using of labor potential in regions; promote the capitalization of natural, ecological, landscape, historical and cultural and other acquisition of regions through the development of the tourism industry; perform spatial distribution of institutions and elements of financial infrastructure; improve the mechanism of regional budget policy.*

**Key words:** programming, target programs, state regulation, investment development of regions.