

С. Т. Пухир

## РОЛЬ НЕБЮДЖЕТНИХ МЕХАНІЗМІВ У СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

*Розглянуто основні небюджетні механізми щодо реалізації нової державної регіональної політики, зокрема, інвестиційні механізми, механізми державно-приватного партнерства та міжнародної технічної допомоги, визначено їх роль і зроблено спробу систематизації цих механізмів.*

**Ключові слова:** *інвестиційні механізми, кредитні механізми, державно-приватне партнерство, міжнародна технічна допомога.*

**Постановка проблеми.** У процесі формування засад нової регіональної політики, пошуку дієвих механізмів та інструментів мінімізації міжрегіональних диспропорцій, досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, насамперед, необхідно вдосконалити модель стимулювання розвитку територій на основі переходу від традиційно централізованого фінансування до багаторівневої моделі стимулювання економічного зростання одночасно на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Одночас не менш важливим є стимулювання широкомасштабного залучення небюджетних механізмів фінансування заходів щодо вирішення важливих для усього суспільства соціально-економічних проблем.

Більшість механізмів фінансування реалізації державної регіональної політики в Україні широко застосовуються на центральному, регіональному і місцевому рівнях та охоплені чинним українським законодавством. Однак сучасна практика їх застосування зазвичай є непорядкованою та безсистемною. Замість взаємодоповнення та забезпечення кумулятивного ефекту для економічного розвитку територій, застосування різних механізмів фінансування заходів щодо реалізації державної регіональної політики на місцях, вони часто нівелюють результати дії один одного.

Аналіз останніх досліджень. Зазначена проблематика була і залишається предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Так, серед вчених, праці яких присвячені розвитку теоретичних і методичних засад державної регіональної політики, слід відмітити: С. Білу, З. Варналія, С. Вовканича, Л. Гринів, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Ф. Заставного, В. Кравціва, Н. Мікулу, А. Мокія, В. Пилу, С. Романюка, Л. Семів, Д. Стеченка, М. Фащевського, Л. Чернюк, С. Шульц. Дослідженню фінансових механізмів забезпечення

© С. Т. Пухир, 2014

регіонального розвитку присвячені праці І. Алексєєва, Л. Буряка, В. Геєця, І. Вахович, М. Козоріз, А. Кузнєцової, І. Сторонянської, Г. Возняк. Серед досліджень небюджетних механізмів, зокрема державно-приватного партнерства, слід назвати О. Міщук, О. Моліна, С. Тринчука, Ф. Узунова, Л. Федулову, І. Чукаєва. Проте роль небюджетних механізмів у системі реалізації державної регіональної політики досліджена ще недостатньо.

Метою наукової статті є аналіз небюджетних механізмів у системі реалізації державної регіональної політики на державному та регіональному рівні, визначення ролі та систематизації цих механізмів.

Відповідно до чинного законодавства, небюджетні механізми, зважаючи на юридичну природу правовідносин, можна визначити як договірні, ринкові. Насамперед, до них належать: інвестиційні, кредитні механізми, механізми державно-приватного партнерства, міжнародна технічна допомога, а також найменш впливові – благодійна допомога та пожертви.

Водночас небюджетні механізми щодо залучення фінансових ресурсів для регіонального та місцевого економічного розвитку є диспозитивними, тобто їх застосування залежить від економічної активності та політичної волі влади всіх рівнів.

З одного боку, регіональні виконавчі органи та органи місцевого самоврядування реалізують свої владні повноваження через ухвалення рішень, проведення конкурсного відбору, встановлення адміністративних обмежень тощо; з іншого – виступають стороною договірних відносин, беруть на себе зобов'язання, поряд з суб'єктами господарювання чи інвесторами.

Розглядаючи питання щодо ролі небюджетних механізмів фінансування реалізації державної регіональної політики на рівні держави, регіонів та місцевого самоврядування, важливо класифікувати форми фінансування, суть механізмів та основні проблеми щодо їх застосування. У *табл. 1* автор подає систематизацію небюджетних механізмів фінансування регіонального розвитку, яку підготовлено з урахуванням підходів Центру громадської експертизи в рамках проекту МЕРМ [1].

Таблиця 1

**Система небюджетних механізмів фінансування регіонального розвитку**

Небюджетні механізми фінансування		
Форми фінансування	Суть механізмів	Основні проблеми щодо застосування
Інвестиційні механізми		
1. Прямі інвестиції українських суб'єктів господарювання	- участь інвесторів у створюваних підприємствах або придбання корпоративних прав діючих підприємств; - створення підприємств, що належать інвесторам; - реалізація спільних інвестиційних проектів	1. Декларативний характер у переважній більшості державних гарантій інвестиційної діяльності та захисту інвестицій

<b>Небюджетні механізми фінансування</b>		
<b>Форми фінансування</b>	<b>Суть механізмів</b>	<b>Основні проблеми щодо застосування</b>
2. Прямі іноземні інвестиції	- участь іноземних інвесторів у створюваних підприємствах або придбання корпоративних прав діючих підприємств; - створення підприємств, що належать іноземним інвесторам; - продаж іноземним інвесторам нерухомого або рухомого майна; - придбання прав на користування землею та використання природних ресурсів	2. Дуже складна процедура державної експертизи інвестиційних програм і проєктів.  3. Недосконалі механізми захисту корпоративних прав, прав інтелектуальної власності та інших майнових прав інвесторів
3. Інноваційна діяльність інвесторів (українських та іноземних)	-реалізація науково-технічних програм (довго-, середньо-, короткострокових); - розробка та впровадження нових ресурсозберігаючих технологій; - створення інноваційних продуктів	1.Зарегульована процедура впровадження та використання інноваційних продуктів. 2. Функціонування та використання коштів Державного інноваційного фонду є непрозорим. 3. Недосконалий механізм гарантування прав інтелектуальної власності на інновації
<b>Державно-приватне партнерство</b>		
1. Концесія	Концесійні платежі	1.Законодавством не встановлено цільового призначення концесійних платежів. 2. Звужений перелік сфер державно-приватного партнерства та відповідних договорів, що їх дозволено укладати в межах такого партнерства. 3. Законодавством запроваджено економічно необґрунтовані обмеження щодо певних умов укладання державно-приватного партнерства
2. Спільна діяльність	Кошти, отримані внаслідок спільної діяльності з приватним партнером	
3. Договори щодо державно-приватного партнерства	-виконання програм місцевого та регіонального розвитку; -інвестиції	
<b>Кредитні механізми</b>		
1. Позики фінансових установ	-кошти, одержані за договорами про позику; - застава, іпотека	1.Відсотки та штрафи за кредитними договорами для органів місцевого самоврядування встановлюються банками на рівні суб'єктів підприємницької діяльності.  2. Ускладнена процедура продажу чи надання в оренду комунального майна, переданого в заставу
2. Місцеві позики	-облігації місцевої позики	

Небюджетні механізми фінансування		
Форми фінансування	Суть механізмів	Основні проблеми щодо застосування
3. Кредити міжнародних фінансових установ	- кредитні кошти Світового банку; - кредитні кошти Європейського банку реконструкції та розвитку; - кредитні кошти інших міжнародних фінансових установ	1. Процес підготовки та погодження з центральними органами виконавчої влади пропозицій щодо отримання фінансових надходжень від міжнародних фінансових організацій є дуже ускладненим.  2. Існують адміністративні та бюрократичні перешкоди для одержання органами місцевого самоврядування та суб'єктами державно-приватного партнерства кредитів міжнародних фінансових установ у гривнях
Міжнародна технічна допомога		
Кошти та інші надходження в рамках міжнародної технічної допомоги	- грантові кошти; - кошти проєктів і програм міжнародної технічної допомоги; - майно, роботи, послуги, надані як міжнародна технічна допомога	Надання міжнародної технічної допомоги не врегульовано на законодавчому рівні
Благодійна допомога та пожертви		
1. Благодійна допомога	- кошти та майно, передані благодійними організаціями	Існують законодавчі обмеження щодо участі органів місцевого самоврядування в діяльності благодійних організацій
2. Дарунки, пожертви юридичних осіб та громадян	- кошти та майно, передані за договорами про дарування; - кошти та майно, передані як пожертва	Не створено податкових та адміністративних стимулів для тих осіб, які надають дарунки та пожертви на благо територіальної громади

У цій публікації частково охарактеризуємо лише окремі небюджетні механізми з констатацією основних проблем щодо застосування, зокрема: інвестиційні, державно-приватного партнерства та міжнародної фінансової і технічної допомоги.

Розглянемо роль прямих інвестицій, зокрема іноземних, як одного з найперспективніших механізмів фінансування реалізації пріоритетів і завдань у системі державної регіональної політики.

В узагальненому вигляді виділяють такі функції іноземних інвестицій [2, с. 44]:

- підвищення інвестиційного потенціалу країни;
- інтенсифікація факторів виробництва;
- посилення конкуренції на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- зміна вектора та інструментарію соціально-економічної політики;

- розвиток нових інституційних форм інвестиційного партнерства;
- підвищення добробуту населення;
- формування нової системи цінностей у населення;
- підвищення якості трудових ресурсів.

На нашу думку, зазначені функції як правило поєднуються. Адже вплив іноземних інвестицій: по-перше, доповнює внутрішні інвестиційні можливості; по-друге, сприяє технічному і технологічному удосконаленню виробництва та посиленню конкуренції, що позначається на підвищенні темпів зростання економіки на національному та регіональному рівнях; по-третє, що є найбільш актуальним на регіональному та місцевому рівнях, це залучення іноземних інвестицій для створення сучасних прогресивних видів очисних споруд, розробки передових технологій переробки побутових відходів, очищення водних та повітряних басейнів.

Ефективне залучення інвестицій, в т.ч. іноземних для реалізації заходів щодо розв'язання проблем, особливо в інфраструктурних сферах економіки, через розвиток фінансових механізмів державно-приватного партнерства є одним із провідних напрямів небюджетного фінансування регіонального розвитку.

Державно-приватне підприємство за своєю природою є розвитком традиційних механізмів взаємодії господарських взаємовідносин між державною владою і приватним сектором у цілях розробки, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури [3, с. 209] освіти, культури, збереження історичних пам'яток архітектури, заповідників і національних парків.

Державно-приватне партнерство, як важливий механізм фінансування регіонального та місцевого розвитку, попри значний потенціал та широке використання у міжнародній практиці (публічно-приватне партнерство) не набув поширення в Україні, через ряд системних проблем, більшість з яких пов'язана з тим, що держава у особі її органів влади не вміє співпрацювати з бізнесом, розглядаючи його виключно як джерело фінансових ресурсів [4, с. 102].

Закон України «Про державно-приватне партнерство», який запроваджено в жовтні 2010 року, визначає державно-приватне партнерство як засновану на довірчій основі співпрацю між державою, регіонами та органами місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами). Закон встановлює сфери для державно-приватного партнерства та обмежений перелік форм такого партнерства.

Водночас норми про державну підтримку мають декларативний та розмитий характер, а адміністративні процедури для приватних партнерів у пе-

реважній більшості вирізняються надмірною складністю [5, ст. 1, 4, 5, 18, 20 Закону].

Окрім цього, перешкодою у поширенні практики державно-приватного партнерства в Україні є низький рівень довіри приватних інвесторів до місцевих органів влади, зумовлений, насамперед, значною кількістю незреалізованих спільних проєктів. А також перешкодами для більш успішного застосування практики державно-приватного партнерства є незавершеність приватизації та нереформована система земельних відносин, що перешкоджає прозорому плануванню територій, наданню земельних ділянок та ефективному землекористуванню.

На думку автора, дуже актуальним є визначення основних завдань державної регіональної політики щодо реалізації механізмів державно-приватного партнерства у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, зокрема [6, с. 71]:

- вдосконалення відповідної нормативно-правової бази;
- методичне забезпечення реалізації пілотних проєктів у рамках державно-приватного партнерства (розроблення типового договору);
- створення консультативних центрів з питань державно-приватного партнерства на державному та регіональному рівнях, а також розбудова уповноважених регулюючих та адміністративних органів, відповідальних за впровадження державно-приватного партнерства в Україні, визначення функцій, ролей та обов'язків цих органів;
- створення діючої системи моніторингу проєктів, зокрема, інвестиційних, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства та контролю за їх реалізацією.

Однак, більш важливим є, наскільки будуть конкретизовані та зреалізовані заходи щодо реалізації цієї Стратегії та самих механізмів державно-приватного партнерства, адже без визначення безпосередніх виконавців, строків виконання, ресурсу і, насамперед, фінансового, а також очікуваних результатів, ці завдання залишаться деклараціями.

Серед небюджетних механізмів фінансування реалізації регіональної політики в Україні все більшої ваги набирає міжнародна фінансова та технічна допомога.

Україна активно співпрацює з Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК) та Багатостороннім агенством з гарантування інвестицій (БАГІ). За період 1992–2012 рр. загальна сума відкритих кредитних ліній для України на фінансування 116 проєктів і програм перевищила 7 млрд. дол. США (з яких використано 5,4 млрд дол.США) нині реалізується 12 інвестиційних проєктів на загальну суму 1,72 млрд дол. США [7, с. 68].

Важливо зазначити, що реалізуються ці проекти і програми в енергетичній сфері, агропромисловому комплексі, транспортному, державному, фінансовому секторах, що в свою чергу позначається і на регіональному розвитку та місцевій інфраструктурі.

Однак на ефективність співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) та використання міжнародної технічної допомоги (МТД) суттєво впливає невирішеність питання розроблення та ухвалення закону про зовнішню допомогу, який визначав би основні засади і правила залучення й використання ресурсів МФО та донорів міжнародної технічної допомоги, запроваджував би електронну систему моніторингу проектів МФО та міжнародної технічної допомоги, які реалізуються в Україні [7, с. 69]. Разом з цим, слід підкреслити, що ефективність і результативність міжнародної технічної допомоги залежить від системного спрямування цих коштів. А для цього треба:

- розробити та впроваджувати національну стратегію розвитку держави, довгострокового та цілісного бачення пріоритетів розвитку країни;
- забезпечити узгодженість та відповідальність усіх учасників: влади всіх рівнів, громадскості, бізнесу, донорів, міжнародних організацій за втілення в життя національної стратегії розвитку та забезпечити вирішальну роль країни в координації програм фінансової та технічної допомоги;
- запровадити системний підхід щодо надання методичної допомоги у розробленні, сприянні відбору та підтримці інвестиційних проектів для забезпечення спільного фінансування міжнародними фінансовими організаціями і донорами, реалізація яких матиме стратегічне значення для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів.

### **Висновки**

В умовах поглиблення ринкових процесів в економіці держави та її регіонів підвищується роль небюджетних механізмів фінансування саме регіонального розвитку. Серед яких домінує місце займають інвестиційні механізми, механізми державно-приватного партнерства, кредитні механізми позики та міжнародної технічної допомоги.

На ефективність залучення небюджетних механізмів суттєво впливає недосконале чинне законодавство в Україні, низька готовність сторін учасниць до ефективної і взаємовигідної співпраці та існуюча ментальність державних службовців на всіх рівнях влади та органів місцевого самоврядування, а також бізнесу.

### **Список використаних джерел**

1. Брода М. Методи та механізми фінансування місцевого економічного розвитку / М. Брода, А. Бінкул, К. Рубаневський // Проект «Місцевий економічний розвиток міст України». – К., 2013. – 105 с.

2. Богдан І. В. Переваги та ризики участі іноземних інвесторів у проектах публічно-приватного партнерства / І. В. Богдан // Економіка і прогнозування. – 2013. – № 2. – С. 43–54.
3. Тринчук С. В. Державно-приватне партнерство – теоретичне осмислення феномену / С. В. Тринчук // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 208–210.
4. Карпатський регіон: актуальні проблеми та перспективи розвитку: Монографія: У 8 т. / НАН України. Інститут регіональних досліджень; наук. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2013. – Т. 6: Фінансовий потенціал / відп. ред. І. З. Сторонянська. – 2013. – 300 с. – (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
5. Про державно-приватне партнерство. Закон України від 01.07.2010 р. № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.2.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploafas/2013/05/nsrdu2020/pdf>.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576 с.
8. Узунов Ф. В. Необхідність партнерства бізнесу і влади на регіональному рівні / Ф. В. Узунов // Економіка та держава. – 2013. – № 11. – С. 116–118.
9. Чукаєва І. К. Державно-приватне партнерство у реалізації проектів енергетичної інфраструктури / І. К. Чукаєва, Л. Г. Бган // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 4. – С. 46–53.

**Пухир С. Т.**

***Роль небюджетных механизмов в системе реализации государственной региональной политики***

*Рассмотрено основные небюджетные механизмы реализации новой государственной региональной политики. Среди них инвестиционные механизмы, механизмы государственно-частного партнерства и международной технической помощи, определена их роль, а также проведено систематизацию этих механизмов.*

**Ключевые слова:** *инвестиционные механизмы, кредитные механизмы, государственно-частное партнерство, международная техническая помощь.*

**Pukhyr S. T.**

***The role of non-budgetary mechanisms in the system of implementing State Regional Policy***

*The article deals with the basic non-budget mechanisms on implementing new state and regional policy, particularly investment tools, mechanisms of public and private partnerships and international technical assistance, their role as well as attempt is made to systematize these mechanisms.*

**Key words:** *investment tools, credit arrangements, public- private partnerships, international technical assistance.*

Пухир Світлана Тимофіївна – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії ЛІБС, докторант Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ).