

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДУКОВ Дмитро Федорович

УДК УДК 351.72+353.2+330.322.5

ДИСЕРТАЦІЯ
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Д.Ф. Дуков

Науковий керівник

Горячук Валерій Федорович,
д.е.н., ст.н.с.

Одеса – 2018

АНОТАЦІЯ

Дуков Д.Ф. Напрями удосконалення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління (07 - Управління та адміністрування). – Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, Одеса, 2018.

В роботі на основі системного аналізу запропоновано концептуальні засади комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, ядром якого є механізм управління процесом реалізації угодою щодо регіонального розвитку, а низка інвестиційних інструментів його доповнюють та діють у рамках основних напрямів угоди. Цей механізм базується на принципах субсидіарності, цілеспрямованості, результативності, взаємного доповнення, відсутності дублювання; відповідності пріоритетам державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку, визначенні цілей (економічна, соціальна, екологічна); врахуванні зарубіжного досвіду; наявності незалежної системи моніторингу, контролю та оцінювання результативності; врахуванні впливу зовнішнього інституційного середовища та процесу децентралізації влади; кореляції з процесом децентралізації влади. Таке бачення комплексного механізму може бути використано при розробці стратегічних та програмних документів, спрямованих на зменшення диференціації регіонів за рівнем економічного розвитку, покращення

інвестиційної привабливості регіонів, зростання інвестицій у регіональний розвиток.

На основі застосування методичного підходу, що базується на структуруванні існуючих визначень, запропоновано поняття «механізм державного управління» визначати як штучно створену систему, що складається з органів державної влади, які за допомогою низки інших елементів системи (функцій, методів, інструментів, норм, принципів, стимулів, заходів та ресурсів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління, та утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність. Таке визначення, по-перше, відображає комплексне бачення цього явища на відміну від тих, що висвітлюють лише окремі його аспекти, і, по-друге, може слугувати основою для визначення понять, що є видом (підкласом) поняття «механізм державного управління».

Шляхом виокремлення видових понять «інвестиції», «регіональний розвиток», співставлення їх сутності із запропонованим визначенням поняття «механізм державного управління», обґрунтовано, що під «механізмом державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» розумітимемо штучно створену систему, що складається з суб'єктів управління (органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою), що за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів з метою зростання валового регіонального продукту, підвищення якості життя населення та збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання його ресурсів. Така система утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем (податкова,

грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи), від стану якого залежить її ефективність.

Спираючись на узагальнене визначення поняття «механізм державного управління» запропоновано авторське бачення структури цього механізму. Для цього використано узагальнене визначення поняття «механізм державного управління», відповідно до якого основними складовими є цілі, функції, суб'єкти управління, методи (способи), інструменти, норми, принципи, стимули та ресурси.

На основі узагальненої структури механізму державного управління сформульовано методичний підхід до його побудови. Він передбачає низку послідовних взаємопов'язаних етапів, що можна відобразити у вигляді алгоритму: визначення цілей механізму; на основі визначених цілей – визначення функцій; для кожної функції – методів її реалізації; для кожного методу – відповідних інструментів; для кожної функції визначення суб'єктів, які забезпечують за її здійснення; для функцій та суб'єктів – норм (правил), що встановлюють рамки здійснення перших та діяльності других; визначення необхідних ресурсів для здійснення функцій механізму. Визначені узагальнена структура механізму державного управління та методичний підхід до її побудови можуть бути конкретизовані в залежності від особливостей сфери застосування механізму.

Розвинено класифікацію механізмів державного управління, яка на відміну від існуючих є трьохаспектною і побудована на основі таких ознак: функціональне призначення, рівень впливу, характер впливу. Вона забезпечує комплексне уявлення про механізми державного управління та систематизацію їх видів (підкласів). В рамках цієї класифікації механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є видом (підкласом) регіональних економічних механізмів прямого впливу.

Аналіз засад нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в контексті європейського вибору України показав, що існує потреба в більш широкому розумінні депресивних територій, у визначені різних типів таких територій і відповідно різних механізмів їх розвитку. Тому доцільно поділити сферу застосування механізму управління угодами щодо регіонального розвитку та механізму управління програмами подолання стану депресивності території. Перший діє на рівні регіону, а другий застосовується на субрегіональному рівні. Такий поділ дозволить зробити більш гнучкою систему механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

Наслідком європейського вибору України є необхідність адаптації національного законодавства до європейських вимог. У відповідності з цим запропоновано зміни до нормативно-правової бази, спрямованні на створення сприятливого інституціонального середовища для складових комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в частині: уточнення мети регіональної політики України в контексті європейського вибору; розмежуванням сфер застосування угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території, передачі повноважень щодо розробки та прийняття останніх на регіональний рівень; критеріїв визначення депресивних регіонів та субрегіонів; визначення критеріїв розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, а також між депресивними регіонами; визначення обсягів фінансування угод щодо регіонального розвитку та норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з державного фонду регіонального розвитку.

Практика використання діючої в Україні системи оцінювання бюджетних програм свідчить про недостатню увагу до оцінювання

ефективності програм, має місце схильність оцінювати те, що можна замість того, що потрібно. Дані про процеси, що відбуваються, використовуються більше для звітності, ніж для прийняття рішень. Не має єдиного органу виконавчої влади, який централізовано забезпечує незалежне зовнішнє оцінювання бюджетних програм. Існуюча нормативна база системи оцінювання бюджетних програм в Україні не забезпечує можливість їх інтегральної оцінки, не передбачає здійснення оцінювання зв'язку між цілями програми та цілями стратегії економічного та соціального розвитку регіону, не передбачає оцінювання якості планування та управління бюджетними програмами; не дозволяє здійснювати порівняльну оцінку бюджетних програм з різних видів діяльності, не передбачає реальний механізми зниження рівня фінансування неефективних програм та його збільшення для ефективних програм.

Запропоновано методичний підхід до комплексного оцінювання регіональних цільових програм, який забезпечує: здійснення їх інтегральної оцінки; оцінювання зв'язку цілей програми та пріоритетів стратегії розвитку регіону; ранжування та порівняння програм незалежно від сфери діяльності, де вони здійснюються; широке використання експертних оцінок; перехід від великої кількості результативних показників до обмеженої кількості базових (ключових) показників; оцінювання програм на етапі їх планування, в процесі реалізації та після завершення. Запропоновано методику оцінювання програм, яка може бути використана в процесі прийняття управлінських рішень при розробці та прийнятті програм, при внесенні змін в них в процесі реалізації та їх припиненні, що сприятиме оптимізації розподілу бюджетних коштів і підвищенню ефективності їх використання.

Ключові слова: механізм державного управління, інвестиції, регіональний розвиток, комплексний, структура, класифікація,

європейський досвід, регіон, мета, критерій, регіональні цільові програми, оцінка.

ABSTRACT

Dukov D.F. Directions of improvement of mechanisms of public administration of investments in regional development. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration. Speciality 25.00.02 «Mechanisms of Public Administration» (07 - Management and Administration). - Odessa Regional Institute of Public Administration of the NAPA under the President of Ukraine. - Odessa, 2018.

Based on system analysis, the research proposes conceptual principles of an integrated public administration mechanism for managing investments into regional development, the core of which is a mechanism for managing the implementation process of the regional development agreement complemented with a number of investment tools acting within the main agreement areas. This mechanism is based on the principles of subsidiarity, determination, efficiency, mutual complementarity, lack of duplication, compliance with the priorities of the state regional development strategy of and local development strategy, definition of goals (economic, social, environmental), taking into account foreign experience, availability of an independent monitoring, control and evaluation system, taking into account the influence of the external institutional environment and the power decentralization process, correlation with the process of power decentralization. Such a vision of an integrated mechanism can be used in developing strategic and program documents aimed at reducing differentiation of regions in terms of economic development,

improvement of regions investment attractiveness, and increasing investments into regional development.

Based on the methodological approach founded on structuring of existing definitions, it has been proposed to consider the concept of «public management mechanism» as an artificially created system consisting of public authorities that, with the help of a number of other elements of the system (functions, methods, tools, norms, principles, incentives, measures and resources) provide an influence on the object of management for the achievement of certain public administration goals, and form the unity (interconnection) with the external institutional environment the state of which influences its effectiveness. Firstly, such a definition reflects the complex vision of this phenomenon, in contrast to those that cover only its individual aspects, and, secondly, it can serve as the basis for defining the concepts that are a kind (subclass) of the notion of «public management mechanism».

By distinguishing the specific concepts of «investment», «regional development» and, comparing their essence with the proposed definition of the «public management mechanism» concept, it has been substantiated that «public management mechanism for investments into regional development» can be considered as an artificially created system consisting of management actors (bodies of executive power with the possibility of involving local governments and private enterprises with the consent) that invest into budget funds through a number of functions, methods, tools, norms, principles and the measures in order to increase the gross regional product, improve the quality of life of the population and preserve the natural environment and rational use of its resources. Such a system forms the unity (interconnection) with the external institutional environment (tax, monetary, antimonopoly, and other systems) whose state influences the system effectiveness.

Based on the general definition of the «public management mechanism» concept, author's vision of the structure of this mechanism has been proposed.

For this purpose a generalized definition of the «public management mechanism» concept is used, according to which the main components are the goals, functions, subjects of management, methods (ways), tools, norms, principles, incentives and resources.

On the basis of the generalized structure of the public management mechanism, a methodical approach to its construction has been formulated. It involves a series of successive interrelated steps that can be displayed in the form of an algorithm: the definition of the mechanism objectives; on the basis of specified goals - definition of functions; for each function - the methods of its implementation; for each method - appropriate tools; for each function - definition of the entities that ensure its implementation; for functions and subjects - norms (rules) that establish the framework for the implementation of the first and the activities of others; determination of the resources necessary for implementation of the mechanism functions. The defined general structure of the public management mechanism and the methodical approach to its construction can be specified depending on the specifics of the scope of the mechanism application.

A classification of public management mechanisms has been developed, which, unlike existing ones, is three-dimensional and is based on the following features: functional purpose, level of influence, nature of influence. It provides a comprehensive view of the public management mechanisms and the systematization of their types (subclasses). Within this classification, the mechanism of public management of investments into regional development is a kind (subclass) of regional direct influence economic mechanisms.

The analysis of the fundamentals of normative and legal framework for supporting the integrated public management mechanism for investments into regional development in the context of the European choice of Ukraine has shown that there is a need for a broader understanding of depressed territories, for definition of different types of such territories and, accordingly, different

mechanisms for their development. Therefore, it is advisable to share the scope of application of the mechanism for managing agreements on regional development and the mechanism for managing programs to overcome the state of depression of the territory. The first acts at the level of the region, and the second one is applied at the subregional level. Such a division will allow for a more flexible system of public management mechanisms for controlling investments into regional development.

The consequence of Ukraine's European choice is the need to adapt national legislation to European requirements. In accordance with this, changes to the regulatory framework have been proposed aimed at creating a favourable institutional environment for the elements of integrated public management mechanism for investments into regional development in terms of: clarification of Ukraine's regional policy goal in the context of European choice; the delineation of the scope of agreements on regional development and programs to overcome the state of depression of the territory, transfer of powers to develop and adopt the latter at the regional level; criteria for determining depressive regions and subregions; defining criteria for allocating funds among depressive and other regions, as well as among depressed regions; determination of financing amounts for regional development agreements and norms for co-financing from local budgets of programs and projects funded by the State Fund for Regional Development.

The practice of using the current system of appraisal of budget programs in Ukraine shows a lack of attention to appraisal of the effectiveness of programs, there is a tendency to evaluate what can be done instead of what is needed. Data about ongoing processes are used more for reporting than for decision-making. There is no single executive body to provide independent and comprehensive external evaluation of budget programs. The existing regulatory framework for evaluating budget programs in Ukraine does not provide an opportunity for their integrated assessment; it

does not include assessment of the relationship between program objectives and the objectives of the regional economic and social development strategy; it does not include assessment of the quality of planning and management of budget programs; does not allow to carry out a comparative assessment of budget programs for different types of activities, does not provide real mechanisms for reducing the level of funding inefficient programs and its increase for effective programs.

The methodical approach to complex evaluation of regional target programs has been offered, which provides: implementation of their integral assessment; assessment of the connection between program objectives and priorities of the regional development strategy; ranking and comparing programs irrespective of the field of activity where they are carried out; widespread use of expert assessments; the transition from a large number of productive indicators to a limited number of basic (key) indicators; appraisal of programs at the planning stage, in the process of implementation and after completion. A methodology for evaluation of programs has been proposed that can be used in the process of making managerial decisions in the development and adoption of programs, with changes made during their implementation and their termination, which will facilitate the optimization of the distribution of budget funds and increase the efficiency of their application.

Key words: mechanism of state management, investment, regional development, complex, structure, classification, European experience, region, purpose, criterion, regional target programs, estimation.

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інструменти регіонального економічного розвитку. *Державне будівництво*: зб. наук. праць. Харків, 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_11.

2. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф., Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону. *Економіка: реалії часу*. Одеса, 2014. № 6 (16). С. 155–159. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2014_6_24.

3. Горячук, Д.Ф., Дуков Д.Ф. Державний фонд регіонального розвитку України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 74–78.

4. Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення державної регіональної політики України в контексті європейського вибору. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 17. С. 108–118. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-17.pdf>.

5. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2015. Вип. 1. С. 39–47.

6. Дуков Д.Ф. Багатоаспектна класифікація механізмів державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 2 (66). С. 55–58.

7. Дуков Д.Ф. Концептуальна модель системи інвестиційних механізмів державного управління регіональним розвитком. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (68). С. 78–83.

8. Дуков Д.Ф. Структура механізмів державного управління та методичний підхід до її формування. Ефективність державного

управління: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 1-2(1). С. 229–236. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2\(1\)__28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2(1)__28).

9. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державна регіональна політика та угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського вибору. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2016. Вип. 1 (52). С. 166–170.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

10. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2014 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 108–112.

11. Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів України в контексті європейського досвіду. *Становлення публічного адміністрування в Україні*: матеріали VI Всеук. міжвузівська конференція студентів та молодих учених (Дніпропетровськ, 24 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ, 2015. С. 45–47.

12. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Публічне управління: стратегія реформ 2020*: матеріали XV міжнар. наук. конгресу (Харків, 23 квіт. 2015 р.). Харків: Вид-во: ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 77–79.

13. Дуков Д.Ф. Шляхи удосконалення інституціонального забезпечення угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського досвіду. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 квітня 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–118.

14. Дуков Д.Ф. Програми подолання стану депресивності території як інструмент регіонального розвитку. *Соціально-економічний розвиток*

регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 трав. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 37–39.

15. Дуков Д.Ф. Угоди регіонального розвитку та європейський досвід. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за між нар.участю, присвячену 20-річчю утворення ОРІДУ НАДУ при Президентові України (Одеса, 29–30 жов. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 182–184.

16. Дуков Д.Ф. Класифікація механізмів державного управління. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–121.

17. Дуков Д.Ф. Методичні засади формування структури механізмів державного управління. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 28 квіт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 27–29.

18. Дуков Д.Ф. Аналіз системи оцінки бюджетних програм в Україні. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти*: матеріали наук.-практ. конф.(Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 47–50.

19. Горячук В.В., Дуков Д.Ф. Система інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (Одеса, 27 жовтня 2017 р.). Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2017. С.64–65.

*Опубліковані праці, які додатково відображають наукові
результати дисертації*

20. Інвестиційно-інноваційний розвиток регіонів Українського Причорномор'я: монографія; за наук. ред. Буркинського Б.В ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2016. 509 с.

21. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Методичні підходи до оцінки бюджетних програм та шляхи їх удосконалення. *Економічні інновації*. Одеса, 2016. Вип. 61. С. 71–84.

22. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. *Економічні інновації*. Одеса, 2017. Вип. 65. С. 47–55.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	18
ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	29
1.1. Поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток»: суть та змістовне наповнення	29
1.2. Структура та складові механізму державного управління, методичний підхід до його формування	46
1.3. Концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток	67
Висновки до розділу 1	88
РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СКЛАДОВИХ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ	90
2.1. Нормативно-правове забезпечення механізму управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку	92
2.2. Механізм управління процесом реалізації програм подолання стану депресивності території та шляхи удосконалення його нормативно-правового забезпечення	115
2.3. Державний фонд регіонального розвитку України та вади його законодавчого забезпечення	125
Висновки до розділу 2	143
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ ЯК СКЛАДОВОЇ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК	145

3.1. Зарубіжний досвід оцінювання бюджетних програм	145
3.2. Система оцінювання регіональних цільових програм в Україні	171
3.3. Методичні засади удосконалення системи оцінювання регіональних цільових програм в Україні та методика їх інтегральної оцінки	190
Висновки до розділу 3	207
ВИСНОВКИ	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	215
ДОДАТКИ	238

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРП	Валовий регіональний продукт
ДФРР	Державний фонд регіонального розвитку
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
МДУ	Механізм державного управління
Мінрегіон	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Мінфін	Міністерство фінансів України
НАН України	Національна академія наук України
PART	Program Assessment Rating Tool

ВСТУП

Актуальність теми. Трансформації, що відбувалися в економіці та системі державного управління України за роки незалежності, призвели до низки негативних наслідків у сфері регіонального розвитку. Перш за все, це збільшення питомої ваги депресивних регіонів з 24 % до 60 %, зменшення валового регіонального продукту на душу населення (менше 70 % від рівня 1991 року), формування неефективної системи управління регіональним розвитком, погіршення інвестиційної привабливості регіонів, зростання складності процедури залучення інвестицій у регіональний розвиток.

Для досягнення основних цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. (зменшення диференціації регіонів за рівнем економічного розвитку, реформування системи державного управління регіональним розвитком, підвищення конкурентоспроможності регіонів) вкрай важливим є стимулювання інвестицій в економічний розвиток регіонів країни та підвищення ефективності їх використання. Інвестиційні інструменти реалізації стратегії (угоди щодо регіонального розвитку, державні програми подолання депресивності окремих територій, державні програми розвитку транскордонного співробітництва, державні цільові програми в окремих сферах соціально-економічного розвитку, державні цільові програми розвитку окремих територій та інші) не стали комплексною дієвою системою, не завжди використовуються, а нормативно-правове забезпечення не відповідає європейським стандартам. Усе це потребує чіткого обґрунтування науково-методичних підходів і рекомендації щодо формування комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

В основу дисертаційної роботи покладено наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували теоретичні та прикладні аспекти механізмів державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булєєва, Ю. Древаля, М. Корецького, О. Коротич, О. Кравченка, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Одінцової, Л. Приходченко, О. Радченка, Р. Рудніцької, Ю. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова та ін. Питання державного регулювання регіонального розвитку та механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток досліджені в працях А. Ахламова, Т. Безверхнюк, І. Дегтярьової, М. Іжі, В. Керецмана, В. Мартиненка, М. Миколайчука, С. Романюка, В. Реута, В. Чужикова та багатьох інших відомих науковців.

Незважаючи на ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, вітчизняними вченими недостатньо уваги приділялось формуванню комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та його нормативно-правового забезпечення в контексті європейського досвіду. Це визначило тему, наукову і практичну спрямованість, структурну побудову і зміст дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження було виконано відповідно до планів науково-дослідних робіт Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Реформування публічного управління шляхом забезпечення децентралізації, субсидіарності та самодостатності» (номер держреєстрації 0116U005139), у рамках якої автором розроблено пропозиції щодо критеріїв визначення депресивних територій та розмежування сфер застосування механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток; а також Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України за темою: «Вплив інвестиційно-інноваційної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку

Українського Причорномор'я» (номер держреєстрації 0114U004455), де автором надано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів та інструментів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та розроблено методичні засади оцінювання регіональних цільових програм в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування підходів та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток України, застосування яких сприятиме підвищенню ефективності системи державного управління регіональним розвитком, зменшенню диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку та підвищенню конкурентоспроможності регіонів.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі дослідницькі *завдання*:

- здійснити аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток», розкрити суть та змістовне наповнення;
- дослідити структуру та складові механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, визначити методичний підхід до його формування;
- систематизувати класифікації механізмів державного управління та запропонувати концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток;
- проаналізувати засади нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток у контексті європейського вибору України;

- проаналізувати зарубіжний досвід оцінювання бюджетних програм та стан вітчизняної системи оцінювання регіональних цільових програм;
- запропонувати шляхи вдосконалення системи оцінювання регіональних цільових програм.

Об'єкт дослідження – державне управління інвестиціями в регіональний розвиток.

Предмет дослідження – теоретичні засади та прикладні аспекти вдосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є фундаментальні положення теорії державного управління та напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених із питань механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

У дисертації використано такі методи: семантичного аналізу і синтезу – при визначенні поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток»; абстрактно-логічний – при побудові схеми загальної структури механізму державного управління; систематизації – при розробці трьохаспектної класифікації механізмів державного управління; формалізації – для опису функціональної структури процесу розробки угоди щодо регіонального розвитку; системного аналізу – при розробці концептуальних засад бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток; статистичного аналізу – при дослідженні динаміки кількості депресивних регіонів в Україні; математичного моделювання – при визначенні критерію депресивних регіонів; історичний та порівняльний аналіз – при дослідженні систем оцінювання бюджетних програм у зарубіжних країнах; експертних оцінок та узагальнення – при розробці методики інтегральної оцінки регіональних цільових програм.

Інформаційними джерелами дослідження стали закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правові документи міністерств України, програмні документи державних органів України, матеріали Державного комітету статистики України, монографії та статті вітчизняних і зарубіжних авторів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному узагальненні і системному розв'язанні наукового завдання – розробки теоретичних та прикладних засад удосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційної роботи, які характеризують її наукову новизну, такі:

у перше:

– обґрунтовано підхід до формування комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, основними складовими якого є: 1) принципи – цілеспрямованості, субсидіарності, результативності, взаємодоповнення, відсутності дублювання функцій, відповідності пріоритетам державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, інноваційності, урахування зарубіжного та вітчизняного досвіду, поєднання внутрішнього та незалежного зовнішнього оцінювання, врахування впливу зовнішнього інституціонального середовища і процесів децентралізації влади та ін.; 2) угоди щодо регіонального розвитку як рамкові правові інструменти для державної інвестиційної політики; 3) правові, організаційні, інформаційні та інші інструменти й заходи, що забезпечують інвестиційний процес у рамках укладеної угоди регіонального розвитку;

удосконалено:

– методичний підхід до оцінювання регіональних цільових програм, що передбачає здійснення їх оцінювання на дворівневій основі: на нижньому рівні окремих заходів програми на основі результативних показників; на верхньому рівні – інтегральну оцінку на основі експертних оцінок базових (ключових) показників; цей підхід сприятиме спрямуванню зусиль не на другорядні, а на головні результати інвестиційної діяльності;

– спосіб побудови механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, що на відміну від традиційного для України переважаючого субординаційного способу, характеризується посиленням реординаційно-координаційних відносин усіх суб'єктів інвестиційного процесу й передбачає визначення уповноваженими органами функцій та інтересів публічних і приватних суб'єктів інвестування, узгодження спільних та інституційних цілей та завдань, обсягів інвестицій, умов інвестування в рамках стратегій та програм регіонального розвитку й подальшу формалізацію узгоджених дій та ресурсного забезпечення в планах реалізації цих програм і стратегій;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-термінологічний апарат науки «Державне управління», зокрема запропоновано визначення понять: «механізм державного управління» шляхом структурування наявних його дефініцій (виділення родового поняття та істотних ознак), подальшого формування узагальнених родового поняття та істотних ознак, наступного синтезу узагальненого визначення; «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток», в якому акцент зроблено на визначенні його мети, основних складових та зв'язків між ними, єдності (взаємозв'язку) із зовнішнім інституційним середовищем;

– засади нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в частині: розмежування рівнів та сфер застосування його інструментів на основі принципу субсидіарності; формування системи критеріїв виділення депресивних регіонів та субрегіонів; визначення обсягів фінансування угод щодо регіонального розвитку; розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, а також між депресивними регіонами; уточнення мети регіональної політики України в контексті європейського вибору; диференціації норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку;

– класифікація механізмів державного управління, що на відміну від наявних є трьохаспектною та побудована на основі таких ознак: функціональне призначення, рівень впливу, характер впливу, що забезпечує базове уявлення про державні інвестиції та особливості їх здійснення.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та забезпечують методичне підґрунтя для вдосконалення законодавчої бази формування та функціонування комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, оцінювання цільових регіональних програм, ефективного впровадження досвіду Європейського Союзу у сфері регіональної політики, розробки навчальних курсів із питань регіонального розвитку та європейської інтеграції.

Результати дослідження були використані в роботі:

– Верховної ради України при підготовці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної регіональної політики в контексті європейського вибору

України». Зокрема пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток (довідка від народного депутата України С. Фаєрмарка від 06 жовтня 2016 р.);

– Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України при проведенні наукових досліджень із питань оцінки впливу інвестиційно-інноваційної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я. Зокрема методичні розробки інтегральної оцінки регіональних цільових програм та практичні рекомендації щодо впровадження європейського досвіду здійснення регіональної політики та підвищення ефективності державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку (довідка від 19.07.2016 № 9/308);

– Управління підвищення кваліфікації кадрів Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України при проведенні семінарів та «круглих столів» із питань інноваційно-інвестиційної діяльності та бюджетного процесу. Зокрема пропозиції щодо законодавчо-нормативного забезпечення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та методичні засади комплексної системи оцінювання регіональних цільових програм (довідка від 13.02.2017 № 01/13/93);

– Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України при підготовці лекцій, методичних та практичних матеріалів з дисципліни «Внутрішній ринок Європейського Союзу та міжнародна економічна інтеграція». Зокрема: теоретичні та методичні розробки щодо впровадження досвіду ЄС у сфері спільної регіональної політики та

механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток (довідка від 13.02.2017 № 01/13/94).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаним, завершеним науковим дослідженням. Усі наукові результати, викладені в роботі, отримані автором особисто. Особистий внесок щодо наукових праць, опублікованих у співавторстві, зазначено в переліку публікацій за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні, методологічні та практичні результати дисертації доповідались на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях: «Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів» (м. Одеса, 2014 р.), «Становлення публічного адміністрування в Україні» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.), «Публічне управління: стратегія реформ 2020» (м. Харків, 2015 р.), «Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації» (м. Одеса, 2015 р.), «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (м. Одеса, 2015 р.), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2015 р.), «Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів» (м. Одеса, 2015 р.), «Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством» (м. Одеса, 2016 р.), «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (м. Одеса, 2016 р.).

Публікації. Основні результати і висновки дисертаційної роботи опубліковано у 22 наукових працях (особисто автору належить 6,5 друк. арк.). Із них: 1 монографія (колективна), 9 статей у наукових фахових виданнях, (у тому числі 2 статті – у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз); 2 статті – в інших виданнях, 10 тез – у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, 7 додатків. Основний текст викладено на 189 стор., містить 24 таблиці та 15 рисунків. Використано 212 джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

1.1. Поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток»: суть та змістовне наповнення

Забезпечення сталого розвитку країни, стабільного економічного зростання є основною метою реформ, що нині здійснюються. Важливою задачею держави в окресленому руслі є створення сприятливого інвестиційного клімату. Водночас, задля здійснення таких перетворень необхідним є науковий супровід реформ, що актуалізує потребу обґрунтування теоретичних засад дослідження державного управління інвестиціями та визначення відповідних категорій.

Однією з ключових дефініцій науки державного управління є «механізм державного управління», дослідженню якого приділено значну увагу. Не менш значущим для формування теоретичних засад є класифікація механізмів державного управління, визначення змістовного наповнення кожного з них. Так, в рамках нашого дослідження особливо актуальним є визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток».

Аналіз наукових праць у галузі державного управління показав, що сутність поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» поки не розкрито. Ряд науковців розглядають близькі або суміжні поняття. Вони стосується механізмів державного регулювання інвестиційним процесом (інвестиційною діяльністю, залученням інвестицій), які, в основному, спрямовані на створення сприятливих умов для інвестування [1-8].

Механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є різновидом механізмів державного управління, тому визначення відповідних понять доречно розглядати в логічному взаємозв'язку. Так, задля визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональним розвитком» розглянемо сутність та зміст понять «механізм державного управління» та «інвестиції», «регіональний розвиток»

Визначення поняття «механізмів державного управління» розглянуті в численних працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених [9-36] і представлені у Додатку В. На основі здійсненого аналізу цих визначень можна зробити висновок, що нині не існує єдиної точки зору щодо визначення поняття «механізм державного управління». За одним з підходів його визначають як систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; за іншим – як складову системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта; за третім – як демократичну державну організацію управлінського впливу на суспільні процеси; за четвертим – як спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей; за п'ятим – як сукупність практичних заходів, засобів, важелів та стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей тощо [37-39].

Ю. Древаль зазначає, що стосовно визначення поняття «механізм державного управління» немає якогось одного загально визнаного підходу [31]. Л. Приходченко з цього приводу відзначає, що така ситуація є результатом різних вихідних методологічних засад, не достатньої дослідженості понятійно-категоріального апарату науки державного управління, і як наслідок, закріпленням у фахових словниках дефініцій, у

тлумаченні яких існують розбіжності, що потребує відпрацювання та уточнення їх змісту. Науковець додає, що кожне з визначень збагачує розуміння цього поняття, але при цьому жодне з них, навіть у сукупності, не надає вичерпної характеристики поняття «механізм державного управління» [40, с. 145].

Поняття «механізм державного управління» можна визначати користуючись одним з існуючих визначень або на основі їх аналізу та власного досвіду і суті дослідження запропонувати авторський варіант. Так, задля визначення зазначеної дефініції нами було обрано шлях, пов'язаний з побудовою узагальненого визначення поняття «механізм державного управління», яке охоплює більшість з існуючих його визначень.

Задля узагальненого визначення поняття «механізм державного управління» було використано найбільш відомий спосіб визначення понять, який полягає у виборі родового поняття (класу), до якого відноситься досліджуване поняття, та встановленні істотних ознак, які характеризують його видову відмінність. При цьому, як це запропоновано В. Горячуком, цей метод було використано у зворотному порядку: існуючі визначення поняття «механізм державного управління» були структуровані шляхом виділення в кожному з них родового поняття та істотних ознак [41]. Для цього було використано понад 40 визначень, які наведені у працях різних вчених, більшість з яких була зібрана в роботах О. Федорчак, О. Кравченко, Ю. Древаль, О. Радченка та В. Овчаренко, [22, 29, 31, 34, 42] (Додаток Г). Частина структурованих визначень представлена у таблиці 1.1.

Як родові поняття були виділені такі: система, складова системи, сукупність, знаряддя, засіб, процес, спосіб та ін. Найбільш частіше використовуються поняття «система» та «сукупність». При цьому в останньому випадку автори або безпосередньо вказують, що мова йде

про сукупність взаємопов'язаних елементів, або неявно це розуміють. Тобто можна казати, що мова, певною мірою, йде про систему [46, 47].

Автори, які в якості родового поняття використовують «складова системи», як правило, розуміють «механізм державного управління» як складову системи державного управління, тобто як систему нижчого рівня. Змістовна наближеність окреслених родових понять надає змогу в подальшому розглядати найбільш містке, а саме «система».

Стосовно використання поняття «знаряддя» в якості родового слід відмітити, що згідно академічного тлумачного словника знаряддя – це пристосування, прилад, механізм і т. ін., за допомогою якого виконується певна дія [46]. Поняття «пристосування» та «прилад», в основному, розглядаються як певні технічні пристрої. Тому розглядати їх як основу для визначення поняття «механізм державного управління» є недоцільним. Що стосується використання поняття «механізм» в якості родового, то як вже було зазначено вище у державному управлінні воно вживається у переносному значенні і означає систему, яка визначає порядок певного виду діяльності, процесу.

Що стосується використання поняття «засіб» в якості родового поняття. Згідно академічного тлумачного словника – це: 1) те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі; 2) механізми, пристрої і т. ін., необхідні для здійснення чого-небудь, для якоїсь діяльності; 3) прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб [46]. Перші два варіанта визначення через поняття «знаряддя» та «механізм» ми розглядали вище. Що стосується третього варіанта визначення поняття «засіб» як прийом або якась спеціальна дія, то, на наш погляд, використання його в якості родового поняття суттєво обмежує можливості комплексного уявлення поняття «механізм державного управління».

Таблиця 1.1

Визначення поняття «механізм державного управління», їх родові поняття та істотні ознаки

Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
Складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління	Система	державних органів, організованих відповідно до визначених принципів; для здійснення завдань державного управління	Атаманчук Г., [22, 29]
Штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління	система	штучно створена; призначена для досягнення поставлених цілей; має сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти; державного впливу на об'єкт управління	Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М., [29]
Сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей	сукупність	практичних заходів, засобів, важелів, стимулів; використовують органи державної влади; для впливу на будь-які суспільні відносини; з метою досягнення поставлених цілей	Князєв В.М., Бакуменко, В.Д., [29, 34]
Сукупність способів, методів, важелів через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети	сукупність	способів, методів, важелів; через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління; для досягнення певної мети	Коротич О.Б., [22, 29]
Знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень	знаряддя	для здійснення цілеспрямованих перетворень	Коротич О.Б., [29]
Спосіб організації управління суспільними справами, за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що зрештою і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління	спосіб	організації управління суспільними справами; за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи забезпечують ефективну реалізацію цілей управління	Іванов В.Н., [29]
Засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети	засіб	розв'язання суперечностей явища чи процесу; послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності; використання відповідних їй методів управління; спрямованість на досягнення мети	Одинцова Г.С., Мельтюхова Н.М., [22, 29, 33]
Процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	процес	погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	Тихомиров Ю.О., [29]

Поняття «спосіб» – це: 1) те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії; 2) певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось [46]. В основі першого варіанта визначення лежать поняття «знаряддя» та «засіб», що ж стосується другого варіанта визначення поняття «спосіб» як системи прийомів, іншими словами певним взаємопов'язаним набором прийомів.

Проаналізувавши родові поняття «знаряддя», «засіб», «спосіб», варто підкреслити, що за наведеними енциклопедичними визначеннями вони є спорідненими. Так як поняття «засіб» та «спосіб» визначено через «знаряддя» співвіднесемо останнє з родовим поняттям «система».

Варто зазначити, що визначаючи механізм державного управління як систему, ключовою її характеристикою є штучність походження, спродукованість інтелектуальною діяльністю людини. Окреслене надає змогу умовно співвіднести поняття «знаряддя» та «система», враховуючи, що штучно створена система може виступати в якості знаряддя для досягнення певних цілей. Разом з цим, аналізуючи поняття «механізм державного управління» ми прагнемо виокремити комплексне визначення, яке відображатиме максимальну кількість сутнісних ознак. Тому з-поміж визначених родових понять саме поняття «система» є інтегральним для інших.

Поняття «процес» згідно того ж академічного тлумачного словника – це :

1) послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь;

2) сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [46].

Закладати поняття «процес» в основу визначення поняття «механізм державного управління» видається необґрунтованим, бо

механізм забезпечує здійснення певного процесу дій, це є результатом його функціонування, але сам механізм не є процесом.

Підсумовуючи аналіз родових понять, які використовувалися різними дослідниками при визначенні поняття «механізм державного управління» можна прийти до висновку, що в якості такого поняття доцільно та обґрунтовано використовувати поняття «система». Воно створює основу для побудови багатоаспектного та комплексного визначення поняття «механізм державного управління».

Наступним кроком аналізу поняття «механізм державного управління» є визначення його істотних ознак. Вони дозволяють визначити поняття «механізм державного управління» як окремий вид поняття «система». До них згідно додатку Г можна віднести такі: має штучний характер; є цілеспрямованим; забезпечує вплив на об'єкт управління; складається з взаємопов'язаних елементів; має матеріальні, фінансові, соціальні та організаційні ресурси. Розглянемо кожен з цих істотних ознак.

Штучний характер. Відображає той факт, що механізм державного управління як система створена людиною. Це дозволяє відділити його від природних систем.

Цілеспрямованість. Відокремлює механізм державного управління від технічних (також штучних) систем, які не мають мети, а можуть виступати виключно знаряддям для досягнення цілей. Специфіка ж самої мети, притаманної для державного управління надає змогу відділити механізм державного управління від економічних систем управління підприємствами.

Вплив на об'єкт управління. Це відображає один з головних постулатів теорії управління, який передбачає виділення в системі управління суб'єкта та об'єкта управління. Ця істотна ознака виносить об'єкт управління поза рамки механізму державного управління. Тобто, останній відноситься до систем, які є суб'єктами управління.

Складається з елементів. Характер та склад елементів також дозволяє відділити механізм державного управління як окремий вид систем. Кожний автор виділяє свій набір елементів. Одні роблять акцент на інструменти впливу на об'єкт управління, відносячи до них засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, принципи, заходи та ін. Інші автори основну увагу приділяють суб'єктності механізму державного управління, розглядаючи в якості його елементів органи державного управління. На наш погляд, уваги заслуговують обидві точки зору. Відповідно до складу елементів механізму державного управління слід включити і перші і другі. При цьому на перший план слід висунути елементи, що визначають суб'єктність механізму державного управління (державні органи управління, установи), які здійснюють вплив на об'єкт управління за допомогою першої групи елементів (засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, принципи, заходи та ін.).

Має матеріальні, фінансові, соціальні, організаційні та інші ресурси. Важливою ознакою механізму державного управління є наявність ресурсів, від яких залежить його дієвість.

Підсумовуючи аналіз існуючих визначень поняття «механізм державного управління», здійснений в контексті виділення родового поняття та істотних ознак, можна запропонувати таке узагальнене визначення цього поняття. Це штучно створена система, яка складається з органів державного управління, які за допомогою низки інших елементів системи (функцій, методів, інструментів, норм, принципів, стимулів, заходів та ресурсів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління [47, 48].

Використання категорії «система» в якості родового поняття, дозволяє запропонувати ще один підхід до визначення поняття «механізм державного управління». Для цього скористаємося численними напрацюваннями в сфері теорії систем та системного аналізу, а саме

наукового доробку Л. фон. Берталанфі, А. Богданова, Р. Акофа, А. Садовського, Е. Юдіна, С. Ніканорова, С. Оптнера, М. Месаровича, А. Уймова та інших вчених [49, с. 30-34; 50, с. 92-93; 51, с. 150; 52-54; 55, с. 168; 56-58]. При цьому будемо використовувати наступне формальне визначення поняття «система» [59]

$$S = \langle A, Q, R, Z, SR \rangle,$$

де: S – система, A – елементи, R – відношення, Q – властивості, Z – мета, SR – взаємодія системи із зовнішнім інституційним середовищем.

Згідно цього уявлення система: має мету; є сукупністю взаємозв'язаних елементів; її елементи виступають як системи більш низького порядку; може бути представлена у різних аспектах та на різних рівнях; утворює особливу єдність із зовнішнім середовищем. Зіставимо цей підхід до поняття «система» з проаналізованими визначеннями поняття «механізм державного управління».

Першою ознакою формального визначення системи є наявність мети. У більшості визначень поняття «механізм державного управління» безпосередньо вказується на спрямованість цього механізму на «досягнення певної мети», «досягнення поставлених цілей», «виконання цілей», «реалізацію цілей управління», «здійснення цілеспрямованого впливу», «здійснення цілеспрямованих перетворень», «реалізацію управлінських рішень». В деяких визначеннях поняття «механізм державного управління» має місце більш конкретне визначення цілі, наприклад, «здійснення управлінського впливу на суспільні процеси», «реалізація соціально-економічних функцій», «забезпечення динамічного розвитку суспільства». На наш погляд, акцент на «досягненні певної мети» носить досить загальний характер, а акцент на «реалізації соціально-економічних функцій» навпаки обмежує сферу використання механізмів державного управління.

В деяких визначеннях поняття «механізм державного управління» мова йде про досягнення певної мети (цілей) державного управління. На наш погляд, таке визначення мети є найбільш обґрунтованим. Використання словосполучення «державне управління» має дуже важливе значення, бо відокремлює розуміння механізму державного управління, як системи, від систем управління підприємствами, а також технічних та природних систем.

Виходячи з вищевикладеного, у подальшому, розглядаючи механізм державного управління як систему, в якості її цілі будемо розуміти «певну мету державного управління». Таке визначення мети може бути деталізовано в залежності від цілей та сфери дослідження.

Однією з головних ознак формального визначення поняття «система» є уявлення її у якості сукупності взаємозв'язаних елементів. Проаналізуємо кілька підходів до компонентного складу механізму державного управління. Так, за одним з них, елементи механізму державного управління можуть бути обмежені тими, за допомогою яких суб'єкт управління (органи влади) здійснює вплив на об'єкт управління – функції, методи, інструменти, норми, принципи, стимули, заходи, ресурси та ін. При цьому органи влади не розглядаються як елемент механізму державного управління [22, 29, 31].

Відповідно до другого, до елементів механізму державного управління включають державні органи (суб'єкти управління, сукупність установ), що, на наш погляд, цілком обґрунтовано, бо саме суб'єкт управління (органи влади) є головним елементом, який за допомогою інших елементів (функції, методи, інструменти, норми, принципи, стимули, заходи, ресурси та ін.) забезпечує функціонування механізму державного управління [10, с. 11; 12, с. 272; 13].

За третім підходом окремим елементом механізму державного управління визначають мету [18, с. 37; 23, с. 20; 34]. На наш погляд, це

цілком виправдано, але при цьому слід відзначити, що мета займає особливе місце і повинна бути відокремлена, як це має місце у формальному визначенні поняття «система».

Узагальнюючи окреслені підходи, зазначимо, що елементами механізму державного управління, як системи, є органи державного управління (суб'єкти управління) та функції, методи, інструменти, норми, принципи, стимули, заходи, ресурси та ін. Системний підхід передбачає, що елементи системи виступають як системи більш низького порядку. Зазначене надає змогу розглядати кожен структурний компонент механізму як окрему підсистему.

Значущим аспектом формального визначення поняття «система» є її єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім середовищем. Останнє ми будемо розглядати як інституційне середовище – сукупність діючих формальних і неформальних норм (правил) та організацій, які визначають умови функціонування механізму державного управління. Від стану інституційного середовища, в значній мірі, залежить ефективність функціонування механізму державного управління.

Підсумовуючи викладене, поняття «механізм державного управління» визначимо як штучно створену систему, яка складається з органів державної влади, які за допомогою низки інших елементів системи (функцій, методів, інструментів, норм, принципів, стимулів, заходів та ресурсів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління, та утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність [47, 48].

Таким чином, нами запропоновано два узагальнених визначення поняття «механізм державного управління». Водночас, друге визначення є більш комплексним, відображає єдність (взаємозв'язок) механізму державного управління та зовнішнього інституційного середовища, тому

надалі для визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» використовуватимемо його.

Для визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» виокремимо видові поняття, що надають змогу відокремити його від поняття «механізм державного управління». Так, опираючись на використання обґрунтованого вище системного підходу, основною видовою особливістю є об'єктна складова, а саме сфера суспільних відносин, які виступають об'єктом державного управління. В рамках нашого дослідження це суспільні відносини, які виникають у сфері інвестування в регіональний розвиток. Зазначене актуалізує необхідність окреслення змістовного наповнення поняття «інвестиції» та «регіональний розвиток».

Згідно Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиції – це всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект [60].

Щодо регіонального розвитку, то задля визначення ключової дефініції дослідження він виступає у двох формах: з одного боку в якості видового поняття, а з іншого власне метою, на яку спрямовано діяльність суб'єктного елемента (сукупності всіх складових, які виступають суб'єктами державного управління в визначеній сфері).

Так, А.Ф. Ткачук пропонує розглядати регіональний розвиток як зміни на регіональному рівні, які можна виміряти низкою показників: валовим регіональним продуктом на душу населення, рівнем доходів громадян, рівнем зайнятості, освіти, тривалістю життя людини тощо; інтегральним показником тут може бути індекс людського розвитку [61, с. 6]

Семенов В.Ф., Герасименко В.Г., Горбань Г.П., Богадьорова Л.М., досліджуючи проблему регіонального розвитку, визначають його як, «по-

перше, переміщення (як по території, так і у часі) продуктивних сил регіону, потоків людей і матеріальних ресурсів, товарів, вантажів, послуг, капіталів, інформації, з'ясування системи зв'язків і відносин; по-друге, режим функціонування регіональної економіки, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим відтворенням соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалу території» [62].

В рамках нашого дослідження скористаємось визначенням, запропонованим Г.В. Возняк, так як воно, на наш погляд, є найбільш комплексним. Так, регіональний розвиток розглядатимемо як процес нагромадження позитивних, незворотних, закономірних змін (описується сукупністю показників соціально-економічного стану, структури економіки тощо), які призводять до зростання рівня життя населення в довгостроковій перспективі [63].

Для визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» співвіднесемо основні структурні елементи родового поняття з видовими особливостями, які відображено в сутності вище визначених понять.

Враховуючи змістовне наповнення поняття «інвестиції» та включення регіонального компоненту в якості цільової складової можна визначити прибуток (доход) та/або соціальний ефект на регіональному рівні. При цьому слід зазначити, що прибуток (доход) на регіональному рівні – це валовий регіональний продукт на душу населення. Що стосується соціального ефекту, то на регіональному рівні мова повинна йти про підвищення якості життя населення. Враховуючи, що в Україні реалізується концепція сталого розвитку, важливою складовою цільової складової механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток повинно бути збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання його ресурсів.

Таким чином, сутність цільової складової механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток визначимо як зростання валового регіонального продукту на душу населення, підвищення якості життя населення, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання його ресурсів.

Відносно функцій, що реалізуються механізмом державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, то основною є інвестування, яке може здійснюватися різними способами та інструментами. Це будівництво, реконструкція та придбання основних засобів, надання кредитів та різних видів допомоги, емісія цінних паперів та їх купівля, внески у статутний фонд та ін. В якості супутніх функцій можуть розглядатися створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, створення його позитивного інвестиційного іміджу та ін.

Що стосується суб'єктів управління, то до них, по-перше, слід віднести регіональні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Це обласна державна адміністрація та обласна рада, які забезпечують розробку, прийняття та реалізацію цільових регіональних програм. Вони спільно з Кабінетом міністрів України та відповідними міністерствами забезпечують розробку та реалізацію угод щодо регіонального розвитку, програм подолання стану депресивності території, державних цільових програм, спрямованих на розвиток регіону.

До суб'єктів управління також слід віднести регіональні підрозділи органів центральної влади (обласне виробниче управління по водному господарству, управління лісового та мисливського господарства, державна екологічна інспекція та ін.), а також районі органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (за згодою), як співвиконавці регіональних інвестиційних програм та проектів.

Важливою складовою механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є нормативно-правове забезпечення, яке визначає рамки здійснення функцій механізму та діяльності його суб'єктів управління. Це Бюджетний кодекс України, закони України «Про інвестиційну діяльність», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики», «Про державні цільові програми» та інші закони, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [64, 60, 65-68], стратегії економічного та соціального розвитку регіонів, низка постанов Кабінету Міністрів України та інші нормативні акти з питань стосовно угод щодо регіонального розвитку, програм подолання стану депресивності території, державних та регіональних цільових програм, програм транскордонного співробітництва, Державного фонду регіонального розвитку.

Особливе місце серед перелічених нормативно-правових актів займають Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [68] та стратегії економічного та соціального розвитку регіонів, в яких визначені пріоритети розвитку регіонів і яким повинні відповідати цілі механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

Основним ресурсом інвестування є кошти регіонального бюджету. Окрім них можуть залучатися кошти державного та районних бюджетів (в рамках угод щодо регіонального розвитку, державних цільових програм для регіонів, програм подолання стану депресивності території). Що стосується приватних та іноземних інвестицій, то вони можуть залучатися в рамках договорів про спільну діяльність, державно-приватне партнерство та інших формах, але це змішані механізми та інструменти, які можуть бути елементами механізму державного управління

інвестиціями в регіональний розвиток, але вони не грають вирішальну роль.

В якості об'єктів управління (об'єктів інвестування), на які механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток здійснює прямий вплив, будемо розглядати об'єкти економічної, соціальної та екологічної сфер діяльності.

Зовнішнє інституційне середовище, від стану якого залежить ефективність механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток визначається державною політикою та відповідними системами і механізмами державного управління у промисловій, аграрній, будівельній та інших галузях, а також у податковій, грошово-кредитній, валютній, антимонопольній та інших сферах.

Отож, пропонуємо таке визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» – це штучно створена система, яка складається з органів державної влади регіонального рівня, Кабінету міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та районних органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою, які за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів з метою зростання валового регіонального продукту, підвищення якості життя населення та збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання його ресурсів. Ця система утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем (податкова, грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи), від стану якого залежить її ефективність.

Для визначення поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» важливе значення має його

відмежування від поняття «механізм державного регулювання інвестиціями в регіональний розвиток». Ключова відмінність між цими дефініціями лежить в площині розрізнення понять «державне управління» та «державне регулювання». Аналіз досліджень науковців у зазначеній сфері [40, с. 146, 69-72] надав змогу зробити висновок, що за змістовним наповненням перше носить більш загальний характер, і включає друге в якості своєї складової частини. При такому підході регулювання розглядається як одна з функцій управління, доповнюючи власне управлінські функції, такі як планування, програмування, прогнозування та ін.

Коли ми ведемо мову про управління, то, в першу чергу, маємо на увазі прямий вплив з боку суб'єкта управління на об'єкт у вигляді адресних вказівок, розпоряджень, команд. Щодо державного регулювання, то воно пов'язується з нормами, правилами, обмеженнями та заборонами, які встановлюються суб'єктами державного управління у формі законів, положень, інструкцій, тобто мова йде про непрямий вплив.

Ще однією вагомою ознакою виділення державного регулювання як частини державного управління є характер відносин власності на майно. Якщо таке майно становить державну власність, тобто держава виступає в ролі власника майна, то вона має право управляти та розпоряджатися їм в повній мірі. Якщо ж майно належить не державі, а іншим власникам, то держава не володіє правом повного розпорядження, але є правомочною регулювати процеси і відносини з приводу використання майна. Таким чином, державне регулювання є обмежене управління, що поширює свою дію тільки на ту частину функцій управління, яка не впливає з права власності, а зумовлена особливою роллю держави як законодавця, контролера, наглядача, представника громадських інтересів [70].

Враховуючи зазначене, розмежування понять «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» та

«механізм державного регулювання інвестиціями в регіональний розвиток» полягає в відмінності їх змістовного наповнення. Так, перший вид механізмів передбачає здійснення прямого впливу, в першу чергу, шляхом безпосереднього інвестування. При цьому, мова йде про бюджетні інвестиції, які є державною власністю. Щодо механізмів державного регулювання інвестиціями в регіональний розвиток, то в їх рамках передбачається непрямий вплив, насамперед, створення сприятливих умов для інвестування. Вони не пов'язані з правом власності на інвестиції, тому їх дія розповсюджується на всі види інвестицій, у тому числі приватні та іноземні інвестиції.

1.2. Структура та складові механізму державного управління, методичний підхід до його формування

Аналіз організаційної структури механізмів державного управління здійснено, виходячи з позиції, що це ієрархія його складових, що забезпечують виконання певних функцій, необхідних для досягнення цілей управління, а також сукупність правил та обмежень взаємодії складових. Декомпозиція механізму є першим кроком на шляху побудови його організаційної структури. При цьому мають значення тільки ті властивості складових, які визначають їх взаємодію з іншими. Поділ системи на складові та виділення підсистем спрощує дослідження всієї системи і, отже, спрощує її формальний опис. Побудова ієрархічної організаційної структури механізму державного управління передбачає відображення такої кількості рівнів, яка потрібна для створення уявлення про його основні властивості.

У дослідженнях науковців опис організаційної структури механізму державного управління найчастіше починається визначенням їх елементів. Так, Р. Рудніцька у механізмі державного управління виділяє

такі основні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення [9].

О. Федорчак акцентує увагу на тому, що склад механізму державного управління визначається залежно від особливостей сфери діяльності, де він діє [22].

На наш погляд, таке уявлення структури не може розглядатися як повне, бо воно не містить складових, які визначають суб'єктність механізму державного управління, а саме поза увагою залишаються суб'єкти державного управління. Тому до елементів механізму державного управління пропонується додати суб'єктів управління (органи та установи державного управління), що здійснюють вплив на об'єкт управління за допомогою низки елементів (методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення та ін.), про які говорить Р. Рудніцька.

Л. Приходченко виділяє в механізмі державного управління цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові. Вона зазначає, що цільова складова є первинним елементом структури механізму, призначення якого полягає в достатній конкретизації загальної мети управління. Останнє забезпечується шляхом її декомпозиції (поділу на складові частини) та побудови її ієрархічної структури (дерево цілей). Важливим аспектом цієї складової є те, що функції державного управління є похідними від цілей і надають змогу вирішувати покладені завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління [13].

Базуючись на тому, що право є підґрунтям для досягнення високої ефективності управлінської діяльності Л. Приходченко обґрунтовує необхідність виділення другої складової механізму державного управління – нормативно-правової, де правова частина визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина

формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому вона зазначає, що зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління. В цілому ж нормативно-правова складова забезпечує органічний взаємозв'язок між системою управління місцевого, регіонального та державного рівня.

Виділення організаційної складової механізму державного управління обґрунтовується спеціалізацією органів публічної влади, що проявляється в спеціалізації функцій державного управління та раціональному розподілі повноважень. Призначення цієї складової полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень. Взаємозв'язок організаційної і нормативно-правової складових проявляється в тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції встановлюють межі, але не визначається внутрішній зміст. Останнє якраз і відбувається в процесі функціонування організаційної складової.

Необхідність виокремлення економічної складової механізму державного управління Л. Приходченко обґрунтовує тим, що економічний розвиток певної території, регіону чи держави в цілому виступає базисом послідовного підвищення соціального рівня населення. Вона зазначає, що процес управління, як сукупність процедур перетворення інформації, є процесом інформаційного обміну. Отже, обов'язковою складовою будь-якого механізму державного управління є інформаційна, що фактично має наскрізний характер дії [13].

О. Федорчак зазначає, що до складу механізму державного управління належать: об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування. При цьому вона зауважує, що до складу

організаційного механізму управління в місцевих органах виконавчої влади, окрім вище перелічених компонентів, доцільно віднести також потреби та інтереси суспільства та зворотній зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління можуть впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління [22].

В. Боделан розглядає організаційну структуру механізму державного управління як сукупність управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. На його думку вона характеризує відносини сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. В основу її взаємодії і координації покладено цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи і архітектуру цієї системи. Тобто, органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури. Теоретико-методологічну основу її формування і функціонування складають:

- загальні чи загальносистемні принципи (системності, багатоманітності, унікальності, законності, поділу влади, демократизму, прозорості, правової впорядкованості, наукової обґрунтованості, ін.);
- організаційно-технологічні принципи (насамперед всього структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні) [73].

В. Боделан зазначає, що організаційно-функціональна структура є сукупністю (системою) підрозділів і державних організацій в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний

управлінський вплив. Він вказує, що практика переконливо свідчить, що формування організаційно-функціональної структури має здійснюватися за відомим принципом Г. Чандлера «стратегія визначає структуру». При цьому зауважує, що зазвичай кожна функція реалізується не однією структурою, а певною їх сукупністю [73]. Це означає, що управлінські функції мають бути сумісними за спрямованістю, предметом, змістом і формами здійснення; забезпечувати зосередження достатньо насиченого, концентрованого їх обсягу та багатоманітності. Також потребують адекватного їх змісту і обсягу наповнення організаційними, юридичними, інформаційними та іншими ресурсами. В цілому це надаватиме можливість самостійно реалізувати комплексні управлінські завдання, в загальній сукупності і комбінуванні відповідно до місця, ролі і цілей підсистеми управління. Таким чином, при побудові організаційно-функціональної структури необхідно встановлювати чітко видимі субординаційні взаємозв'язки, що виділяють керівні центри, виконавчі процеси, обслуговуючі дії, лінії підпорядкування і контролю.

Ю. Кунєв розглядає структуру механізму державного управління як сукупність 6 складових [74]:

- *цільова частина* – сукупність всіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність;
- *функціональна частина* – види управлінської діяльності (познавально-програмні та організаційно регулятивні), необхідні для виконання основних функцій організації;
- *методологічна частина* – ті методи, які використовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності, тобто забезпечують виконання функціональної частини;
- *частина, що відображає сукупність принципів* – норми або правила, по яких потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність;

– *інструментальна частина* – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного впливу на об'єкт управління.

– *технологічна частина* – технологія підготовки прийняття та виконання управлінських рішень.

Ю. Кунєв відзначає, що перераховані складові механізму державного управління мають складну багаторівневу організацію, тому його важко зобразити схематично.

Узагальнюючи позиції науковців щодо структури механізму державного управління, можна зробити такі висновки :

1. Основний акцент робиться на складових (елементах) механізму. При цьому їх опис носить досить узагальнений характер.
2. Менше уваги приділяється взаємозв'язкам між складовими механізму.
3. Досить часто не виділяються в якості окремих складових мета (цілі) та суб'єкти механізму.
4. Не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму державного управління та його структурою.
5. Функції визначають організаційну структуру механізму державного управління та обумовлюють необхідність певних суб'єктів управління.
6. Органічний взаємозв'язок організаційної і функціональної структури механізму на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як його організаційно-функціональна структура.

Відштовхуючись від цього, визначимо структуру механізму державного управління. Для цього використаємо узагальнене визначення поняття «механізм державного управління», наведене в підрозділі 1.1. Згідно цього визначення основними складовими механізму державного

управління є цілі, функції, суб'єкти управління, методи (способи), інструменти, норми, принципи, стимули та ресурси.

Цілі. На нашу думку – це визначальна складова механізму державного управління. В управлінні існують різні визначення поняття «ціль», але їх можна звести до наступного – це бажаний стан об'єкта управління (бажаний результат управлінської діяльності).

Цілі можуть бути складними, тобто поділятися на цілі нижчого рівня і відповідно мати ієрархічну структуру, та простими – не поділятися на підцілі.

Ціль є найважливішою характеристикою процесу управління. Для досягнення певних цілей і здійснюється процес управління, сенс і зміст управління визначається його метою. Теорія державного управління надає важливе значення цілям як системоутворюючим ознакам будь-якої організації, які відрізняють одну систему від іншої. Цілі державного управління, покликані відповідати таким вимогам [15]:

а) бути об'єктивно обумовленими та обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку та діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того або іншого явища, процесу, відношення, враховувати форми і механізми останніх;

б) бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів людей, відповідати їм і викликати тим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

в) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуальної, так і з матеріальної сторони, ґрунтуватися на реальному, а не на мнимому, на наявному, а не на передбачуваному або можливому потенціалі, адаптованими до конкретних умов і факторів суспільної життєдіяльності;

г) бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і приватні, головні і забезпечуючі, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі та безпосередні і т. ін.;

д) можливість оцінювання їх досягнення.

Функції. Цілі і функції механізму державного управління взаємообумовлені, другі є похідними від перших.

Існують різні визначення поняття «функція управління». На наш погляд, найбільш глибоко відображають сутність цього поняття визначення наведені в працях Г. Атаманчука та Ю. Кунєва:

- реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на явище, яким управляють, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають [15];

- спеціалізована частина управлінських дій, які можна охарактеризувати як типові, регулярні і стабільні види діяльності суб'єкта управління, що відрізняються однорідністю цілей або дій [74].

Відповідно як і цілі функції бувають складними, тобто поділяються на підфункції, та простими, які не передбачають виділення підфункцій.

Існують різні класифікації функцій управління, найбільш розповсюдженим є поділ на загальні і спеціальні функції. Загальні функції управління не пов'язані з особливою специфікою об'єкта управління і є загальними для всіх механізмів державного управління. Спеціальні функції управління залежать від специфіки сфери діяльності.

Набір загальних функцій управління у різних авторів відрізняється, але більшість із них виділяють такі: аналіз, прогнозування, планування, організація (реалізація), контроль.

Загальні функції поєднують найбільші операції управління, які можна розділити на дрібніші. Крім названих функцій, виділяють також облік, мотивацію, роботу з персоналом, координацію, аналіз проблем,

прийняття рішень і т. ін., але ці функції не відповідають визначенню загальних функцій і є складовими вже перерахованих. Роль загальних функцій на кожному вищому рівні управління набуває більшого значення [74].

Суб'єкти управління. Вони утворюються для виконання функцій управління. Саме останні і визначають необхідність тих, чи інших суб'єктів управління. Конкретний механізм державного управління має конкретні цілі, відповідно до них здійснюється конкретизація функцій (загальних і спеціальних), а відповідно до них створюються суб'єкти їх реалізації (рис. 1.1).

$$\text{Цілі} \Rightarrow \text{Функції} \Rightarrow \text{Суб'єкти}$$

Рис. 1.1. Похідність цілей, функцій та суб'єктів механізму державного управління.

Джерело: складено автором

Суб'єкт управління може самостійно забезпечувати реалізацію однієї або кількох функцій, а з іншого боку функція може реалізуватися одним або кількома суб'єктами управління.

Методи. М. Біль розглядає методи як складову механізму державного управління таким чином – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкту для досягнення поставлених управлінських цілей [75].

Н. Макарейко визначає методи як способи, прийоми впливу суб'єкта управління на об'єкт управління в рамках управлінських відносин, які використовуються для досягнення цілей і завдань управління, реалізації функцій управління [76].

Існує прямий зв'язок між функціями та методами державного управління, за допомогою яких ці функції здійснюються. Якщо функції відповідають на запитання «що робити?», то методи – «як робити?». Метод є похідною від функцій механізму державного управління. Кожна функція потребує певних методів та технологій її реалізації. Тому

важливо простежити зв'язок (наслідок) між функціями та методами державного управління.

Особливостями методів державно управління є те, що вони:

- реалізуються в процесі державного управління;
- виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);
- відображають та містять волю держави,
- виражають повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
- використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції; мають свою форму і зовнішнє вираження [77].

Існує кілька підходів до класифікації методів управління, у числі яких можна виділити класифікацію за змістом впливу: економічні, організаційні, соціально-психологічні.

Економічні методи засновані на соціально-економічних законах і закономірностях розвитку об'єктивного світу, природи, суспільства і мислення. Вони опираються на систему економічних інтересів особистості, колективу і суспільства. Економічні методи управління – це система економічних стимулів і важелів, що впливають на виробництво, що організують діяльність підприємства і його працівників у потрібному для суспільства напрямку.

Центральне місце в системі методів управління займають *організаційно-розпорядчі методи*. Вони включають прийоми і способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, засновані на силі та авторитеті влади, указів, законів, постанов, наказів, розпоряджень, інструкцій і т. ін. Вони встановлюють обов'язки, права, відповідальність кожного керівника і підлеглого (виконавця), ланки та рівня управління, а також покликані забезпечувати персональну відповідальність працівників апарата управління за виконання волі вищих органів.

Соціально-психологічні методи побудовані на формуванні і розвитку суспільної думки щодо таких суспільно та індивідуально значимих моральних цінностей, як добро і зло, суть життя, моральні основи суспільства та відносин до особистості. Вони є сукупністю специфічних способів впливу на особисті відносини і зв'язки, що виникають у трудовому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають у суспільстві.

Виділення даних методів управління є досить умовним, тому що їхнє різноманіття охопити практично неможливо.

Інструменти. Кожний метод управління передбачає наявність певного набору інструментів, які дозволяють його реалізовувати.

Норми (правила), принципи, та цінності. Норми поділяються на формальні та неформальні. Перші – це закони, постанови, розпорядження та інші нормативні акти, які, в основному, видаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони визнають порядок та сутність функціонування механізму державного управління, а також його обмеження. Неформальні норми – це «неписані закони», які закріплюються в правилах міжособистісної взаємодії і в моралі. Вони є продуктом особистісних відносин між обмеженою кількістю людей, зв'язаних відносинами довіри, кровного споріднення, спільністю інтересів або знайомством. Цінності та моральні норми, як частина неформальних норм, є одним з основних способів нормативної регуляції дій людини в суспільстві та суттєво впливають на функціонування механізмів державного управління [78].

Принципи ми розглядаємо як основні норми формування та функціонування механізму державного управління. М. Біль зі співавторами в якості основних принципів механізму державного управління визначають такі [75]:

- системність – розподіл складових механізму державного управління за конкретними системами (підсистемами), які мають власну структуру;
- комплексність – ефективність механізму можлива лише за умов комплексної дієвості всіх складових (підсистем);
- компліментарність (принцип компенсації) – бездієвість одних підсистем гальмує дієвість інших підсистем, що в кінцевому результаті створює дефекти механізму; недоліки одних підсистем можуть бути компенсовані перевагами інших підсистем;
- функціональність – кожна підсистема має чітке функціональне призначення та повинна бути організована таким чином, щоб у сприятливих умовах реалізовувати свої можливості щодо виконання покладених на неї функцій;
- регламентованість – кожна підсистема реалізує своє функціональне призначення в межах чинного законодавства;
- галузева дотичність – урахування діяльності суміжних галузей, які або суттєво впливають на галузь, або залежні від неї.

Ресурси. Важливою складовою механізму державного управління є фінансові та матеріальні ресурси. Що стосується людських (інтелектуальних) ресурсів, то вони розглядаються як елемент складової «суб'єкти управління».

Підсумовуючи вищевикладене, визначимо ключові характеристики узагальненої структури механізму державного управління (рис. 1.2) [79, 80]:

1. Визначальною складовою механізму державного управління є «цілі».
2. Складова «функції» є похідною від складової «цілі».
3. Складові «цілі» та «функції» звичайно мають ієрархічну структуру.

4. Кожній функції відповідає певна сукупність методів її здійснення.

5. Реалізація методів забезпечуються певним набором інструментів.

6. Функції визначають сутність та структуру суб'єктів (органів) управління.

7. Формальні норми (правила) – чітко визначені та регламентують/обмежують діяльність; неформальні норми та цінності – водночас виступають як обмежуючий та стимулюючий фактори (залежить від умов); принципи – є вихідними положеннями, відповідно до яких функціонують суб'єкти управління.

8. Важливою умовою функціонування механізму державного управління та реалізації його функцій є наявність фінансових та матеріальних ресурсів.

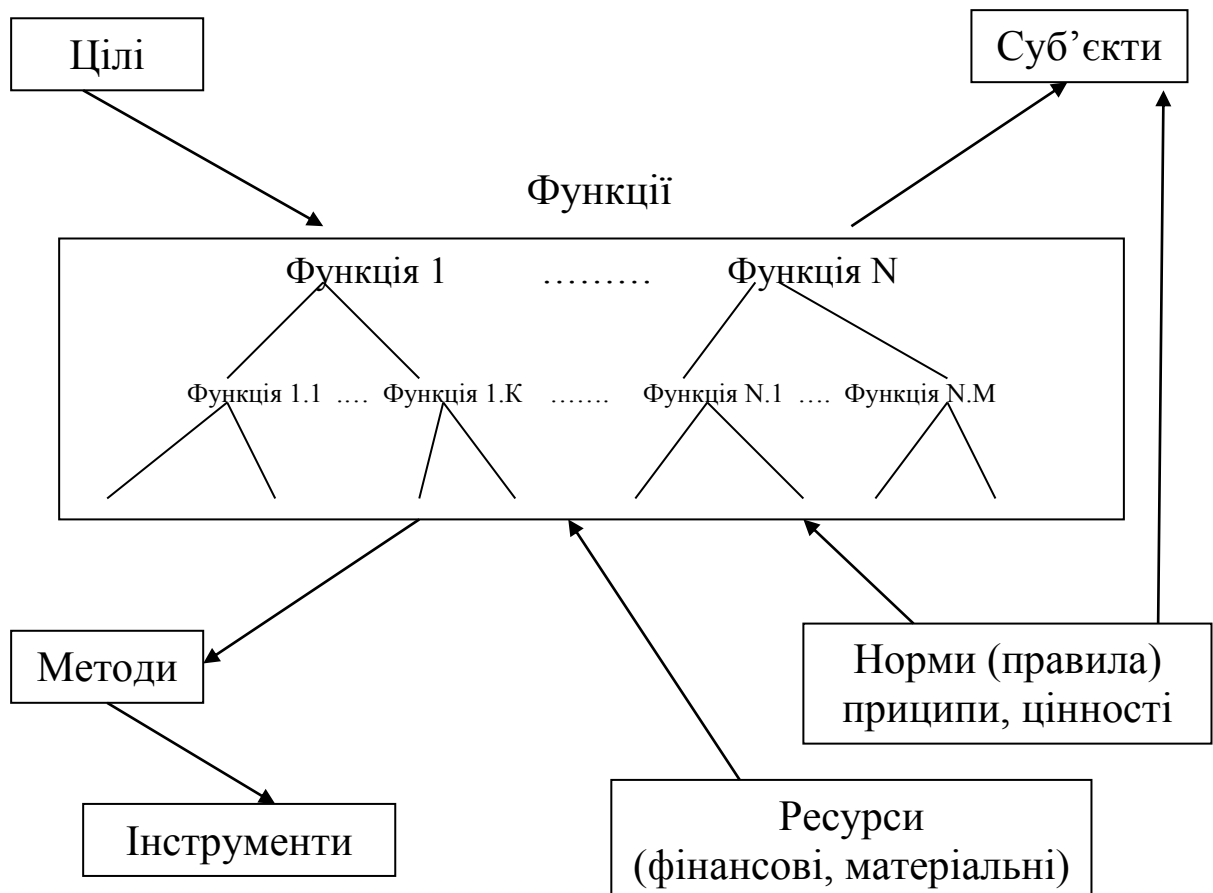


Рис. 1.2. Схема узагальненої структури механізму державного управління

Джерело: складено автором

Спираючись на схему узагальненої структури механізму державного управління можна сформулювати методичний підхід до його побудови. Він передбачає такі етапи:

1. Визначення цілей механізму.
2. На основі визначених цілей визначаються функції.
3. Для кожної функції визначаються методи її реалізації.
4. Для кожного методу обираються відповідні інструменти.
5. Для кожної функції визначаються суб'єкти, які забезпечують її здійснення.
6. Для функцій та суб'єктів визначаються норми (правила), які встановлюють рамки здійснення перших та діяльності других.
7. Визначаються необхідні ресурси (фінансові та матеріальні) для здійснення функцій механізму.

Визначені узагальнена структура механізму державного управління та методичний підхід до її побудови можуть бути конкретизовані в залежності від особливостей сфери застосування механізму. Виходячи з зазначеного та аналізу нормативно-правової бази побудовано організаційно-функціональну структуру механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку.

Спочатку було здійснено конкретизацію основних складових структури – цілі, суб'єкти, функції, методи, норми. Для цього було використано ряд нормативно-правових актів: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди (затверджено Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 751), Типова угода щодо регіонального розвитку (в редакції Постанови КМУ № 748 від 13.08.2012; із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 499 від 17.07.2015) [81, 82].

За результатами аналізу цих документів основні складові структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку є такими.

Ціль – підготовка угоди щодо регіонального розвитку.

Функції – досягнення цілі забезпечує низка функцій (дій), які наведені в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Функції механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку

Номер функції	Назва функції
1.	Підготовка пропозиції щодо укладення угоди (ініціювання)
2.	Аналіз пропозиції щодо орієнтовного обсягу фінансування спільних заходів та умов їх спів фінансування
3.	Вивчення пропозиції щодо укладання угоди
4.	Визначення доцільності укладання угоди
5.	Створення робочої групи для підготовки узгодженого проекту угоди
6.	Розробка пропозицій щодо спільних заходів
7.	Узагальнення пропозицій щодо спільних заходів
8.	Узгодження пропозицій щодо спільних заходів
9.	Підготовка проекту угоди
10.	Узгодження проекту угоди
11.	Оприлюднення проекту угоди (протягом десяти днів)
12.	Проведення громадського обговорення проекту угоди
13.	Врахування зауважень за результатами громадського обговорення
14.	Підготовка проекту рішення Ради щодо укладання угоди та його прийняття
15.	Підготовка Мінрегіон проекту рішення щодо укладання угоди
16.	Підписання угоди уповноваженими представниками КМУ та Ради
17.	Схвалення угоди Радою
18.	Реєстрація угоди
19.	Оприлюднення угоди в СМІ

Джерело: розроблено автором

Функція №3 передбачає вивчення пропозицій щодо:

- повноти обґрунтування доцільності підготовки та укладення угоди;
- відповідності пріоритетних напрямів стратегії розвитку відповідного регіону пріоритетним напрямам державної стратегії регіонального розвитку;
- пріоритетних напрямів, за якими здійснюватимуться спільні заходи органів виконавчої влади та Ради з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку і стратегії розвитку відповідного регіону (спільні заходи);
- актуальності проблемних питань соціально-економічного розвитку регіону, що передбачено розв'язати за результатами виконання угоди;
- очікуваних результатів виконання угоди.

Суб'єкти управління – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон), Міністерство фінансів (далі – Мінфін), інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради (далі – Рада).

Норми – Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди», стратегія розвитку відповідного регіону, державна стратегія регіонального розвитку [65, 81]. Крім цих основних нормативно-правових актів, до цієї складової відносяться закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Положення про структурні підрозділи міністерств, обласних державних адміністрацій, обласних рад та ін.

Наступним кроком конкретизації функціональної структури частини механізму управління угодою щодо регіонального розвитку, яка стосується її розробки є встановлення зв'язків між функціями та суб'єктами, а саме визначення суб'єктів, які забезпечують здійснення певної функції (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Відповідність між функціями та суб'єктами управління, які
забезпечують їх здійснення

Номер функції	Суб'єкти управління
1.	Ініціатор укладання угоди (КМУ, Рада)
2.	Мінфін
3	Мінрегіон
4.	КМУ
5.	Мінрегіон
6.	Мінрегіон, Рада, інші зацікавлені органи
7.	Мінрегіон
8.	Робоча група
9.	ініціатор укладення угоди
10.	Мінрегіон, Рада, інші зацікавлені органи
11.	Рада
12.	Рада
13.	Рада
14.	Рада
15.	КМУ
16.	КМУ та Рада
17.	Рада
18.	Мінрегіон
19.	Мінрегіон та Рада

* - звичайно ініціатором укладання угоди виступає Рада
Джерело: розроблено автором

Наступним кроком є встановлення причинно-наслідкових зв'язків між функціями. Виходячи з аналізу Постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку

підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» [81] можна побудувати наступну мережу причинно-наслідкових зв'язків між функціями, визначеними у таблиці 1.3 (рис. 1.3).

Для опису організаційно-функціональної структури пропонується кожен функцію описувати окремим блоком, який має наступні характеристики: номер блоку (№); назва функції (Ф); суб'єкти виконання функції (С); нормативний строк виконання функції (Т); вхідна інформація (В); результат виконання функції (вихідна інформація)(Р); суб'єкти одержувачі результату виконання функції (А); необхідні ресурси (фінансові, матеріальні) (R) (рис. 1.4).

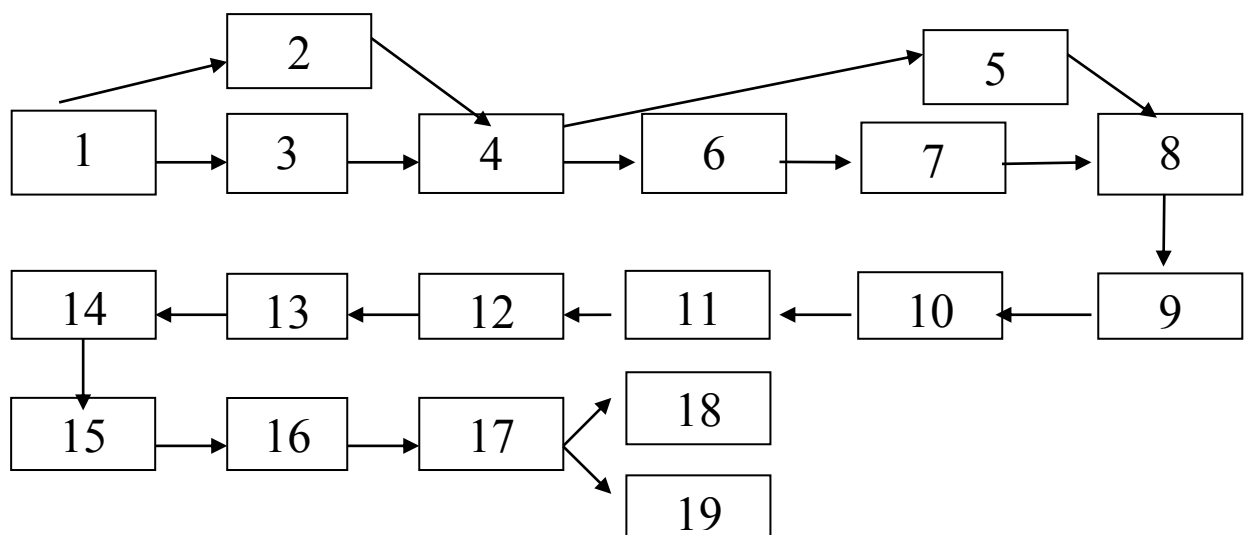


Рис. 1.3. Схема організаційно-функціональної структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку
Джерело: складено автором

Зв'язки між блоками (функціями), послідовність їх виконання визначаються причинно-наслідковими інформаційними зв'язками у вигляді стрілок. Блок може бути складним, тобто представляти собою мережу блоків нижчого рівня, якщо функція, яку він описує складається з підфункцій.

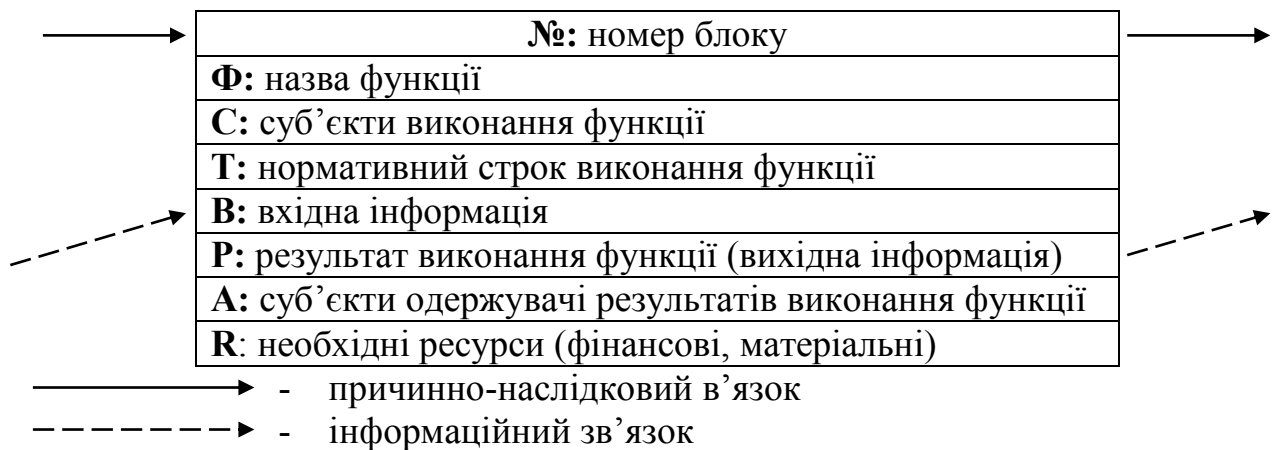


Рис. 1.4. Структура блоку опису функції

Джерело: розроблено автором

Спираючись на таке формальне блокове відображення функцій побудовано опис організаційно-функціональної структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку (додаток Д).

Наведений опис та схематичне зображення формує детальне уявлення не тільки про структуру механізму, але й про процес його функціонування. Крім того, надає змогу визначити необхідну інформаційну базу. Варто також зробити акцент на можливості використання математичних методів розрахунку мережевих графіків і відповідно здійснення оцінки критичного шляху визначення мінімального терміну досягнення мети [83]. У аналізованому випадку термін підготовки угоди щодо регіонального розвитку складає близько 15 місяців. Розрахунок здійснено виходячи зі термінів виконання окремих функцій (дій), які необхідно здійснити при підготовці угоди згідно Постанови КМУ від 23 травня 2007 р. № 751 «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» [81]. В той же час, у пункті 9 Порядку визначено, що термін підготовки угоди становить не більш як шість

місяців. Практика підготовки угод свідчить про тривалість процедур їх розробки і укладання. Так, з моменту підписання протоколу намірів про укладання Угод до моменту їх фактичного підписання для Донецької області пройшло близько 12 місяців, а для Львівської області – 21 місяць [84].

Окреслимо основні шляхи прискорення підготовки угоди. По-перше, враховуючи європейський досвід, угоди укладаються з усіма регіонами. Це пов'язано з тим, що державна регіональна політика охоплює усі регіони та має реалізовуватися шляхом координації та здійснення спільних заходів центральних та регіональних органів влади. Відповідно, відсутня необхідність обґрунтування доцільності укладання угод щодо регіонального розвитку, підготовки пропозиції щодо її укладання та у визначенні доцільності укладання угоди, як це передбачено Порядком підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку [81]. Це дозволяє виключити функції 1-4 (табл. 1.2) та скоротити термін підготовки угоди майже на 4 місяці і почати її зі створення робочої групи та розробки пропозицій щодо спільних заходів.

Крім того, доцільно визначити орієнтовний обсяг фінансування з боку держави та умови співфінансування з боку регіону. Це повинно бути здійснено ще до початку підготовки угоди. В результаті буде обмежено кількість пропозицій щодо спільних заходів та час на їх підготовку.

Суттєвими функціями досліджуваного механізму є проведення громадського обговорення проекту угоди та врахування зауважень за результатами його проведення. Доцільно одночасно з ними здійснювати функцію підготовки проекту рішення щодо укладання угоди.

З урахуванням цих пропозицій склад функцій, їх суб'єктів та строку виконання представлені в таблиці 1.4.

Таблиця 1.4

Функції, строки їх виконання та суб'єкти механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку

№	Функція	Строк	Суб'єкти
1.	Створення робочої групи для підготовки узгодженого проекту угоди	2 тижня – 1 місяць	Мінрегіон
2.	Розробка пропозицій щодо спільних заходів	1 місяць	Мінрегіон, Рада, інші зацікавлені органи
3.	Узагальнення пропозицій щодо спільних заходів	2 тижня – 1 місяць	Мінрегіон
4.	Узгодження пропозицій щодо спільних заходів	1 місяць	Робоча група
5.	Підготовка проекту угоди	2 тижня	ініціатор укладення угоди
6.	Оприлюднення проекту угоди	10 днів	Рада
7.	Проведення громадського обговорення проекту угоди	1 місяць	Рада
8.	Врахування зауважень за результатами громадського обговорення	2 тижня - 1 місяць	Рада, робоча група
9.	Підготовка проекту рішення щодо укладання угоди	2 тижня - 1 місяць	Мінрегіон
10.	Підписання угоди уповноваженими представниками КМУ та Ради	2 тижня - 1 місяць	КМУ та Рада
11.	Схвалення угоди Радою	2 тижня - 1 місяць	Рада
12.	Реєстрація угоди	10 днів	Мінрегіон
13.	Оприлюднення угоди в СМІ	10 днів	Мінрегіон та Рада

Джерело: складено автором

Схема удосконаленої організаційно-функціональної структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку представлена на рисунку 1.5.

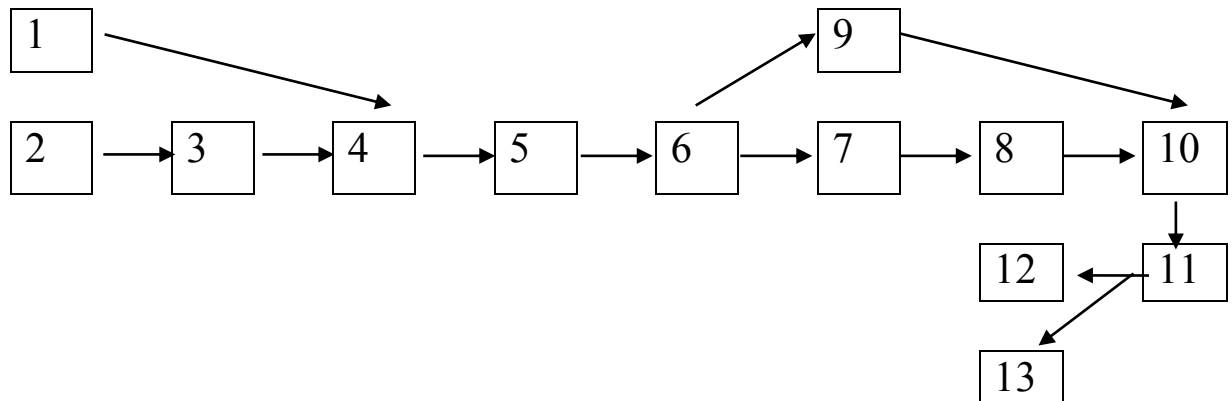


Рис. 1.5. Схема удосконаленої організаційно-функціональної структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку
Джерело: складено автором

Запропоноване удосконалення дозволить скоротити кількість функцій у 1,5 рази, а строк підготовки угоди до 7-9 місяців, тобто майже у 2 рази.

1.3. Концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток

Для розробки концептуальних засад бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток спочатку визначимося з його місцем в системі існуючих класифікацій механізмів державного управління. О. Федорчак розглядає кілька класифікацій механізмів державного управління, одна з них за функціональним призначенням (рис. 1.6).

– економічні (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційні (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);



Рис. 1.6. Класифікація механізмів державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління
Джерело: Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О.В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf

За цим показником вона виділяє такі групи механізмів:

–організаційні (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

–політичні (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

–правові (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [22].

Ми не можемо повністю погодитися з класифікацією О. Федорчака. Так, по-перше, на нашу думку, економічні механізми державного управління включають в себе механізми розробки економічної політики, автор же відносить їх до політичних механізмів. Тобто, має місце

порушення третього правила побудови класифікацій (елементи поділу не повинні бути поняттями, що перетинаються) [85, с. 247-248].

По-друге, у приведеній класифікації відсутні соціальні механізми, а наведені в ній мотиваційні механізми є лише видом соціальних механізмів. Тобто, має місце порушення 2-го та 4-го правил побудови класифікацій (обсяг підкласів (видів) класифікації повинен рівнятися обсягу усього класу; поділ на підкласи (види) повинен бути безперервним).

По-третє, при визначені організаційних механізмів, перелік наведений у дужках не є переліком видів цих механізмів, а є переліком елементів структури механізмів державного управління.

Класифікацію механізмів державного управління за функціональним призначенням визначають чимало дослідників, але єдина позиція відсутня. Наприклад, бачення О. Федорчак, В. Шевченко та Т. Ганцюк суттєво різняться (табл. 1.5) [22, с.7; 86, с.2; 87, с. 23].

Таблиця 1.5

Класифікація механізмів державного управління
за функціональним призначенням

О. Федорчак	В. Шевченко	Т. Ганцюк
Економічні Мотиваційні Організаційні Політичні Правові	Економічно-фінансові Інформаційно-аналітичні Організаційно-управлінські Соціально-політичні Правові Контрольні	Формування Розподілу Використання Контролю Аналізу Реалізації принципів управління Планування Координації Розпорядництва Обліку

Джерело: складено автором на основі: Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування. – 2008. - № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf; Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку України / В.М Шевченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2010. - № 5. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_5_8; Ганцюк Т. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління / Т. Ганцюк // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2014. - Вип. 3. - С. 17-26.

При розгляді класифікації за функціональним призначенням виникає питання про повноту переліку значень цієї класифікаційної ознаки. Наприклад, А. Ахламов зі співавторами додатково виділяють податкові механізми державного управління [88].

М. Круглов вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то під комплексним механізмом державного управління можна розуміти систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [16, с. 111]. Тобто, ми маємо ту ж класифікацію, що пропонує О. Федорчак, але вона її формує на основі класифікаційної ознаки «функціональне призначення», а М. Круглов – «фактори державного управління». Цю ж класифікацію механізмів державного управління пропонують автори словника «Державне управління», але в якості класифікаційної ознаки вони визначають «характер факторів впливу» [19, с. 116-117].

О. Коротич наголошує на можливості поділу механізмів державного управління на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні та морально-етичні [89].

О. Федорчак пропонує ще одну класифікацію механізмів державного управління, за суб'єктами управління:

- механізми, які використовуються органами законодавчої влади;
- механізми, які використовуються Президентом;
- механізми, які використовуються органами виконавчої влади;
- механізми, які використовуються органами судової влади;
- механізми, які використовуються органами місцевого самоврядування [22].

Згідно цієї класифікації виділенні механізми, які використовуються органами судової влади, але відсутні механізми, які

використовуються органами прокуратури. Тобто має місце порушення другого обсяг підкласів (видів) класифікації повинен рівнятися обсягу класу) та четвертого (поділ на підкласи (види) повинен бути безперервним) правил побудови класифікацій [85, с. 248].

О. Коротич за тією ж класифікаційною ознакою пропонує іншу класифікацію механізмів державного управління:

- вищого рівня (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України);
- обласного рівня (обласні ради, обласні державні адміністрації);
- районного рівня (районні ради, районні державні адміністрації);
- місцевого рівня (міські, селищні, сільські ради) [90].

Близьку за сутністю класифікацію пропонує Т. Ганцюк на основі класифікаційної ознаки «за об'єктом управління»: загальнодержавні; регіональні; галузеві; територіальних громад; організацій та підприємств [87].

О. Нюнько розглядає класифікацію за ознакою «масштабність впливу», а саме: міжнародні, державні, галузеві, місцеві, організацій, громадські [91]. Але в ній відсутні регіональні механізми, тобто має місце порушення третього правила побудови класифікації (поділ на підкласи (види) повинен бути безперервним). До того ж слід зазначити, що громадські механізми не входять до складу механізмів державного управління, тобто порушено друге правило побудови класифікації (обсяг підкласів (видів) класифікації повинен рівнятися обсягу класу).

О. Федорчак вважає, що усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень). Але при цьому вона зазначає, що поняття «механізм» і поняття «процес» не можна порівнювати між собою, оскільки процес – це лише послідовність дій, етапів перетворення

чого-небудь, а механізм – це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління. Крім того, вона вважає, що також не доцільно ототожнювати поняття «механізм» із поняттями «знаряддя» чи «інструмент», оскільки до складу механізму державного управління, окрім інструментів, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, тощо. Саме лише існування інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління [22].

О. Батанов поділяє механізми державного управління на інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові та духовні (ідеологічні) механізми [92, с. 338-339].

Ф. Шамхалов розглядає механізм державного управління як систему, спеціально створену для реалізації головних функцій, які покладено на державу і закріплено в її Конституції і законах [12, с. 272]. На підставі цього О. Радченко робить висновок, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у державі. Відповідно він визначає економічні, соціальні, ідеологічні, комунікаційні та інші механізми державного управління [34].

І. Білошенко поділяє механізми державного управління за характером впливу на прямі та непрямі, а за об'єктом управління на механізми державного управління на рівні держави, регіону, галуззі, підприємства [93].

Вітчизняний дослідник в сфері державного управління А. Кузнєцов класифікує механізми державного управління за:

- змістом (спосіб розв'язання суперечностей; форма організаційного зв'язку);
- принципом структурної побудови (організаційні, нормативно-процесуальні, комплексні);
- рівнем керованого впливу (внутрішні, зовнішні);

– факторами впливу (економічні, політичні, соціальні, правові та ін.) [34].

О. Радченко вважає, що механізми державного управління можна класифікувати за: сферами життєдіяльності суспільства; функціональним призначенням; рівнем державного впливу; суб'єктом управління; тощо [34].

Виходячи з аналізу вищевикладених підходів до класифікації механізми державного управління, можна зазначити, що дослідники використовують цілий ряд класифікаційних ознак (табл. 1.6).

Таблиця 1.6

Ознаки класифікації механізмів державного управління

Ознака	Ознака
Функціональне призначення	Фактор впливу
Метод управління	Характер впливу
Суб'єкт управління	Масштаб впливу
Об'єкт управління	Рівень впливу
Сфера управління	Зміст
Фактор управління	Спосіб розв'язання суперечностей
Структура побудування	Форма організаційного зв'язку

Деякі з наведених класифікаційних ознак схожі, наприклад, за масштабом впливу та за рівнем впливу. Найчастіше використовуються класифікації за функціональним призначенням та за рівнем управління.

На основі аналізу вище розглянутих класифікацій механізмів державного управління можна зробити такі висновки:

- більшість класифікацій, які розглянуті в роботі, не відповідають правилам побудови класифікацій;
- автори не завжди вказують на основі якої класифікаційної ознаки здійснено класифікацію;
- мають місце випадки, коли на основі однієї і тієї ж класифікаційної ознаки різні автори пропонують різні класифікації, і

навпаки на основі різних класифікаційних ознак різні автори пропонують одну і ту ж класифікацію або подібні класифікації.

На нашу думку, найсуттєвішими класифікаційними ознаками є такі: функціональне призначення, рівень впливу, характер впливу. На їх основі можна побудувати трьохаспектну класифікацію механізмів державного управління (табл. 1.5), де кожен клас механізмів буде визначатися комбінацією значень цих трьох класифікаційних ознак. Наприклад, комбінація – функціональне призначення (економічні), рівень впливу (регіональні), характер впливу (прямий) – визначає регіональні економічні механізми прямого впливу (рис. 1.7) [94, 95].

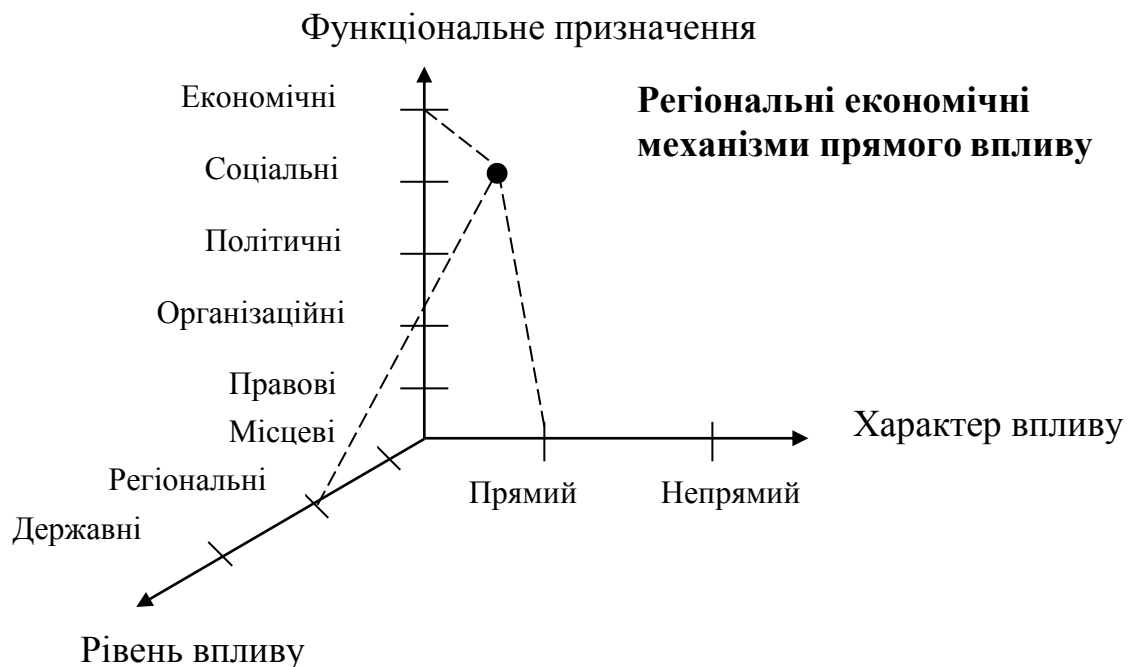


Рис. 1.7. Трьохаспектна класифікація механізмів державного управління

Джерело: запропоновано автором

Запропонована трьохаспектна класифікація забезпечує глибше уявлення про механізми державного управління та створює основу для побудови складних (комплексних) механізмів державного управління.

В рамках цієї класифікації механізми державного управління інвестиціями в регіональний розвиток належать до класу – регіональні економічні механізми прямого впливу.

За роки незалежності було створено низку механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, серед яких основними є:

- механізм управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку для окремих регіонів;
- механізм управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку для здійснення міжрегіональних проектів;
- механізм управління процесом реалізації програм подолання стану депресивності території;
- механізм управління процесом реалізації регіональних цільових програм;
- механізм управління процесом реалізації програм соціально та економічного розвитку областей;
- механізм управління процесом реалізації державних цільових програм для регіонів;
- механізм управління процесом реалізації програм транскордонного співробітництва;
- механізм управління Державним фондом регіонального розвитку;
- та інші.

Провідну роль серед них відіграє механізм управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку. Його можна розглядати як механізм реалізації стратегії розвитку регіону.

Основними причинами неефективного функціонування механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є:

- недосконале нормативно-правове забезпечення;
- недосконала система оцінювання результативності;

- недостатнє врахування та повільне впровадження зарубіжного досвіду;
- недостатня відповідність цілей механізмів пріоритетам стратегії регіонального розвитку;
- порушення принципу субсидіарності;
- недостатність координації механізмів та їх взаємного доповнення;
- відсутність трансформації відповідно вимогам процесу децентралізації влади в Україні;
- недофінансування.

Одним з основних механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток є механізм управління процесом реалізації регіональних цільових програм. Законодавчо-нормативну базу розробки державних та регіональних цільових програм складають Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» і «Про державні цільові програми» та інші нормативно-правові документи [96-100]. Однак, на практиці регіональні цільові програми не завжди розроблені та реалізуються відповідно до існуючої законодавчо-нормативної бази.

Механізм управління процесом реалізації комплексу регіональних цільових програм кожної області повинен базуватися на тісному взаємозв'язку державної стратегії регіонального розвитку, регіональної стратегії розвитку, державних цільових програм для регіону, щорічної комплексної програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також регіональних цільових програм (рис. 1.8) [101].

По-перше, стратегії регіонального розвитку повинні розроблятися у відповідності з Державною стратегією регіонального розвитку, а саме, у відповідності з пріоритетами, визначеними для даного регіону.

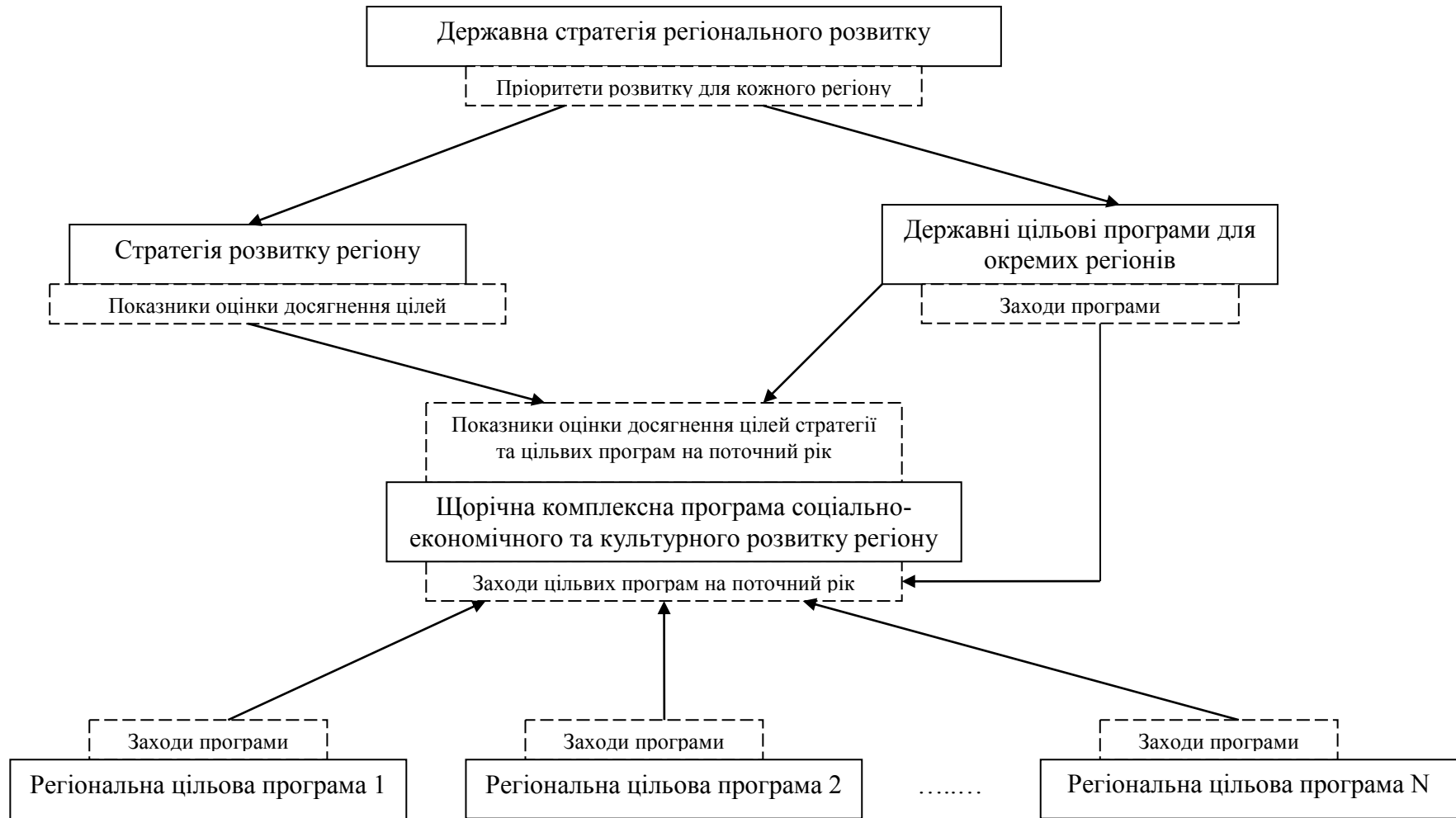


Рис. 1.8. Схема взаємозв'язків державної стратегії регіонального розвитку, регіональної стратегії розвитку, державних цільових програм для регіону, щорічної комплексної програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону та регіональних цільових програм

Джерело: розроблено автором

По-друге, в стратегії регіонального розвитку повинні бути визначені показники, на основі яких буде здійснюватися оцінка досягнення поставлених цілей.

По-третє, у регіональних цільових програмах та щорічній комплексній програмі соціально-економічного та культурного розвитку регіону повинні бути визначені показники досягнення цілей регіональної стратегії розвитку.

По четверте, для відображення зв'язку регіональних цільових програм з комплексною програмою соціально-економічного та культурного розвитку регіону в таблиці заходів останньої повинні бути визначені ті, які виконуються в рамках відповідних цільових програм.

В Одеській області здійснюються регіональні цільові програми, спрямовані на: посилення конкурентоспроможності регіону завдяки: залученню інвестицій; створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу; розвиток інформаційних технологій; розширення зовнішньоекономічних зв'язків; розвиток інфраструктури; оптимізацію розміщення продуктивних сил; вирішення соціальних проблем; поліпшення екологічного середовища.

Якщо зіставити перелік регіональних цільових програм, що діють в Одеській області з пріоритетами Стратегій економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року, то в регіоні відсутні програми по окремим пріоритетним напрямкам, а саме:

- програма щодо ефективного використання транспортно-транзитного потенціалу регіону та морегосподарського комплексу;
- програма формування інноваційної інфраструктури в регіоні.

Велика кількість цільових програм, які реалізуються в Одеській області, призводить до розпорошення і неефективного використання бюджетних ресурсів і відповідно недосягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону, суттєвого ускладнення контролю за результатами виконання програм, неможливості ефективного

використання бюджетних ресурсів та їх концентрації на важливіших напрямках регіонального розвитку.

На даний час діючі регіональні цільові програми оцінюються згідно вимог, які викладені у Порядку розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання [100]. Однак їх оцінка, в основному, зосереджена на ступені виконання планів фінансування та заходів програми. Для оцінки результативності та ефективності програм цього не достатньо. Цілі та результативні показники регіональних цільових програм повинні відповідати пріоритетів Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року та характеризувати їх досягнення.

Велика кількість регіональних цільових програм, певною мірою, обумовлена великою кількістю державних цільових програм, при затвердженні яких відповідні міністерства та відомства України зобов'язують регіональні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування розробляти відповідні регіональні цільові програми (табл. 1.7).

Аналіз регіональних цільових програм Одеської області свідчить про наявність недоліків при їх розробці та реалізації:

Таблиця 1.7

Розподіл регіональних цільових програм по сферах діяльності
в Одеській області у 2008-2015 рр.

№	Сфера діяльності	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Освіта	7	4	4	1	1	1	1	1
2	Охорона здоров'я	8	5	7	7	7	5	1	1
3	Соціальний захист та соціальне забезпечення	9	8	9	5	6	7	6	5
4	Молодіжна політика та спорт	3	4	3	3	1		1	3
5	Культура та культурна спадщина	7	6	7	4	5	5	3	2
6	Розвиток інфраструктури	11	10	16	11	14	17	16	6
7	Сільське господарство	4	4	4	2	2	4	1	1
8	Зв'язок та інформатизація	5	4	4	3	3	2	3	5
9	Економіка	3	3	2	5	5	5	4	5
10	Екологія та природокористування	8	8	8	6	6	6	5	6
11	Безпека життєдіяльності	9	6	6	2	7	7	5	7
12	Туризм та рекреація	1	1	1	1	1	1	1	1
	Разом	75	63	71	50	58	60	47	43

Джерело: Сайт Одеської обласної ради

- у паспортах більшості програм відсутні результативні показники за виключенням показників витрат, а в решті програм взагалі відсутні їх паспорти;

- цілі та результативні показники окремих програм не відповідають пріоритетам стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року;

- обсяг бюджетних коштів, запланованих в регіональних цільових програмах, перевищує можливості бюджету, що призводить до недофінансування програм і, відповідно, до їх невиконання у повному обсязі;

- деякі програми прийняті на середнє строковий період, не корегуються у відповідності зі змінами пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону (Обласна цільова програма недержавного (додаткового) пенсійного забезпечення працівників бюджетної сфери обласного підпорядкування та посадових осіб місцевого самоврядування на 2008-2017 роки від 29.02.2008 №468-V; Програма поводження з твердими побутовими відходами в Одеській області на 2013-2017 роки від 04.07.2013 №823-VI);

- ряд програм не відповідають принципу субсидіарності, а саме відносяться до компетенції та повноважень центральних органів влади (Комплексна програма підтримки сталого функціонування та створення додаткових умов для залучення до праці контингенту в установах Державної пенітенціарної служби України в Одеській області на 2012-2016 роки; Регіональна програма цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки);

- відсутня практика публічної звітності про обґрунтованість і результативність бюджетних витрат на виконання заходів регіональних цільових програм.

Суттєвою проблемою реалізації регіональних цільових програм є недосконала система оцінювання їх результативності, а також відсутність

незалежного органу їх моніторингу та оцінювання. Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України не забезпечують комплексну оцінку програм. Вони, в основному, забезпечують контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

В частині 2 статті 20 Закону України «Про засади державної регіональної політики» в якості одного з головних механізмів фінансування державної регіональної політики визначено угоди щодо регіонального розвитку, а в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року в частині про інституційне та організаційне забезпечення реалізації Стратегії передбачено розширення практики укладення угод щодо регіонального розвитку [66, 68]. Але механізм управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку після 2012 року не використовується внаслідок недосконалого нормативно-правового забезпечення та низки помилок при його функціонуванні. В першу чергу, це відсутність зосередження основної уваги на депресивних регіонах; політично мотивований характер укладання угод; відсутність лімітів фінансування; відсутність обґрунтованих критеріїв розподілу коштів між регіонами; не всеохоплюючий характер укладання угод; тривала і складна процедура підготовки угод.

Є ще механізм управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку, що спрямовані на реалізацію міжрегіональних інвестиційних проектів, результати реалізації яких сприяють поліпшенню соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів [81]. Жодного разу такий механізм не було застосовано.

Одночасно з угодами щодо регіонального розвитку в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» були визначенні програми подолання стану депресивності території [65]. В статті 6 цього закону в якості депресивних території розглядаються такі групи (типи): регіон; промисловий район; сільський район; місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення. Таким

чином, закон розглядає можливість використання на регіональному рівні як угод щодо регіонального розвитку, так і програм подолання стану депресивності території. Тобто, має місце дублювання спрямованості та цілей механізмів управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території.

З моменту законодавчого започаткування жодна програма подолання стану депресивності території не була прийнята, а механізм управління процесом реалізації цих програм не було застосовано. Це, в першу чергу, обумовлено відсутністю прозорих процедур прийняття рішень про здійснення програм та недосконалими критеріями визначення депресивних територій.

Механізм управління процесом реалізації державних цільових програм для окремих регіонів є дієвим механізмом державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. В якості прикладів таких програм для Одеської області, в першу чергу, слід відмітити Програму комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004-2011 роки та Програму комплексного соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2005-2015 роки. Передбачалося, що ці комплексні програми стануть потужними механізмами розвитку Одеської області, але вони фактично не були здійснені внаслідок проблем з фінансуванням [102, 103].

Державний фонд регіонального розвитку було створено як аналог Європейського фонду регіонального розвитку шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 12 січня 2012 року № 4318-VI, згідно якого Бюджетний кодекс України було доповнено статтею 24¹ про створення Державного фонду регіонального розвитку [104]. У першій редакції цієї статті кошти ДФРР повинні спрямовуватися, зокрема, на виконання: державних цільових програм та інвестиційних програм

(проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо. У новій редакції статті 24¹ від 15.01.2015 р. перелік механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток виключено. Нова редакція така – «Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, що визначені у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів» [105].

В новій редакції цієї статті частка коштів ДФРР, яка йде на підтримку депресивних регіонів зменшена з 30 % до 20 %. Це суперечить сутності регіональної політики та досвіду ЄС, де частка депресивних регіонів в загальному обсязі фінансування складає близько 70 %.

Недосконале нормативно-правове забезпечення механізму управління ДФРР дозволяє Кабінету міністрів України припиняти або взагалі не дотримуватися певних норм статті 24¹ Бюджетного кодексу України, що призводить до недофінансування ДФРР, невиконання правил розподілу його коштів між регіонами, недотримання пріоритетів регіонального розвитку.

Аналізуючи співвідношення понять «механізм державного управління» та «інструмент державного управління», зазначимо, що часто науковці визначають, що поняття «інструмент» є вузьким, ніж

поняття «механізм». Атаманчук Г. навпаки підкреслює, що поняття «механізм» є тотожним поняттю «інструмент», а саме зазначає, що механізм державного управління є інструментом реалізації виконавчої влади держави, що завжди має чітко визначену мету. Але найбільш поширена точка зору – поняття «механізм» включає поняття «інструмент» [91].

Важливо зазначити, що механізм державного управління вищому рівні управління може бути інструментом (елементом) більш загального механізму. Тому механізми управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку та регіональних цільових програм на одному рівні управління можуть розглядатися як механізми державного управління, а на вищому рівні, а саме, в рамках комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток можуть розглядатися як інструменти, так само як і механізми управління процесом реалізації державних цільових програм для регіонів, програм транскордонного співробітництва.

Дегтярєва І.О. розглядає комплексний механізм управління конкурентоспроможністю регіону як сукупність державних і недержавних механізмів управління різних рівнів, які використовуються у регіоні з метою підвищення конкурентоспроможності регіону. Зазначені механізми співвідносяться між собою як ціле і його частини, тобто механізми управління конкурентоспроможністю регіону забезпечують вирішення окремих питань щодо регіону у рамках комплексного механізму управління конкурентоспроможністю регіону [106].

Нюнько О. В. зазначає, що поняття «інструменту» та «механізму» в державному управлінні необхідно розглядати як єдине ціле, адже на відповідному рівні аналізу державного управління механізм можна розглядати як інструмент і навпаки. Відповідно ототожнення поняття «механізми» та «інструмент» є можливим у тому випадку, коли механізм

стає підсистемою іншого механізму. Саме за такої умови механізм можна розглядати як інструмент [91].

Виходячи з викладеного можна сформулювати концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток (рис. 1.9) [107, 108]:

- відображення цілей – зростання валового регіонального продукту на душу населення, соціальна – підвищення якості життя населення, екологічна – збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання його ресурсів;
- ядром комплексного механізму є механізм управління процесом реалізації угоди щодо регіонального розвитку, а низка інвестиційних інструментів його доповнюють та діють в рамках основних напрямів угоди;
- відповідність певним принципам – субсидіарності, цілеспрямованості, результативності, взаємного доповнення, відсутності дублювання;
- наявність незалежної системи моніторингу, контролю та оцінювання результативності механізму;
- врахування зарубіжного досвіду щодо формування та використання механізмів державного управління інвестиціями та формування їх інституціонального забезпечення;
- відповідність пріоритетам державної стратегії регіонального розвитку та стратегії регіонального розвитку;
- наявність нормативно-правового забезпечення;
- вплив зовнішнього інституціонального середовища (податкова, грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи) на ефективність механізму;
- врахування процесу децентралізації влади.

Одним з головних постулатів теорії управління є виділення в системі управління суб'єкта та об'єкта управління. У цьому контексті

переважна більшість дослідників в сфері державного управління виносить об'єкт управління поза рамки механізму державного управління [9-32]. Суб'єкт та об'єкт управління пов'язані прямим і зворотним зв'язком. Прямий зв'язок виражається потоком директивної інформації та ресурсів. У нашому випадку основним ресурсом є інвестиції. Зворотній зв'язок є потоком інформації про виконання прийнятих рішень та стан об'єкта управління (рис. 1.9).

Спираючись на вищевикладене концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток можна визначити необхідні умови для ефективного функціонування механізму:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення складових комплексного механізму на основі використання зарубіжного досвіду.
2. Підвищення ефективності механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, розмежування сфер їх застосування на основі принципу субсидіарності та відповідно перерозподіл повноважень між рівнями державної влади .
3. Удосконалення системи оцінювання механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.
4. Трансформація механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в контексті вимог процесу децентралізації влади в Україні.



Рис. 1.9. Концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток

Висновки до розділу 1

1. Ґрунтуючись на системному підході, проаналізовано сутність та запропоновано визначення поняття «механізм державного управління». Так, шляхом виокремлення з наявних визначень родових понять, їх детального аналізу та співставлення за основу взято поняття «система». Головними елементами механізму державного управління є органи державного управління, які за допомогою інших елементів (засобів, важелів, методів, процедур, правових норм, стимулів, способів, функцій, інструментів, принципів та заходів) здійснюють вплив на об'єкт управління для досягнення певної мети державного управління.

2. Розмежовано поняття «механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток» та «механізм державного регулювання інвестиціями в регіональний розвиток». Так, перший вид механізмів передбачає здійснення прямого впливу, в першу чергу, шляхом безпосереднього інвестування. При цьому, мова йде про бюджетні інвестиції, які є державною власністю. Щодо механізмів державного регулювання інвестиціями в регіональний розвиток, то в їх рамках передбачається непрямий вплив, насамперед, створення сприятливих умов для інвестування. Вони непов'язані з правом власності на інвестиції, тому їх дія розповсюджується на всі види інвестицій, у тому числі приватні та іноземні інвестиції.

3. Узагальнивши класифікації механізмів державного управління, найсуттєвішими класифікаційними ознаками визначено: функціональне призначення, рівень впливу, характер впливу. На основі їх поєднання можна побудувати трьохаспектну класифікацію механізмів державного управління, де кожен клас механізмів визначатиметься комбінацією значень цих трьох класифікаційних ознак. В рамках цієї класифікації механізми державного управління інвестиціями в регіональний розвиток належать до класу – регіональні економічні механізми прямого впливу.

Запропонована класифікація забезпечує глибше уявлення про механізми державного управління та створює основу для побудови складних (комплексних) механізмів державного управління.

4. Концептуальне бачення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток передбачає наявність ядра – механізму управління процесом реалізації угоди щодо регіонального розвитку, низки інвестиційних інструментів, що доповнюють його та діють в рамках основних напрямів угоди.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СКЛАДОВИХ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ

Спільна регіональна політика ЄС є однією з провідних серед більше 20 спільних політик європейської спільноти. На її частку приходить близько третини спільного бюджету ЄС. За майже півстоліття накопичено значний позитивний досвід вирішення регіональних проблем. За оцінкою експертів ЄС, реалізація спільної регіональної політики привела до значного зростання (на 20-30 %) ефективності використання бюджетного фінансування.

На законодавчому рівні Україна визначила свій європейський вибір [109]. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС [110]. Наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність приведення національного законодавства у відповідність до європейського, у тому числі в сфері регіональної політики. На цьому шляху Польщі потрібно було також брати до уваги положення законодавчих актів Європейської Спільноти в інших галузях, зокрема, положення спільних політик в сфері конкурентоспроможності, соціального забезпечення та захисту навколишнього природного середовища [111, с. 9-10].

За роки існування ЄС була створена система механізмів управління інвестиціями в регіональний розвиток. В Україні також є певний набір механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Це механізми управління угодами щодо регіонального розвитку, програмами подолання стану депресивності території, державними цільовими програмами для регіонів, регіональними цільовими програмами, Державним фондом регіонального розвитку, програмами

транскордонного співробітництва та інші. Однак рівень їх ефективності у порівнянні з європейськими механізмами значно нижче. Колегія Рахункової палати за результатами аудиту виконання у 2009-2011 роках угод щодо регіонального розвитку, укладених між Кабінетом Міністрів України та Вінницькою, Волинською, Донецькою і Львівською обласними радами, зробила висновок, що Мінеконом, Мінфін, інші центральні органи виконавчої влади не забезпечили створення дієвого механізму реалізації цих угод за рахунок коштів державного бюджету. Як наслідок, жодний із заходів за цими угодами, починаючи з 2009 року, в повному обсязі не був виконаний, а отже, не відбулося суттєвого впливу на зменшення диспропорцій економічного росту та розвиток виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури областей [112]. Програми подолання стану депресивності території взагалі не використовуються внаслідок недосконалості критеріїв визначення депресивних територій та інших чинників. Практика управління Державним фондом регіонального розвитку у «ручному режимі» всупереч хоча й не зовсім досконалим нормам Бюджетного кодексу нівелює роль цього фонду у вирішенні задач регіональної політики держави.

Усе це обумовлює необхідність внесення чималих змін у нормативно законодавчу базу механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, спрямованих на підвищення їх ефективності, забезпечення відповідальності центральних та регіональних органів влади за невиконання діючого законодавства в сфері регіональної політики, впровадження європейського досвіду та забезпечення відповідності національного законодавства європейським вимогам.

2.1. Нормативно-правове забезпечення механізму управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку

Згідно статті 158 Договору про створення Європейської Спільноти «... метою регіональної політики ЄС є забезпечення різностороннього та гармонійного розвитку Спільноти і активізація діяльності у напрямі посилення економічного і соціального згуртування. Зокрема, Спільнота зосереджується на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів» [113]. Регіони мають різний рівень соціально-економічного розвитку. В значній мірі це є наслідком того, що одні мають кращі природні умови, більш вигідніше географічне розташування, більш привабливі умови для проживання, праці та залучення інвестицій, а також мають різні можливості виходу на ринки та доступу до різного роду ресурсів.

Головною метою регіональної політики ЄС на протязі усього періоду її існування було зменшення різниці у рівні розвитку регіонів. Крім цього, були також такі цілі [114, с. 183; 115, с. 14-15]:

- підвищення регіональної конкурентоспроможності;
- здійснення заходів у сфері зайнятості для протидії хронічному безробіттю та безробіттю серед молоді та запобіганню витіснення з ринку робочої сили осіб з підвищеним ризиком втрати роботи, а також для полегшення доступу молоді до ринку праці;
- європейське територіальне співробітництво;
- сприяння соціально-економічним перетворенням у регіонах, які зазнавали структурних труднощів, зокрема, в районах, в яких відбуваються економічні зміни, сільських районах, що занепадають, депресивним районам, залежним від рибальства та проблемним урбанізованим територіям;

– адаптація і модернізація освітніх політик і систем освіти, навчання та працевлаштування; здійснення системи заходів, спрямованих на розвиток людських ресурсів.

У 2014-2020 рр. регіональна політики ЄС ще більше буде зосереджена на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів. З цією метою виділено три групи регіонів для розподілу асигнувань зі структурних фондів ЄС, відповідальних за політику згуртування.

Перша група - менш розвинені регіони із ВВП на душу населення нижче 75 % від середнього в ЄС рівня. Такі регіони розташовані в основному в країнах Центрально-Східної та Південної Європи. Друга група - регіони перехідного типу із ВВП на душу населення від 75 % до 90 % від середнього в ЄС і третя група - більше розвинені, де ВВП на душу населення перевершує 90 % від середнього в ЄС. У рамках номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики NUTS-2 до менш розвинених регіонів віднесено 71 регіон (з населенням близько 128 млн. мешканців, причому щорічні асигнування розраховані на одну людину в середньому перевищують 200 євро). Регіонами перехідного типу визначена 51 територія (з населенням 68 млн. мешканців і щорічними витратами близько 75 євро на 1 людину), більше розвинені регіони - 151 територія (з населенням 307 млн. мешканців і витратами в 25 євро на одну людину) [116, с. 12].

Регіональна політика в ЄС, в основному, здійснюється в економічній площині і може не супроводжуватися відповідними політичними та адміністративними процесами. Чимало країн запровадили такі форми регіональної політики, які не вимагають значних змін державного та суспільного устрою, перегляду повноважень органів влади на різних рівнях. Таке, як правило, але не завжди, має місце в невеликих країнах – Ірландії, Норвегії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах. В той же час, в деяких країнах ЄС процес економічного розвитку регіонів

здійснювався в рамках більш широкого контексту, а саме процесів децентралізації влади, які здійснювались виходячи з політичних та інших підстав [117, с. 9-10].

За останні десятиліття в ЄС, при збереженні мети регіональної політики (зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів), кардинально змінилося її наповнення. Після другої світової війни головним чинником регіонального розвитку була індустріалізація, яка базувалася на наявності сировинних ресурсів (вугілля, залізна руда, нафта, газ та ін.). Саме в регіони, які мали такі ресурси перетікали робоча сила та капітал. Однак, наприкінці 20-го століття, домінуючими стали інші фактори. По-перше, це наявність висококваліфікованих робітників, сприятливі умови для ведення бізнесу та залучення інвестицій, верховенство права, широке впровадження інновацій, комфортне середовище для життя, високий рівень охорони здоров'я та якість освіти, стан навколишнього природного середовища.

Регіональна політика ЄС, в першу чергу, спрямована на менш розвинені периферійні регіони і на регіони, економіка яких переживає структурні зміни. Вона базується на низці принципів. По-перше, це принципи справедливості, який передбачає, що люди не повинні мати різні можливості, внаслідок того, що вони мешкають на різних територіях. Саме цей принцип безпосередньо корелює з метою регіональної політики ЄС.

Одним з визначальних принципів регіональної політики ЄС є принцип субсидіарності, відповідно якому на кожному рівні (національному, регіональному, місцевому) виконуються лише ті функції, які не можуть бути з більшою ефективністю та дієвістю виконані на інших рівнях. В основі принципу субсидіарності, з одного боку, лежить практичний досвід, а з іншого боку, припущення, що місцева влада краще, ніж центральний уряд, знають можливості свого регіону, більш

наближені до проблем його мешканців і здатні забезпечити більш ефективну соціально-економічну політику розвитку регіону. В усіх країнах-членах ЄС простежується децентралізація, тобто перерозподіл повноважень між державою і регіонами, з метою їх ефективного використання та заохочення прояву регіональних ініціатив.

Нині в більшості регіонів ЄС органи влади, бізнес структури та громадські організації тісно співпрацюють у вирішенні проблем регіонального розвитку, при цьому постійно зростає роль місцевих ініціатив та рухів. У той же час, у більшості країн ЄС ключову роль у прийнятті рішень щодо здійснення регіональної політики як і раніше відіграє державна влада.

Важливу роль у реалізації регіональної політики відіграє принцип партнерства, який передбачає співробітництво між суб'єктами різних рівнів та адміністративно-територіальних одиниць. Він базується на тій умові, що діяльність та розвиток регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співробітництва постійно та послідовно співпрацюють з метою досягнення спільної мети. Тобто, Євросоюз та держави-члени мають визначати цілі та розробляти стратегічні плани розвитку спільно з регіонами та якнайширшим залученням громад, місцевих ініціатив, економічних та політичних суб'єктів регіонів. Важлива також співпраця на рівні регіонів, у тому числі розвиток транскордонного співробітництва та співпраця окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Принцип програмування є визначальним у діяльності структурних фондів ЄС. Програми регіонального розвитку створюють багаторічну основу для реалізації проектів. В основі програм структурних фондів ЄС лежить стратегія, яка починається з аналізу проблеми, визначення цілей, пріоритетів і завдань, що стоять перед регіоном, та розробки заходів, необхідних для вирішення цих завдань. Заходи описують конкретні дії, які будуть здійснені з метою досягнення бажаного результату. Стратегія

стає реальною програмою після того, як вона буде доповнена фінансовим планом і виконавчими структурами (рис. 2.1.) [118, с. 60].

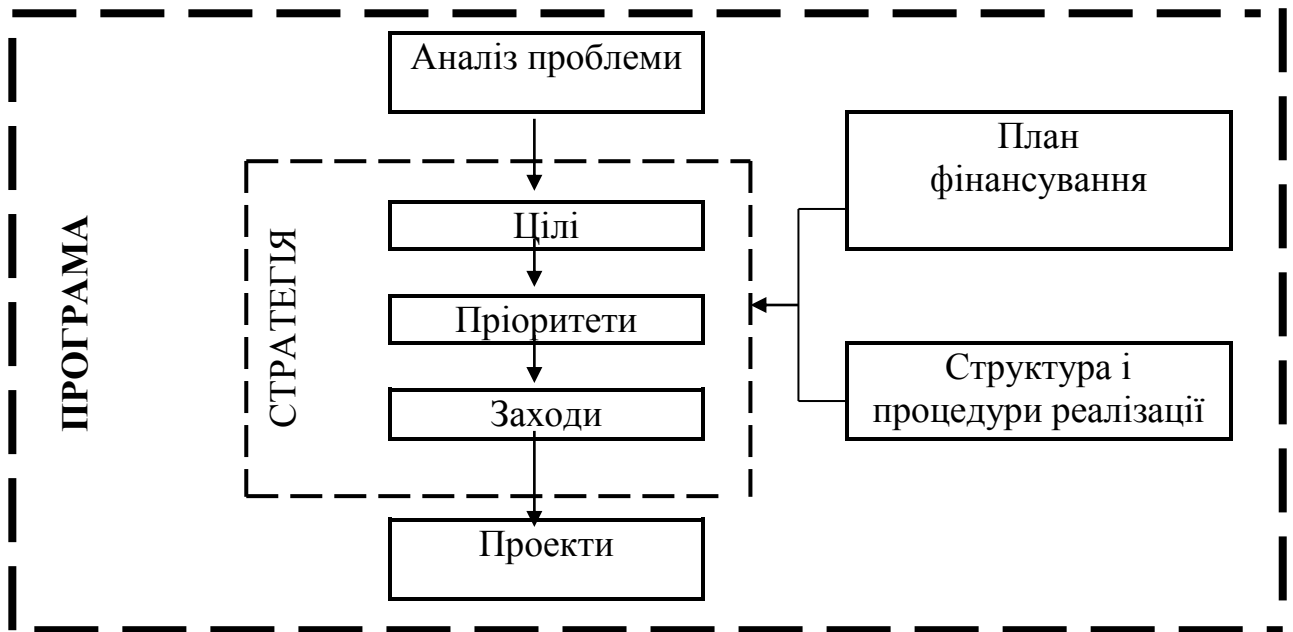


Рис. 2.1. Загальна структура програми в ЄС

Джерело: Політика государства в области конкуренции и промышленного развития: Опыт Европейского Союза. М.: Московское отделение Нидерландского экономического института, 2001. — 185 с.

Ефективність та дієвість механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в значній мірі залежить від правильного визначення мети регіональної політики країни. В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року основною метою визначено створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення [119].

В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року стратегічною метою реалізації державної регіональної політики визначено створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації

економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання. Одночасно визначені три основних цілі [68]:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

В Україні згідно ст. 2 Закону «Про стимулювання розвитку регіонів», прийнятому у 2005 році, стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою [65]:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення однакових умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля.

Цілі перелічені в державних стратегіях регіонального розвитку до 2015 року та до 2020 року, а також в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» – підвищення конкурентоспроможності, забезпечення

сталого розвитку, підвищення рівня життя, подолання бідності, формування середнього класу, ефективне використання ресурсів і таке інше не є виключно цілями регіональної політики. Вони є цілями економічного розвитку взагалі незалежно від рівня (національного, регіонального, місцевого) і серед них не має цілі регіональної політики, визначеною в ЄС. Тільки в законі є згадування про подолання депресивного стану окремих територій.

Автори проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» рекомендують щоб Міністерство, що відповідає за реалізацію політики регіонального розвитку, має ще раз підтвердити ключові засади цієї політики, а саме:

1) підвищувати конкурентоспроможність всіх регіонів з метою забезпечення сталого і збалансованого розвитку, що сприяє економічній інтеграції України до Європейського Союзу. Спрямованість політики на подолання регіональних диспропорцій має чітко підпорядковуватися ідеї підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів. У максимально короткі строки необхідно адаптувати юридичні формулювання, відмовившись від сьогоденішнього підходу з особливою увагою до «депресивних територій» і, особливо, від неефективних методів вирішення цієї проблеми в останні роки;

2) допомагати деяким відсталим регіонам підвищувати власну конкурентоспроможність і долати розрив за рівнем розвитку відносно інших регіонів України [120, с. 3-4].

На нашу думку, перша пропозиція суперечить засадам регіональної політики в ЄС, де метою є «зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів». Замість цього пропонується інша мета - «підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів». Але питання конкуренції належать до сфери іншої спільної політики ЄС – політики щодо конкуренції [114, с. 234]. Також не зрозуміло чому мова йде про

підвищення конкурентоспроможності усіх регіонів, у тому числі успішних, і чому необхідно відмовитися від особливої уваги до «депресивних територій».

Що стосується другої пропозиції, то незрозуміло, чому мова йде про допомогу лише деяким відсталим регіонам. Тобто певна частка таких регіонів залишиться без допомоги.

У новому Законі України «Про засади державної регіональної політики», прийнятому у лютому 2015 року і який розглядається як базовий в сфері регіональної політики, в статті 2 визначено, що метою державної регіональної політики є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [66]. Тобто, мови про зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів взагалі не має.

Таким чином, ми маємо невідповідність українських законодавчих та нормативних актів вимогам європейського законодавства в частині визначення мети регіональної політики [121]. Враховуючи європейський вибір України, пропонується внести відповідні законодавчі зміни щодо мети регіональної політики країни, зробивши головний акцент на відповідність нормам ЄС [122].

Законодавча пропозиція	<i>Статтю 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та статтю 2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» викласти в такий редакції – «Мета регіонального розвитку (регіональної політики) України - зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів».</i>
-------------------------------	---

Таке розуміння мети регіональної політики зовсім в іншій площині ставить питання застосування угод щодо регіонального розвитку. На перший план виходять регіони з низьким рівнем економічного розвитку, а не так як це було, коли перші угоди були укладені з Донецькою та Львівською областями, і коли головним чинником був не рівень розвитку регіонів, а політичні уподобання [123].

Визначення депресивних регіонів. Європейське розуміння мети регіональної політики ставить питання визначення депресивних (менш розвинених) регіонів. Сьогодні визначальним документом тут є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Згідно статті 9 цього закону депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим [65].

Але таке визначення не придатне до використання, бо у такому разі в країні можна визначити лише один депресивний регіон або жодного регіону, що не відповідає існуючим реаліям. Навіть в ЄС кожний четвертий регіон є депресивним, де таким вважається регіон, в якому валовий регіональний продукт на одну особу менше 75 % від середнього в ЄС [114, с. 176; 115, с. 10].

На думку А. Ткачука використання показника валового регіонального продукту на одну особу в якості критерію депресивності регіону не виправдано, бо депресивність регіону це категорія, в першу чергу, не економічна, а соціальна. Він вважає, що економічні показники не дають і не можуть дати усієї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини, для якої в першу чергу важливим є не умовні гривні на душу населення, що формуються в регіоні, а можливість мати комфортне, безпечне життя для себе і своїх дітей, а це не завжди корелюється з показником валового регіонального продукту на душу населення [124].

В певній мірі погоджуючись з цими зауваженнями слід зазначити, що А. Ткачук не пропонує інші показники оцінки розвитку регіону та критерії віднесення його до депресивних регіонів. Неможливо погодитися з тим, що депресивність регіону, в першу чергу, соціальна категорія, а не економічна, бо саме рівень економічного розвитку регіону визначає можливості вирішення його соціальних проблем та забезпечення відповідного рівня та якості життя людини. А соціальна складова депресивності регіону, на нашу думку, полягає у тому, наскільки справедливо розподіляється валовий регіональний продукт між найманими працівниками, державою та власниками підприємств. Відповідно рівень якості життя населення визначається рівнем економічного розвитку регіону та характером розподілу валового регіонального продукту.

Застосувавши для України європейський критерій визначення депресивних регіонів (валовий регіональний продукт на одну особу є менше 75 % від його середнього рівня), ми отримали непривабливу картину. Якщо у 1996 році питома вага депресивних регіонів в Україні становила лише 16 %, то у 2004 році вона збільшилася у 4 рази і складала 64 %. На цьому рівні вона залишалась до 2011 року включно і лише у 2012 та 2013 роках була менше, відповідно 56 % та 60 % (рис. 2.2) [125, с. 119].

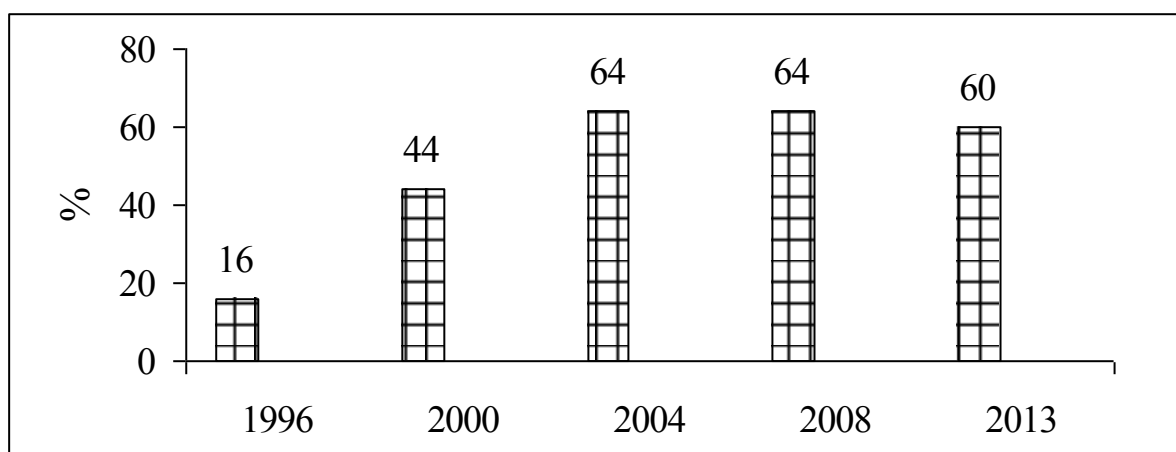


Рис. 2.2. Питома вага депресивних регіонів в Україні у 1996-2013 роках

Джерело: розраховано автором

Тобто, питома вага депресивних регіонів в Україні перевищує європейський рівень більше ніж у 2 рази, навіть після розширення ЄС у 2004-2013 роках, коли до нього увійшли країни, які суттєво поступалися у рівні економічного розвитку країнам членам ЄС. Це свідчить про неефективність державної регіональної політики в Україні.

Географічна закономірність диференціації регіонів вимальовується досить чітко. Мега регіональною депресивною зоною виступають західні та центральні регіони України (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Депресивні регіони України у 1996-2013 рр.
(Д – ознака депресивного регіону)

№	Області	1996	2000	2004	2008	2013
1	Дніпропетровська					
2	Донецька					
3	Полтавська					
4	Запорізька					
5	Київська					
6	Харківська					
7	Одеська					
8	Миколаївська					
9	Луганська					
10	Сумська			Д	Д	Д
11	Черкаська			Д	Д	
12	Чернігівська			Д	Д	Д

Продовження таблиці 2.1

13	Львівська			Д	Д	Д
14	Івано-Франківська			Д	Д	Д
15	АР Крим	Д	Д	Д	Д	Д
16	Кіровоградська		Д	Д	Д	Д
17	Рівненська		Д	Д	Д	Д
18	Вінницька		Д	Д	Д	Д
19	Хмельницька		Д	Д	Д	Д
20	Волинська		Д	Д	Д	Д
21	Херсонська		Д	Д	Д	Д
22	Житомирська		Д	Д	Д	Д
23	Закарпатська	Д	Д	Д	Д	Д
24	Тернопільська	Д	Д	Д	Д	Д
25	Чернівецька	Д	Д	Д	Д	Д

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної служби статистики України [79-92]

Таким чином, якщо в ЄС кожний четвертий регіон (25 %) є депресивним (відсталим), то Україні майже кожні два з трьох (60 %). В умовах України надати такої великої кількості регіонів допомогу та в необхідних розмірах неможливо. Тому постає питання зниження порогу визначення депресивних регіонів або поділення депресивних регіонів на кілька груп за рівнем економічного розвитку та диференційне розподілення серед них фінансування.

Проведене в роботі моделювання зниження порогу визначення депресивних регіонів показало, що тільки при зниженні порогу до 60 % від середнього рівня валового регіонального продукту на одну особу, середня питома вага депресивних регіонів в Україні буде близькою до європейського рівня (табл. 2.2, рис. 2.3). При цьому до депресивних буде віднесено 6 регіонів – Волинська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська та Чернівецька області [126].

Таблиця 2.2

**Середня питома вага депресивних регіонів в Україні
у 2004-2013 рр. в залежності від критерію репресивності**

№	Поріг визначення депресивних регіонів, у відсотках до середнього рівня валового регіонального продукту на одну особу	Середня питома вага депресивних регіонів, у відсотках
1.	75	63
2.	70	53
3.	65	36
4.	60	23

Джерело: розраховано автором

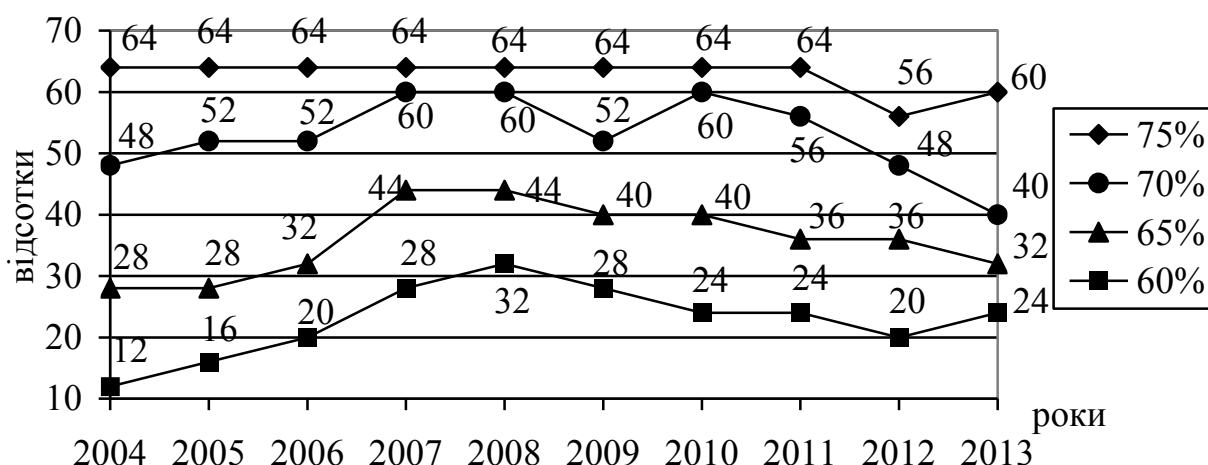


Рис. 2.3. Частка депресивних регіонів в Україні в залежності від критерію депресивності

Джерело: розраховано автором

На нашу думку, більш виправдано встановлення критерію депресивності регіонів в Україні на рівні 65 % від середнього рівня валового регіонального продукту на одну особу, бо тоді питома вага депресивних регіонів буде складати близько третини. Це більше ніж в ЄС, але не в 2,5 разу, якщо використовувати європейський критерій депресивності (75 %). Відповідно пропонується в законодавчу базу України внести такі зміни щодо критерію визначення депресивних регіонів.

Законодавча пропозиція	<i>Пункт 1 другого абзацу статті 9 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» викласти у такий редакції:</i> <i>«Депресивним може бути визнано: 1) регіон, в якому протягом останніх трьох років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є менше 65 % від середнього в Україні»</i>
-------------------------------	---

Цю ж норму пропонується викласти у пункті 3 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. № 235 [127].

Угоди щодо регіонального розвитку. В контексті європейського вибору важливе значення має європейський досвід впровадження угод регіонального розвитку між державою та регіонами. Французькі угоди є одним із засобів оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади. Ці угоди нормативно визначають адміністративну, правову та фінансову зацікавленість державної влади займатися розвитком регіонів у середньостроковій перспективі. Угоди мають універсальний характер, кожний регіон укладає таку угоду з державою на 7 років (до 2000 р. – на 4 роки). За змістом типова угода складається з обґрунтування спільної програми дій

між державою та регіональною адміністрацією, самої спільної програми та фінансових зобов'язань, що включає: спільні цілі; конкретні цілі по регіону та заходи з їх досягнення; зобов'язання по фінансуванню [128].

Кошти на регіональний розвиток у Франції спрямовуються за 4-ма напрямками:

- розвиток фізичної інфраструктури;
- програми узгоджених дій, спрямовані на зони з особливими проблемами;
- освіта та наукові дослідження;
- підвищення зайнятості й пожвавлення економічного розвитку (поліпшення ділового середовища для малих підприємств шляхом надання грантів та консультацій) [128].

Підготовка угод триває зазвичай до двох років і включає в себе три етапи:

- уряд встановлює пріоритети регіональної політики;
- регіональні префекти готують проекти угод, отримуючи при цьому консультації у президента регіональної ради і планових комітетів. У консультаціях беруть участь всі основні регіональні організації самоврядування;
- підготовлені проекти угод узгоджуються між регіонами і державою індивідуально, потім вони вносяться в число пріоритетів національного плану і стають офіційним плановим контрактом між двома сторонами [129].

У Німеччині метою регіональної політики є забезпечення однакової участі структурно слабких регіонів в економічному розвитку країни. Німеччина при формуванні регіональної політики, виходила з того, що головну відповідальність за регіональну політику несуть землі і райони. У 1969 році було започатковано свій варіант угод у вигляді конституційного механізму узгодження цілей регіонального розвитку між

землями і федеральним урядом - Спільне Завдання щодо вдосконалення регіональних економічних структур (Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur»). Цей механізм забезпечує інституціональну базу для спільної політики розвитку регіонів в Німеччині. Спільне Завдання надає землям широкі повноваження в сфері реалізації регіональної політики розвитку. Допомога, яка надається, спрямована тільки на певні території, виділені для підтримки. Кожен регіон оцінюється на основі певних економічних показників. Далі регіони ранжуються за рівнем розвитку. Ті з них, які отримують найвищий ранг, включаються в список регіонів, які потребують підтримки. Щорічно формується план, в якому зазначається: регіони, які потребують допомоги, заходи допомоги, умови надання допомоги та пріоритети регіонального розвитку. План формується щорічно, але при цьому кожен з них входить в чотирирічний період. Таким чином, плани забезпечують передбачуваність подальшого планування як мінімум на наступні три роки [129].

У Польщі укладання угод між регіонами (воєводствами) та центральним урядом здійснюється на основі Закону «Про принципи підтримки регіонального розвитку» (ухвалено у травні 2000 року), в якому:

- визначаються заходи як центральних органів, що підтримуються регіоном, так і заходи, що реалізуються регіональними органами і підтримуються Урядом;
- визначається рівноправний рівень сторін, що укладають угоду;
- гарантується доступ до будь-якої інформації, яка є у центральних органів виконавчої влади та у органів регіонального самоврядування, що стосується предмету укладання угоди;
- передбачається фінансова відповідальність сторін за невиконання умов угоди [128].

В ЄС досвід використання угод регіонального розвитку є позитивним, особливо, на рівні між Європейською комісією та урядами країн-членів ЄС щодо планування, реалізації та контролю за виконанням проектів в рамках структурних фондів.

В Україні згідно закону «Про стимулювання розвитку регіонів» угоди щодо регіонального розвитку укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами, Київською та Севастопольською міськими радами [65].

Б. Амангалієва зазначає: «...що головною причиною, що обумовила необхідність запровадження договірних відносин між урядом та регіонами у вигляді угод щодо регіонального розвитку, є неефективність субвенційних механізмів фінансування проектів в рамках стимулювання розвитку регіонів та підтримки депресивних територій.» [130].

В. Жук виділяє такі позитивні риси укладання і реалізації угод:

- можливість повсюдного запровадження стратегічного планування регіонального розвитку;
- концентрація ресурсів регіонів та держави для вирішення найгостріших проблем;
- узгодження інтересів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації стратегічних завдань регіонального розвитку;
- диверсифікація джерел ресурсів регіонального розвитку, у тому числі, можливість широкого залучення приватного капіталу для фінансування спільних проектів регіонального масштабу;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем регіону;

– чітке визначення зобов'язань сторін, спільна відповідальність уряду і місцевої влади за кінцевий результат реалізації визначених завдань тощо [131].

Використання угод щодо регіонального розвитку в Україні було припинено внаслідок численних помилок при їх підготовці та реалізації [125, с. 121]:

- відсутність зосередження основної уваги на депресивних регіонах;
- політично мотивований характер укладання угод;
- відсутність лімітів фінансування;
- відсутність обґрунтованих критеріїв розподілу коштів між регіонами;
- не всеохоплюючий характер укладання угод;
- тривала і складна процедура підготовки угод.

Фінансування угод щодо регіонального розвитку. Ні в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» [65], ні в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23 травня 2007 р. № 751 [81], ні в інших законодавчих та нормативних документах не визначені можливі обсяги фінансування угод. При цьому слід зазначити, що в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» також розглядаються програми подолання стану депресивності території. Там же визначено, що сума коштів, яка передбачається на фінансування цих програм протягом одного року, не може бути меншою, ніж 0,2 відсотка доходної частини державного бюджету за відповідний період. На жаль, подібної норми стосовно угод щодо регіонального розвитку не має.

Внаслідок невизначеності лімітів фінансування перші угоди для Донецької та Львівської областей передбачали дуже значні суми коштів з державного бюджету – відповідно 3,760 млрд. грн. та 1,842 млрд. грн.

Але такі суми, якщо вести мову про укладання угод для всіх областей, є невід'ємними для бюджету країни. Для порівняння можна зазначити, що обсяг коштів Державного фонду регіонального розвитку у 2013 році склав лише 0,988 млрд. грн., тобто в середньому на одну область близько 40 млн. грн. [132].

Обсяги фінансування угод щодо регіонального розвитку по регіонах суттєво відрізняються. Найбільше фінансування з державного бюджету отримали Донецька та Львівська області, які мають високий та середній рівень економічного розвитку, а найменше фінансування з державного бюджету - Волинська, Івано-Франківська та Херсонська області, які мають низький рівень економічного розвитку (табл. 2.3) [111].

Таблиця 2.3

Фінансування угод щодо регіонального розвитку
станом на 01.01.2012 року

Область	Всього			Держ. Бюджет		
	План, млн. грн.	Факт, млн. грн.	Факт, %	План, млн. грн.	Факт, млн. грн.	Факт, %
Донецька	4410	2179	49,4	3760	1785	47,5
Волинська	1942	319	16,4	1180	113	9,6
Івано-Франківська	1060	127	12,0	594	77	13,0
Львівська	3256	478	14,7	1842	400	21,7
Херсонська*	383	119	31,1	63	14	22,2
Вінницька	2852	0	0,0	1625	0	0,0
	Місцеві бюджети			Інші джерела		
	План, млн. грн.	Факт, млн. грн.	Факт, %	План, млн. грн.	Факт, млн. грн.	Факт, %
Донецька	327	214	65,4	322	180	55,9
Волинська	276	60	21,7	465	145	31,2
Івано-Франківська	238	50	21,0	228	0	0,0
Львівська	1340	66	4,9	75	11	14,7
Херсонська*	48	0,43	0,9	272	105	38,6
Вінницька	498	0	0,0	729	0	0,0

* - дані лише за 2012 рік

Джерело: Аналітичний звіт «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://surdp.eu/Analytical-Report> Міністерство економічного розвитку і торгівлі

Невідповідність планових обсягів фінансування угод та можливостей державного та місцевих бюджетів призвела до того, що навіть при невеликій кількості укладених угод, вони були профінансовані від 0 % (Вінницька область) до 49 % (Донецька область) [133]. За результатами аудиту виконання чотирьох угод щодо регіонального розвитку між Кабміном та Волинською, Донецькою, Львівською та Вінницькою областями у 2009–2011 роках, проведеного Рахунковою палатою України, було виявлено хронічне недофінансування угод - тобто постійне недотримання зобов'язань щодо фінансування як із центрального бюджету, так і з місцевих бюджетів [112].

Відповідно постає питання законодавчого визначення обґрунтованого обсягу фінансування угод щодо регіонального розвитку та його розподілу між регіонами. З урахуванням досвіду та нормативної бази ЄС вважаємо доцільною таку законодавчу пропозицію [125, с. 123; 134].

Законодавча пропозиція	<i>В Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» у статтю 12 додати абзац - «Сума коштів, що передбачається на фінансування всіх угод щодо регіонального розвитку протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою 1,0 % доходної частини державного бюджету за відповідний період. Розподіл коштів здійснюється таким чином – 70 % для депресивних регіонів і 30 % для інших регіонів».</i>
-------------------------------	---

Напрями використання коштів угод щодо регіонального розвитку.

Зі змісту угод між Кабміном та областями, які були підписані, видно, що визначені в них пріоритети для співпраці мають, в основному, ситуативний характер (Євро–2012), «твердий» (дороги, комунальні мережі), соціальний (реформа системи охорони здоров'я, дошкільні заклади, пам'ятки архітектури) або «авральний» характер (утилізація

ракетного палива, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, реабілітація шахтарських поселень та ін.) [135, с. 234]. Безумовно, усе це має вплив на розвиток регіонів, однак відсутнє врахування стратегічних цілей регіонального розвитку, пов'язаних з впровадженням інновацій та інформаційних технологій, формуванням економіки знань та розвитку людського капіталу - головних факторів розвитку регіонів та країни, без яких неможливо досягти успіхів в умовах зростання рівня конкуренції та глобалізації економіки.

Загалом угоди переважно спрямовані на вирішення ключових проблем життєзабезпечення населених пунктів (у 4 угодах із 6), транспортної та соціальної інфраструктури (у 5 угодах із 6), а також поліпшенню екологічної ситуації (у 4 угодах із 6) [136]. Б. Амангалієва констатує, що укладені угоди першочергово були спрямовані на вирішення короткострокових та середньострокових поточних соціально-економічних проблем регіонального розвитку та мають слабку орієнтованість на довгострокову перспективу [130].

У результаті, наприкінці 2011 року Рахункова палата України констатувала неадекватність регіональних угод цілям стимулювання динамічного економічного зростання та скорочення диспропорцій у розвитку окремих регіонів [112]. Не зважаючи на значний потенціал угод щодо регіонального розвитку та позитивний досвід їх реалізації в Європейському Союзі, вони не стали ефективним механізмом соціально-економічного розвитку регіонів в Україні.

В ЄС на 2014-2020 рр. визначено 11 пріоритетів регіональної політики, які охоплюють такі сфери: наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки; освіта, підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; розвиток транспорту; зайнятість та боротьба з бідністю; охорона навколишнього середовища та енергетична безпека; підвищення ефективності державного управління (табл. 2.4) [137].

Європейський фонд регіонального розвитку буде підтримувати всі 11 пріоритетів, але 1-4 є основними, для Європейського соціального фонду основними пріоритетами є 8-11, хоча Фонд також буде підтримувати 1-4 пріоритети. Фонд згуртування буде підтримувати пріоритети 4-7 та 11 [137].

Таблиця 2.4

Пріоритети регіональної політики (політики згуртування) ЄС
на 2014-2020 рр.

№	Пріоритети
1.	Науково-технологічний розвиток та інновації
2.	Підвищення доступності та якості інформаційних і комунікаційних технологій
3.	Підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств
4.	Підтримка переходу до низько вуглецевої економіки
5.	Сприяння адаптації до зміни клімату, попередження і управління ризиками
6.	Збереження та захист навколишнього середовища та сприяння підвищенню ефективності використання ресурсів
7.	Сприяння сталому розвитку транспорту та покращення інфраструктури мереж
8.	Сприяння сталому рівню та якості зайнятості і підтримка мобільності робочої сили
9.	Сприяння соціальному включенню і боротьба з бідністю і будь-якою дискримінацією
10.	Інвестиції в освіту, професійну підготовку та безперервне навчання
11.	Підвищення ефективності державного управління

Джерело: Приоритеты политики сплочения – режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

Виходячи з досвіду ЄС та існуючих проблем в українській економіці пропонується в якості пріоритетних напрямів фінансування в рамках угод щодо регіонального розвитку визначити такі [125, с. 124]:

- енергозбереження;
- зайнятість;
- підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств;

- розвиток транспорту;
- наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки;
- підвищення ефективності державного управління.

Строки укладання угод щодо регіонального розвитку та період їх виконання. Практика укладання угод засвідчила тривалість процедур розробки їх укладення. Так, з моменту підписання протоколу намірів про укладання угод до моменту їх фактичного підписання пройшло: для Донецької області – трохи менше 1 року, а для Львівської області – 1 рік 9 місяців [131]. Однак, згідно пункту 9 Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку (затверджено Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 751) строк підготовки угоди становить не більш як шість місяців [81]. Недотримання цього строку, в значній мірі, пов'язано зі складністю процедури підготовки угод, яку необхідно спростити.

Згідно пункту 4 цього ж Порядку угода укладається на середньостроковий період (три роки). На наш погляд, враховуючи що угоди розробляються у відповідності до державної та регіональних стратегій, тривалість реалізації угод повинна відповідати строку дій цих стратегій. Крім того, угоди повинні носити всеохоплюючий характер, тобто укладатися з усіма регіонами. Тому доцільною є така нормативно законодавча пропозиція [125, с. 124; 134].

Нормативно законодавча пропозиція	<i>Пункт 4 Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку (затверджено Постановою КМУ від 23 травня 2007 р. № 751) викласти у такий редакції:</i> <i>«Угоди щодо регіонального розвитку укладаються з усіма областями та Автономною Республікою Крим на строк дії державної та регіональних стратегій регіонального розвитку»</i>
-----------------------------------	---

В новій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року механізм управління угодою щодо регіонального розвитку визначено в якості одного із основних механізмів її реалізації. Більш того, планується розширення практики укладення угод [68]. Але при цьому відсутнє згадування, що цей механізм вже кілька років не застосовується. Не визначені причини цього та не запропоновані заходи щодо удосконалення інституціонального забезпечення механізму управління угодою щодо регіонального розвитку та підвищення його ефективності. Саме на вирішення цієї проблеми спрямовані вищенаведені нормативно законодавчі пропозиції.

2.2. Механізм управління процесом реалізації програм подолання стану депресивності території та шляхи удосконалення його нормативно-правового забезпечення

Одночасно з угодами щодо регіонального розвитку в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» були визначенні програми подолання стану депресивності території [65]. В статті 6 цього закону депресивні території поділяються на такі групи (типи):

- регіон;
- промисловий район;
- сільський район;
- місто обласного, республіканського в Автономній Республіці

Крим значення.

Виходячи з переліку груп депресивних територій доцільно поділити сферу застосування механізму управління угодами щодо регіонального розвитку та механізму управління програмами подолання стану депресивності території. Перший діє на рівні регіону, при цьому головна увага приділяється депресивним регіонам, згідно з

пропозиціями, викладеними у параграфі 2.1. А другий механізм діє на рівні промислових і сільських районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, тобто застосовуються на субрегіональному рівні. Такий поділ дозволить зробити більш гнучкою систему механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Відповідно пропонується внести такі зміни у Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [125, с. 125].

Законодавча пропозиція	<i>У статтю 11 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» додати перед першим абзацем таке - «Програми подолання стану депресивності території приймаються для промислових і сільських районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, яким надано статус депресивних»</i>
-------------------------------	---

Класифікація районів на промислові та сільські здійснюється відповідно до критерію частки осіб, зайнятих у промисловості та сільському господарстві.

Згідно Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. № 235 промисловим визнається район, в якому частка осіб, зайнятих у промисловості, перевищує частку осіб, зайнятих у сільському господарстві, а також район, на території якого перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства. У разі коли частка осіб, зайнятих у промисловості, дорівнює частці осіб, зайнятих у сільському господарстві, район визнається промисловим за умови, що відношення

обсягу реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу до обсягу реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу перевищує одиницю. Інші райони, які не відповідають таким умовам, вважаються сільськими [127].

Згідно статті 9 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [65] та Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. № 235 [127] депресивним може бути визнано:

- промисловий район, в якому протягом останніх трьох років одночасно рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості дорівнюють або вищі у 1,25 разу від середнього рівня цих показників, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати дорівнюють або нижчі 0,75 від середнього рівня цих показників;

- сільський район, в якому протягом останніх трьох років одночасно щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу дорівнюють або нижчі 0,75 від середнього рівня цих показників, а частка зайнятих у сільському господарстві дорівнює або вище у 1,25 разу від середнього рівня цього показника;

- місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, в якому протягом останніх трьох років одночасно рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття дорівнює або вище у 1,25 разу середнього рівня цього показника, а рівень середньомісячної заробітної плати дорівнює або нижче 0,75 від середнього рівня цього показника;

– населений пункт, на території якого з 1996 року ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

Аналіз вище перелічених критеріїв віднесення територій до депресивних свідчить про їх певні вади.

По-перше, це стосується того, що усі показники протягом останніх трьох років повинні бути виходити за рамки граничних значень. На думку А. Ткачука отримати такий статус на підставі нинішніх критеріїв практично неможливо. Він зазначає, що: «... у 2008 році місто Яремча було єдиним містом, для визнання депресивним і було кандидатом на такий статус у 2010 році. Це при тому, що у місті стабільно зростає чисельність населення, а вартість землі тримається на відмітці близько 10 тисяч американських доларів за сотку! Невже таке можливо у депресивній території? В той же час місто Кіровськ в Луганській області де не залишилось жодної шахти, де працювало місцеве населення і де в результаті сильно деградувала уся соціальна сфера не входить до переліку депресивних» [124].

По-друге, щільність сільського населення не обов'язково пов'язана з депресивністю району. Наприклад, значна частина Савранського району Одеської області зайнята лісовим масивом і це визначає низький рівень щільності населення. Тому при розрахунку цього показника «реальну» площу району слід визначати без урахування площ лісових масивів, озер, гір та інших територій, які не можуть розглядатися як місця для проживання населення [138].

По третє, щодо коефіцієнту природного приросту населення. Цей показник має певні вади. Так при негативному значенні цього коефіцієнту чисельність населення сільського району може зростати за

рахунок міграційного приросту населення. Тому використання цього показника для оцінки депресивності району може привести до помилкових висновків.

Крім того, середнє значення коефіцієнту природного приросту населення може бути негативним, саме це сьогодні має місце в Україні. У цьому випадку буде помилкове застосування коефіцієнту 0,75 для визначення граничного рівня, як це визначено у Постанові уряду від 2 березня 2010 р. № 235. Якщо значення цього показника позитивне або нульове, то для визначення граничного рівня необхідно використовувати коефіцієнт 0,75, а якщо негативне, то - коефіцієнт 1,25.

Недоліки критеріїв визначення депресивних територій виявились коли Міністерство економічного розвитку та торгівлі провело моніторинг за період з 2006 по 2009 рр. Ні одна територія не відповідала критеріям депресивності, визначеним Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» у тодішній редакції (Стаття 9) та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними» № 860 від 24.06.2006 р. [139]. У подальшому були внесені певні зміни у цей закон та була прийнята нова постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» № 235 від 2 березня 2010 року [127]. Це дозволило визнати певні території депресивними. У 2011 році за результатами проведення відповідно до статті 10 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст

обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення Кабінет Міністрів України надав статус депресивних територій таким містам обласного значення :

- Токмак Запорізької області - строком на п'ять років;
- Новий Розділ Львівської області - строком на п'ять років;
- Ізюм Харківської області - строком на сім років;
- Первомайський Харківської області - строком на сім років

[140].

У 2012 році дванадцять міст, у т.ч. 4 вищевказаних, отримали статус депресивних. Вісім нових міст обласного значення: м. Бердичів (Житомирська область), Переяслав-Хмельницький та Ржищів (Київська область), Олександрія (Кіровоградська область), Лебедин, Глухів та Шостка (Сумська область) та м. Ватутіне (Черкаська область). На жаль, навіть для такої невеликої кількості міст так і не були прийняті і реалізовані програма подолання стану депресивності території. Це в значній мірі було обумовлено відсутністю прозорих процедур прийняття відповідних рішень [120].

Для покращення нормативно-правового забезпечення механізму управління програмами подолання стану депресивності території, по-перше, необхідно змінити критерії надання статусу депресивних промисловим і сільським районам та містам обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення.

Згідно досвіду іноземних країн найбільш вагомими показниками депресивності територій є рівень безробіття та середньомісячна заробітна плата. Саме на їх основі пропонується визначити новий критерій віднесення до депресивних територій [125, с. 128].

Нормативно законодавча пропозиція	<i>Абзаци 2-5 пункту 5 Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними (затверджено Постановою КМУ від 2 березня 2010 р. № 235) замінити таким текстом «Території визнаються депресивними за результатами моніторингу, який здійснюється із застосуванням граничних рівнів відхилення соціально-економічних показників від середніх показників розвитку територій відповідної групи, що встановлюються як коефіцієнти: 0,75 - для рівня середньомісячної заробітної плати; 1,25 - для рівня зареєстрованого безробіття, коефіцієнту зменшення населення. Граничний рівень для наведених показників визначається як добуток середнього показника розвитку території відповідної групи та відповідного коефіцієнту».</i> <i>Пункти 6-8 цього Порядку викласти в такий редакції:</i> <i>Промисловий район, сільський район та місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення можуть бути визнані депресивними у разі, коли відносно середніх показників розвитку територій кожної з цих груп протягом останніх трьох років одночасно рівень зареєстрованого безробіття та коефіцієнт зменшення населення вище, а рівень середньомісячної заробітної плати одного найманого працівника нижче установлених граничних рівнів таких показників.</i>
--	---

Певним недоліком визначення депресивних територій є обмеженість тільки адміністративно-територіальними одиницями, які перелічені в постанові КМУ від 2 березня 2010 р. № 235 (промисловий район, сільський район, місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, населені пункти, на території яких з 1996 року були ліквідовані вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств) [127]. В результаті поза увагою залишаються частини території району, які знаходяться за

межами розумного сполучення з районним центром, або містом обласного чи районного значення (на відстані більше 30 хвилин транспортного сполучення). На таких територіях відбуваються негативні процеси, господарська діяльність занепадає, мешканці сіл залишають їх, особливо це стосується молоді. Але для таких територій не має законодавчо нормативних підстав для визнання їх депресивними. Тобто існує потреба в більш широкому розумінні депресивних територій, у визначенні різних типів таких територій і відповідно різних механізмів їх розвитку.

Фінансування депресивних територій. Згідно статі 12 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» сума коштів, що передбачається на фінансування всіх програм подолання стану депресивності території протягом одного року з державного бюджету, не може бути меншою, ніж 0,2 відсотка доходної частини державного бюджету за відповідний період [65]. Не зважаючи на цю норму досі немає практики прийняття та фінансування цих програм. Тобто такий механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток як механізм управління програмами подолання стану депресивності території є, визначено джерело та обсяги його фінансування, але він не використовується. В значній мірі це обумовлено:

- недосконалими критеріями визначення депресивних територій;
- великими обсягами роботи, що повинно здійснити Міністерство регіонального розвитку внаслідок великої кількості реально депресивних територій і відповідно необхідністю підготовки для кожної з них державної програми;
- відсутністю критеріїв розподілу коштів між депресивними територіями.

На думку В. Куйбіди зі співавторами, проблема подолання стану депресивності окремих територій у регіонах залишається невирішеною.

Сьогодні немає дієвого механізму для її вирішення, оскільки програми подолання стану депресивності території так і не стали реальністю. Він вказує, що: «...останнім часом з уст окремих політиків та урядовців часто можна почути, що ніяких «депресивних» територій у нас немає і бути не може, тому взагалі слід відмовитись від цього терміну і самого закону» [117, с. 45].

Автори проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» вважають, що прийнятий в Україні підхід до подолання стану депресивності територій виявився безуспішним. Основними причинами цього є недосконалі критерії визначення депресивності території, відсутність належної фінансової підтримки, недотримання принципу субсидіарності [120]. В останньому випадку мається на увазі, що згідно статті 11 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», на центральний орган виконавчої влади (міністерство), що забезпечує формування державної регіональної політики, покладено розробку усіх програм подолання стану депресивності території (за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) [65]. Тобто міністерство повинно було вирішувати численні задачі стосовно невеликих депресивних територій, починаючи з розробки вказаних програм, і закінчуючи здійсненням моніторингу за їх виконанням. В країні такого розміру, як Україна, така діяльність не може бути ефективною чи дієвою і це не відповідає принципу субсидіарності, курсу на децентралізацію і не є прикладом ефективного використання ресурсів і кадрового потенціалу [120; 141, с. 69].

Автори проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» також вважають, що при потребі, території з соціально-економічними проблемами місцевого характеру можна визначати на рівні області, в рамках звичайних процедур і процесів регіонального розвитку:

наприклад, при визначенні стратегії регіонального розвитку на семирічний період та трирічних планів регіонального розвитку [120].

З приводу вирішення локальних (місцевих) проблем в регіонах країни автори проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» розробили такі пропозиції [120, с. 31-33]:

- кожен регіон в рамках власної стратегії регіонального розвитку має проаналізувати відносно гостру проблему місцевого характеру у контексті загальної просторової динаміки усього регіону;
- в якості критерію визначення «території з соціально-економічними проблемами місцевого характеру» пропонується використовувати показник зареєстрованого безробіття, що принаймні у 1,5 рази вище за середній рівень усієї області (визначеного за останні два роки, стосовно яких наявні дані);
- ресурси, спрямовані на такі території, будуть відокремлені і не можуть використовуватися іншими територіями області;
- органи центральної влади не приймають участь у визначенні «територій з соціально-економічними проблемами місцевого характеру». Це повноваження регіону. Однак міністерство має право перевіряти, чому певні муніципалітети були визначені «територіями з соціально-економічними проблемами місцевого характеру»;
- співфінансування, яке мають забезпечити місцеві партнери для проектів, що фінансуються за пріоритетним напрямком подолання проблем місцевого характеру, становить щонайменше 2 % і навіть більше, якщо це буде вирішено на рівні області.

Використання в якості критерію визначення «території з соціально-економічними проблемами місцевого характеру» показника зареєстрованого безробіття, що принаймні у 1,5 рази вище за середній рівень усієї області, безумовно має сенс. У цілому ряді країн такий підхід використовується, але в умовах України, це може викликає певні

труднощі, які пов'язані з великими масштабами тіньової економіки (40-50 %) і відповідно скритої зайнятості, яка в умовах кризи зростає.

Виходячи з вищевикладеного та необхідності запровадження принципу субсидіарності, децентралізації владних повноважень та бюджетних ресурсів пропонується:

- визначити критерії розподілу між регіонами коштів на фінансування програм подолання стану депресивності території або заходів вирішення локальних місцевих проблем;
- передати на регіональний рівень визначення переліку територій, їх меж та строків надання їм статусу депресивних. Надати регіонам можливість визначати власні підходи до регіонального розвитку з урахуванням своїх особливостей;
- передати на регіональний рівень розробку та прийняття програм подолання стану депресивності території.

В новій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року механізм управління програмами подолання стану депресивності території визначено в якості одного із основних механізмів її реалізації [68]. Але при цьому відсутнє згадування, що цей механізм жодного разу не застосовувався, не визначені причини цього та не вказано про необхідність розробки заходів щодо удосконалення його нормативно-правового.

2.3. Державний фонд регіонального розвитку України та вади його законодавчого забезпечення

Питання створення аналога Європейського фонду регіонального розвитку неодноразово підіймалося на різних рівнях в Україні. 24 січня 2011 року на засіданні Ради регіонів, Президентом України було проголошено 2011 рік роком реформи моделі управління регіональним розвитком. Це зафіксовано у відповідному рішенні Ради регіонів,

зокрема, у пункті 1 рекомендовано Уряду: «3) розробити План дій з реформування державного управління регіональним розвитком в Україні, який повинен містити перелік кроків, дій та заходів, що забезпечують: ...створення сучасного інституту, який займається фінансовим забезпеченням регіонального розвитку, - Державного фонду регіонального розвитку» [142]. На виконання цього рішення Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 12 січня 2012 року № 4318-VI Бюджетний кодекс України було доповнено статтею 24¹ про створення Державного фонду регіонального розвитку [104]. У цій статті визначено п'ять ключових положень:

1) у складі державного бюджету України створюється державний фонд регіонального розвитку (далі - ДФРР) в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період;

2) кошти ДФРР спрямовуються на виконання: державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

У новій редакції це положення має такий зміст – «кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та

інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів»;

3) розподіл коштів ДФРР між регіонами здійснюється таким чином: 70 % коштів — відповідно до чисельності населення, яке проживає у даному регіоні; 30 % коштів — з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні). Остання норма відповідає європейському критерію визначення менш розвинених (депресивних) регіонів. За новою редакцією статті 24¹ Бюджетного кодексу України розподіл здійснюється у пропорції 80 % та 20 % [105];

4) розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України;

5) програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 %.

Аналіз цих норм свідчить про наявність низки проблем щодо ефективного управління ДФРР.

Перша проблема – розподіл коштів між депресивними та іншими регіонами. У момент створення ДФРР (2012 р.) пропорція розподілу коштів була така: 70 % для усіх регіонів відповідно до чисельності їх населення, а 30 % - для депресивних регіонів. З 01.01.2015 р. пропорція змінилася - 80 % та 20 %. Якщо така тенденція буде продовжена, то всі регіони будуть отримувати фінансування на душу населення однаково, незалежно від рівня розвитку .

В ЄС структура розподілу коштів на регіональний розвиток інша. Згідно статті 1 Постанови Європейського парламенту та Ради № 1301/2013 від 17.12.2013 р. «Про Європейський фонд регіонального розвитку» та статті 176 Договору про функціонування ЄС цей фонд «...сприяє скороченню диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів, а також зниженню відсталості найменш благополучних регіонів, серед яких особлива увага повинна бути приділена регіонам, які страждають від серйозних і постійних природних або демографічних факторів, наприклад, для таких, як північні регіони з дуже низькою щільністю населення, острова, прикордонні й гірські райони» [143, 113]. Більша частина коштів Європейського фонду регіонального розвитку йде на підтримку менш розвинених регіонів (ВРП на душу населення нижче 75 % від середнього рівня в ЄС) – майже 53 % (табл. 2.5).

Переважає більшість цих регіонів знаходиться в країнах, які стали членами ЄС починаючи з 2004 року. Більше 10 % фінансування йде на розвиток перехідних регіонів, які до розширення ЄС у 2004 році відносилися до менш розвинених регіонів, але з появою нових членів ЄС перестали відповідати критерію віднесення до цих регіонів.

Більше 18 % коштів на регіональний розвиток йде з Фонду згуртування, при цьому лівова їх частина також спрямовується у найменш розвинені регіони, які знаходяться в Греції та Португалії, а також в країнах, що увійшли до ЄС починаючи з 2004 року (Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія).

Переважає більшість цих регіонів знаходиться в країнах, які стали членами ЄС починаючи з 2004 року. Більше 10 % фінансування йде на розвиток перехідних регіонів, які до розширення ЄС у 2004 році

Фінансування регіональної політики в ЄС у 2014-2020 рр., млрд. євро

	Менш розвинені регіони*	Перехідні регіони**	Більше розвинені регіони***	Європейське територіальне співробітництво	Фонд згуртування****	Острова та північні малонаселені регіони	Усього	Усього, у відсотках
Бельгія	-	1 039,70	938,6	263,2	-	-	2 241,50	0,6
Болгарія	5 089,30	-	-	165,6	2 278,30	-	7 533,20	2,2
Чеська Республіка	15 282,50	-	88,2	339,7	6 258,90	-	21 969,30	6,4
Данія	-	71,4	255,1	226,9	-	-	553,4	0,2
Германія	-	9 771,50	8 498,00	965,4	-	-	19 234,90	5,6
Естонія	2 461,20	-	-	55,4	1 073,30	-	3 590,00	1
Ірландія	-	-	951,6	168,8	-	-	1 120,40	0,3
Греція	7 034,20	2 306,10	2 528,20	231,6	3 250,20	-	15 350,40	4,5
Іспанія	2 040,40	13 399,50	11 074,40	617,5	-	484,1	27 131,90	7,9
Франція	3 407,80	4 253,30	6 348,50	1 089,30	-	443,3	15 099,00	4,4
Хорватія	5 837,50	-	-	146,1	2 559,50	-	8 543,20	2,5
Італія	22 324,60	1 102,00	7 692,20	1 136,80	-	-	32 255,50	9,4
Кіпр	-	-	421,8	32,7	269,5	-	724,1	0,2
Латвія	3 039,80	-	-	93,6	1 349,40	-	4 482,80	1,3
Литва	4 628,70	-	-	113,7	2 048,90	-	6 791,30	2
Люксембург	-	-	39,6	20,2	-	-	59,7	0
Угорщина	15 005,20	-	463,7	361,8	6 025,40	-	21 856,10	6,3
Мальта	-	490,2	-	17	217,7	-	725	0,2
Нідерланди	-	-	1 014,60	389,7	-	-	1 404,30	0,4
Австрія	-	72,3	906	257,3	-	-	1 235,60	0,4
Польща	51 163,60	-	2 242,40	700,5	23 208,00	-	77 314,50	22,4
Португалія	16 671,20	257,6	1 275,50	122,5	2 861,70	115,7	21 188,50	6,1
Румунія	15 058,80	-	441,3	452,7	6 935,00	-	22 887,80	6,6
Словенія	1 260,00	-	847,3	62,9	895,4	-	3 065,60	0,9
Словаччина	9 483,70	-	44,2	223,4	4 168,30	-	13 919,50	4
Фінляндія	-	-	999,1	161,3	-	305,3	1 160,50	0,3
Швеція	-	-	1 512,40	342,3	-	206,9	1 854,70	0,5
Об'єднане Королівство	2 383,20	2 617,40	5 767,60	865,6	-	-	11 633,80	3,4
Усього	182 171,80	35 381,10	54 350,50	9 623,50	63 399,70	1 555,40	344 926,50	100
Усього, %	52,6	10,2	15,7	2,8	18,3	0,4	100	

* - регіони, де ВРП на душу населення нижче 75 % від середнього рівня в ЄС

** - регіони, де ВРП на душу населення 75 % - 90 % від середнього рівня в ЄС

*** - регіони, де ВРП на душу населення вище 90 % від середнього рівня в ЄС

**** - країни, де ВВП на душу населення нижче 90 % від середнього рівня в ЄС

Джерело: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

відносилися до менш розвинених регіонів, але з появою нових членів ЄС перестали відповідати критерію віднесення до цих регіонів.

Більше 18 % коштів на регіональний розвиток йде з Фонду згуртування, при цьому лєвова їх часта також спрямовується у найменш розвиненні регіони, які знаходяться в Греції та Португалії, а також в країнах, що увійшли до ЄС починаючи з 2004 року (Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина та Словенія).

З урахування витрат на підтримку віддалених регіонів (острівних) та північних малонаселених регіонів, більше 70 % коштів спрямовується на розвиток менш розвинених регіонів, 10 % - для перехідних регіонів і 16 % - для більш розвинених регіонів. Решта коштів (близько 4 %) йде на Європейське територіальне співробітництво та інші цілі.

Одне з питань, яке було центральним для європейських дебатів щодо стратегій регіонального розвитку, полягало у виборі між виключним та всеохоплюючим підходом до бенефіціарів. Сьогодні в політиці ЄС застосовується всеохоплюючий підхід до бенефіціарів, коли всі регіони мають право претендувати на певну форму підтримки, але в той же час має бути високий рівень концентрації ресурсів для депресивних регіонів.

Виходячи з досвіду ЄС розподіл коштів ДФРР пропонується здійснювати таким чином – 70 % для менш розвинених (депресивних) регіонів та 30 % для решти регіонів [144].

Законодавча пропозиція	<i>Абзаци 3 та 4 пункту 3 статті 24¹ Бюджетного кодексу України пропонується викласти в такий редакції</i> - 70 відсотків коштів – для депресивних регіонів, в яких показник валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу менше 75 відсотків середнього показника по Україні; - 30 відсотків коштів – для решти регіонів.
-------------------------------	--

При збереженні існуючої формули розподілу коштів (80 відсотків — відповідно до чисельності населення, яке проживає у даному регіоні;

20 відсотків — з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу) частка депресивних регіонів, згідно зроблених розрахунків для 2013 року, становить 57 %, а інших 43 %.

Друга проблема - розподіл коштів між депресивними регіонами. Для регіонів, які мають ВРП на душу населення більше ніж 75 % від середнього показника в Україні, сума коштів, яку вони мають отримати із ДФРР визначається досить просто – пропорційно чисельності населення (частина 3 статті 24¹ Бюджетного кодексу України). Для решти регіонів (депресивних) визначення такої суми є сьогодні досить складним завданням, оскільки відсутній нормативний акт, який би встановив спосіб розподілу 30 % (20 % з 01.01.2015 р.) коштів ДФРР.

Шишко О.В. для цих регіонів пропонує диференційний розподіл коштів на основі індексу регіонального людського розвитку (ІРЛР), який розроблено Державною службою статистики України та Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України [145]. В оновленому варіанті ІРЛР враховані такі складові: відтворення населення, соціальне середовище, комфортне життя, добробут, гідна праця, освіта [146]. Але цей підхід має певні вади методичного характеру, пов'язанні з визначенням первинних показників та їх значимості (ваги), а також з визначенням процедури розрахунку інтегрального показника.

На нашу думку, розподіл коштів повинен здійснюватися на основі головного показника рівня економічного розвитку регіону - валового регіонального продукту на душу населення, а процедура розрахунку розподілу коштів повинна бути простою. Виходячи з цього пропонується розподіл коштів для депресивних регіонів (валовий регіональний продукт на душу населення менше 75 відсотків середнього показника по Україні) здійснюється гідно формули [125, с. 135]:

$$K_i = \frac{\frac{N_i}{VRP_i}}{\sum \frac{N_i}{VRP_i}}$$

де: K_i - частка i -го регіону; VRP_i – валовий регіональний продукт на душу населення в i -му регіоні; N_i – чисельність населення в i -му регіоні.

Ця формула враховує рівень соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу та чисельність населення регіону. Це дасть змогу регіонам прогнозувати свої надходження та зменшить ризики лобізму при розподілі коштів ДФРР.

Третя проблема – розподіл коштів ДФРР в «ручному режимі». Аналізуючи розподіл коштів ДФРР за регіонами у 2012 році можна дійти до висновку, що критерій розподілу 70 % витримано (пропорційно чисельності населення регіонів), проте цього не можна сказати про розподіл 30 % для депресивних регіонів (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Розподіл коштів ДФРР, призначених для депресивних регіонів
України у 2012 році

Найменування регіону	млн. грн.	%	Найменування регіону	млн. грн.	%
АР Крим	94,772	19,2	Одеська	-	-
Вінницька	24,184	4,9	Полтавська	-	-
Волинська	8,200	1,7	Рівненська	-	-
Дніпропетровська	30,582	6,2	Сумська	32,300	6,6
Донецька	92,050	18,7	Тернопільська	6,235	1,3
Житомирська	7,082	1,4	Харківська	20,000	4,1
Закарпатська	-	-	Херсонська	27,000	5,5
Запорізька	8,999	1,8	Хмельницька	11,990	2,4
Івано-Франківська	7,323	1,5	Черкаська	24,666	5,0

Продовження таблиці 2.6

Київська	6,100	1,2	Чернівецька	-	-
Кіровоградська	11,400	2,3	Чернігівська	38,131	7,7
Луганська	-	-	м. Київ	-	-
Львівська	20,700	4,2	м. Севастополь	17,184	3,5
Миколаївська	3,537	0,7	Разом	492,435	100,0

Не зрозуміло, чому до переліку не увійшли Закарпатська, Рівненська та Чернівецька області, які мають валовий регіональний продукт на душу населення менше 75 % від середньо українського показника. В той же час майже 25 % коштів отримали найбільш розвинені Донецька та Дніпропетровська області. Також кошти отримали Запорізька, Київська, Миколаївська і Харківська області та м. Севастополь, які мають показник валового регіонального продукту на одну особу вище 75 % від середньо українського показника. Розподіл Урядом коштів ДФРР на розвиток депресивних регіонів у 2012 році підтверджує відсутність системи такого розподілу і свідчить про лобістський характер такого розподілу.

Як зазначає А. Ткачук, Закон про Державний бюджет України 2014 року у статті 21 фактично вкотре нівелював механізм ДФРР і віддав фінансування регіонального розвитку на ручний режим Уряду (табл. 2.7) [147]. На це також звертає увагу А. Мунько, який вважає, що: «... це фактично докорінно знищило ДФРР як новітній інструмент розвитку територій. Адже у цьому випадку за великим рахунком були знехтувані норми Бюджетного кодексу України, порядки конкурсного відбору проектів та інші аспекти щодо ДФРР» [148].

Мунько А. також зазначає, що доказом ручного характеру управління ДФРР є фактичний розподіл коштів фонду у вигляді субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», а саме

Таблиця 2.7

Порівняльна таблиця норм Бюджетного кодексу України та Закону України «Про державний бюджет України на 2014 рік» щодо розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Бюджетний кодекс України	Закон «Про державний бюджет України на 2014 рік»
Пункт 3 статті 24¹. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем: 70 відсотків коштів - відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 30 відсотків коштів - з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні). За результатами здійснення оцінки та відбору центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики до 1 серпня року, що передуює плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і заходів.	Стаття 21. Установити, що у 2014 році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій є складовою державного фонду регіонального розвитку, обсяги якої затвердити у додатку № 11 до цього Закону. Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та відповідними програмами і заходами затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, крім субвенції, визначеної у частині першій цієї статті. Кошти державного фонду регіонального розвитку передаються з державного бюджету місцевим бюджетам у вигляді субвенції.

Джерело: Ткачук А. Про перспективу «проектів регіонального розвитку» в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=3223>

найбільше фінансування отримали Донецька (14,7 %), Волинська (12,5 %) та Дніпропетровська (8,5 %) області, а поза фінансової підтримки залишилися Полтавська, Миколаївська, Рівненська, Чернівецька області та м. Севастополь. Далі він зазначає, що: «... прийняття таких рішень є можливим лише за умови недосконалості законодавчої основи у цій сфері, що дозволяє широко оперувати поняттями «соціально-економічний розвиток» та «інвестиційні заходи» та виправдовувати в їх рамках будь-які дії» [148].

У 2015 та 2018 роках продовжувалося порушення щодо розподілу коштів для депресивних регіонів (20 % фонду) (табл. 2.8) [149].

Таблиця 2.8

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку
у 2015 та 2018 рр.

Регіони	2015			2018		
	80 %	20 %	Всього	80 %	20 %	Всього
АР Крим	0	0	0	0	0	0
Вінницька	90,2	63,6	153,8	178,7	0	178,7
Волинська	58,0	40,9	98,9	117,6	74,5	192,1
Дніпропетровська	183,5	0	183,5	366,2	0	366,2
Донецька	242,0	0	242,0	476,0	301,7	777,7
Житомирська	70,3	49,6	120,0	139,6	88,5	228,1
Закарпатська	70,0	49,4	119,4	142,3	90,2	232,5
Запорізька	98,9	0	98,9	195,3	0	195,3
Івано-Франківська	77,0	54,3	131,3	155,9	98,8	254,8
Київська	96,1	0	96,1	197,8	0	197,8
Кіровоградська	55,0	38,8	93,8	108,5	0	108,5
Луганська	124,8	0	124,8	245,6	155,7	401,3
Львівська	141,4	0	141,4	286,3	0	286,3
Миколаївська	65,1	0	65,1	129,2	0	129,2
Одеська	133,5	0	133,5	269,5	0	269,5

Продовження таблиці 2.8

Полтавська	81,3	0	81,3	160,3	0	160,3
Рівненська	64,6	45,5	110,1	131,4	81,2	214,6
Сумська	63,1	44,5	107,6	124,1	0	155,6
Тернопільська	59,8	42,2	102,0	119,2	75,6	194,8
Харківська	152,5	0	152,5	305,2	0	305,2
Херсонська	59,8	42,1	101,9	118,7	75,2	193,9
Хмельницька	72,8	51,4	124,2	144,5	91,6	236,0
Черкаська	70,2	0	70,2	138,3	0	138,3
Чернівецька	50,6	35,7	86,3	102,6	65,0	167,6
Чернігівська	59,4	41,9	101,4	115,7	0	146,5
м Київ	159,8	0	159,8	331,6	0	0
м Севастополь	0	0	0	0	0	0
Всього	2400	600	3000	4800	1200	6000

Джерело: Он-лайн платформа ДФРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfr.minregion.gov.ua/rozrahunkoviy-obsyag-koshtiv-dfr-u-2015-ta-2016-rokah-za-regionami>; <http://dfr.minregion.gov.ua/rozpodil-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-v-2018-rotsi>

Четверта проблема – невиконання норми Бюджетного кодексу України щодо обсягів формування ДФРР. Аналіз державних бюджетів України за 2012-2017 рр. свідчить, що жодного разу не було виконано норму Бюджетного кодексу щодо наповнення ДФРР (не менше 1 % від загально фонду державного бюджету) (табл. 2.9). У 2014 році ДФРР взагалі не було сформовано [149-156].

Таблиця 2.9

Обсяги ДФРР та його частка у видатках загального фонду
Державного бюджету України у 2012-2017 рр.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ДФРР, млрд. грн.	1,641	0,988	0	3,0	3,0	3,5
Видатки загального фонду, млрд. грн.	360,5	372,3	384,6	502,0	647,2	768,0
Частка ДФРР у видатках загального фонду, у відсотках	0,46	0,27	0,00	0,60	0,46	0,46

Джерело: складено автором на основі додатків № 3 до Державних бюджетів України за 2012-2017 рр.

На 2016 рік попередньо планувалося фінансування ДФРР в обсязі 5,28 млрд. грн., але згідно з Законом України «Про державний бюджет України на 2016 рік», дію норми щодо передбачення щорічно коштів ДФРР в обсязі не менше 1 % обсягу доходів загального фонду Держбюджету на 2016 рік зупинено. Мінфін при складанні державного бюджету визначив обсяг коштів ДФРР у розмірі 3,0 млрд. грн. [155].

Для невиконання Урядом норм Бюджетного кодексу, Законів України та інших нормативно законодавчих актів в частині фінансування механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, норм розподілу коштів між регіонами та напрямів їх використання є певне законодавче підґрунття, а саме частина 2 статті 95 Конституції України, згідно якої «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків» [157].

Тобто, частина 2 статті 95 Конституції України фактично нівелює усі закони, де мова йде про певні норми фінансування різних сфер життєдіяльності нашого суспільства. В той же час, згідно частини 1 цієї статті «Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Якщо враховувати і це, навряд чи можливо визнати дії Уряду легітимними, коли кошти призначені для депресивних регіонів (стаття 24¹ Бюджетного кодексу України) спрямовуються до регіонів, які такими не є [158].

П'ята проблема – недосконалість норм співфінансування проектів що реалізуються за рахунок коштів ДФРР. Згідно Постанови КМУ «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 р. № 656 співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів та інших джерел було визначено таким чином [159]:

- м. Київ - не менш 20 %;

- м. Севастополь та обласні центри, - не менш 10 %;
- міста республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для об'єктів, які належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають в управлінні обласних рад, - не менш 5 %;
- села та селища - може бути без спів фінансування.

В той же час, згідно статті 24¹ Бюджетного кодексу України [64] програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.

Встановлення однакового рівня співфінансування для м. Київ та міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для сіл та селищ, на наш погляд, необґрунтовано, бо фінансові можливості вищевказаних груп суб'єктів дуже різняться, можливості м. Київ та сіл і селищ непорівнянні.

Постанова КМУ «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 р. № 656 втратила чинність 18 березня 2015 року [159]. У новій Постанові КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 березня 2015 р. № 196 співфінансування з місцевих бюджетів встановлено на рівні 10 відсотків [160].

Тому пропонується така законодавча пропозиція.

Законодавча пропозиція	<i>Вилучити зі статті 24¹ Бюджетного кодексу України норму про те, що програми і проекти, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.</i> <i>У Постанові КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 березня 2015 р. № 196 визначити диференційні норми співфінансування з місцевих бюджетів, які були визначені у Постанові КМУ «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 р. № 656.</i>
-------------------------------	---

Це забезпечить диференціацію норм співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів та інших джерел встановлену Постановою КМУ «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 р. № 656 та дозволить усунути протиріччя з нормами Бюджетного кодексу України.

Шоста проблема – обмеження використання механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Згідно початкової редакції статті 24¹ Бюджетного кодексу України (2012 рік) кошти ДФРР повинні спрямовуватися на виконання:

- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності територій;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо) [64].

Тобто ДФРР розглядався як інститут, де концентруються кошти на фінансування різних механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

Згідно нової редакції статті 24¹ Бюджетного кодексу України кошти ДФРР повинні спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам,

визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів» [64].

А згідно Постанови КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18 березня 2015 р. № 196 кошти ДФРР повинні спрямовуватися на фінансування програм і проектів які:

- відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;
- сприяють співробітництву територіальних громад;
- забезпечують підтримку добровільного об'єднання територіальних громад [160].

Таким чином, поза увагою залишились такі механізми державного управління інвестиціями в регіональний розвиток як механізми управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності територій.

У той же час увага перенесена на проекти та програми підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, які спрямованні на вирішення локальних задач і носять тимчасовий характер. Для проектів та програм підтримки добровільного об'єднання територіальних громад доцільно було б виділити окремо джерело фінансування.

Враховуючи викладену у параграфі 2.1 пропозицію стосовно фінансування угод щодо регіонального розвитку в обсязі не менше 1 відсотка доходної частини державного бюджету, норму Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо фінансування всіх програм подолання стану депресивності території в обсязі не менше 0,2 відсотка доходної частини державного бюджету та необхідності фінансування інших механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток пропонується обсяг ДФРР визначити на рівні не менше 2 відсотків доходної частини державного бюджету. Це оформлюється як

окрема стаття витрат державного бюджету, з розподілом обсягів фінансування між окремими механізмами державного управління інвестиціями в регіональний розвиток [125, с. 141].

Законодавча пропозиція	<i>Викласти абзац 2 статті 24¹ Бюджетного кодексу України у такий редакції: «При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 2 відсотків прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період»</i>
-------------------------------	---

В Україні, окрім ДФРР, створені інші держані цільові фонди, які також спрямовані сприяти соціально-економічному розвитку країни та її регіонів:

- Державний інноваційний фонд України (далі – ДІФ);
- Фонд охорони навколишнього природного середовища (далі – ФОНПР);
- Державний дорожній фонд (далі – ДДФ);
- Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України (далі – ФСМС);
- Аграрний фонд (далі – АФ);
- Український фонд підтримки підприємництва (далі – УФПП) [1148].

Ці фонди також можуть розглядатися як джерела співфінансування проектів, які фінансуються з ДФРР. А. Мунько пропонує в межах цілей Стратегії 2020 поєднувати кошти ДФРР з іншими цільовими фондами для вирішення спільних завдань (табл. 2.10) [148].

Аналогічну практику співфінансування з різних державних цільових фондів доцільно застосовувати для досягнення комплексу всіх цілей, визначених Стратегією 2020.

Повинен бути об'єктивний «не політичний» і «не ручний» підхід до розподілу коштів ДФРР. Має бути зрозуміло, як залучаються і розподіляються гроші в рамках програм або регіонів. Це має обґрунтовуватись статистичними показниками.

Таблиця 2.10

Проекція практики поєднання коштів структурних фондів ЄС
на Україну в межах досягнення цілі 1 Стратегії 2020

Цілі та завдання Стратегії 2020	Фонд фінансування
Ціль 1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів	
Розвиток інфраструктури міст	ДФРР + ДДФ
Підтримка інтегруючої ролі міст як центрів економічного та соціального розвитку	ДФРР + ДДФ + ФСМС
Покращення транспортної доступності в межах регіону	ДФРР + ДДФ
Розвиток інтелектуального капіталу	ДФРР
Підвищення інноваційної та інвестиційної спроможності регіонів	ДФРР + ДІФ + ФПП
Розвиток підприємницького середовища	ДФРР + УФПП + АФ
Рациональне використання природно-ресурсного потенціалу та збереження культурної та природної спадщини регіонів	ДФРР + ФОНПР
Розвиток транскордонного співробітництва	ДФРР + ДІФ
Диверсифікація джерел енергопостачання та підвищення рівня енергоефективності в регіонах	ДФРР + ДІФ (можливо УФПП)

Джерело: Мунько А.Ю. Удосконалення системи формування та розподілу державного фонду регіонального розвитку на основі досвіду ЄС / А.Ю. Мунько // Ефективність державного управління. - 2014. - Вип. 40. - С. 362-370. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_48.

В новій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Державний фонд регіонального розвитку визначено в якості одного із основних джерел її реалізації [68]. Але при цьому в стратегії відсутнє згадування про недоліки нормативно-правового забезпечення механізму управління фондом та вади функціонування цього механізму.

Не запропоновані заходи щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення та підвищення ефективності цього механізму. Саме на вирішення цих проблем спрямовані вищенаведені нормативно законодавчі пропозиції.

Висновки до розділу 2

1. Наслідком європейського вибору України є необхідність адаптації національного законодавства до європейського, у тому числі в сфері регіональної політики. Посилення диференціації регіонів нашої країни свідчить про неефективність регіональної політики та механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

2. Запропоновані зміни у нормативно-правову базу спрямовані на впровадження європейського досвіду щодо визначення мети регіональної політики, використання аналогічних механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, визначення основних напрямів фінансування та критеріїв розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами.

3. На регіональному рівні головним механізмом державного управління інвестиціями в регіональний розвиток повинні стати механізми управління процесом реалізації угод щодо регіонального розвитку через інститут договірних відносин, де кожна сторона зобов'язується виконувати певні заходи та надавати кошти у певних обсягах. Для підвищення дієвості цього механізму необхідно визначити відповідальність сторін за їх невиконання, особливо в частині фінансування.

4. На субрегіональному рівні провідну роль повинні відігравати механізми управління процесом реалізації програм подолання стану депресивності території, механізми управління процесом реалізації

державних програм розвитку транскордонного співробітництва, механізми управління процесом реалізації програм розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження та низки інвестиційних інструментів, тощо).

5. Розглянуті механізми державного управління інвестиціями в регіональний розвиток за умовою раціонального розподілу сфер їх застосування та планування їх взаємодії можуть забезпечити основу для створення ефективної системи цих механізмів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ ЯК СКЛАДОВОЇ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ В РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

3.1. Зарубіжний досвід оцінювання бюджетних програм

У сучасних умовах країни переходять на програмне формування бюджету. Як показує світовий досвід, бюджетні програми можуть служити ефективним інструментом реалізації державної економічної та соціальної політики. В США, Канаді, Австралії, Японії, Південної Кореї та країнах Європейського Союзу такі програми застосовуються для вирішення стратегічних завдань розвитку економічної та соціальної сфери, коли необхідно сконцентрувати інвестиційні ресурси для досягнення конкретних цілей. Так, у США приблизно 50 % загального обсягу державних інвестицій здійснюється за програмно-цільовим методом, у Франції — до 80 % [161].

У зв'язку з переходом на програмно-цільове бюджетування особливу актуальність набуває проблема ефективної реалізації різних видів бюджетних програм: як забезпечити досягнення цілей програми, їх відповідність цілям стратегічного розвитку країни та її регіонів, які заходи необхідно застосувати для удосконалення бюджетних програм? Одержати відповіді на ці питання можна лише при наявності ефективної системи оцінювання, що забезпечує можливість адекватного виміру якості планування та управління програмою, а також результатів її реалізації [162].

Незважаючи на стратегічну важливість вирішення цієї проблеми в розвинутих країнах не вдалося створити загальновизнаної системи

оцінювання ефективності бюджетних програм різного рівня. Кожна країна по своєму вирішує це завдання. Найбільшу популярність і розповсюдження у цій сфері одержав досвід США.

Основи сучасної системи моніторингу і оцінювання державних програм у США визначені Законом про результати державної діяльності - The Government Performance and Results Act 1993 (далі - GPRA) [163]. Його прийняття було спрямоване на підвищення ефективності програм, зосередження на результатах та якості обслуговування, задоволення потреб населення, підвищення громадської довіри до уряду. Закон встановив загальні вимоги до надання звітності про результати відомств. Вони щорічно повинні представляти стратегічні плани, плани діяльності, звіти про результати виконання програм. Такі плани мають містити стратегічні цілі й довгострокові показники результативності, які повинні бути об'єктивними, що піддаються кількісному визначенню та їх можна вимірити. Закон визначив, що «показник результативності означає певну оцінку або характеристику, яка використовується для виміру випущеної продукції і результатів діяльності» [163]. Кожне агентство щорічно надає звіт про результати своєї діяльності, що містить інформацію про досягнення показників результативності (пояснення того, чому показники не були досягнуті у випадку їх не досягнення). У підсумку даний закон встановив більш тісний зв'язок між результатами та ресурсами, які використовуються для досягнення результатів. Також ним передбачено, що Конгрес США повинен мати найбільш повну інформацію про результати діяльності відомств для вироблення політики щодо планування федеральних програм, підвищення їх ефективності та здійснення фінансування для їх реалізації [163].

У 2001 р. адміністративно-бюджетне управління при президенті США розробило новий механізм, відмінний від GRPA, а саме єдину систему рейтингової оцінки програм PART (Program Assessment Rating

Tool), з метою підвищення ефективності і результативності державних програм, від проектування до впровадження результатів [164].

Необхідність такої системи була обумовлена такими причинами:

- відсутність єдиної системи збору та представлення інформації про підготовку та виконання програм (до 2000-х років багато хто з федеральних департаментів і агентств США мали свої окремі системи моніторингу та оцінювання програм);
- відсутність зв'язку між стратегічними і щорічними цілями програм;
- схильність оцінювати те, що можна замість того, що потрібно;
- недостатність уваги оцінці ефективності програм;
- велика кількість заходів, але при відсутності ясних пріоритетів;
- використання даних про процеси, що відбуваються, більше для звітності, ніж для прийняття рішень [165].

У 2004 році система була повністю впроваджена в процес прийняття рішень із питань розподілу коштів. Адміністративно-бюджетне управління при президенті США використовувало PART для визначення сильних і слабких сторін федеральних програм і, у першу чергу, розглядало програми з погляду ефективності їхнього виконання. Для проведення процедури оцінювання за даною методикою всі програми розбиті на 7 типів:

- прямі федеральні програми, у рамках яких послуги надаються безпосередньо державними службовцями (наприклад, оформлення та видача ліцензій);
- програми видачі грантів на конкурсній основі;
- програми з виділення субсидій;

- регулюючі програми, які досягають своїх цілей шляхом розробки відповідних рекомендацій, методик або проектів законів;
- програми, пов'язані із придбанням і розподілом основних фондів (наприклад, земля, спорудження, устаткування та інтелектуальна власність) і послуг (наприклад, технічне обслуговування та інформаційні технології);
- програми, пов'язані з видачею кредитів;
- науково-дослідні програми [166].

Для кожного типу програм існує свій набір питань - анкета, що складається майже з 30 питань (їхня кількість може варіюватися залежно від типу програм). Крім того, також можлива розробка додаткових питань, що враховують індивідуальну специфіку оцінюваної програми. Відповіді на питання повинні бути чітко роз'яснені і мати відповідні підтвердження та докази, наприклад, інформація про продуктивність агентства, незалежні оцінки, фінансова інформація.

Всі питання анкети згруповані у чотири блоки, кожний з яких має свою питому вагу у підсумковій оцінці:

Блок 1 «Цілі і конструкція (структура) програми» (питома вага – 20 %) — оцінює прозорість цілей і завдань програми, чи добре розроблена програма для досягнення кінцевих результатів.

Блок 2 «Якість планування програми» (питома вага – 10 %) — оцінює обґрунтування спрямованості програми, необхідність її реалізації в перспективі, пріоритетність саме цього напрямку відносно довгострокового періоду.

Блок 3 «Якість управління програмою» (питома вага – 20 %) - оцінює якість управління програмою відомством, у тому числі фінансовий моніторинг, його зусилля щодо удосконалення програми, ефективності використання бюджетних коштів в ході реалізації програми.

Блок 4 «Досягнуті результати» (питома вага – 50 %) - оцінює міру досягнення показників кінцевого результату [167].

Оцінка відповідей на питання перших трьох блоків може приймати одне із двох значень: одиниця (оцінка - дорівнює питомій вазі питання) або нуль (оцінка – дорівнює нулю). Тобто використовується бінарна система оцінювання.

При оцінці питань четвертого блоку респондент виставляє бальну оцінку в діапазоні від 0 до 1. При цьому якщо бальна оцінка дорівнює або перевищує 0,5, то це рівносильне відповіді «У більший мірі», якщо ж бальна оцінка нижче 0,5, то це рівносильне відповіді «У менший мірі». Оцінка відповідей на питання четвертого блоку розраховується як добуток бальної оцінки респондента на питому вагу питання.

Бальна оцінка визначається виходячи з декількох принципів:

- прозорість цілей, завдань і заходів програми;
- обґрунтованість спрямованості і необхідності програми;
- досяжність кінцевого результату програми;
- керованість програми і її окремих заходів;
- ефективність використання бюджетних коштів і можливість залучення позабюджетного фінансування;
- прозорість програми для одержувачів послуг і споживачів ресурсів [168].

Формула розрахунку підсумкової рейтингової оцінки програми така:

$$R = 20 * \sum_{i=1}^{n1} w_i^1 * v_i^1 + 10 * \sum_{i=1}^{n2} w_i^2 * v_i^2 + 20 * \sum_{i=1}^{n3} w_i^3 * v_i^3 + 50 * \sum_{i=1}^{n4} w_i^4 * v_i^4,$$

де $n1, n2, n3, n4$ - кількість питань відповідно в першому, другому, третьому та четвертому блоках, $v_i^1, v_i^2, v_i^3, v_i^4$ - бальна оцінка відповіді на i -е питання відповідно в першому, другому, третьому та четвертому

блоках, w_i^1 , w_i^2 , w_i^3 , w_i^4 - питома вага і-го питання відповідно в першому, другому, третьому та четвертому блоках.

Потім кількісна підсумкова рейтингова оцінка програми переводиться в якісну - «Ефективна», «Помірковано ефективна», «Адекватна», «Неефективна» і «Результати не виявлені». Програма вважається ефективною, якщо її кількісна оцінка перебуває в діапазоні 85 - 100 балів, помірковано ефективною, якщо в діапазоні 70 - 84 бала, адекватною, якщо в діапазоні 50 - 69 балів, неефективною, якщо в діапазоні 0 - 49 балів. Якщо в програмі не визначені реальні цілі або не зібрані дані для оцінки її виконання, то її бальна оцінка відсутня, і вона одержує статус «не виявлені результати» [169-171].

У 2001 - 2009 роках у США за допомогою алгоритму PART було здійснено оцінювання більше 1000 програм (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Результати оцінювання державних програм у США
у 2001-2009 рр. по системі PART

Оцінка програми	Кількість програм, що одержали оцінку	Частка програм, що одержали оцінку, %
Ефективна	193	19
Помірковано ефективна	326	32
Адекватна	297	29
Неефективна	26	3
Результати не виявлені	173	17

Джерело: Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов [Электронный ресурс] / А.Л. Кузенков // Аналитический центр при правительстве РФ. - М., 2011. - 120 с. - Режим доступа: <http://viktorvoksanaev.narod.ru/auditdoklad2011.pdf>.

Таким чином, навіть у найбільш великій і конкурентоспроможній економіці США, тільки половина всіх програм (51 %) оцінені як ефективні та помірковано ефективні, 29 % програм визнані адекватними і 3 % - неефективними, а 17 % були визнані як такі, де результати не

проявлені. Отримані дані свідчать про істотну диференціацію в оцінці державних програм.

Низький рейтинг програми зовсім не означає автоматичне припинення або зниження бюджетного фінансування. В той же час, високий рейтинг не гарантує продовження або збільшення фінансування програми. Наприклад, програма комунікаційних інфраструктур Міністерства оборони США не показала значних практичних результатів. Проте, враховуючи необхідність та пріоритетність цього напрямку в масштабах держави було вирішено продовжити фінансувати програму в обсягах, необхідних для подальшої її реалізації [165].

Головне призначення системи PART - зв'язати фінансування та результативність програми, спонукати виконавців програми до розробки заходів щодо її покращення, забезпечити постійний процес вдосконалення програми.

Кожна програма характеризується «зовнішнім» та «внутрішнім» результатом, її ефективністю. Ці показники використовуються для відстеження прогресу в досягненні її цілей. Зовнішній результат програми відноситься до подій або умов, що мають значення для держави (влади). Наприклад, ціль програми щодо навчання персоналу - дати людям навички, які дозволять їм знайти роботу. Зовнішній результат такої програми - кількість і відсоток людей, зайнятих протягом шести місяців після завершення програми професійної підготовки або на скільки збільшилися їхні доходи. Внутрішній результат відноситься до внутрішньої діяльності програми й відповідає на запитання «Що робить програма для досягнення своєї мети»? Для програми щодо навчання персоналу внутрішнім результатом може бути кількість людей, що пройшли навчання [171].

Ефективність програми характеризує співвідношення її результатів і ресурсів, витрачених на їхнє досягнення. Найкраща оцінка ефективності

програми – це обсяг витрат для досягнення одиниці результату. Важливим моментом оцінювання ефективності програми є вимірювання правильних (значимих) показників. У західній літературі використовується термін «performance», що неможливо однозначно трактувати. Правильне формулювання можна знайти в стандарті ISO 9000:2008. Він розділяє слово «performance» на два терміни: результативність та ефективність. Згідно стандарту, результативність - це ступінь досягнення запланованих результатів, а ефективність - співвідношення між досягнутими результатами і витраченими ресурсами. Слово «performance» поєднує в собі і результативність, і ефективність.

Перевага системи PART полягає в тому, що вона надає змогу провести інтегральну оцінку результативності програми на основі врахування її найбільш важливих аспектів, починаючи з моменту підготовки і закінчуючи процедурами оцінювання кінцевих результатів реалізованої програми [172]. Окрім безпосередньої оцінки програми, система PART також визначає та оцінює чинники, які обмежують ефективність програми, але на які не можуть вплинути виконавці програми. Наприклад, якщо існують законодавчі обмеження, то можуть бути запропоновані рекомендації щодо їх усунення [173].

У той же час система PART має ряд недоліків:

- відсутність впливу оцінки на результати прийнятих рішень і розмір фінансування програм (багато програм, які були визначені, як «неефективні», продовжували фінансуватися у тому ж обсязі, наприклад, програма комунікаційних інфраструктур Міністерства оборони США);
- рейтинг програм, результати яких неможливо було виміряти кількісно і які не містили довгострокових показників, був значно нижче. Це означає, що адекватність оцінки PART залежала від специфіки самої програми. Тобто, результатам оцінювання результативності програм не

можна було повністю довіряти і на їхній основі ухвалювати рішення щодо фінансування;

- система PART входить до групи експертних, слабкістю яких є значний вплив суб'єктивності при визначенні кінцевих оцінок, проте, за наявності повного обсягу необхідної інформації, точність оцінки дуже висока;

- система PART діяла паралельно із системою GRPA's Performance Management Framework. Багато федеральних агентств відчували їхній конфлікт, при загальній спрямованості обох систем на ефективність виникала плутанина. Різні методики оцінювання встановлювали різні ключові показники для тих самих програм [164, 173].

На нашу думку, до цього слід додати ще таке:

- суттєвим недоліком системи PART є використання бінарних оцінок (0 або 1) у перших трьох блоках анкети (блок 1 «Цілі та конструкція (структура) програми», блок 2 «Якість планування програми», блок 3 «Якість управління програмою»). Це суттєво обмежує гнучкість та адекватність оцінювання бюджетних програм. Наприклад, питання «Чи визначені завдання, необхідні для досягнення щорічних індикаторів, напрямки їхнього розв'язання і часові рамки?». На нього частіше неможливо дати однозначну відповідь («Так» чи «Ні») внаслідок того, що у програмі можуть бути визначені не всі завдання, або напрямки їх розв'язання. Якщо у цьому випадку дати оцінку «Ні», то це означає поставити цю програму на одну дошку з програмою, в якій взагалі не визначені завдання;

- не враховано, що певні питання анкети мають ситуативний характер. Тобто, для певних програм на ці питання неможливо дати відповідь. Наприклад, питання «Чи здійснюється вибір підрядників на основі прозорих конкурсних процедур?». Якщо в програмі не

передбачено залучення підрядників, то дати відповідь на таке питання неможливо;

- деякі питання дублюють одне інше, або перетинаються, або одне включає в себе інше. Наприклад, питання «Чи досить ефективний фінансовий менеджмент програми?» включає в себе питання «Чи були бюджетні кошти виділені вчасно і чи були вони витрачені на поставлені цілі?»;

- деякі питання не мають безпосереднього відношення до оцінювання програми. Наприклад, питання «Чи здійснюється співробітництво та кооперація із суміжними програмами?». Воно має сенс на більш вищому рівні, на якому розглядаються питання координації програм, визначення найбільш пріоритетних серед них та інше.

Виходячи з вищевикладеного, можна визначити ще один недолік системи PART, а саме велику кількість питань в анкеті. Доцільно переглянути її на основі системного аналізу питань, розглядаючи їх точки зору взаємодії та доповнення один одного.

У 2010 році адміністрація президента США Б. Обама підготувала, а Конгрес США прийняв «Закон про модернізацію Закону про результати державної діяльності» (The Government Performance and Results Act (1993) Modernization Act, далі — GPRAMA), який відмінив систему оцінювання PART, замінивши її на менш формальну і гнучкішу систему оцінювання «пріоритетних цілей» федеральних органів виконавчої влади США [174]. Цілі Закону GPRAMA такі:

- зробити більший акцент на оцінці програми;
- спростити вимоги до звітності про виконання програм в цілях зменшення тягаря на агентства і ОМВ;
- приділити більшу увагу зменшенню ризиків невиконання програми;

- поліпшити взаємодію з Конгресом, громадськістю та іншими зацікавленими особами з питань оцінювання програм;
- запустити усебічну програму досліджень для вивчення порівняльної ефективності різних стратегій і програм та забезпечення досягнення бажаних результатів програм [174].

Закон GPRAMA також посилив функцію моніторингу та оцінювання програм всередині відомств, створивши досить жорстко побудовану внутрішньовідомчу систему оцінювання їх результативності. Відповідно до положень цього закону, уся поточна діяльність відомства повинна контролюватися заступником керівника відомства — Головним директором по операціям (Chief Operating Officer, COO). Безпосередньо головному директору по операціям має бути підпорядкований Директор по підвищенню результативності (Performance Improvement Officer, PIO). Його завданням є виключно моніторинг та оцінювання діяльності відомства щодо досягнення тактичних і стратегічних цілей відомства. Для кожної з цілей федерального рівня, один з керівників відомства призначається «Відповідальним за досягнення мети» (Goal leader). Дуже важливу роль в методологічному забезпеченні стратегічного моніторингу та оцінювання грає Рада з підвищення результативності (Performance Improvement Council, PIC) [174].

США мають досить довгу і багату історію програмного бюджетування, моніторингу та оцінювання державних програм. Організаційна структура системи моніторингу та оцінювання програм в США представлена на рисунку 3.1. Для цієї системи характерна наявність двох сильних центрів, відповідальних за моніторинг та оцінювання державних програм.

У федеральних органах виконавчої влади внутрішній стратегічний моніторинг та оцінювання державних програм здійснюються

Адміністративно-бюджетним управлінням Адміністрації Президента США (OMB). Воно фактично є одним з найбільш потужних відомств рівня федерального міністерства.

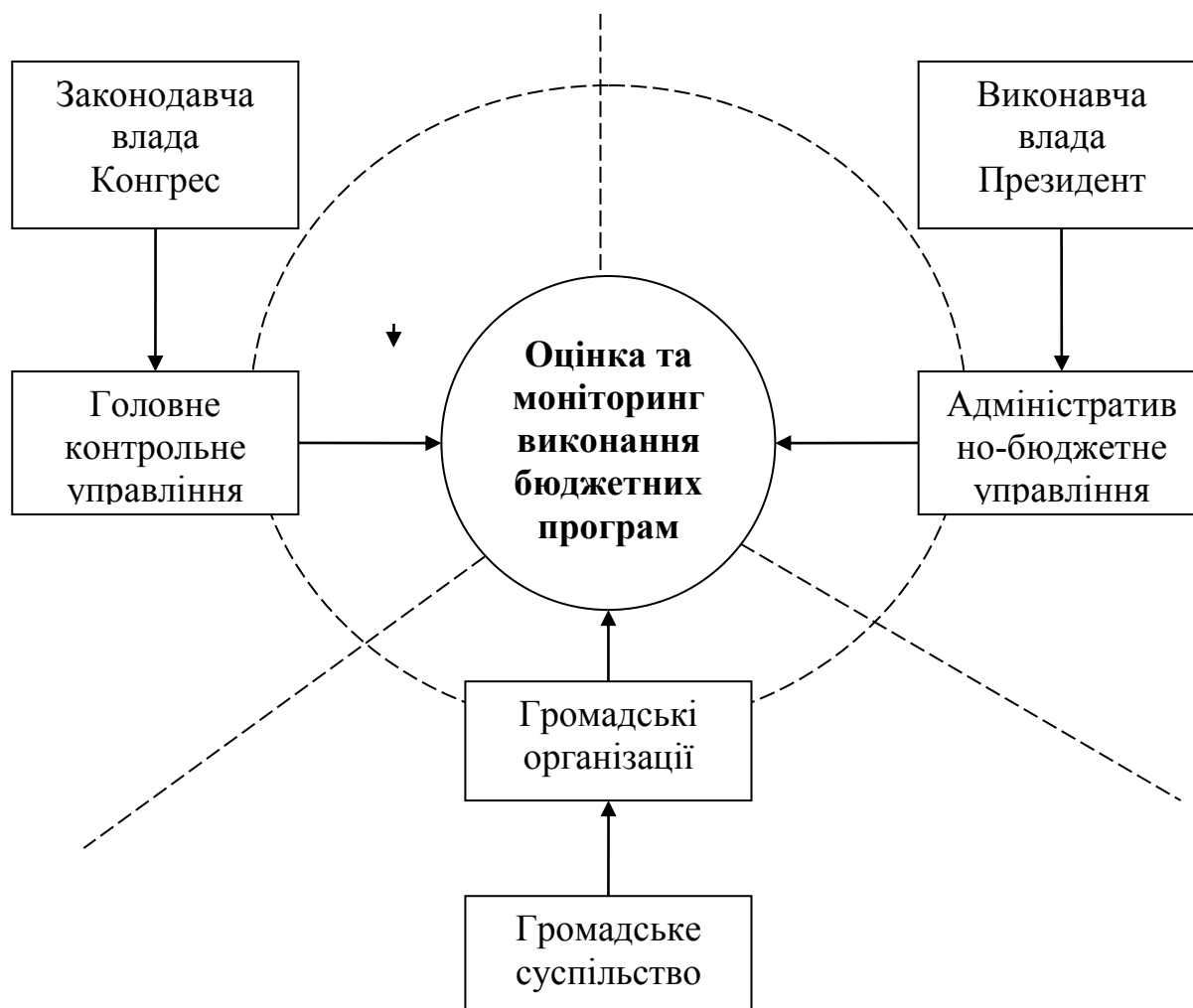


Рис. 3.1. Система моніторингу та оцінювання бюджетних програм в США

Джерело: Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов [Электронный ресурс] / А.Л. Кузенков // Аналитический центр при правительстве РФ. - М., 2011. - 120 с. - Режим доступа: <http://viktorvoksanaev.narod.ru/auditdoklad2011.pdf>.

Поточний моніторинг державних програм здійснюються, в основному, самими федеральними відомствами. Адміністрація

президента Обама створила спеціалізовані структури усередині відомств, відповідальні за моніторинг.

З боку законодавчої влади США, зовнішній стратегічний аудит державних програм здійснюється Головним контрольным управлінням США (GAO), що є державним органом з досить істотними ресурсами та широким мандатом дій. При цьому OMB і GAO можуть здійснювати оцінювання програм незалежно друг від друга, і потенційно конкурувати один з одним. GAO – один з головних елементів системи оцінювання ефективності державних програм у США. Воно здійснює приблизно 1000 перевірок щорічно, і має штат близько 3300 чоловік. GAO було організовано у 1921 р. з метою контролю законодавцями виконавчої влади. GAO проводить оцінювання програм, насамперед, з ініціативи Конгресу. Будь-який член Конгресу може подати запит на проведення оцінювання державних програм [175].

Функції GAO, включають:

- оцінювання федеральних програм, політики, операцій, і роботи;
- фінансовий аудит;
- контроль фінансування діяльності уряду;
- оцінювання необхідних дій і значення запропонованих мір.

Фактично, завдання GAO полягають у тому, щоб давати Конгресу США обґрунтовані відповіді на такі питання:

- чи виконуються урядові програми відповідно до існуючих законодавчих актів і чи достовірні дані, що представляються Конгресу про хід виконання цих програм;
- чи існують можливості для запобігання втрат і непродуктивних витрат державних коштів;
- чи правильно витрачаються державні кошти, і чи акуратно ведеться облік витрат;

- чи досягають програми бажаних результатів? Чи необхідні зміни в політиці та практичній діяльності уряду;
- чи є шляхи досягнення цілей програм з меншими витратами;
- які виникаючі проблеми повинен розглядати Конгрес [170].

Діяльність GAO має велике як соціальне, так і економічне значення для американської держави та суспільства. Наприклад, в 1999 р. аналітична робота допомогла GAO виявити неефективні витрати в Програмі допомоги бідним на загальну суму більш ніж 3,3 млрд. доларів США, а також запобігти майбутнім неефективним витратам [176].

Громадські організації, окремі фізичні та юридичні особи, завдяки розвинутій системі надання інформації про державні програми, досить часто здійснюють їх зовнішній аудит. При цьому OMB і GAO часто співробітничать із організаціями недержавного сектора при оцінюванні програм. Це дозволяє поліпшити якість державних програм на стадії їхнього формування і більш глибоко аналізувати процес їхньої реалізації.

Істотний інтерес представляє канадський досвід оцінювання бюджетних програм. Існуюча система моніторингу та аудиту державних програм Канади розвивалася й змінювалася протягом останніх сорока років. Перші спроби створити єдину систему оцінювання в управлінні суспільним сектором відносяться до 1969 року, коли в Канаді була створена формалізована система оцінювання. Моніторинг результатів не входив у практику державного управління ще кілька років. В 1977 році була розроблена модель оцінювання державних програм, що застосовується урядом Канади до цього часу. Вона піддавалася змінам в 1991, 2001 і 2009 роках. Зміни були викликані розширенням сфери застосування, а також проведеними в 1990-х і 2000-х роках реформами суспільного сектора, у першу чергу введенням бюджетування, орієнтованого на результат [170].

У законодавстві Канади оцінювання визначається як систематична діяльність щодо збору даних про програми та аналіз їхніх кінцевих результатів з метою прийняття рішень про соціальну значимість програми, її ефективність, а також вироблення альтернативних способів досягнення очікуваних від реалізації програми результатів. Механізм і методи оцінювання змінюються залежно від його цілей [177].

В 1990-х роках зріс інтерес до моніторингу та оцінювання програм з точки зору оцінювання результатів їхньої реалізації. Головну роль в організації оцінювання грав Секретаріат Міністерства фінансів (ТБ - Treasury Board of Canada Secretariat). На відміну від деяких інших країн-членів ОЕСР, які значно зменшили роль оцінювання під час проведення реформ управління суспільним сектором (надаючи більше значення моніторингу), Канада дотримувалася погляду, що ці два інструменти (оцінювання й моніторинг) повинні не конкурувати, а доповнювати один одного.

Із середини 1990-х років уряд Канади запровадив Систему управління витратами (Expenditure Management System – EMS). Вона стоїть на трьох «китах» [178].

По-перше, всі витрати повинні доводити до прозорих результатів, для чого необхідні чіткі показники результатів, систематичне оцінювання, моніторинг комбінацій ціни і якості.

По-друге, пропозиції про нові витрати повинні піддаватися ретельній перевірці, щоб можна було управляти зростанням витрат, а це вимагає чітких критеріїв успіху, демонстрації сумісності пропозицій з існуючими витратами і результатами, врахуванням варіантів переміщення пропозицій між джерелами фінансування.

По-третє, існуючі програми прямих витрат піддаються стратегічному перегляду кожні чотири роки, щоб запобігти їх відхиленню від урядових пріоритетів, принципів ефективності та

економічності (найкращої комбінації ціни і якості). Тому програми повинні «обіцяти» результати, що підтримують урядові пріоритети, а рішення щодо витрат повинні базуватися на об'єктивній інформації («доказах»). Передбачається, що відомства виявляють 5 % найменш пріоритетних і найменш ефективних програм і пропонують замість них більш пріоритетні і більш ефективні програми для реінвестицій (рис. 3.2) [179]. Аналітичною основою перегляду є відомча Архітектура активності програм (Program Activity Architecture), що ранжує програми згідно їх внеску в досягнення стратегічних результатів. Департаменти мають базу об'єктивних даних («доказів»), що використовується для оцінювання, аудита та підготовки різних звітів. Частиною системи перегляду є відомчий консультативний комітет, неофіційним членом якого є Секретаріат Казначейського управління. Нарешті, ще один ключовий елемент системи - це зовнішній експерт, чия участь додає перегляду об'єктивності та довірчості.

	Висока віддача	Низька віддача
Високий пріоритет	Потенціал для реінвестування	Потенціал для поліпшення / реінвестування
Низький пріоритет	Вторинний кандидат на переміщення	Головний кандидат на переміщення

Рис. 3.2. Групування бюджетних програм згідно ступеню їх ефективності

У Канаді розробка системи контролю за ходом реалізації програми є обов'язковим компонентом бюджетної програми, що містить у собі [177]:

- обґрунтування необхідності процедури оцінювання (у тому числі потреби в інформації менеджера програми, підтримка процесу прийняття інформованих рішень при управлінні державними витратами, законодавчо закріплена вимога оцінювання програм для одержання бюджетних асигнувань і т. ін.);

- прийняття зобов'язань про здійснення витрат для оцінювання ефективності. Рамкова концепція оцінювання ефективності, як правило, встановлює очікувані результати і критерії оцінювання ефективності для програм, передбачених архітектурою програмної активності відомства. Таким чином, дана концепція являє собою систему для збору даних і моніторингу результативності відомчих програм;
- план здійснення оцінювання програми (включаючи графік процедур оцінювання та розподіл відповідальності).

Подальший розвиток методик оцінювання програм та ефективності бюджетних витрат у Канаді, пов'язано з формуванням і введенням стандартів звітів про діяльність департаментів і передачі частини повноважень із оцінювання програм зовнішньому незалежному експерту, чия участь додає об'єктивності та збільшує довіру. У порівнянні із внутрішнім оцінюванням програми зовнішній аудит вимагає більших професійних навичок, оскільки оцінює не тільки результати, але й методики оцінювання, повноту і вірогідність інформації [177].

В 2000-х роках оцінювання й моніторинг стали ключовими інструментами для забезпечення орієнтації на результат. В 2001 році були введені нові елементи системи моніторингу й оцінювання державних програм: збільшення акценту на результати, створення Стратегічного центру оцінювання в Секретаріаті Міністерства фінансів (ТВ) - Center of Excellence for Evaluation (CEE) [170].

В 2009 році уряд Канади ще раз переглянув політику оцінювання. Головний акцент був зроблений на одержанні необхідної інформації про ефективність програм у ході оцінювання, необхідної для функціонування Системи управління витратами (EMS). Система оцінювання 2009 року стосувалася не тільки питання прямих витрат програми, але також зосереджувалась на проблемах доречності програми, її ефективності й результативності [170, 180, 181, с. 7; 182, с. 45].

Канада є прикладом централізованої організації стратегічного моніторингу й аудиту на рівні Міністерства фінансів. У межах федеральної канадської системи моніторингу й оцінювання існують два основних учасники: федеральні відомства (лінійні) і центральне агентство - секретаріат Міністерства фінансів (TBS). TBS є основним одержувачем інформації в ході моніторингу й оцінювання програм, а також її використання при прийнятті рішень щодо фінансування програм. Генеральний аудитор Канади також відіграє важливу роль у забезпеченні контролю ефективності оцінювання й звітності програм. Він направляє звіти безпосередньо Парламенту [170, 181, с. 7] (рис. 3.3).

Можна виділити вісім елементів, які характеризують канадську модель системи моніторингу й аудиту програм [170, 181, с. 14]:

1. Акцент одночасно і на моніторинг, і на аудит.
2. Наявність структури внутрішнього оцінювання в більшості федеральних департаментів, при керівній ролі Секретаріату Міністерства фінансів.
3. Чіткий звід правил і очікувань оцінювання програм - політика, стандарти, і керівні принципи.
4. Система стримувань та противаг для підтримки незалежності/нейтралітету структур, що здійснюють оцінювання.
5. Механізми контролю надійності та забезпечення якості.
6. Гнучкість і готовність учитися та пристосовуватися.
7. Прозорість як основна цінність системи.
8. Нарощування потенціалу, що постійно відбувається.

Значний досвід оцінювання бюджетних програм накопичено у Франції, де закон про бюджет містить конкретні показники, які дозволяють оцінити досягнуті результати по кожній реалізованій програмі. У кожному міністерстві за певну програму відповідає конкретний співробітник, що розбиває її бюджет на більш дрібні елементи, за які несуть відповідальність

фахівці нижчого рівня. Кожний такий відповідальний співробітник повинен продемонструвати свою ефективність, інакше можливим є застосування різноманітних санкцій, аж до скорочення строку трудового контракту, що є потужним стимулом досягнення запланованих результатів на відповідному рівні відповідальності. В обмін на високий ступінь автономії керівники програм несуть повну відповідальність за свої управлінські дії, які оцінюються на основі відповідних індикаторів [162].

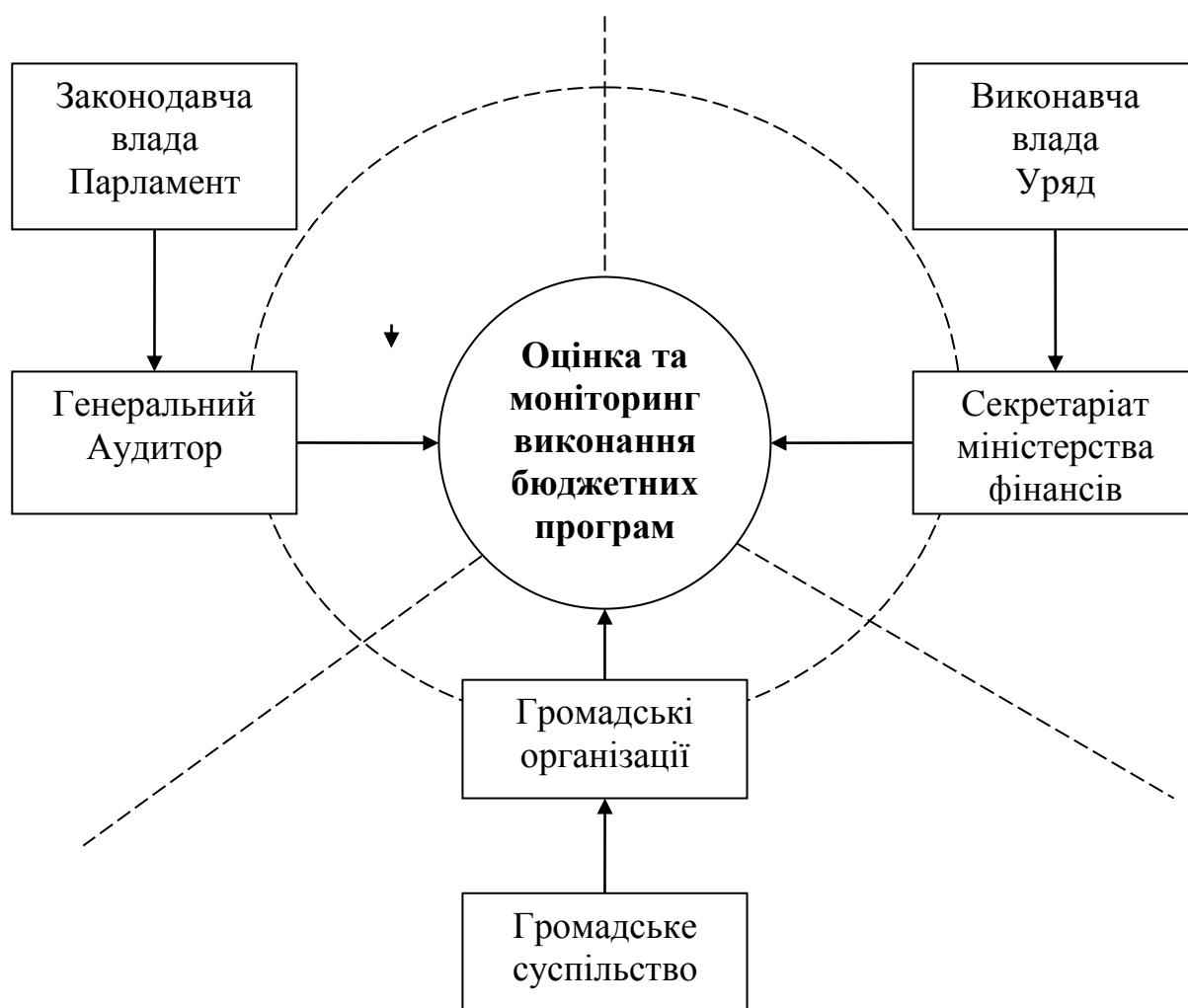


Рис. 3.3. Організаційна структура стратегічного моніторингу й аудита в Канаді

Джерело: Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов [Электронный ресурс] / А.Л. Кузенков // Аналитический центр при правительстве РФ. - М., 2011. - 120 с. - Режим доступа: <http://viktorvoksanaev.narod.ru/auditdoklad2011.pdf>.

При оцінюванні реалізації програми використовуються три основних критерії:

- а) соціально-економічний ефект;
- б) якість послуг;
- в) ефективність / результативність управління [183].

Щорічно міністри та керівники програм беруть на себе зобов'язання по досягненню певних результатів, закріплених у Щорічному виконавчому плані (Annual Performance Plan), в якому більш докладно відображені асигнування, виділені на реалізацію програми, основні цілі, індикатори оцінювання реалізації програми, очікувані результати і відповідні норми витрат. Цей підхід заслуговує на окрему увагу, оскільки в ньому за допомогою поєднання в одному документі фінансових даних і показників оцінювання реалізації програми можна виміряти ефективність проведеної державної політики [162].

При формуванні системи показників оцінювання немаловажну роль відіграє аналіз ефективності програм, проведений у розрізі трьох основних позицій - громадянина, споживача, платника податків - з погляду їхніх цілей (табл. 3.2), що у цей час із успіхом застосовується в цілому ряді країн [162, 184].

Таблиця 3.2

Опис результатів реалізації програми у Франції

Точка зору	Цілі	Приклади цілей програми	Приклади показників ефективності
<i>Громадянин</i>	<i>Соціально-економічний ефект</i>	Підвищення рівня зайнятості випускників навчальних закладів	% випускників, прийнятих на роботу протягом шести місяців після закінчення навчання
		Скорочення часу обстеження населення з метою виявлення осіб з певною хворобою	Середній час для визначення хвороби

Продовження таблиці 3.2

Споживач	Якість послуг	Забезпечити реагування на запити споживачів	% споживачів, що обслуговуються протягом часу в межах заданої норми
		Скорочення часу прибуття поліції	Середній час між сигналом тривоги і прибуттям поліції
Платник податків	Ефективність / результативні	Зниження вартості податкового адміністрування по різних видах податків	Сума витрат на одного платника податків
		Зменшення витрат на утримання доріг різних класів	Середні витрати на утримання 1 кілометра дороги певного класу

Джерело: Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ / Н.Н. Шаш // Финансовый журнал. 2011. - № 2(8). - С. 55-64.

На початку 1990-х років науковою радою з оцінювання були введені стандарти для оцінювання якості практики оцінювання. Восени 2003 року генеральними зборами Французького товариства оцінювання було затверджено документ під назвою «Хартія оцінювання державних політик і програм» [185].

Істотний інтерес представляє досвід Південної Кореї, де оцінювання програм проводиться з використанням певного набору соціологічних методів. При цьому варто звернути увагу на той факт, що оціночна діяльність ефективності реалізації бюджетних програм містить у собі як систематичний збір і аналіз інформації (табл. 3.3), так і надання звітів, підготовлених на основі такого аналізу.

Принципова важливість цих звітів полягає у тому, що вони згодом використовуються для внесення змін у програмні заходи, зміни стилю управління або підвищення ефективності реалізації проекту або програми [162].

Таблиця 3.3

Оцінювання програм у Південній Кореї

Ціль оцінювання	Завдання оцінювання	Переваги	Недоліки
- критичний аналіз; - поліпшення	- обґрунтованість; - вимірювання; - причинно-наслідковий зв'язок між результатами та програмними діями	– забезпечує найбільш детальною і надійною інформацією	– пов'язана з витратами і вимагає великої кількості часу

Джерело: Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. - № 3. - С. 48-69.

Специфіка оціночної діяльності полягає в тому, що Міністерство стратегії та фінансів Південної Кореї щорічно відбирає до 10 програм для проведення детального оцінювання. Аналіз провадиться на основі спеціально розробленого переліку контрольних питань. Таким чином, щорічно аналізується приблизно третина програм і близько 300 підпрограм. У цій країні діяльність із оцінювання ефективності звичайно виділяється в окрему підпрограму, бюджет для якої надається Міністерством стратегії та фінансів [184].

У практиці Південної Кореї застосовується наступний алгоритм аналізу ефективності бюджетних програм:

1. Міністерство стратегії та фінансів аналізує дані самооцінювання програм, представлені міністерствами та відомствами.
2. Бюджетне управління надає стандартний контрольний перелік питань для підготовки звіту по самооцінюванню, який містить питання про структуру, систему управління та хід реалізації програми, досягнуті результати.
3. Повний аналіз програми здійснюється приблизно один раз у три роки.

Види оцінювання бюджетних програм, що використовуються в Південній Кореї наведені у таблиці 3.4.

Таблиця 3.4

Види оцінювання бюджетних програм в Південній Кореї

Види оцінювання бюджетних програм	<i>Моніторинг ефективності</i>	- програмно-цільове управління; - моніторинг діяльності на основі цільових індикаторів; - об'єкти моніторингу - програма і підпрограма.
	<i>Аналіз програм</i>	- самооцінювання бюджетної програми; - аналіз на основі переліку контрольних питань; - об'єкт аналізу – підпрограма.
	<i>Оцінювання програм</i>	- глибинне оцінювання бюджетної програми; - оцінювання окремих програм; - об'єкт оцінювання - підпрограма, але іноді оцінюються і загальні для різних підпрограм фактори.

Джерело: Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. - № 3. - С. 48-69.

У Росії 2 серпня 2010 року було затверджено більш досконалий Порядок розробки, реалізації та оцінювання ефективності державних програм [186]. Принципова відмінність цього нормативного документа від колишніх – це орієнтованість на довгострокову перспективу розвитку та істотно більш деталізований опис самої державної програми. У той же час оновлена законодавча база програмно-цільового планування щодо оцінювання результату практично продублювала попередню, засновану лише на обов'язковості виконання цільових індикаторів і заходів у встановлений термін, та наявності внеску в соціально-економічний розвиток країни [187].

Сьогодні в Росії реалізується велика кількість програм на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Також як і в США, більшість із них за підсумками 2011 року були визнані ефективними. А. Лапін вказує на невідповідність офіційних звітних показників і досягнутих фактичних результатів, що пояснюється свідомим використанням індикаторів, які не відображають реальну результативність програм (освоєння бюджетних коштів, факт здійснення

заходів, строки їхнього проведення й т. ін.) [187]. Крім того, у російській методиці оцінювання відсутній комплексний підхід, що повинен охоплювати всі підсумки виконання програми і видавати інтегрований результат.

З метою порівняння різних підходів при оцінюванні державних програм А. Лапін зі співавторами застосували викладену вище американську систему PART для оцінювання однієї з регіональних цільових програм в Уляновській області («Розвиток охорони здоров'я Уляновської області у 2010-2012 рр.»), що була визнана територіальним Міністерством охорони здоров'я ефективною. При цьому оцінювання проводилося за такими напрямками: виробничий результат (будівництво об'єктів, ремонт будинків, придбання обладнання), економічний результат (цільове освоєння виділених бюджетних коштів), соціальний результат (досягнення певних показників зниження захворюваності). Комплексна оцінка ефективності цієї програми по системі PART склала 39 балів, тобто її можна вважати «неефективною» (0 - 49 балів). Невідповідність вердикту вітчизняних фахівців і результатів даних розрахунків пояснюється відмінностями в структурі цільових програм США та Росії, механізмів їх оцінювання. У російській методиці оцінювання відсутні такі розділи, як «Оцінка якості планування» і «Оцінка якості управління програмою». Їх оцінка при використанні американського підходу склала дуже низький результат (усього по 4 бали) [187].

Для підвищення об'єктивності при оцінюванні підсумків реалізації державних програм і прозорості прийнятих рішень у Росії, на думку А. Лапіна, варто врахувати методичний і практичний досвід США оцінювання державних програм. Він пропонує:

- включити в методику оцінювання російських програм розділ по оцінці якості планування, тому що сьогодні багато прийнятих програм

переглядаються в частині виділених фінансових ресурсів або зовсім припиняються;

- включити в оцінку діючих програм думку населення про їхню якість. Це можна зробити за допомогою інтернет-опитування, що дозволить визначити, чи була програма спрямована на рішення реальної проблеми, і наскільки вона ефективна з позиції споживачів;

- застосувати інтегральний підхід до оцінювання державних програм, що допоможе їх оцінювати у більш широкому діапазоні, як і в американській практиці. Для цього можна розраховувати індекс ефективності реалізації державної програми по чотирьох основних напрямках: планування, реалізація основних виробничих показників, економічний результат здійснених витрат, соціальний результат;

- розробити і впровадити проміжний оцінний механізм у процесі реалізації програм. Внутрішній фінансовий контроль (аудит ефективності) дозволить виявити та усунути недоліки прийнятої програми в ході її реалізації, визначити найбільш ефективні варіанти використання ресурсів шляхом порівняльного аналізу витрачених коштів і отриманого результату, вчасно перерозподілити фінансові ресурси з урахуванням проміжного результату.

За результатами аналізу зарубіжного досвіду оцінювання бюджетних програм можна зробити такі висновки.

1. Оскільки в сучасному світі відбуваються процеси, пов'язані з посиленням ролі держави в стратегічному плануванні, необхідно приділяти більше уваги питанням оцінювання результативності державних програм.

2. Побудова системи моніторингу та оцінювання державних програм є невід'ємною частиною впровадження сучасних методів програмно-цільового управління. Незважаючи на значний накопичений досвід, системи стратегічного моніторингу та оцінювання програм

розвинених країн продовжують постійно розвиватися. Питання їх удосконалення залишається одними з найактуальніших.

3. Оцінювання державних програм повинно здійснюватися компетентним органом, що володіє всією інформацією, необхідною для її здійснення. Практика свідчить, що оптимальним варіантом у більшості випадків є проведення аудита фахівцями незалежного органа, які добре володіють методологією та інструментарієм проведення оцінювання державних програм, і підключення до оцінювання сторонніх експертів, коли це необхідно, для відповіді на окремі питання. У цілому ряду розвинутих країн (в США, Канаді, Іспанії та інших) один з органів виконавчої влади є центром моніторингу і оцінювання державних програм.

4. Основою системи оцінювання бюджетних програм в розвинених країнах є:

- відповідність пріоритетам та цілям довгострокового розвитку держави;
- комплексність оцінювання, що полягає в охопленні всіх стадій управління програмою: від планування до реалізації;
- рейтингова система оцінювання, що дозволяє більш диференційовано розглядати програми по ступені їх пріоритетності та ефективності;
- ефективність використання державних ресурсів при реалізації програм;
- отримання соціально-економічного ефекту;
- при оцінюванні ефективності програм повинні містити в собі не тільки кількісні, але і якісні аспекти;
- програми піддаються постійному багатосторонньому аналізу: на відповідність стратегічним цілям влади; на задоволення пріоритетних

потреб населення; наявність чіткого зв'язку між результатом і необхідними для його отримання ресурсами і т. ін.

3.2. Система оцінювання регіональних цільових програм в Україні

Протягом усього періоду незалежності України триває пошук шляхів підвищення ефективності функціонування бюджетної системи країни в цілому та бюджетних програм зокрема. Це є одним із ключових завдань державного управління. У 2002 році було прийнято Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [188]. Цей метод зазвичай розуміється як система управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки й виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Його застосування має на меті оптимально розподілити і зосередити бюджетні кошти на пріоритетних напрямках реалізації бюджетної політики, а також сприяти підвищенню результативності виконання бюджетних програм у процесі використання державних коштів [189].

Пройшло вже більше десяти років з моменту прийняття Концепції, що мало суттєвий позитивний вплив на формування та управління бюджетними програмами. Але й до цього часу однією з головних проблем застосування цього методу є труднощі з моніторингом виконання бюджетних програм, визначенням їх результативних показників та розробкою методичних підходів до їх оцінювання. Важливе значення в цьому контексті має проблема формування методології оцінювання результативності цільових бюджетних програм.

Якісна оцінка результатів бюджетних програм має суттєве значення для оптимального розподілу та управління бюджетних коштів. Це забезпечує можливість обґрунтованого вибору пріоритетних напрямів

соціально-економічного розвитку регіонів та країни в цілому. Результати оцінювання виконання бюджетних програм забезпечують керівників необхідною інформацією для прийняття обґрунтованих рішень щодо внесення відповідних змін у програми або навіть їх припинення. У випадку необґрунтованих цільових результативних показників бюджетних програм та відсутності їх зв'язку зі стратегією розвитку регіонів (країни) може статися неефективне витрачання бюджетних коштів і не досягнення стратегічних цілей.

Проблема оцінювання результативності цільових бюджетних програм залишається не вирішеною внаслідок їх складності, нестачі необхідної інформації, труднощів її збору та значних витрат на це, відсутності чітких процедур визначення результативних показників програм.

Стаття 7 Бюджетного кодексу України передбачає досягнення запланованих результатів із залученням мінімальних коштів, стаття 19 цього кодексу - здійснення на всіх стадіях бюджетного процесу аудиту та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, а стаття 22, що головні розпорядники повинні аналізувати ефективність використання бюджетних коштів розпорядниками нижчого рівня, здійснюючи внутрішній контроль [64].

Згідно статті 20 Бюджетного кодексу України результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінювання ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Перелік

результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінювання ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади оцінювання ефективності бюджетних програм визначаються Міністерством фінансів України [64].

Згідно Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі складовими елементом бюджетної програми є результативні показники - кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінювання використання коштів на виконання бюджетної програми. Застосування результативних показників спрямовано на здійснення якісного та кількісного аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання [188].

Результативні показники бюджетних програм мають відповідати таким критеріям: [190]

- реалістичність (результативні показники визначаються з урахуванням показників поточного стану та існуючих потреб економіки та суспільства, показників, визначених прогнозними документами щодо

економічного та соціального розвитку, з одного боку, та можливостями ресурсної частини державного бюджету, з іншого);

- актуальність (результативні показники узгоджуються із програмними та стратегічними документами, стратегічними цілями головних розпорядників, показниками результату їх діяльності в середньостроковому періоді, характеризують найважливіші аспекти очікуваного результату);

- суспільна значимість (результативні показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання державних послуг).

Результативні показники поділяються на 4 групи [190]:

- *показники затрат* визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми, характеризують структуру витрат бюджетної програми та можуть включати штатну чисельність працівників бюджетної установи, у тому числі залучених до надання державних послуг, кількість осіб, які мають право на отримання державних послуг, розміри виплат, встановлені нормативно-правовими актами, кількість обладнання, площу будівель тощо, які потребують обслуговування (ремонт, реконструкції, реставрації), загальний обсяг робіт, які необхідно виконати у поточному та наступних роках (загальна потреба), кошторисну вартість реалізації інвестиційних проектів (проектів будівництва).

- *показники продукту* характеризують результати діяльності головного розпорядника за відповідний бюджетний період у межах бюджетної програми, можуть відображати обсяг виробленої продукції, наданих державних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано державні послуги.

– *показники ефективності* характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, ефективність надання державних послуг, співвідношення між одержаним продуктом і витраченим ресурсом та визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу.

– *показники якості* характеризують динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення, рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми. Показники, що характеризують рівень освоєння бюджетних коштів, недоцільно включати до складу показників якості.

Згідно Наказу Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 15.06.2015р. № 553) результативні показники мають визначатися на підставі стратегічних цілей; формулюватися чітко та однозначно, бути зрозумілими та доступними для сприйняття широкими верствами населення; висвітлювати кількісні та якісні характеристики результатів; бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремі бюджетні періоди; підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю [190].

Кількість результативних показників обумовлюється специфікою бюджетної програми та має задовольнити потреби аналізу виконання

бюджетної програми, тобто головні розпорядники застосовують ті результативні показники, які найкраще характеризують ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми [190].

Як свідчить практика, результативні показники, які визначаються розробниками регіональних цільових програм, часто не забезпечують цілі їх застосування, а саме чітко показати [191]:

- ефективність використання бюджетних коштів;
- співвідношення досягнутих результатів та витрат;
- тривалість виконання бюджетної програми;
- необхідність бюджетної програми та її відповідність визначеній меті;
- результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками,
- найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [188], та Концепцією реформування місцевих бюджетів [192] та спільними наказами Міністерства фінансів України і відповідних профільних міністерств (Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство культури і туризму) було затверджено Типові переліки бюджетних програм та результативних показників їхнього виконання для місцевих бюджетів за галузями [193-201]. Для кожної типової програми визначені мета, основні заходи та результативні показники. Для деяких програм заходи та результативні показники мають визначатися, виходячи з її спрямованості. Аналіз типових переліків бюджетних програм свідчить про велику їх кількість – 172. При цьому слід враховувати, що вони

охоплюють лише державне управління та соціальну сферу (освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне захист, фізкультура і спорт, молодь). Відсутні типові переліки в галузях інфраструктури та транспорту, зв'язку та інформатизації, екології, малого та середнього бізнесу, сільського господарства, житлово-комунального господарства та інших.

Загальна кількість результативних показників бюджетних програм складає майже півтори тисячі (табл. 3.5). Це обумовлює певні проблеми, пов'язані, по перше, з великою кількістю типових бюджетних програм і результативних показників, по друге, з труднощами простеження зв'язку між окремими результативними показниками та стратегію розвитку регіону, і по третє, зі здійсненням загальної оцінки виконання програм. У цьому зв'язку доцільно звернути увагу на досвід Швеції, який засвідчив таке:

- по-перше, збирання великого об'єму інформації не означає і не гарантує можливості ефективного її використання при розподілі обмежених фінансових ресурсів;
- по-друге, бюджетна свобода місцевих органів влади поступово призводить до заміщення бюрократії управління показниками ресурсоемності видатків бюрократією управління іншим набором таких же формальних показників, але вже результативності [202, с. 860].

Згідно наказу Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836 затверджено Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання (далі - Правила), форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету та форма звіту про його виконання [203]. Головні розпорядники коштів місцевого бюджету є відповідальними за розробку і затвердження спільно з місцевими фінансовими органами паспортів бюджетних програм згідно з Правилами.

Таблиця 3.5

Кількість типових програм та результативних показників бюджетних програм
за галузевою ознакою (місцеві бюджети)

Галузь бюджетних послуг	Загальна кількість типових програм	Кількість показників витрат	Кількість показників продукту	Кількість показників ефективності	Кількість показників якості	Разом показників
Державне управління	8	8	17	24		49
Освіта	29	115	76	36	24	251
Охорона здоров'я	27	61	65	57	29	212
Соціальний захист і соціальне забезпечення	42	16	66	61	45	188
Фізична культура та спорт	16	37	33	41	31	142
Культура	13	86	65	37	32	220
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	9	13	25	25	29	92
Молодь	1	1	1	2	2	6
Охорона здоров'я (експеримент для 4-х областей) для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві	27	83	89	72	44	288
Всього	172	420	437	355	236	1448

У терміни, визначені для подання зведеної річної фінансової та бюджетної звітності, подають до місцевих фінансових органів звіти про виконання паспортів бюджетних програм. Державна аудиторська служба України та її територіальні органи під час проведення контрольних заходів (ревізій, перевірок, аудиту) здійснюють контроль за використанням коштів місцевого бюджету, виділених на виконання бюджетних програм.

У пункті 7 звіту про виконання паспорту бюджетної програми визначають планові та фактичні значення результативних показників за 4-ма групами (витрат, продукту, ефективності, якості), пояснення щодо причин розбіжностей між затвердженими та досягнутими результативними показниками та разом із офіційною державною статистичною, фінансовою, бюджетною та іншою звітністю за відповідний бюджетний період, а також висновками про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, використовуються для оцінювання ефективності бюджетних програм

Однак «Порядок розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання», затверджений розпорядженням Одеської обласної державної адміністрації 30.07.2012 р. № 771/А-2012 та діючий до сього часу, суперечить наказу Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836, яким затверджено Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання [204, 203]. Так форма паспорту регіональної програми, затверджена розпорядженням Одеською обласною державною адміністрацією, передбачає лише інформацію про загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, та джерела фінансування. Інші результативні показники, передбачені Наказом Міністерства фінансів України від 26.08.2014 № 836, відсутні.

Проведений аналіз 43 регіональних програм, які здійснювалися в Одеській області у 2015-2017 роках показав, що майже у третині з них взагалі відсутні паспорти (14 програм). А у програмах, які мають паспорти, результативні показники відсутні, за виключенням показника обсягу фінансування. Результативні показники, які визначені у додатках про заходи програми, в основному, характеризують окремі заходи з точки зору необхідних для їх здійснення витрат та їх продукту. В той же час показники ефективності цих заходів у більшості випадків відсутні (Додаток Е).

На недосконалість методології оцінювання цільових бюджетних програм звертають увагу і вітчизняні вчені. Зокрема, на думку К.В. Ілляшенко, існуючий механізм оцінювання цільових бюджетних програм скоріше дозволяє відстежувати динаміку процесів, що відбуваються, та оцінювати кількісні зміни, ніж отримати уяву про абсолютну та відносну ефективність відповідних заходів. Показники результативності не є універсальними та сильно залежать від специфіки конкретної програми. Важкість отримання всіх оцінок результативності у грошовому вимірі взагалі піднімає питання доцільності таких штучних маніпуляцій із зазначеними показниками [202, с. 860].

Циганенко О.В. вказує що: «Цілі й очікувані результати багатьох програм сформульовані аморфно, без чітких критеріїв і індикаторів оцінювання їхнього досягнення. Внаслідок цього кошти, що виділяються на більшість бюджетних програм, з одного боку, фактично є різновидом кошторисного фінансування виконуваних органами виконавчої влади поточних функцій, а з іншого боку, обсяг цих коштів практично постійно піддається змінам, тим самим виправдовується нечіткість формулювання цілей і результатів програм і недостатня відповідальність за їхнє досягнення» [205, с. 123].

Недосконалість методології оцінювання цільових бюджетних програм обумовила пошук нових підходів щодо вирішення цієї проблеми, разом із тенденцією до скорочення кількості та спрощення смислового навантаження кожного окремого показника, це призводить все частіше до спроб окремих вчених замінити велику кількість розрізнених хоча і згрупованих за певною ознакою показників одним-єдиним інтегральним показником ефективності.

Ілляшенко К.В. пропонує використовувати інтегральний показник, який повинен відповідати наступним критеріям: відображає зв'язок запланованих в рамках програми заходів із стратегічними планами громади; здатен виконувати функцію своєрідної бази порівняння отриманих результатів для неоднорідних програм; має чітку, прозору і апробовану процедуру розрахунку. Таким показником, на його думку, може стати індикатор якості життя населення певної території [202, с. 860-861].

Кузьминчук Н.В. також пропонує використання інтегрального показника оцінки виконання бюджетних програм за напрямками «Охорона здоров'я», «Освіта», «Соціальний захист та соціальне забезпечення», «Фізкультура та спорт». Але на відміну від Ілляшенко К.В. він пропонує для кожного напрямку обмежений набір показників затрат, продукту, ефективності та якості. Для кожного з цих показників визначається співвідношення з еталоном, потім здійснюється інтегральна оцінка для кожної групи показників, на їх основі інтегральна оцінка усієї програми як середньо геометричного [206, с. 76]. Проблемними місцями цього підходу є вибір результативних показників, який залежить від особливостей конкретної програми, визначення вагових коефіцієнтів окремих результативних показників та їх груп.

Федченко Т.В. пропонуємо свій методичний підхід побудови системи оцінювання ефективності виконання бюджетних програм у галузі охорони здоров'я, який передбачає 5 етапів:

1-й етап – визначення мети бюджетної програми та відповідного загального показника, що свідчить про її досягнення;

2-й етап – визначення напрямів реалізації бюджетної програми та кількісних критеріальних показників результативності;

3-й етап – розробка показників ефективності та результативності бюджетної програми, що базуються переважним чином на співвідношенні доходів (вигід) від її реалізації та витрат ресурсів на її проведення;

4-й етап – експертне оцінювання вагомості кожного показника ефективності та результативності бюджетної програми, визначення коефіцієнтів значимості

5-й етап – розробка узагальненої моделі встановлення ступеня ефективності використання бюджетних коштів.

Загальну ефективність бюджетної програми вона пропонує розраховувати таким чином:

$$E_{заг} = E_{бр} + E_{мр} + E_{с} + E_{мд} + E_{тр}, (1)$$

де $E_{заг}$ – загальна ефективність за бюджетною програмою щодо охорони здоров'я; $E_{бр}$ – економність використання бюджетних ресурсів; $E_{мр}$ – ефективність використання матеріальних ресурсів; $E_{с}$ – соціальний ефект від бюджетної програми; $E_{мд}$ – економічна ефективність медичної допомоги; $E_{тр}$ – ефективність використання трудових ресурсів [207, с. 106].

Кожну складову загальної ефективності рекомендується визначати за допомогою системи індексів виконання встановлених нормативів або в порівнянні з минулим періодом (роком) в разі, якщо норматив не встановлено.

Запропонований у вказаній методиці вибір критеріїв оцінки ефективності здійснювався з позиції досягнення медичного і соціального ефекту, а також економічної ефективності. При цьому медичний ефект визначався ступенем адекватності та результативності медичного втручання, рівнем якості лікування конкретного хворого і використанням сучасних інноваційних технологій при наданні медичної допомоги при зазначених хворобах. Соціальний ефект – ступенем поліпшення показників здоров'я населення або його окремих груп і ступенем задоволеності населення медичною допомогою (середня тривалість майбутнього життя, зниження захворюваності, інвалідності, смертності і ін.). Економічна ефективність - це отриманий результат (критерії медичного і соціального ефекту) в зіставленні з витратами на його досягнення, виражений в національній валюті.

Недоліками цього методологічного підходу є вибір результативних показників, який залежить від особливостей конкретної програми, визначення вагових коефіцієнтів окремих результативних показників та їх груп, а також відсутність чітко зв'язку між результатами програми та стратегію розвитку регіону.

Наказом Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року № 608 були затверджені Методичні рекомендації щодо здійснення оцінювання ефективності бюджетних програм [208]. Оцінювання здійснюється шляхом аналізу:

- відповідності бюджетної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та окремих галузей економіки (сфер діяльності, регіону);
- визначення ступеня досягнення запланованої мети, виконання завдань бюджетної програми шляхом аналізу виконання результативних показників;

– виконання результативних показників бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів.

Однією з переваг розглянутих методичних рекомендацій є спрямованість на оцінювання бюджетних програм не тільки після їх завершення, але й на етапі їх формування та прийняття рішення про їх реалізацію, а також при їх виконанні. При цьому передбачається оцінювання таких ключових моментів як: відповідність програми пріоритетам соціально-економічного розвитку регіону; соціально-економічні наслідки впровадження програми; ступень досягнення мети програми та її завдань. Але при цьому відсутні прозорі та формалізовані процедури здійснення таких оцінок. Основна увага при оцінюванні ефективності програм зосереджена на фінансових питаннях, а саме оцінювання виконання програм за напрямками використання бюджетних коштів, за джерелами надходжень спеціального фонду, виконання результативних показників бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів, виконання показників видатків програми порівняно із показниками попереднього року, наявність фінансових порушень за результатами контрольних заходів та оцінювання стану фінансової дисципліни.

19 вересня 2013 року першим заступником Міністра фінансів України А. Мярковським була затверджена «Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів». Згідно неї аналіз бюджетної програми здійснюється на основі середніх індексів її виконання. Для їх розрахунку використовуються показники ефективності та якості, що характеризують виконання бюджетної програми [209].

Розрахунок середнього індексу виконання показників ефективності (I_E) бюджетної програми здійснюється згідно формули:

$$I_E = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{E_i^F}{E_i^P}}{N} * 100 ,$$

де: E_i^F , E_i^P - фактичне та планове значення і-го показника ефективності бюджетної програми; N - кількість показників ефективності бюджетної програми;

Розрахунок середнього індексу виконання показників якості (I_K) бюджетної програми здійснюється згідно формули:

$$I_K = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{K_i^F}{K_i^P}}{N} * 100 ,$$

де: K_i^F , K_i^P - фактичне та планове значення і-го показника якості бюджетної програми; N - кількість показників якості бюджетної програми;

Розрахунок індексу порівняння результативності бюджетної програми за звітний та базовий періоди (I_C) здійснюється згідно формули:

$$I_C = \frac{I_E^Z}{I_E^B} ,$$

де: I_E^Z , I_E^B - середні індексу виконання показників ефективності у звітному та базовому періоді.

Для розрахунку кількості набраних балів за індексом порівняння результативності бюджетної програми за звітний та базовий періоди використовується наступна шкала:

Критерій оцінки	Кількість балів
$I_C < 0,85$	0
$0,85 \leq I_C < 1$	15
$I_C \geq 1$	25

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається із загальної суми набраних балів за кожним з параметрів оцінювання:

$$E = I_E + I_K + I_C,$$

де: I_E - середній індекс виконання показників ефективності бюджетної програми; I_K - середній індекс виконання показників якості бюджетної програми; I_C - індексом порівняння результативності бюджетної програми за звітний та базовий періоди.

На основі кількісного оцінювання загальної ефективності бюджетної програми визначається якісна оцінка, яка складається з трьох ступенів:

Ефективність бюджетної програми	Кількість балів
Висока ефективність програми	215 і більше балів
Середня ефективність програми	190-215 балів
Низька ефективність програми	менше 190 балів

Для бюджетних програм, які не містять групи результативних показників ефективності або якості, та бюджетних програм, для яких немає даних за попередні бюджетні періоди, загальна шкала аналізу ефективності бюджетної програми повинна коригуватись. Відсутність даних для розрахунку кожного з параметрів оцінювання зменшує відповідне значення шкали ефективності програми на 100 балів (для I_E та I_K) або на 25 балів (для I_C).

Для вищенаведеної методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм характерні такі ж недоліки, як і для більшості існуючих підходів до визначення інтегральної оцінки. По-перше, це труднощі визначення вагових коефіцієнтів окремих результативних показників та їх груп, по друге, відсутність оцінки зв'язку між результативними показниками програми та цілями програми, а також між останніми та цілями стратегії розвитку регіону.

Наказом Міністерство екології та природних ресурсів України від 15.10.2012 № 491 затвердженню Методику оцінювання ефективності

реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм. Вона визначає основні засади та вимоги щодо оцінювання ефективності реалізації завдань і заходів, що включені до регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм, державним замовником яких є Мінприроди України. Оцінювання ефективності реалізації природоохоронних програм базується на використанні системи показників, що визначаються як відношення фактичних показників до планових показників виконання програмних заходів та завдань [210].

Інтегральна оцінка ефективності виконання програми за річний період (R^t) обчислюється як добуток інтегрованого показника економічного виконання програми (I'_{EKH}) на інтегрований показник екологічного виконання програми ($I'_{EKO\bar{E}}$):

$$R^t = I'_{EKH} \times I'_{EKO\bar{E}},$$

а за період l років (R^l):

$$R^l = \frac{1}{l} \sum_{t=1}^l R^t$$

Для цієї методики здійснення інтегральної оцінки ефективності виконання бюджетної програми характерні такі ж недоліки, як і для більшості існуючих підходів до визначення інтегральної оцінки. Крім того, ще одним суттєвим недоліком є обмеження її сфері застосування (природоохоронна діяльність).

Аналіз діючої нормативної бази та пропонуємих методичних підходів до оцінювання результативності регіональних цільових програм в Україні свідчить про наявність низки проблем:

1. Існуюча нормативна база системи оцінювання бюджетних програм в Україні:

- не забезпечує можливість їх інтегральної оцінки, бо передбачає здійснення оцінювання на основі чотирьох груп результативних показників (затрат, продукту, ефективності та якості), які орієнтовані на оцінювання окремих заходів програми;

- не передбачає здійснення оцінювання зв'язку між цілями програми та цілями стратегії економічного та соціального розвитку регіону, між довгостроковими та щорічними цілями програм.

- не передбачає оцінювання якості планування та управління бюджетними програмами;

- не дозволяє здійснювати порівняльне оцінювання бюджетних програм з різних видів діяльності, бо результативні показники не є універсальними та сильно залежать від специфіки конкретної програми;

- не передбачає реальний механізми зниження рівня фінансування неефективних програм та його збільшення для ефективних програм;

2. Практика використання діючої в Україні системи оцінювання бюджетних програм свідчить про таке:

- моніторинг за динамікою результативних показників не дозволяє робити висновки про досягнення стратегічних цілей розвитку регіону;

- недостатня увага приділяється оцінюванню ефективності програм, має місце схильність оцінювати те, що можна замість того, що

потрібно. Дані про процеси, що відбуваються, використовуються більше для звітності, ніж для прийняття рішень;

- не має єдиного органу виконавчої влади, який централізовано забезпечує незалежні зовнішні моніторинг та оцінювання бюджетних програм, як це має місце у розвинутих країнах;

- велика кількість типових програм та їх результативних показників різного рівня та різних за важливістю не означає і не гарантує ефективну реалізацію конкретних програм. Більш того, це породжує бюрократію управління набором формальних показників результативності, створює суттєві труднощі для здійснення оцінювання програми та при прийнятті управлінських рішень. Сьогодні більшість країн світу суттєво обмежує кількість результативних показників виконання програм з метою спрощення як процедури отримання необхідної інформації, такі безпосередньо самого аналізу ефективності програм.

3. Методичні підходи до інтегральної оцінки бюджетних програм, які пропонуються різними дослідниками, не знайшли впровадження в практику внаслідок низки недоліків: дефіцит інформації, бо існуюча система статистичного обліку та інші джерела інформації не забезпечують вчасно, в повному обсязі та відповідної якості інформацію; вибір результативних показників, який залежить від особливостей конкретної програми; визначення вагових коефіцієнтів окремих результативних показників та їх груп; відсутність чітко зв'язку між результативними показниками програми та стратегію розвитку регіону.

4. Оцінювання бюджетних програм, в основному, обмежується внутрішнім оцінюванням (самооцінкою). Недостатньо використовується зовнішнє незалежне оцінювання, яка повинна здійснюватися, з одного боку, фахівцями спеціалізованого незалежного органу державної влади, а

з іншого боку, населенням - кінцевими споживачами державних послуг – шляхом проведення соціологічних опитувань.

3.3. Методичні засади удосконалення системи оцінювання регіональних цільових програм в Україні та методика їх інтегральної оцінки

Виходячи з вищенаведеного аналізу іноземного та вітчизняного досвіду оцінювання бюджетних програм, у тому числі регіональних цільових програм, його позитивних та негативних результатів, можна сформулювати методичні засади побудови системи оцінювання регіональних цільових програм в Україні. Головними є такі [125, с. 157-158; 211].

1. Оцінювання зв'язку цілей програми та цілей стратегії економічного та соціального розвитку регіону. Це положення є одним з ключових при оцінюванні програми, особливо на стадії її формування та прийняття рішення про необхідність її реалізації. Одним з аспектів такого оцінювання є визначення чи спрямована програма на вирішення існуючої або потенційної проблеми.

2. Здійснення оцінювання програми на усіх етапах її «життєвого» циклу (попередня, проміжна, узагальнююча). Попереднє оцінювання здійснюється на етапі планування програми, тобто до початку її реалізації, задля встановлення відповідності програми пріоритетам соціально-економічного розвитку регіону, необхідності її впровадження, прогнозування її ефективності та результативності, вибору оптимального варіанту виконання завдань. Важливим аспектом попереднього оцінювання є оцінювання якості планування програми, яка включає в себе оцінку: наявності щорічних результативних показників та їх відповідність довгостроковим результативним

показникам програми; наявність системи моніторингу, яка необхідна для оцінювання заходів програми; достатності запланованих фінансових, матеріальних та людських ресурсів для виконання програми у визначені строки.

Проміжне оцінювання здійснюється під час виконання програми, як правило, щорічно. Її метою є отримання даних про хід реалізації програми, що дозволяє внести зміни в нею для підвищення її ефективності та успішного виконання. Ця оцінка може бути підставою для зниження рівня фінансування неефективних програм та його збільшення для ефективних програм. Важливою складовою проміжної оцінки програми є оцінка якості її управління, яка включає в себе оцінку: прозорості діяльності виконавців програми з точки зору здійснення витрат, виконання заходів і досягнутих результатів; ефективності фінансового менеджменту програми; прозорості здійснення закупівель, які необхідні для реалізації програми, а також вибору підрядників; здійснення контролю за діяльністю підрядників.

Підсумкове оцінювання здійснюється після завершення програми. Воно має дати відповіді на низку питань щодо: досягнення довгострокових результативних показників програми, їх відповідності цілям програми; ефективності фінансового менеджменту програми; прозорості здійснення витрат, заходів та процедур здійснення закупівель і вибору підрядників; якості моніторингу програми, виділення в необхідному обсязі та в строк ресурсів, необхідних для виконання заходів програми.

3. Здійснення зовнішнього незалежного оцінювання програми. Це положення є важливою умовою її об'єктивної оцінки, прийняття рішень щодо внесення змін у програму, оптимального розподілу бюджетних коштів між програмами.

4. Ієрархічна дворівнева система оцінювання програм. Вона передбачає на нижньому рівні оцінювання результативних показників (витрат, продукту, ефективності, якості) для окремих заходів програми, а на верхньому рівні - інтегральну оцінку окремих аспектів програми та програми в цілому.

5. Здійснення інтегральної оцінки програми. Аналіз існуючих підходів до розрахунку інтегральної оцінки на основі певних формул, свідчить про їх суттєві недоліки, внаслідок чого вони не знайшли визнання (див. параграф 3.2). Дієвим інструментом щодо удосконалення процедур інтегральної оцінки програм, здійснення її більш адекватною та об'єктивною є використання експертних оцінок.

6. Можливість порівняння результатів програм з різних видів діяльності. Результативні показники окремих заходів програми не є універсальними та сильно залежать від специфіки конкретної програми. Це не дозволяє здійснювати порівняльне оцінювання бюджетних програм з різних видів діяльності. Важливу роль у вирішенні цієї проблеми грають експертні оцінки, які дозволяють ранжувати програми щодо їх пріоритетності та впливу на досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіону, удосконалити процедури інтегральної оцінки програм і відповідно забезпечити можливість порівняння програм з різних видів діяльності.

7. Широке використання експертних оцінок. Це обумовлено труднощами кількісного оцінювання ключових показників програми:

- прозорість та ясність цілей програми;
- відповідність цілей програми цілям стратегії розвитку регіону;
- спрямованість програми на вирішення існуючої або потенційної проблеми;

- якість планування і управління програмою та низка інших питань.

8. Перехід від великої кількості результативних показників до системи базових (ключових) показників. Велика кількість результативних показників створює складності при оцінюванні програми та оцінювані впливу окремого показника на досягнення її цілей, потребує значних витрат ресурсів та часу для здійснення моніторингу програми та приводить до зниження якості планування та управління програмою.

9. Використання системи результатних показників. Вони поділяються на:

- загальні показники, які використовуються для усіх програм, та спеціальні показники, які враховують особливості окремої програми;

- постійні, які використовуються для усіх програм, та ситуативні, які використовуються для окремих програм, у випадку виконання певних умов. Наприклад, до ситуативних відносяться показник щодо прозорості вибору підрядників. Цей показник використовується лише при наявності в програмі заходів, для виконання яких передбачено залучення підрядників;

- кількісні і якісні, залежно від того, чи можуть вони бути виміряні, або можуть бути засновані на суспільній думці, або на думці експертів;

- показники «зовнішніх» та «внутрішніх» результатів. Перші мають значення для держави (влади). Наприклад, ціль програми по навчанню персоналу - дати людям навички, які дозволять їм знайти роботу. Зовнішній результат такої програми - кількість і відсоток людей, зайнятих протягом шести місяців після завершення програми професійної підготовки або на скільки збільшилися їхні доходи. Другі відносяться до внутрішньої діяльності програми і відповідають на запитання "Що робить програма для досягнення своєї мети?". Для програми щодо навчання

персоналу внутрішнім результатом може бути кількість людей, що пройшли навчання.

10. Результативні показники повинні розглядатися в рамках системного підходу, у взаємодії один з одним вони дають повну картину. Вони мають максимально відображати результат, бути об'єктивними, можуть використовуватися як інструмент управління програмою.

11. Система моніторингу результативних показників має функціонувати на основі таких принципів:

- оперативність. Дані, що використовуються для моніторингу, повинні містити необхідну інформацію про результати виконання завдань, досягнення поставлених цілей, обсяг ресурсів, витрачених для їх виконання;
- періодичність. Ефективна система моніторингу передбачає надання необхідної інформації про виконання програм у визначені відповідними органами влади строки;
- достовірність. Система моніторингу здатна функціонувати досить ефективно лише в тому разі, якщо в достатньому обсязі розроблена аналітична база і проводиться збір достовірної інформації;
- дієвість. Аналітична інформація, отримана шляхом моніторингу, повинна використовуватися при плануванні видатків, показників виконання та оцінюванні результатів виконання програми, оскільки здатність своєчасно реагувати на потреби суспільства є запорукою успішного виконання програми;
- наявність чітких, прозорих та формалізованих процедур розрахунку результатних показників програми.

Методика оцінювання регіональних цільових програм. Спираючись на вищенаведені методичні засади пропонується наступна методика оцінювання регіональних цільових програм. Вона передбачає дворівневе оцінювання програми.

Нижній рівень оцінювання програми. На ньому здійснюється оцінювання окремих заходів програми, а саме їх результативних показників, визначених Наказом Міністерства фінансів України 10.12.2010 р. № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми» (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 15.06.2015 № 553)». Це:

- *показники затрат*, які визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання окремих заходів бюджетної програми;

- *показники продукту*, які визначають виробленої продукції, наданих державних послуг чи виконаних робіт, кількість осіб, яким надано державні послуги по окремим заходам програми;

- *показники ефективності*, які характеризують економність при витрачанні бюджетних коштів, ефективність надання державних послуг. Вони визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту, відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до витраченого обсягу ресурсу;

- *показники якості*, які характеризують відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень виконання робіт, ступінь готовності об'єктів будівництва, якість створеного продукту, рівень задоволення користувачів державних послуг відповідно до їх призначення.

Результативні показники окремого заходу програми мають: визначатися відповідно до цілей програми, формулюватися чітко та однозначно; об'єктивно та реалістично відображати особливості та специфіку заходів, бути вимірюваними, надавати можливість порівняння за окремими бюджетними періодами, мати кількісне вираження в одиницях виміру, які відповідають змісту заходу; обліковуватися державною

статистикою, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Кількість результативних показників кожного заходу обумовлюється його специфікою і має задовольнити потреби аналізу його виконання.

Верхній рівень оцінювання програми. На ньому здійснюється інтегральна оцінка окремих аспектів програми та програми в цілому. Вона базується на оцінках нижнього рівня (оцінках результативних показників окремих заходів) та широкому використанні експертних оцінок, тобто на основі опитування експертів. При цьому буди враховані недоліки анкети системи PART [212].

На верхньому рівні здійснюється попередня, проміжна та узагальнююча оцінка програми.

Попередня оцінка програми. Проводиться на етапі прийняття рішення про реалізацію програми. Здійснюється вона на основі 4-х блоків базових питань [125, с. 159-161].

Блок 1 «Цілі програми»

1.1. Чи ясно сформульовано цілі програми?

1.2. Чи спрямована програма на вирішення існуючої або потенційної проблеми?

1.3. Чи відповідають цілі програми цілям стратегії економічного та соціального розвитку регіону?

Блок 2 «Заходи та результативні показники програми»

2.1. Чи визначені довгострокові результативні показники програми та чи реальні вони?

2.2. Чи відповідають заплановані довгострокові результативні показники програми цілям стратегії економічного та соціального розвитку регіону та чи забезпечують вони досягнення цих цілей?

2.3. Чи відображені в програмі заходи, необхідні для досягнення довгострокових результативних показників програми, і часові строки необхідні для їх здійснення?

2.4. Чи визначені щорічні результативні показники програми?

2.5. Чи відповідають заплановані щорічні результативні показники довгостроковим результативним показникам програми та чи забезпечують вони їх досягнення?

2.6. Чи відображені в програмі заходи, необхідні для досягнення щорічних результативних показників програми, і часові строки необхідні для їхнього здійснення?

Блок 3 «Моніторинг програми»

3.1. Чи існує система збору інформації та її обробки, яка необхідна для оцінювання заходів програми?

3.2. Чи наявні прозорі та формалізовані процедури розрахунку результативних показників заходів програми?

3.3. Чи передбачено в програмі на регулярній основі або по мірі необхідності здійснення незалежного зовнішнього оцінювання програми та необхідні для цього ресурси?

Блок 4 «Забезпечення програми ресурсами»

4.1. Чи чітко ув'язані обсяги фінансування програми з бюджету з досягненням довгострокових і щорічних цілей, чи повно в програмі відображені потреби в ресурсах?

По кожному питанню з першого та другого блоку, а також першому та другому питанню третього блоку здійснюється оцінювання в діапазоні від 0 до 1. Якщо бальна оцінка перевищує 0,5, то це означає «у більшому ступеню», якщо нижче 0,5, то це означає навпаки - «у меншому ступеню».

Оцінка на третє питання третього блоку про виділення необхідних ресурсів для здійснення незалежного зовнішнього оцінювання та питання

четвертого блоку про наявність ресурсів для виконання програми має значення 0, у випадку негативної відповіді, або значення 1 - у випадку позитивної відповіді.

Інтегральна попередня оцінка програми ($R_{\text{попер}}$) розраховується згідно формули:

$$R_{\text{попер}} = w1 * \sum_{i=1}^{n1} v_i^1 * w_i^1 + w2 * \sum_{i=1}^{n2} v_i^2 * w_i^2 + w3 * \sum_{i=1}^{n3} w_i^3 * v_i^3, \quad (3.1)$$

$$\sum w1 + w2 + w3 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n1} w_i^1 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n2} w_i^2 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n3} w_i^3 = 1,$$

де $n1, n2, n3$ — кількість питань відповідно у першому, другому, та третьому блоках, v_i^1, v_i^2, v_i^3 - бальна оцінка відповіді на i -те питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, w_i^1, w_i^2, w_i^3 - вагові коефіцієнти i -го питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, $w1, w2, w3$ – вагові коефіцієнти відповідно першого, другого та третього блоків.

Експертами пропонуються такі вагові коефіцієнти відповідно для першого, другого та третього блоків – 0,4; 0,4; 0,2. Відповідно формула 3.1 приймає такий вид:

$$R_{\text{попер}} = 0,4 * \sum_{i=1}^3 v_i^1 * w_i^1 + 0,4 * \sum_{i=1}^6 v_i^2 * w_i^2 + 0,2 * \sum_{i=1}^3 w_i^3 * v_i^3 \quad (3.2)$$

Значення інтегральної попередньої оцінки програми ($R_{\text{попер}}$) знаходиться в діапазоні 0 – 1. Якщо воно перевищує 0,5 та відповідь на питання про наявність ресурсів для виконання програми позитивна (1), то приймається рішення про реалізацію програми, в противному випадку вона відхиляється.

Таким чином, здійснюється внутрішня попередня оцінка програми. Якщо вона позитивна, то здійснюється незалежна зовнішня оцінка згідно цієї ж методики. Якщо і вона позитивна, то приймається остаточне рішення про реалізацію програми.

Проміжна оцінка програми. Проводиться після закінчення кожного календарного року виконання програми. Здійснюється вона на основі 4-х блоків базових питань:

Блок 1 «Цілі та результати програми»

1.1. Чи досягнуті планові значення щорічних результативних показники заходів програми?

1.2. Чи відповідають досягнуті щорічні результативні показники довгостроковим результативним показникам програми?

1.3. Чи забезпечують отримані щорічні результативні показники досягнення довгострокових результативних показників програми?

1.4. Чи показала незалежна зовнішня оцінки, що програма результативна та ефективна?

1.5. Чи показало інтернет-опитування задоволеність населення від результатів проведеної в рамках програми роботи?

Блок 2 «Якість управління програмою»

2.1. Чи є діяльність виконавців програми прозорою з точки зору здійснення витрат, виконання заходів і досягнутих результатів?

2.2. Чи достатньо є ефективним фінансовий менеджмент програми?

2.3. Чи прозоро здійснювалися закупівлі, необхідні для реалізації програми?

2.4. Чи здійснювався вибір підрядників на основі прозорих конкурсних процедур та чи здійснювався в достатній мері контроль діяльності підрядників?

Блок 3 «Моніторинг програми»

3.1. Чи здійснювався виконавцями програми своєчасний збір достовірної інформації про хід її виконання?

3.2. Чи здійснено заплановане незалежне зовнішнє оцінювання програми?

Блок 4 «Забезпечення програми ресурсами»

4.1. Чи було виділено в необхідному обсязі та в строк фінансування необхідно для виконання заходів програми у звітному році?

Чи чітко ув'язані обсяги фінансування програми з бюджету з досягненням довгострокових і щорічних цілей, чи повно в програмі відображені потреби в ресурсах?

По кожному питанню з першого, другого та третього блоку здійснюється оцінка в діапазоні від 0 до 1.

Оцінка питання четвертого блоку про виділення ресурсів в необхідному обсязі та в строк для виконання заходів програми у звітному році має значення 0, у випадку негативної відповіді, або значення 1 - у випадку позитивної відповіді.

Якщо відповідь на питання про виділення ресурсів для виконання програми позитивна (1), то розраховуються інтегральна проміжна оцінка програми, а якщо відповідь негативна (0), то розраховується «умовна» інтегральна проміжна оцінка програми ($R_{\text{проміж}}$) з позначкою «недостатнє ресурсне забезпечення». В обох випадках оцінювання здійснюється згідно формули:

$$R_{\text{проміж}} = w1 * \sum_{i=1}^{n1} v_i^1 * w_i^1 + w2 * \sum_{i=1}^{n2} v_i^2 * w_i^2 + w3 * \sum_{i=1}^{n3} w_i^3 * v_i^3, \quad (3.3)$$

$$\sum w1 + w2 + w3 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n1} w_i^1 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n2} w_i^2 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n3} w_i^3 = 1,$$

де $n1, n2, n3$ — кількість питань відповідно у першому, другому, та третьому блоках, v_i^1, v_i^2, v_i^3 - бальна оцінка відповіді на i -те питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, w_i^1, w_i^2, w_i^3 - вагові коефіцієнти i -го питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, $w1, w2, w3$ – вагові коефіцієнти відповідно першого, другого та третього блоків.

Експерти пропонують такі вагові коефіцієнти відповідно для першого, другого та третього блоків – 0,5; 0,4; 0,1. Відповідно формула 3.3 приймає такий вид:

$$R_{\text{проміж}} = 0,5 * \sum_{i=1}^5 v_i^1 * w_i^1 + 0,4 * \sum_{i=1}^4 v_i^2 * w_i^2 + 0,1 * \sum_{i=1}^2 w_i^3 * v_i^3 \quad (3.4)$$

Значення інтегральної проміжної оцінки програми ($R_{\text{проміж}}$) знаходиться в діапазоні 0 – 1. Якщо воно перевищує 0,5, то приймається рішення про продовження реалізації програми, в противному випадку здійснюється аналіз причин незадовільної реалізації програми і на підставі цього приймається рішення про продовження програми та необхідність внесення в неї певних змін, або про її припинення.

Якщо оцінка програми має помітку «недостатнє ресурсне забезпечення», то здійснюється аналіз причин цього, а також при необхідності аналіз інших чинників і вже на підставі цього приймається рішення про продовження програми та необхідність внесення в неї певних змін, або про її припинення.

Підсумкова оцінка програми. Проводиться після закінчення строку виконання програми. Здійснюється вона на основі 4-х блоків базових питань:

Блок 1 «Цілі та результати програми»

1.1. Чи досягнуті планові значення довгострокових результативних показники заходів програми?

1.2. Чи відповідають досягнуті довгострокові результативні показники цілям програми?

1.3. Чи відповідають досягнуті довгострокові результативні показники програми цілям стратегії економічного та соціального розвитку регіону?

1.4. Чи показала незалежна зовнішня оцінки, що програма результативна та ефективна?

1.5. Чи показало інтернет-опитування задоволеність населення від результатів проведеної в рамках програми роботи?

Блок 2 «Якість управління програмою»

2.1. Чи була діяльність виконавців програми прозорою з погляду здійснених витрат, виконаних заходів і досягнутих результатів?

2.2. Чи був достатньо ефективним фінансовий менеджмент програми?

2.3. Чи прозоро здійснювалися закупівлі, необхідні для реалізації програми?

2.4. Чи здійснювався вибір підрядників на основі прозорих конкурсних процедур та чи здійснювався в достатній мері контроль діяльності підрядників?

Блок 3 «Моніторинг програми»

3.1. Чи здійснювався виконавцями програми своєчасний збір достовірної інформації про хід її виконання?

3.2. Чи здійснено заплановане незалежне зовнішнє оцінювання програми?

Блок 4 «Забезпечення програми ресурсами»

4.1. Чи були виділені в необхідному обсязі та в строк фінансові, матеріальні та людські ресурси, необхідні для виконання заходів програми?

По кожному питанню з першого, другого та третього блоку здійснюється оцінка в діапазоні від 0 до 1.

Оцінка питання четвертого блоку про виділення ресурсів в необхідному обсязі та в строк для виконання заходів програми має значення 0, у випадку негативної відповіді, або значення 1 - у випадку позитивної відповіді.

Якщо відповідь на питання про виділення ресурсів для виконання програми позитивна (1), то розраховуються підсумкова оцінка програми,

а якщо відповідь негативна (0), то розраховується «умовна» підсумкова оцінка програми ($R_{\text{підсум}}$) з позначкою «недостатнє ресурсне забезпечення». В обох випадках оцінювання здійснюється згідно формули:

$$R_{\text{підсум}} = w_1 * \sum_{i=1}^{n_1} v_i^1 * w_i^1 + w_2 * \sum_{i=1}^{n_2} v_i^2 * w_i^2 + w_3 * \sum_{i=1}^{n_3} w_i^3 * v_i^3, \quad (3.5)$$

$$\sum w_1 + w_2 + w_3 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n_1} w_i^1 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n_2} w_i^2 = 1, \quad \sum_{i=1}^{n_3} w_i^3 = 1,$$

де n_1, n_2, n_3 — кількість питань відповідно у першому, другому, та третьому блоках, v_i^1, v_i^2, v_i^3 — бальна оцінка відповіді на i -те питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, w_i^1, w_i^2, w_i^3 — вагові коефіцієнти i -го питання відповідно у першому, другому та третьому блоках, w_1, w_2, w_3 — вагові коефіцієнти відповідно першого, другого та третього блоків.

Експерти пропонують такі вагові коефіцієнти відповідно для першого, другого та третього блоків — 0,6; 0,3; 0,1. Відповідно формула 3.5 приймає такий вид:

$$R_{\text{підсум}} = 0,6 * \sum_{i=1}^6 v_i^1 * w_i^1 + 0,3 * \sum_{i=1}^4 v_i^2 * w_i^2 + 0,1 * \sum_{i=1}^2 w_i^3 * v_i^3 \quad (3.6)$$

Значення інтегральної підсумкової оцінки програми ($R_{\text{підсум}}$) знаходиться в діапазоні 0 – 1. Якщо воно перевищує 0,5, то це свідчить про задовільне виконання програми, в противному випадку робиться висновок про незадовільне виконання програми. У цьому випадку здійснюється аналіз причин цього, а також приймаються необхідні організаційні рішення щодо виконавців програми.

Якщо оцінка програми має помітку «недостатнє ресурсне забезпечення», то здійснюється аналіз причин цього, а також при

необхідності інших чинників, і вже на основі цього приймаються необхідні організаційні рішення щодо виконавців програми.

Якісна оцінка програми. На основі кількісної оцінки програми здійснюється її якісна оцінка згідно таблиці 3.6. Вона здійснюється лише у випадку, якщо відповідь на питання про виділення ресурсів в необхідному обсязі та в строк є позитивною.

Таблиця 3.6

Якісна оцінка програми

Кількісна оцінка програми, у балах	Якісна оцінка програми
0,85 – 1,00	Ефективна
0,70 – 0,84	Помірно ефективна
0,50 – 0,69	Адекватна
0,0 – 0,49	Неефективна

Якщо в програмі не визначені реальні цілі або незібрані дані для оцінювання їх виконання, то її бальна оцінка відсутня, і вона отримує статус програми без оцінки.

Згідно методики здійснено попереднє оцінювання 43 цільових програм Одеської області, які діяли у 2015-2017 рр. (перелік програм та їх оцінка наведені у Додатку Є). Позитивну оцінку отримали 22 програми (51 %). Але 7 з них мають негативну оцінку з точки зору їх забезпечення фінансуванням. В них більшу частину коштів планується отримати не з обласного та місцевих бюджетів, а з державного бюджету та інших джерел, на які регіональна влада має обмежений вплив. Тобто мають місце значні ризики фінансування цих програм.

З урахуванням цього можна казати, що повну позитивну оцінку отримали 15 програм або 35 %, а ще 7 отримали умовну позитивну оцінку, обмежену фінансовим фактором. К останнім відносяться:

- Комплексна програма забезпечення сталого розвитку північних районів Одеської області на 2010-2015 роки;
- Регіональна програма «Питна вода Одеської області на 2010-2013 роки і період до 2020 року»;
- Програма розвитку туристично-рекреаційної галузі Одеської області на 2011-2015 роки;
- Регіональна програма будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури Одеської області на 2012-2015 роки;
- Програма поводження з твердими побутовими відходами в Одеській області на 2013-2017 роки;
- Програма оздоровлення та відпочинку дітей в Одеській області на період 2014-2017 років;
- Регіональна програма розвитку агропромислового комплексу Одеської області на 2014-2018 роки.

21 програма отримали негативну оцінку (49 %). Цілі більшості з них не відповідають пріоритетам стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області. Серед інших вад цих програм слід відзначити такі: відсутність чіткого визначення кінцевих результативних показників програми, їх слабка відповідність пріоритетам стратегії економічного та соціального розвитку регіону та забезпечення їх досягнення; невизначеність щорічних результативних показників, відсутність заходів, необхідних для досягнення щорічних результативних показників; недосконалість системи збору інформації та її обробки, яка необхідна для оцінювання заходів програми; недостатня прозорість і формалізованість процедур розрахунку результативних показників програми; та інші (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Попередня оцінка (на етапі прийняття)
цільових програм Одеської області

№	Оцінка	Кількість програм	Відсоток програм
1	Позитивна	15	35
2	Умовно позитивна	7	16
3	Негативна	21	49

Серед програм, які отримали негативну оцінку слід виділити такі:

- Програма сталого розвитку промисловості Одеської області на 2013-2015 роки;
- Програма залучення зовнішніх ресурсів та розвитку міжнародної діяльності Одеської області на 2014-2016 роки;
- Програма розвитку малого і середнього підприємництва в Одеській області на 2013-2015 роки.

Вони відповідають пріоритетам стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області. Але мають суттєві недоліки щодо визначення кінцевих та щорічних результативних показників, заходів які повинні забезпечити їх виконання, системи збору та обробки інформації, необхідної для їх оцінювання та інші.

Окрему групу програм, які отримали негативну оцінку, складають програми що відносяться до компетенції центральних органів влади і не відповідають пріоритетам стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області:

- Обласна комплексна програма «Безпечна Одещина» на 2014-2015 роки (Міністерство внутрішніх справ України);
- Комплексна програма підтримки сталого функціонування та створення додаткових умов для залучення до праці контингенту в установах Державної пенітенціарної служби України в Одеській області на 2012-2016 роки (Державна пенітенціарна служба України);

- Регіональна програма цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки Одеської області на 2014-2017 роки (Міністерство надзвичайних ситуацій України);
- Програма правової освіти населення Одеської області на 2014-2018 роки (Міністерство юстиції України);
- Регіональна програма підтримки розвитку книговидавництва та засобів масової інформації в Одеській області на 2014-2016 роки (Міністерство інформації України);
- Програма створення страхового фонду документації Одеської області на 2011-2015 роки;
- Комплексна програма розвитку мереж телерадіомовлення Одеської області на 2008-2015 роки.

Також серед програм, які отримали негативну оцінку, слід виділити програми які перетинаються і можливо має сенс їх об'єднати. Це Комплексна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки та Регіональна програм поводження з токсичними відходами в Одеській області на 2008-2015 роки.

Це стосується також таких програм: Регіональна програма збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 роки; Регіональна програма розвитку водного господарства Одеської області на період до 2021 року; Регіональна програма «Питна вода Одеської області на 2010-2013 роки і період до 2020 року». Остання програма отримала позитивну оцінку.

Висновки до розділу 3

1. Незважаючи на значний накопичений досвід, системи моніторингу та оцінювання бюджетних програм у розвинених країн

продовжують постійно розвиватися. Питання їх удосконалення залишається одним з найактуальніших.

2. В розвинених країнах програми піддаються постійному багатосторонньому аналізу: на відповідність стратегічним цілям влади; на задоволення пріоритетних потреб населення; на наявність чіткого зв'язку між результатами і необхідними для їх отримання ресурсами і т. ін.

3. Існуюча нормативна база системи оцінювання бюджетних програм в Україні не забезпечує можливість їх інтегральної оцінки, не передбачає здійснення оцінювання зв'язку між цілями програми та цілями стратегії економічного та соціального розвитку регіону, не передбачає оцінювання якості планування та управління бюджетними програмами; не дозволяє здійснювати порівняльну оцінку бюджетних програм з різних видів діяльності, не передбачає реальний механізми зниження рівня фінансування неефективних програм та його збільшення для ефективних програм.

4. Практика використання діючої в Україні системи оцінювання бюджетних програм свідчить про недостатню увагу до оцінювання ефективності програм, має місце схильність оцінювати те, що можна замість того, що потрібно. Дані про процеси, що відбуваються, використовуються більше для звітності, ніж для прийняття рішень. Не має єдиного органу виконавчої влади, який централізовано забезпечує незалежне зовнішнє оцінювання бюджетних програм.

5. Перевагою запропонованого методичного підходу до оцінювання регіональних цільових програм є можливість здійснення інтегральної оцінки програм, їх ранжування, порівняння програм незалежно від виду діяльності, де вони здійснюються, можливість оцінювання програм починаючи з їх формування і до їх завершення.

6. Запропонована методика інтегральної оцінки регіональних цільових програм може бути використана в якості інструмента для внесення змін в програми, прийняття рішень про їх припинення, а також рішень про оптимізацію використання бюджетних коштів, шляхом їх перерозподілу між програмами.

ВИСНОВКИ

У дисертації сформульовано та вирішено наукове завдання в галузі науки «Державне управління», що полягає в обґрунтуванні підходів до вдосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток та розробленні практичних пропозицій із розвитку його нормативно-правового забезпечення, удосконалення системи оцінювання регіональних цільових програм які забезпечують підвищення ефективності державної інвестиційної політики.

Узагальнення результатів дослідження дало підстави сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. На основі застосування методичного підходу, що базується на структуруванні існуючих визначень, запропоновано поняття «механізм державного управління» визначати як штучно створену систему, що складається з органів державної влади, які за допомогою низки інших елементів системи (функцій, методів, інструментів, норм, принципів, стимулів, заходів та ресурсів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління, та утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність. Таке визначення, по-перше, відображає комплексне бачення цього явища на відміну від тих, що висвітлюють лише окремі його аспекти, і, по-друге, може слугувати основою для визначення понять, що є видом (підкласом) поняття «механізм державного управління».

2. Шляхом виокремлення видових понять «інвестиції», «регіональний розвиток», співставлення їх сутності із запропонованим визначенням поняття «механізм державного управління», обґрунтовано, що під «механізмом державного управління інвестиціями в регіональний

розвиток» розумітимемо штучно створену систему, що складається з суб'єктів управління (органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою), що за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів з метою зростання валового регіонального продукту, підвищення якості життя населення та збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання його ресурсів. Така система утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем (податкова, грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи), від стану якого залежить її ефективність.

3. Спираючись на узагальнене визначення поняття «механізм державного управління» запропоновано авторське бачення структури цього механізму. Для цього використано узагальнене визначення поняття «механізм державного управління», відповідно до якого основними складовими є цілі, функції, суб'єкти управління, методи (способи), інструменти, норми, принципи, стимули та ресурси.

На основі узагальненої структури механізму державного управління сформульовано методичний підхід до його побудови. Він передбачає низку послідовних взаємопов'язаних етапів, що можна відобразити у вигляді алгоритму: визначення цілей механізму; на основі визначених цілей – визначення функцій; для кожної функції – методів її реалізації; для кожного методу – відповідних інструментів; для кожної функції визначення суб'єктів, які забезпечують за її здійснення; для функцій та суб'єктів – норм (правил), що встановлюють рамки здійснення перших та діяльності других; визначення необхідних ресурсів для здійснення функцій механізму. Визначені узагальнена структура механізму державного управління та методичний підхід до її побудови можуть бути конкретизовані в залежності від особливостей сфери застосування механізму.

4. На основі системного аналізу запропоновано концептуальні засади комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, ядром якого є механізм управління процесом реалізації угодою щодо регіонального розвитку, а низка інвестиційних інструментів його доповнюють та діють у рамках основних напрямів угоди. Цей механізм базується на принципах субсидіарності, цілеспрямованості, результативності, взаємного доповнення, відсутності дублювання; відповідності пріоритетам державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку, визначенні цілей (економічна, соціальна, екологічна); врахуванні зарубіжного досвіду; наявності незалежної системи моніторингу, контролю та оцінювання результативності; врахуванні впливу зовнішнього інституційного середовища та процесу децентралізації влади; кореляції з процесом децентралізації влади.

Таке бачення комплексного механізму може бути використано при розробці стратегічних та програмних документів, спрямованих на зменшення диференціації регіонів за рівнем економічного розвитку, покращення інвестиційної привабливості регіонів, зростання інвестицій у регіональний розвиток.

5. Регіональна політика в ЄС здійснюється в економічній площині, форми її здійснення не потребують значних змін державного та суспільного устрою, перегляду повноважень органів влади на різних рівнях, тому не супроводжується відповідними політичними та адміністративними процесами. Її подальший розвиток передбачає зосередження на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів.

Аналіз засад нормативно-правового забезпечення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в контексті європейського вибору України показав, що існує потреба в більш широкому розумінні депресивних територій, у визначенні різних

типів таких територій і відповідно різних механізмів їх розвитку. Тому доцільно поділити сферу застосування механізму управління угодами щодо регіонального розвитку та механізму управління програмами подолання стану депресивності території. Перший діє на рівні регіону, а другий застосовується на субрегіональному рівні. Такий поділ дозволить зробити більш гнучкою систему механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

6. Зарубіжний досвід оцінювання бюджетних програм свідчить, що основи сучасної системи моніторингу та оцінювання встановлюються законодавством, вона зосереджується на результатах та якості обслуговування, задоволенні потреб населення, підвищенні громадської довіри до уряду і спрямована на підвищення ефективності програм. Системи моніторингу та оцінювання державних програм є невід'ємною частиною впровадження сучасних методів програмно-цільового управління, ключовими інструментами забезпечення орієнтації на результат. Її основою є: відповідність пріоритетам та цілям довгострокового розвитку держави; комплексність оцінювання, що супроводжується запровадженням рейтингової системи оцінювання; здійснення постійного аналізу щодо: задоволення пріоритетних потреб населення; наявності чіткого зв'язку між результатом і необхідними для його отримання ресурсами і т. ін.

7. Наслідком європейського вибору України є необхідність адаптації національного законодавства до європейських вимог. У відповідності з цим запропоновано зміни до нормативно-правової бази, спрямованні на створення сприятливого інституціонального середовища для складових комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток в частині:

- уточнення мети регіональної політики України в контексті європейського вибору;

- розмежуванням сфер застосування угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території, передачі повноважень щодо розробки та прийняття останніх на регіональний рівень;
- критеріїв визначення депресивних регіонів та субрегіонів;
- визначення критеріїв розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, а також між депресивними регіонами;
- визначення обсягів фінансування угод щодо регіонального розвитку та норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з державного фонду регіонального розвитку.

8. Практика використання діючої в Україні системи оцінювання бюджетних програм свідчить про її недосконалість. Має місце схильність оцінювати те, що можна замість того, що потрібно. Дані про процеси управління, використовуються більше для звітності, ніж для прийняття рішень. Перевагою запропонованого методичного підходу до оцінювання регіональних цільових програм є можливість здійснення інтегральної оцінки програм із точки зору державного управління, їх ранжування, порівняння програм незалежно від виду діяльності, де вони здійснюються, можливість оцінювання програм, починаючи з їх формування і до їх завершення. Запропонована методика оцінювання регіональних цільових програм може бути використана як інструмент для внесення змін у програми, прийняття рішень про їх припинення, а також рішень про оптимізацію використання бюджетних коштів, шляхом їх перерозподілу між програмами.

Пріоритетним напрямком подальших наукових досліджень має стати розробка організаційного та законодавчого забезпечення підвищення ефективності комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ковальчук С.П. Організаційно-економічний механізм державного регулювання залучення інвестицій. дис... канд. екон. наук. Львів, 2016. 23 с.
2. Федоренко І.А. Механізм державного регулювання і планування залучення інвестицій: автореф. дис... канд. екон. наук. Хпрків, 2002. 20 с.
3. Герасименко І.С. Механізми державного управління інвестиційними процесами в комплексному розвитку регіонів: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2013. 20 с.
4. Покотило Т.В. Механізм державного регулювання регіональних інвестиційних процесів: автореф. дис... канд. екон. наук. Харків, 2010. 20 с.
5. Лінтур І.В. Механізм управління ефективністю інвестування національної економіки. *Держава та регіони. Сер.: Економіка та підприємництво*. 2013. № 3. С. 57–62.
6. Обушна Н.І., Мацибора Т.В. Державне регулювання прямих іноземних інвестицій в Україні: монографія. Київ: ННЦ «Ін-т аграр. економіки», 2012. 332 с.
7. Фіщук Н.Ю., Гонтарук Я.В., Чередник О.О., Долгіх К.І. Механізм управління інвестиційною діяльністю агропромислового комплексу Вінницького регіону в умовах транзитивної економіки: зб. наук. праць ВНАУ Серія: Економічні науки. 2012. №4 (70). С.165–169.
8. Тесля С. Організаційно-економічний механізм залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. Вип. 19. С. 454–459.
9. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст; за наук. ред. М.Д. Лесечка. А.О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
10. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. У 2 ч.; за заг. ред. Г. І. Мостового, Г.С. Одінцової. Харків: ХарРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 10–16.

11. Кузнєцов А.О. Механізм державного управління: етимологія поняття. Харків, 2005. 17 с.
12. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. Москва: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. 638 с.
13. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 105–112. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_2_14.pdf.
14. Надолішній П.І. Теорія та історія державного: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.
16. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: учеб. для вузов. Москва: Русская деловая литература, 1998. 757 с.
17. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50–60.
18. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
19. Державне управління: Словник-довідник; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
20. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Атіка, 2005. 240 с.
21. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб.; за заг. ред. Нижник Н.Р., Олуйка В.М. Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
22. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: електрон. наук. фахове вид.* 2008. № 1.

Електронне наукове фахове видання. URL: http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

23. Тихомиров Ю.А. Механизмы управления в развитом социалистическом обществе. Москва: Наука, 1978. 236 с.

24. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр, 1998. 795 с.

25. Васильева М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом: дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2003. 182 с.

26. Ліпенцев А.В., Поляк О.В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. 2008. № 2. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.html>.

27. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис... канд. экон. наук. Київ, 2000. 19 с.

28. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2002. 260 с.

29. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фахове вид. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>.

30. Немировська О.В. Сутність механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: теоретичний аспект. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 4. С. 311–319. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2013_4_40.pdf.

31. Древаль Ю.Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_2_4.pdf.

32. Коротич О.Б. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови. *Вісник НАДУ: наук. фах. вид.* 2006. № 3. С. 79–84.

33. Кнорринг В.И. Искусство управления: учеб. Москва: БЕК, 1997. 264 с.
34. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 19–25. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_3_5.pdf.
35. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. ; науч. ред. пер. с англ. Г.М. Куманин. Москва: Изд-во Моск. ун-та: Изд. дом "ИНФРА-М", 1997. 718 с.
36. Орцева О.С. Поняття та основні види механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер.: *Державне управління*. 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 71–75.
37. Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-дослід. робота. Київ: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с. URL: <http://www.na-peaceurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
38. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ: Вища школа, 1983. 155 с.
39. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
40. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.
41. Горячук В.Ф. Аналіз поняття капіталу та його співвідношення з поняттям багатство. *Економічні інновації*: зб. наук. праць. Одеса, 2010. Вип. 40. С. 76–85.

42. Овчаренко В.А. Анализ понятия «механизм государственного управления». *Государственное управление*. 2011. № 2. URL: http://www.rusnauka.com/22_PNR_2011/Gosupravlenie/2_90998.doc.htm.

43. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління»*. 2013. № 2 (9). С. 103–111.

44. Ковальська Н. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління системою професійної підготовки в Україні. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 2 (54). С. 6–10.

45. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління.

46. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/znarjaddja>.

47. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Харків, 2015. Вип. 1. С. 39–47.

48. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Публічне управління: стратегія реформ 2020: матеріали XV міжнар. наук. конгресу* (Харків, 23 квіт. 2015 р.). Харків: Вид-во: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 77–79.

49. Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем обзор проблем и результатов. *Системные исследования. Ежегодник 1969*. Москва, 1969. С. 30–34.

50. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Москва, 1974. С. 92–102.

51. Акофф Р.Л. Планирование в больших экономических системах; перевод с английского под ред. И. А. Ушакова. Москва, 1972. 224 с.

52. Юдин Б.Г. Самоорганизующаяся система. «Философская энциклопедия». Москва, 1967. Т. 4. С. 550–552.
53. Оптнер С. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. Москва: Советское радио, 1969. 216 с.
54. Месарович М., Такахара Я. Общая теория систем: математические основы. Москва, 1978. 312 с.
55. Уёмов А.И. Вещи, свойства и отношения. Москва, 1963. 183 с.
56. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. Москва: Мысль, 1978. 272 с.
57. Садовский В.Я., Юдин Э.Г. Система. «Философская энциклопедия», Москва, 1970. Т. 5. С. 18–21.
58. Волкова В.Н. Из истории теории систем и системного анализа. СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. 260 с.
59. Горячук В.Ф. Системний аналіз процесу капіталізації економіки країни та визначення його як системи. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2010. Вип. 1 (28). С. 270–278.
60. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 646.
61. Ткачук А. Ф. Місцевий та регіональний розвиток. Участь громадян у місцевому розвитку. Практичний посібник для практичних людей / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2012. – 144 с. – С.6
62. Семенов В.Ф., Герасименко В.Г., Горбань Г.П., Богадьорова Л.М. Управління регіональним розвитком туризму. Навчальний посібник. - Одеса: Одеський державний економічний університет, 2011. - 225 с. http://tourlib.net/books_ukr/semenov11.html.
63. Возняк Г. В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа / Г. В. Возняк // Регіональна економіка. - 2015. - № 3. - С. 34-43. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_3_6.
64. Бюджетний кодекс України.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

65. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005. № 51. ст. 548.

66. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

67. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

68. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

69. Приходченко Л.Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3(35). С. 61–68.

70. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. Москва: Инфра-М, 2010. 384 с. URL: http://textbook.news/upravlencheskiy-uchet_708/gosudarstvennoe-upravlenie-gosudarstvennoe.html.

71. Пыткин С.А., Зике Р.В. Генезис понятий «управление, регулирование, надзор» в банковской деятельности. *Российское предпринимательство*. 2013. № 11 (233). С. 37–43.

72. Кох И.А. Управление и регулирование в социальной организации. *Вопросы политологии и социологии*. 2013. №2 (50). URL: <http://politsocio.uapa.ru/ru/issue/2013/02/11/>.

73. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків, 2013. Вип. 3. С. 53–59. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_3_10.pdf.

74. Кунєв Ю.Д., Коросташова І.М., Мазур А.В. Управління в митній службі: підруч. Київ: Центр навч. л-ри, 2006. 406 с.

75. Біль М.М., Третяк Г.С., Крайник О.П. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): наук. розробка. Київ: НАДУ, 2009. 39 с.

76. Макарейко Н.В. Административное право Москва: Высшее образование, 2009. 189 с. URL: <http://be5.biz/pravo/amnv/toc.html>.

77. [Электронный ресурс] <http://studies.in.ua/admin-pravo-shpora/20088-ponyattya-ta-vidi-metodv-derzhavnogo-upravlnnya.html>.

78. Буркинський Б.В., Горячук В.Ф. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка. *Економіка України*. Київ, 2013. № 1. С. 125–132.

79. Дуков Д.Ф. Структура механізмів державного управління та методичний підхід до її формування. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 1-2(1). С. 229–236. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2\(1\)__28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2(1)__28).

80. Дуков Д.Ф. Методичні засади формування структури механізмів державного управління. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 28 квіт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 27–29.

81. Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2007-п.

82. Типова угода щодо регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2012 р. № 748. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/80132642>.

83. Глушков В.М., Амосов Н.М., Артеменко И.А. Энциклопедия кибернетики. Киев, 1974 г. Том 2. URL: http://edu.sernam.ru/book_kiber2.php?id=459.

84. Жук В. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між кабінетом міністрів України та обласними радами. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/september09/18.htm>.

85. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. Москва: Наука, 1975. 717 с.
86. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Київ, 2010. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_5_8.
87. Ганцюк Т. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць*. Дніпропетровськ, 2014. Вип. 3. С. 17–26.
88. Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління в умовах обмежених бюджетних ресурсів: регіональний рівень: матеріали щоріч. наук. конф. (Одеса, 27 трав. 2011 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. С. 4-5.
89. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 2 (26). С. 122–128.
90. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
91. Нюнько О.В. Теоретичні підходи до визначення понять «механізми» та «інструменти» в державному управлінні. Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 11. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_11/zmist/R_1/02%20Nunko+.pdf.
92. Політологічний енциклопедичний словник; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., доп і перероб. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
93. Білошенко І.А. Удосконалення класифікації механізмів державного управління інвестиційними процесами. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі*. Харків, 2012. № 1. С. 114–125. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eupmg_2012_1_12.pdf.

94. Дуков Д.Ф. Класифікація механізмів державного управління. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали наук.-практ. конф.* (Одеса, 24 груд. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–121.

95. Дуков Д.Ф. Багатоаспектна класифікація механізмів державного управління. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 2 (66). С. 55–58.

96. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

97. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

98. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.

99. Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм: затв. наказом М-ва економіки України від 08.05.2003 р. № 114. URL: <http://ua-info.biz/legal/basere/ua-cmtrue.htm>.

100. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: затв. наказом М-ва економіки України від 04.12.2006 р. № 367. URL: http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738.

101. Горячук В.Ф. Дуков Д.Ф., Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону. *Економіка: реалії часу*. Одеса, 2014. № 6 (16). С. 155–159. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2014_6_24.

102. Про затвердження Програми комплексного розвитку Українського Придунав'я на 2004-2011 роки: Постанова Кабінет міністрів України від 31 березня 2004 р. № 428. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/428-2004-п.

103. Про затвердження Програми комплексного соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2005–2015 роки: Постанова Кабінет міністрів України від 30 листопада 2004 р. № 1604. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1604-2004-p.

104. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12 січня 2012 року № 4318-VI. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/4318-17.

105. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо уточнення та приведення окремих положень у відповідність із нормами діючого законодавства: Закон України від 15.01.2015 р. № 118-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/118-19.

106. Дегтярьова І. О. Механізми управління конкурентоспроможністю регіону: сутність та місце у системі механізмів управління державою. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_30.

107. Дуков Д.Ф. Концептуальна модель системи інвестиційних механізмів державного управління регіональним розвитком. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (68). С. 78–83.

108. Горячук В.В., Дуков Д.Ф. Система інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (Одеса, 27 жовтня 2017 р.). Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2017. С.64–65.

109. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 527.

110. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

111. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку. 2006. 142 с. URL: http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf.

112. Регіональний розвиток має хороший закон, та не має вправних виконавців. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738797>.

113. Договор, учреждающий Европейское Сообщество. Рим, 25 марта 1957 г. Консолидированный текст с учетом Ниццких изменений с изменениями от 16 апреля 2003 г. URL: <http://eulaw.ru/content/2001>.

114. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу. Київ, 2005. 466 с.

115. Практичний poradnik державного службовця з організації регіонального співробітництва; уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва. Дніпропетровськ.: ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 3: Регіональна політика Європейського Союзу. 60 с.

116. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реали; под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. Москва: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.

117. Куйбіда Василь, Ткачук Анатолій, Забуковець-Ковачич Тетяна. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід; за заг. ред. Р. Ткачука. Київ: Леста, 2010. 224 с.

118. Политика государства в области конкуренции и промышленного развития: Опыт Европейского Союза. Москва: Московское отделение Нидерландского Экономического института, 2001. 185 с.

119. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1001-2006-п.

120. Подолання диспропорцій у розвитку регіонів в Україні виклики та можливості. Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». EuropeAid/132810/C/SER/UA. 65 с. URL:

http://surdp.eu/uploads/files/Effectiveness_of_Actions_to_Support_Depressed_Regions_CM_28102014_UA.pdf.

121. Дуков Д.Ф. Угоди регіонального розвитку та європейський досвід. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за між нар.участю, присвячену 20-річчю утворення ОРІДУ НАДУ при Президентіві України (Одеса, 29–30 жов. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 182–184.

122. Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення державної регіональної політики України в контексті європейського вибору. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 17. С. 108–118. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-17.pdf>.

123. Іжа М.М. Проміжні результати реалізації угод щодо регіонального розвитку. *Держава і право*. 2012. Випуск 56. С. 566–570.

124. Ткачук А. Депресивність територій: що це таке і як з ним боротись? URL: <http://www.csi.org.ua/depresyvnist-terytorij-shho-tse-take-i-ya/>.

125. Інвестиційно-інноваційний розвиток регіонів Українського Причорномор'я: монографія; за наук. ред. Буркинського Б.В ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2016. 509 с.

126. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державна регіональна політика та угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського вибору. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2016. Вип. 1 (52). С. 166–170.

127. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 235. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-2010-п.

128. Карпець С.Л. Світовий досвід управління регіональним розвитком. *ВІСНИК ЖДТУ Серія: Економічні науки*, 2008. № 2 (44). С. 252–259.

129. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление Москва: ИКФ «ЭКМОС», 2002. 320 с. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z003_page_12.html.

130. Амангалієва Б.Г. Угода регіонального розвитку як інструмент державної регіональної політики. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_2/01Amangalieva+.pdf.

131. Жук В. Підвищення ефективності реалізації угод щодо регіонального розвитку між кабінетом міністрів України та обласними радами. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/september09/18.htm>.

132. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI 751. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.

133. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інструменти регіонального економічного розвитку. *Державне будівництво*: зб. наук. праць. Харків, 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_11.

134. Дуков Д.Ф. Шляхи удосконалення інституціонального забезпечення угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського досвіду. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 квітня 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–118.

135. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналітичний звіт. URL: <http://surdp.eu/Analytical-Report>.

136. Латинін М.А., Гнатенко А.І. Особливості функціонування фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 3. С. 51–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_3_13.

137. Приоритеты политики сплочения URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.

138. Дуков Д.Ф. Програми подолання стану депресивності території як інструмент регіонального розвитку. Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 трав. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 37–39.

139. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними: Постанова Кабінету міністрів України від 24 червня 2006 р. № 860. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/860-2006-п.

140. Про надання статусу депресивних територій деяким містам обласного значення у 2011 році: Постанова Кабінету міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1108. URL: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP111108.html.

141. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 320 с.

142. Ткачук А. Аналіз проекту закону України «Про внесення змін до бюджетного кодексу України щодо створення державного фонду регіонального розвитку». URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2132>.

143. Regulation (eu) no 1301/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1301>.

144. Горячук, Д.Ф., Дуков Д.Ф. Державний фонд регіонального розвитку України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 74–78.

145. Шишко О.В. Проблемні питання методики розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку. *Фінанси України*. 2012. № 6. С. 30–43.

146. Карпенко А.В. Оцінка людського розвитку Запорізького регіону. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Випуск 2. С. 828–833. URL: <http://www.global-national.in.ua/archive/2-2014/172.pdf>.
147. Ткачук А. Про перспективу «проектів регіонального розвитку» в Україні. URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=3223>.
148. Мунько А.Ю. Удосконалення системи формування та розподілу державного фонду регіонального розвитку на основі досвіду ЄС. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 362–370 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_48.
149. Он-лайн платформа ДФРР. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/rozrahunkoviy-obsyag-koshtiv-dfrr-u-2015-ta-2016-rokah-za-regionami>.
150. Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів України в контексті європейського досвіду. *Становлення публічного адміністрування в Україні*: матеріали VI Всеук. міжвузівська конференція студентів та молодих учених (Дніпропетровськ, 24 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ, 2015. С. 45–47.
151. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 34–35, ст.414.
152. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 5–6, ст.60.
153. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 9, ст. 93.
154. Про Державний бюджет України на 2015 рік Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 5, ст.37.
155. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 5, ст.54.
156. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2014 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 108–112.

157. Конституція України / *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30, ст. 141.
158. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. Економічні інновації. Одеса, 2017. Вип. 65. С. 47–55.
159. Питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656. URL: zakon.rada.gov.ua/go/656-2012-п.
160. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196. URL: zakon.rada.gov.ua/go/196-2015-п.
161. Зарубіжний досвід розробки державних інвестиційних програм. URL: <http://studopedia.org/10-112865.html>.
162. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 48–69.
163. The Government Performance and Results Act 1993. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>.
164. Program rating assessment tool. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Program_rating_assessment_tool.
165. Performance Budgeting and Performance Management in the U.S. Government: Lessons from the PART Initiative. URL: https://www.google.com.ua/?gws_rd=ssl#q=Performance+Budgeting+and+Performance+Management+in+the+U.S.+Government:+Lessons+from+the+PART+Initiative.
166. Shea Robert J. Performance Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 8. № 1. **URL:** <http://www.oecd.org/unitedstates/43411061.pdf>.
167. Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика). *Научные ведомости Белгородского государственного*

университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2013. Выпуск № 8-1 (151). Том 26. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-amerikanskaya-i-rossiyskaya-praktika#ixzz3j3VVH1ZS>.

168. Оцінка пріоритетності й ефективності інвестиційних програм у провідних країнах світу. URL: <http://studopedia.org/10-112866.html>.

169. Шувалов С.С. Оценка эффективности федеральных целевых программ: опыт США. *Проблемы информационной экономики*: сб. науч. трудов. Москва: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2008. Вып. 7. С. 151–168.

170. Кузенков А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов. *Аналитический центр при правительстве РФ*. Москва, 2011. 120 с. URL: <http://viktorvoksanaev.narod.ru/auditdoklad2011.pdf>.

171. FREQUENTLY ASKED QUESTIONS. [URL: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmore/faq.html>].

172. Лалетина Д.А. Методы оценки эффективности государственных программ. *ЭГО: Экономика. Государство. Общество*. 2014. Вып. №3 (18). URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2014/03/07/>.

173. Опыт бюджетного планирования США, Канады, Франции, Австралии. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i2989>.

174. The Government Performance and Results Act (1993). *Modernization Act*. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra>.

175. The U.S. Government Accountability Office (GAO). URL: <http://www.gao.gov/>.

176. Шлейников В.И. Как американские законодатели обеспечивают оптимальность принимаемых решений в бюджетной сфере (американский опыт). *Аудит и финансовый анализ*. 2004. № 4. URL: <http://www.auditfin.com/fin/2004/4/Shleynikov2/Shleynikov2%20.pdf>.

177. Хрусталева А.А., Тищенко Т.В., Соколов И.А. Исследование влияния программного целевого подхода на бюджетный процесс, пути

совершенствования методологии и информационной системы формирования бюджета, ориентированного на результат. Москва: РАНХиГС. 2013. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/23.pdf>.

178. Программный бюджет Канады. Москва: Академия бюджета и казначейства. 2010. 21 с. URL: <http://info.minfin.ru/files/ГП/Мировой%20опыт/Программный%20бюджет%20Канады.pdf>.

179. Опыт бюджетного планирования США, Канады, Франции, Австралии [Электронный ресурс] режим доступа: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i2989>.

180. Results-Based Management and Expenditure Management: Our Canadian Experience. *International Program for Development Evaluation Training*. Wednesday, June 13th, 2012. Carleton University, Ottawa. URL: http://www.ipdet.org/files/2012%20Guest%20Lectures/Routhier_Guest_Lecture.pdf.

181. Robert Lahey. The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development, №. 23, November, 2010. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf.

182. Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С., под общей редакцией Фабричного С.Ю. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта). 2006. 175 с. URL: <http://www.formulaprava.ru/files/materials/50/6.pdf>.

183. Зарубежная практика БОР. *Бюджет*. 2008. № 10. URL: <http://bujet.ru/article/47180.php>.

184. Шаш Н.Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ. *Финансовый журнал*. 2011. № 2(8). С. 55–64. URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2011/2/fm_2011_2.pdf.

185. Судакова А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт. *Бюджет 2011*. № 12. URL: <http://bujet.ru/article/166536.php>.

186. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации:

постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588. *Собрание законодательства РФ*. 2012. 28 мая. URL: <http://base.garant.ru/198991/>.

187. Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А. Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика). *Серия История. Политология. Экономика. Информатика*. 2013. №7 (150). Вып. 26/1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-amerikanskaya-i-rossiyskaya-praktika/>.

188. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. N 538-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

189. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм. *Фінанси України*. 2009. № 7. С. 20–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2009_7_3.

190. Про результативні показники бюджетної програми: Наказ М-ва фінансів України 10.12.2010 № 1536. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>.

191. Дуков Д.Ф. Аналіз системи оцінки бюджетних програм в Україні. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти*: матеріали наук.-практ. конф.(Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 47–50.

192. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

193. Про внесення змін до Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління»: Наказ М-ва фінансів України від 27.09.2012 року № 1035. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1706-12>.

194. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі

«Освіта: Наказ М-ва фінансів України та М-ва освіти і науки України від 01.06.2010 № 298/519. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0413-10>.

195. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів з питань молоді за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: наказ М-ва фінансів України та М-ва освіти і науки, молоді та спорту України від 22.01.2013 року № 35/41. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0208-13>.

196. Про внесення змін до Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист та соціальне забезпечення»: наказ М-ва Міністерства праці та соціальної політики України 08.10.2012 року № 1060/630. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1740-12>.

197. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Соціальний захист сім'ї та дітей» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: наказ М-ва фінансів України та М-ва соціальної політики України від 24.10.2012 року № 1116/673. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1835-1>

198. Про затвердження Змін до Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я»: Наказ М-ва фінансів України та М-ва охорони здоров'я України від 25.07.2013 № 693/633. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1306-13>.

199. Про затвердження Тимчасового типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві: Наказ М-ва охорони здоров'я України від 08.06.2011 № 347. URL: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/347_08_06_2011.pdf.

200. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура: Наказ М-ва фінансів України та Міністерства культури і туризму України від 01.10.2010 № 1150/41. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0952-10>.

201. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Фізична культура і спорт» за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: наказ М-ва фінансів України та М-ва освіти і науки, молоді та спорту України від 19.11.2012 року № 1202/1291. URL: <http://www.ibser.org.ua/news/591/>.

202. Ілляшенко К.В., Ілляшенко Т.О., Котенко Н.В. Програмно-цільове фінансування видатків місцевих бюджетів: дискусійні питання оцінки ефективності. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 5. С. 857–862. URL: <http://global-national.in.ua/pro-zhurnal>.

203. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ М-ва фінансів України від 26.08.2014 № 836. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>.

204. Про порядок розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання: затв. розпорядженням Одеської обласної державної адміністрації від 30.07.2012 р. № 771/А-2012. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/OD120248.html.

205. Циганенко О.В. Оцінка ефективності стратегій соціо-еколого-економічного розвитку міських територій. *Кримський економічний вісник*. 2013. № 2. Ч.3. С. 121–126.

206. Кузьминчук Н.В. Оцінка результативності бюджетних програм. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 75–81.

207. Федченко Т.В. Оцінка ефективності виконання бюджетних програм галузі охорони здоров'я. *Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки*. 2010. №3 (53). С. 105–109.

208. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм: Наказ М-ва фінансів України від 17 травня 2011 року № 608. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/printable_article?art_id=358839.

209. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів: Лист М-ва фінансів України від 13.02.2013 року № 31-05010-14-8/4651. URL: <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/2013/20.09.13/2.pdf>.

210. Про затвердження Методики оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм: Наказ М-ва екології та природних ресурсів України від 15.10.2012 № 491. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z2146-12>.

211. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Методичні підходи до оцінки бюджетних програм та шляхи їх удосконалення. *Економічні інновації*. Одеса, 2016. Вип. 61. С. 71–84.

212. Методы оценки эффективности реализации утвержденных государственных программ в России и за рубежом. URL: <https://studwood.ru/663718/pravo/#570>.

ДОДАТКИ

Додаток А(1)



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

Верховна Рада України, 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

Одеський регіональний інститут
державного управління
Національної академії
державного управління
при Президентіві України

ДОВІДКА

Про використання результатів дисертаційного дослідження
аспіранта Дукова Дмитра Федоровича

Розроблені Дуковим Д.Ф. пропозиції щодо впровадження європейського визначення мети регіональної політики та критеріїв визначення депресивних регіонів та територій, розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, розмежування сфер застосування угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території, передачі повноважень щодо розробки та прийняття програм подолання стану депресивності території на регіональний рівень, визначенням норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з державного фонду регіонального розвитку були використані при підготовці законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо державної регіональної політики в контексті європейського вибору України».



Народний депутат України

С.О. Фасермарк

Handwritten signature



**ІНСТИТУТ ПРОБЛЕМ РИНКУ
ТА ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ**

65044, Одеса, Французький бульвар, 29, тел.: (048) 722-29-05, факс: 722-66-11
E-mail: iprei@odessa.ukrtel.net, www.impeer.in.ua

№ 9/308 19.07.2016
На Ваш №

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційної роботи
Дукова Дмитра Федоровича

Наукові результати Дукова Д.Ф. щодо законодавчо-нормативного забезпечення впровадження європейського досвіду здійснення регіональної політики та підвищення ефективності державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку, а також методичні розробки інтегральної оцінки цільових регіональних програм на усіх етапах їх «життєвого» циклу на основі використання експертних оцінок базових (ключових) результативних показників були використанні при проведенні наукових досліджень в Інституті проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України за темою «Вплив інвестиційно-інноваційної складової на забезпечення соціально-економічного розвитку Українського Причорномор'я» (№ державної реєстрації 0114U004455).

Директор Інституту проблем ринку
та економіко-екологічних досліджень
НАН України, академік НАН України,
д.е.н., професор



Б.В. Буркинський

87521440

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
Телефон: 72-97-605
"13" 08 2014 р.
№ 41/13/93 на №
від " " 2014 р.

ДОВІДКА

про застосування результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління
Дукова Д.Ф. в навчальному процесі

При проведенні тематичних семінарів з підвищення кваліфікації державних службовців з питань інноваційно-інвестиційної діяльності та бюджетного процесу були використані теоретичні та методичні розробки Дукова Д.Ф. щодо законодавчо-нормативного забезпечення державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку та концептуальні засади побудування комплексної системи оцінки результативності регіональних цільових програм.

Начальник управління
підвищення кваліфікації кадрів
Одеського регіонального інституту
державного управління
НАДУ при Президентіві України

С.О. Липовська

Підпис *Липовської С.О.*
ЗАСВІДЧУЮ
Начальник відділу по роботі
з персоналом *А. Андрійчук*
"13" 09 2016 р.





УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ

65009, Україна, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
 тел./факс (048) 705-97-05, E-mail: general@oridu.odessa.ua.

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22 Телефон: 72-97-605	
" 13 " 08	20 18
№ 01/13/94	на №
від " " 20	р.

ДОВІДКА

використання результатів дисертаційної роботи
 аспіранта Дукова Дмитра Федоровича

При викладанні навчальної дисципліни "Внутрішній ринок Європейського Союзу та міжнародна економічна інтеграція" були використані теоретичні та методичні розробки Дукова Д.Ф. щодо впровадження європейського досвіду регіональної політики в частині визначення мети, критеріїв депресивних регіонів та територій, розподілу коштів між депресивними та іншими регіонами, розмежування сфер застосування угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території, передачі повноважень щодо розробки та прийняття програм подолання стану депресивності території на регіональний рівень, визначення норм співфінансування з місцевих бюджетів програм і проектів, що фінансуються з державного фонду регіонального розвитку.

Результати дисертаційного дослідження Дукова Д.Ф. можуть бути також використані при розробці законодавчо-нормативних актів, управлінських та програмних документів, спрямованих на вдосконалення регіональної політики в країні та вирішення задач соціально-економічного розвитку регіонів України.

Перший заступник директора ОРИДУ
 НАДУ при Президентіві України
 кандидат наук з державного управління, доцент



М.П. Попов

М.П. Попов

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інструменти регіонального економічного розвитку. *Державне будівництво*: зб. наук. праць. Харків, 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_11.
2. Горячук В.Ф. Дуков Д.Ф., Програмно-цільовий підхід до формування цілевих програм соціально-економічного розвитку регіону. *Економіка: реалії часу*. Одеса, 2014. № 6 (16). С. 155–159. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrch_2014_6_24.
3. Горячук, Д.Ф., Дуков Д.Ф. Державний фонд регіонального розвитку України: проблеми та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 74–78.
4. Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення державної регіональної політики України в контексті європейського вибору. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 17. С. 108–118. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-17.pdf>.
5. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2015. Вип. 1. С. 39–47.
6. Дуков Д.Ф. Багатоаспектна класифікація механізмів державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 2 (66). С. 55–58.
7. Дуков Д.Ф. Концептуальна модель системи інвестиційних механізмів державного управління регіональним розвитком. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 4 (68). С. 78–83.

8. Дуков Д.Ф. Структура механізмів державного управління та методичний підхід до її формування. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 1-2(1). С. 229–236. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2\(1\)__28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_1-2(1)__28).

9. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державна регіональна політика та угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського вибору. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2016. Вип. 1 (52). С. 166–170.

Опубліковані праці апробаційного характеру

10. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2014 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 108–112.

11. Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів України в контексті європейського досвіду. *Становлення публічного адміністрування в Україні*: матеріали VI Всеук. міжвузівська конференція студентів та молодих учених (Дніпропетровськ, 24 квітня 2015 р.). Дніпропетровськ, 2015. С. 45–47.

12. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудування його узагальненого визначення. *Публічне управління: стратегія реформ 2020*: матеріали XV міжнар. наук. конгресу (Харків, 23 квіт. 2015 р.). Харків: Вид-во: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 77–79.

13. Дуков Д.Ф. Шляхи удосконалення інституціонального забезпечення угоди щодо регіонального розвитку в контексті європейського досвіду. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації*: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 квітня 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–118.

14. Дуков Д.Ф. Програми подолання стану депресивності території як інструмент регіонального розвитку. *Соціально-економічний розвиток*

регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 29 трав. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 37–39.

15. Дуков Д.Ф. Угоди регіонального розвитку та європейський досвід. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за між нар.участю, присвячену 20-річчю утворення ОРІДУ НАДУ при Президентіві України (Одеса, 29–30 жов. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 182–184.

16. Дуков Д.Ф. Класифікація механізмів державного управління. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів:* матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 24 груд. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 116–121.

17. Дуков Д.Ф. Методичні засади формування структури механізмів державного управління. *Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством:* матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 28 квіт. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 27–29.

18. Дуков Д.Ф. Аналіз системи оцінки бюджетних програм в Україні. *Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти:* матеріали наук.-практ. конф.(Одеса, 27 трав. 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 47–50.

19. Горячук В.В., Дуков Д.Ф. Система інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід:* матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (Одеса, 27 жовтня 2017 р.). Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2017. С.64–65.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

20. Інвестиційно-інноваційний розвиток регіонів Українського Причорномор'я: монографія; за наук. ред. Буркинського Б.В ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. Одеса : ІПРЕЕД НАНУ, 2016. 509 с.

21. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Методичні підходи до оцінки бюджетних програм та шляхи їх удосконалення. *Економічні інновації*. Одеса, 2016. Вип. 61. С. 71–84.

22. Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Інституціональне забезпечення інвестиційних інструментів державного управління регіональним розвитком. *Економічні інновації*. Одеса, 2017. Вип. 65. С. 47–55.

Додаток В**Визначення поняття «механізм державного управління»**

Р. Рудніцька розглядає механізм державного управління як штучно створену складну систему, яка призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління» [9, с. 4].

О. Амосов стверджує, що механізм державного управління це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства [10, с. 11].

Механізм державного управління за А. Кузнецовим – це система, тобто внутрішньо організована сукупність елементів, що мають спільну природу та утворюється на підставі дії об'єктивних закономірностей та суспільних випадковостей, з метою самозбереження чи саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [11, с. 13].

Ф. Шамхалов розглядає механізм державного управління як систему, спеціально створену для реалізації головних функцій, які покладено на державу і закріплено в її Конституції і законах. Ця система включає цілий комплекс інститутів і органів, які тісно пов'язані між собою [12, с. 272].

Л. Приходченко механізм державного управління визначає як багаторівневу єдину систему, що складається з конкретних управлінських механізмів. На її погляд це зумовлено тим, що кожний із суб'єктів управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів [13]:

- процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);
- механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);

- сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);
- механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління.

Оскільки в практичній управлінській діяльності вищезгадані компоненти так чітко не можна розмежувати через їх безперервний рухливий стан, постійну взаємодію, то Л. Приходченко вважає доцільним їх умовний поділ відповідно до специфіки застосування за наступними типами:

- пов'язаність із процесами розробки та прийняття раціональних рішень;
- забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління);
- активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, здатних до саморозвитку.

Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як багатоаспектне явище. По-перше, як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. По-друге, як «інструмент» реалізації виконавчої влади держави. Крім того, механізм формування та реалізації державного управління він визначає як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу [15, с. 86].

М. Круглов вважає, що механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють [16, с.].

В.Б. Авер'янов механізм державного управління визначає наступним чином. Це сукупність відповідних державних органів, організованих у

систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [17]. Головними складовими механізму виступають: сукупність державних органів; правові норми, що регламентують організаційну структуру державних органів і процеси її функціонування та розвитку

На думку Н.Р. Нижник та О.А. Машкова механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [18, с. 37].

Автори словника-довідника з державного управління» зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [19, с. 116-117].

В.Я. Малиновський тлумачить механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на

розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [20].

Автори книги «Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади» вважають, що «механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [21, с. 235–236].

О.В. Федорчак вважає, що механізм державного управління - це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [22].

Ю.О. Тихомиров під механізмом соціального управління розуміє спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, що покликана забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують. Механізм державного управління, на його думку, це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси [23, с. 20, 49, 71]. Ю.О. Тихомиров вважає, що механізм управління повинен в повній мірі відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків. Це дозволяє розглядати механізм управління в якості ефективного (з точки зору суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності і науково-обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються [24].

М.В. Васильєва вважає, що механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують

управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. Він являє собою єдину систему, яка в свою чергу складається з конкретних управлінських механізмів [25].

А.В. Ліпенцев та О.В. Поляк вважають, що механізм державного управління це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [26].

О.М. Комяков зазначає, що механізм державного регулювання необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідно системи (держави) на підвищення функціонування економіки [27].

За визначенням М.Х. Корецького механізм державного регулювання економіки – це система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [28, с. 16].

Кравченко узагальнивши існуючі трактування категорії «механізм державного управління» дає наступне визначення. Механізм державного управління – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства [29].

Л.Юзьков одним з перших запропонував два підходи до визначення поняття «механізм» [30]:

- структурно-організаційний підхід за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави - як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством»:

- структурно-функціональний за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні.

Юзьков Л.П. визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності). Для нього управління є реально існуючою організацією безпосередньої реалізації управлінських цілей, які, «матеріалізуючись» в механізмі управління, втілюються у системі цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, а механізм управління включає наступні елементи: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління. Такий підхід, на його думку, дає змогу розкрити статику, яку визначають суб'єкти та об'єкти управління, що складають організаційно-структурну основу механізму державного управління і динаміку механізму управління (комплекс зв'язків та взаємодій суб'єктів та об'єктів управління) [30].

Статику механізму державного управління визначають суб'єкти та об'єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку - комплекс функцій та взаємозв'язків між ними.

Ю. Древаль посиляючись на Л. Приходченко також звертає увагу на структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи до тлумачення поняття «механізм державного управління» [31]. Він зазначає, що у першому основна увага зосереджена на сукупності складових механізму, що створюють його організаційну структуру, а у другому – акцент зроблено на функціональний аспект механізму. В цьому контексті важливим є запропоноване О. Коротич виокремлення власне механізмів та їх функціонування [32]. В. Кноррінг зазначає: «Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес» [33]. На думку О. Федорчак, поняття «механізм» і поняття "процес" не можна порівнювати між собою, оскільки процес - це лише послідовність дій, етапів перетворення чого-небудь, а механізм - це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління [22].

Ю. Древаль звертає увагу на те, що свідоме обмеження механізмів методами чи підходами фактично виводить з предметного поля аналізу емпіричну складову управлінського процесу, змушуючи дослідників застосовувати громіздкі конструкції [31].

Цікавий підхід до визначення поняття «механізм державного управління» запропонував О. Радченко, який в якості робочої гіпотези використав припущення, що механізму як такому мають бути обов'язково притаманними такі ознаки [34]:

- є продуктом організованої діяльності;
- має мету або функцію;
- містить послідовність дій, певний вид руху;
- передбачає переважно однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- має суб'єкт і об'єкт;
- характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- його побудова носить структурно-функціональний характер;
- має ознаки відкритої або закритої системи.

Проведений О. Радченко аналіз довів вірність робочої гіпотези для всіх механізмів - від найпростіших на кшталт підйоми до найскладніших механізмів державного управління. Водночас він зазначає, що набута в процесі розвитку інституту держави складність соціальних процесів обумовила й певні додаткові характерні риси механізмів державного управління, серед яких він відзначає такі [34].

По-перше, механізми державного управління мають регуляторний вимір – саме за їх допомогою держава регулює суспільні відносини в тій чи іншій сфері. На думку О. Радченко, найбільш сміливо це визначив Дж. Е. Стігліц, який розкриваючи механізм децентралізованого ринку, наділяє його

функцією регулятора між процесами виробництва і споживання матеріальних благ [35, с. 96].

По-друге, механізми державного управління мають ціннісний вимір. Оскільки головним призначенням держави як суспільного інституту є реалізація інтересів громадян, регулювання виробництва та справедливого розподілу ресурсів життєдіяльності (завжди дефіцитних) – це призводить до формування відповідних ціннісних засад функціонування самої держави, окремих органів державної влади, інших структурних елементів механізмів державного управління, призначених для реалізації певної функції держави.

Таким чином, механізм державного управління призначений не тільки регулювати й забезпечувати різні сфери суспільної життєдіяльності, а насамперед, реалізовувати – як власну місію та мету – ту чи іншу суспільну цінність. Такою цінністю може бути

- законність, що має відстоювати й захищати механізм правосуддя;
- свобода слова, що має забезпечуватися державним інформаційно-комунікаційним механізмом;
- добробут, що є спрямуванням економічного механізму держави;
- справедливість, що є цілеполяганням соціальних механізмів державного управління тощо.

По-третє, механізми державного управління мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку. На цьому наголошує Г. Одінцова: «це засіб розв’язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети» [36].

Виходячи з викладеного О. Радченко пропонує інтегральне визначення категорії «механізм державного управління» у її широкому розумінні, спираючись на визначені характерні (істотні) ознаки (як спільні для всіх видів механізмів, так і специфічні для державного управління):

«...механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління» [34].

Більш розширений перелік визначень поняття «механізм державного управління» (41 визначення) в структурованому виді представлено у додатку Б.

Додаток Г

Визначення поняття «механізм державного управління», їх родові поняття та істотні ознаки

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
1.	Системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління	система	інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі; продукт організованої людської діяльності; має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем; за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності; на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави; має в якості суб'єкта органи державного управління	Радченко О.В., [34]
2.	Система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління	система	елементів; організаційно-економічного впливу на процес управління	Астапова Г.В., Астапова Е.А., Лойко Д.П., [22, 29]
3.	Складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління	система	складна; державних органів, організованих відповідно до визначених принципів; для здійснення завдань державного управління	Атаманчук Г., [22, 29]
4.	Система процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації	система	процедур державного управління; формує управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації	Васильєва М.В., [29]
5.	Система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію	система	засобів, важелів, методів і стимулів; забезпечує державне регулювання економічних процесів та реалізацію соціально-економічних	Корецький М.Х., [29]

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
	соціально-економічних функцій		функцій	
6.	Сукупність практичних заходів, засобів важелів, стимулів за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей	сукупність	заходів, засобів, важелів та стимулів; за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини; з метою досягнення поставлених цілей	Князєв В.М., Бакуменко, В.Д., [29, 34]
7.	Складова (найактивніша частина) системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкту	система	управління; складова частина; забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкту	Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балуєва О.В., [29]
8.	Сукупність, яка включає такі елементи: цілі управління; критерії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкту управління і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління	сукупність	включає такі елементи: цілі управління, критерії управління (кількісний аналог цілей управління); фактори управління - елементи об'єкту управління і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей); методи дії на чинники управління	Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балуєва О.В., [29]
9.	Система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням	система	складна; призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей; має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням	Федорчак О.В., [22]

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
10.	Сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення	система	відповідних державних органів; для виконання цілей (завдань) державного управління; правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення	Авер'янов В.Б., [29]
11.	Складова системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів	система	управління; забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта; відображає стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи; забезпечує узгодження їх інтересів	Нижник Н. Р., Олуйка В. М., [29]
12.	Складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта	система	складова частина; управління; забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта	Нижник Н. Р., Машков О.А., [22, 34]
13.	Штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління	система	штучно створена; призначена для досягнення поставлених цілей; має сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління	Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М., [22, 29]

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
14.	Сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства	сукупність	форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства	Амосов О., [22, 34]
15.	Сукупність практичних заходів, засобів важелів, стимулів за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей	сукупність	практичних заходів, засобів, важелів та стимулів; за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему; з метою досягнення поставлених цілей	Князєв В.М., Бакуменко, В.Д., [22, 29, 34]
16.	Сукупність способів, методів, важелів через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети	сукупність	способів, методів, важелів; через суб'єкт управління впливає на об'єкт управління; досягнення певної мети	Коротич О.Б., [22, 29]
17.	Сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів	сукупність	взаємопов'язаних методів управління; забезпечує здійснення практичного впливу держави на суспільну життєдіяльність людей; забезпечення досягнення конкретної мети; сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку; додержання низки визначальних принципів	Коротич О.Б., [34]
18.	Штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління	система	штучно створена; впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління	Ліпенцев А.В., Поляк О.В., [29]

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
19.	Сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу	сукупність	логічно взаємозв'язаних соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу	Атаманчук Г., [22, 29]
20.	Сукупність форм, методів та інструментів управління	сукупність	форм, методів та інструментів управління	Булеєв І., [22, 31]
21.	Сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідно системи (держави) на підвищення функціонування економіки	сукупність	організаційно-економічних методів та інструментів; забезпечує виконання взаємопов'язаних функцій для забезпечення безперервної, ефективної дії держави на підвищення функціонування економіки	Комяков О.М., [29]
22.	Сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства	сукупність	форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави; спрямована на забезпечення динамічного розвитку суспільства	Кравченко О.М., [29]
23.	Сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють	сукупність	економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів\$ цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність; забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють	Круглов М., [22]

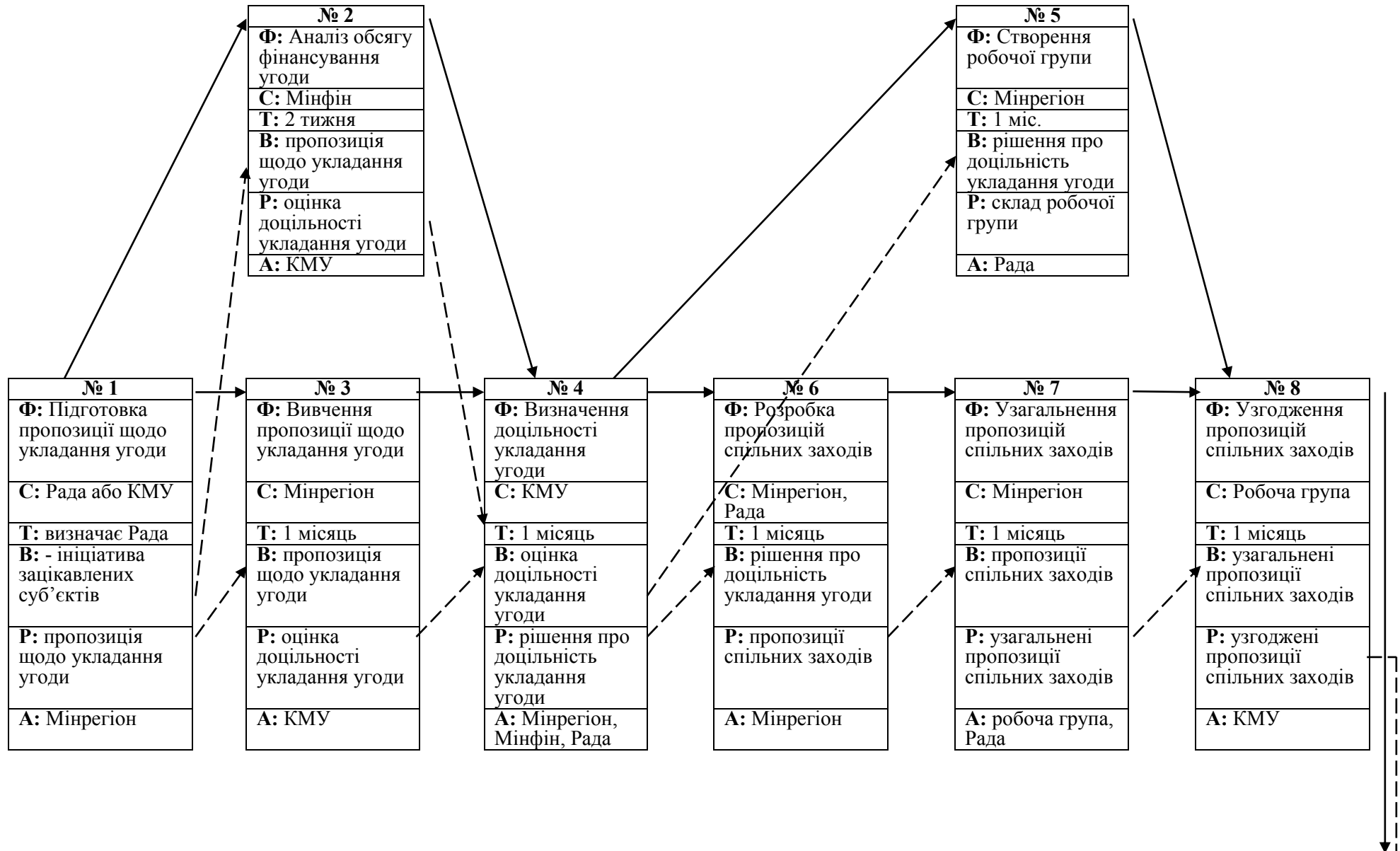
№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
24.	Сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління	сукупність	засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів; спрямована на реалізацію цілей державного управління	Малиновський В.Я., [22, 29]
25.	Сукупність певних складових елементів, які утворюють організаційну й методологічну основу процесів державного управління	сукупність	певних складових елементів; які утворюють організаційну й методологічну основу процесів державного управління	Юзьков Л.П., [39]
26.	Демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси	державна організація	управлінського впливу на суспільні процеси	Тихомиров Ю.А., [22, 29]
27.	Засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети	засіб	розв'язання суперечностей явища чи процесу; послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності; використання відповідних їй методів управління; спрямованість на досягнення мети	Одинцова Г.С., Мельтюхова Н.М., [22, 29, 34]
28.	Ефективне (з точки зору суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності і науково-обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються	знаряддя	ефективне (з точки зору суспільства); пізнання реальної дійсності; науково-обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються	Тихомиров Ю.О., [29]
29.	Інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади	інструмент	реалізації виконавчої влади держави.	Атаманчук Г., [22, 29, 34, 43]

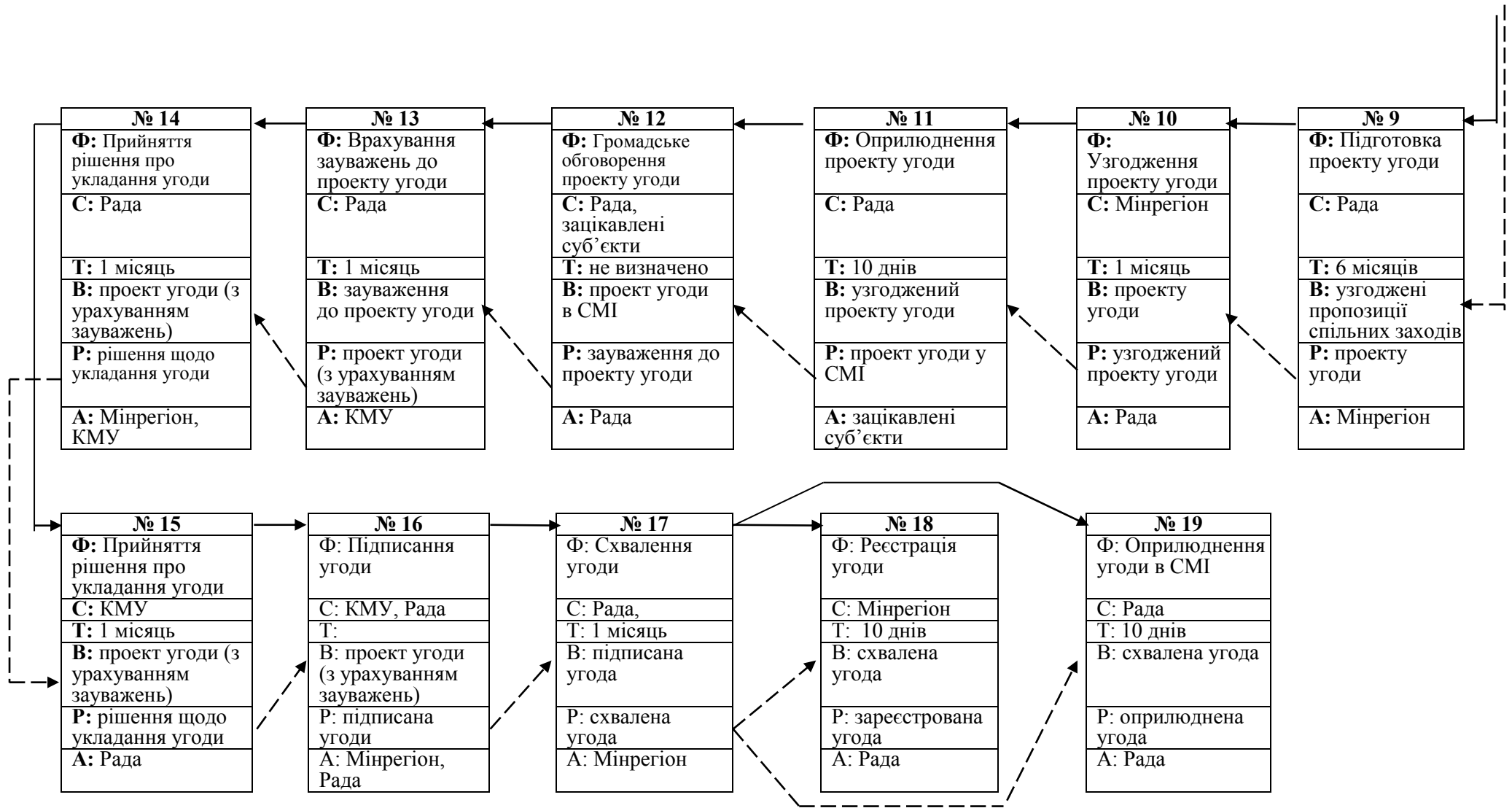
№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
30.	Категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали	категорія управління	включає: цілі управління; елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив; дії в інтересах досягнення цілей; методи впливу; матеріальні та фінансові ресурси управління; соціальний та організаційний потенціали	Нижник Н. Р., Машков О.А., [29]
31.	Процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	процес	погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	Тихомиров Ю.О., [29]
32.	Спосіб організації управління суспільними справами, за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що зрештою і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління	спосіб	організації управління суспільними справами; за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи забезпечують ефективну реалізацію цілей управління	Іванов В.Н., [29]
33.	Спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, що покликана забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей	спосіб	організації та функціонування управління; базується на висуненні обґрунтованих цілей; базується на створенні та розвитку керуючої системи, що покликана забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей	Тихомиров Ю.О., [29]
34.	Система взаємозалежних і взаємообумовлених рухів і дій (функціональний зміст); Сукупність форм, методів та інструментів, що реалізують регульову функцію держави (структурний зміст)	система, сукупність	взаємозалежних і взаємообумовлених рухів і дій; форм, методів та інструментів, що реалізують регульову функцію держави	Мішина А.В., [43]

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
35.	Сукупність взаємозалежних і взаємодіючих частин або елементів за наявності, з одного боку, внутрішньої впорядкованості й узгодженості між ними, а з іншого – диференціації та відносної автономності. (механізм – це система в дії, а не дія системи)	система, сукупність	взаємозалежних і взаємодіючих частин або елементів; внутрішня впорядкованість та узгодженість елементів; диференціація та відносна автономність елементів	Харченко Н.П., [43]
36.	Сукупність економічних форм, методів, способів і правових норм, за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують розв'язання суперечностей у соціально-економічних системах	сукупність	економічних форм, методів, способів і правових норм; за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують розв'язання суперечностей у соціально-економічних системах	Трещевський Ю.І., [43]
37.	Складне системне утворення, яке є сукупністю логічних зв'язків, процедур і який органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові	система	яка є сукупністю логічних зв'язків, процедур; яке органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові	Фурсін О.О. та Журавльова Ю.О., [44]
38.	Спосіб перетворення інформаційних управлінських впливів держави (системи державного управління) на зміну об'єкта управління з метою його розвитку	спосіб	перетворення інформаційних управлінських впливів держави (системи державного управління) на зміну об'єкта управління; з метою його розвитку	Кривенко, І.Є., [44]
39.	Штучно створена система управлінських засобів, за допомогою якої здійснюється прийняття науково обґрунтованого управлінського рішення і досягається ефективна його реалізація	система	штучно створена; управлінських засобів; за допомогою якої здійснюється прийняття науково обґрунтованого управлінського рішення і досягається ефективна його реалізація	Кляйнер Я.С., [44]:

№	Визначення	Родове поняття	Істотні ознаки	Автори, джерело
40.	Приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий механізм, який постійно розвивається	процес	приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний; цілеспрямований, ефективний, виробничий механізм; який постійно розвивається;	Поступна О.В., [44]:
41.	Способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.	способи	розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління.	Одінцова Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Миронова Н.С., Коротич О.Б., [45, с. 375]

Блок-схема організаційно-функціональної структури механізму державного управління підготовкою угоди щодо регіонального розвитку





Джерело: складено автором

Додаток Е

Аналіз цільових програм Одеської області щодо наявності паспорту та результативних показників у додатках або в тексті (програми, які реалізовувалися у 2015-2017 роках)

№	Назва програми	Паспорт	У додатках	В тексті програми
1.	Обласна цільова програма недержавного (додаткового) пенсійного забезпечення працівників бюджетної сфери обласного підпорядкування та посадових осіб місцевого самоврядування на 2008-2017 роки від 29.02.2008 №468-V	немає	є	є
2.	Комплексна програма розвитку мереж телерадіомовлення Одеської області на 2008-2015 роки від 12.09.2008 №593-V	є		
3.	Регіональна програма будівництва, реконструкції та утримання місцевих пунктів пропуску через українсько-молдовський державний кордон у межах Одеської області на період до 2015 року від 12.09.2008 №595-V	є		
4.	Регіональна програма поводження з токсичними відходами в Одеській області на 2008-2015 роки від 14.11.2008 №660-V	є		
5.	Комплексна програма забезпечення сталого розвитку північних районів Одеської області на 2010-2015 роки від 10.09.2010 №1165-V	немає		
6.	Регіональна програма будівництва (придбання) доступного житла в Одеській області на 2010-2017 роки від 10.09.2010 №1167-V	немає		
7.	Програма газифікації Одеської області від 10.09.2010 №1168-V	немає		
8.	Регіональна програма «Питна вода Одеської області на 2010-2013 роки і період до 2020 року» від 10.09.2010 №1170-V	немає		
9.	Програма створення страхового фонду документації Одеської області на 2011-2015 роки від 30.12.2010 №51-VI	немає		
10.	Регіональна програма «Ліси Одещини на 2011-2015 роки» від 20.05.2011 №134-VI	немає		
11.	Програма розвитку туристично-рекреаційної галузі Одеської області на 2011-2015 роки від 26.08.2011 №204-VI	немає		

№	Назва програми	Паспорт	У додатках	В тексті програми
12.	Регіональна програма з підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2012-2016 роки від 28.10.2011 №268-VI	немає		
13.	Програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2012-2015 роки від 28.10.2011 №269-VI	немає		
14.	Регіональна програма збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 роки від 28.10.2011 №270-VI	немає		
15.	Регіональна програма будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури Одеської області на 2012-2015 роки від 09.12.2011 №305-VI	є		
16.	Комплексна програма підтримки сталого функціонування та створення додаткових умов для залучення до праці контингенту в установах Державної пенітенціарної служби України в Одеській області на 2012-2016 роки від 26.04.2012 №441-VI	немає		
17.	Програма поводження з безпритульними тваринами в Одеській області на 2012-2015 роки від 28.08.2012 №583-VI	немає		
18.	Програма розвитку малого і середнього підприємництва в Одеській області на 2013-2015 роки від 09.11.2012 №623-VI	немає		
19.	Регіональна комплексна програма з утворення (оновлення) містобудівної документації територій та містобудівного кадастру Одеської області на 2012-2018 роки від 26.12.2012 №679-VI	є		
20.	Обласна програма розвитку соціальної інфраструктури обласного центру Одеської області м. Одеса на 2013-2016 роки від 26.12.2012 №681-VI	є		
21.	Програма підтримки розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств Одеської області на 2013-2015 роки від 26.12.2012 №684-VI	є		
22.	Регіональна програма розвитку земельних відносин та охорони земель на 2013-2015 роки від 14.02.2013 №727-VI	є		

№	Назва програми	Паспорт	У додатках	В тексті програми
23.	Програма сталого розвитку промисловості Одеської області на 2013-2015 роки від 04.07.2013 №822-VI	є		
24.	Програма поводження з твердими побутовими відходами в Одеській області на 2013-2017 роки від 04.07.2013 №823-VI	є		
25.	Регіональна програма забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа на 2013-2015 роки від 04.07.2013 №825-VI	є		
26.	Програма зайнятості населення Одеської області на період до 2017 року від 04.07.2013 №827-VI	є		
27.	Програма оздоровлення та відпочинку дітей в Одеській області на період 2014-2017 років від 18.09.2013 №880-VI	є	є	Є
28.	Регіональна програма розвитку водного господарства Одеської області на період до 2021 року від 18.09.2013 №882-VI	є	є	Є
29.	Програма правової освіти населення Одеської області на 2014-2018 роки від 14.11.2013 №934-VI	є		
30.	Обласна цільова програма підтримки малозабезпечених верств населення на 2014-2015 роки від 24.12.2013 №965-VI	є		
31.	Регіональна програма підтримки розвитку книговидання та засобів масової інформації в Одеській області на 2014-2016 роки від 24.12.2013 №966-VI	є	є	Є
32.	Програма залучення зовнішніх ресурсів та розвитку міжнародної діяльності Одеської області на 2014-2016 роки від 24.12.2013 №967-VI	є		
33.	Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2014-2016 роки «Електронна Одещина» («е - Одещина», «е - Odesa Region») від 24.12.2013 №968	є		
34.	Регіональна програма цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки Одеської області на 2014-2017 роки від 24.12.2013 №969-VI	є		

№	Назва програми	Паспорт	У додатках	В тексті програми
35.	Обласна комплексна програма «Культура Одещини – 2014-2016 роки» від 21.02.2014 №1015-VI	є		
36.	Обласна цільова програма "Здоров'я" на 2014-2018 роки від 21.02.2014 №1016-VI	є		
37.	Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014-2017 роки від 21.02.2014 №1017-VI	є	є	Є
38.	Обласна комплексна програма «Сім'я і молодь Одещини – 2014-2015 роки» від 21.02.2014 №1018-VI	є		
39.	Обласна соціальна програма «Патріот» на 2014-2015 роки від 21.02.2014 №1019-VI	є		
40.	Регіональна програма розвитку агропромислового комплексу Одеської області на 2014-2018 роки від 21.02.2014 №1020-VI	є		
41.	Комплексна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки від 21.02.2014 №1021-VI	є		
42.	Обласна комплексна програма «Безпечна Одещина» на 2014-2015 роки від 21.02.2014 №1022-VI	є		
43.	Комплексна програма «Освіта Одещини» на 2015-2018 роки від 23.12.2014 № 261-VI	є		

Джерело: складено автором на основі аналізу цільових програм Одеської області

Попередня оцінка (на етапі прийняття)
цільових програм Одеської області

№	Назва програми	Оцінка
1	Регіональна програма будівництва, реконструкції та утримання місцевих пунктів пропуску через українсько-молдовський державний кордон у межах Одеської області на період до 2015 року	Позитивна
2	Регіональна програма «Ліси Одещини на 2011-2015 роки»	Позитивна
3	Регіональна комплексна програма з утворення (оновлення) містобудівної документації територій та містобудівного кадастру Одеської області на 2012-2018 роки	Позитивна
4	Обласна програма розвитку соціальної інфраструктури обласного центру Одеської області м. Одеса на 2013-2016 роки	Позитивна
5	Програма підтримки розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств Одеської області на 2013-2015 роки	Позитивна
6	Регіональна програма розвитку земельних відносин та охорони земель на 2013-2015 роки	Позитивна
7	Регіональна програма забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа на 2013-2015 роки	Позитивна
8	Програма зайнятості населення Одеської області на період до 2017 року	Позитивна
9	Обласна цільова програма підтримки малозабезпечених верств населення на 2014-2015 роки	Позитивна
10	Обласна комплексна програма «Культура Одещини – 2014-2016 роки»	Позитивна
11	Обласна цільова програма "Здоров'я" на 2014-2018 роки	Позитивна
12	Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014-2017 роки	Позитивна
13	Обласна комплексна програма «Сім'я і молодь Одещини – 2014-2015 роки»	Позитивна
14	Обласна соціальна програма «Патріот» на 2014-2015 роки	Позитивна
15	Комплексна програма «Освіта Одещини» на 2015-2018 роки	Позитивна
16	Комплексна програма забезпечення сталого розвитку північних районів Одеської області на 2010-2015 роки	Умовно позитивна
17	Регіональна програма «Питна вода Одеської області на 2010-2013 роки і період до 2020 року»	Умовно позитивна

18	Програма розвитку туристично-рекреаційної галузі Одеської області на 2011-2015 роки	Умовно позитивна
19	Регіональна програма будівництва, реконструкції та модернізації об'єктів інфраструктури Одеської області на 2012-2015 роки	Умовно позитивна
20	Програма поводження з твердими побутовими відходами в Одеській області на 2013-2017 роки	Умовно позитивна
21	Програма оздоровлення та відпочинку дітей в Одеській області на період 2014-2017 років	Умовно позитивна
22	Регіональна програма розвитку агропромислового комплексу Одеської області на 2014-2018 роки	Умовно позитивна
23	Обласна цільова програма недержавного (додаткового) пенсійного забезпечення працівників бюджетної сфери обласного підпорядкування та посадових осіб місцевого самоврядування на 2008-2017 роки	Негативна
24	Комплексна програма розвитку мереж телерадіомовлення Одеської області на 2008-2015 роки	Негативна
25	Регіональна програма поводження з токсичними відходами в Одеській області на 2008-2015 роки	Негативна
26	Регіональна програма будівництва (придбання) доступного житла в Одеській області на 2010-2017 роки	Негативна
27	Програма газифікації Одеської області	Негативна
28	Програма створення страхового фонду документації Одеської області на 2011-2015 роки	Негативна
29	Регіональна програма з підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2012-2016 роки	Негативна
30	Програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2012-2015 роки	Негативна
31	Регіональна програма збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 роки	Негативна
32	Комплексна програма підтримки сталого функціонування та створення додаткових умов для залучення до праці контингенту в установах Державної пенітенціарної служби України в Одеській області на 2012-2016 роки	Негативна
33	Програма поводження з безпритульними тваринами в Одеській області на 2012-2015 роки	Негативна
34	Програма розвитку малого і середнього підприємництва в Одеській області на 2013-2015 роки	Негативна
35	Програма сталого розвитку промисловості Одеської області на 2013-2015 роки	Негативна
36	Регіональна програма розвитку водного господарства Одеської області на період до 2021 року	Негативна

37	Програма правової освіти населення Одеської області на 2014-2018 роки	Негативна
38	Регіональна програма підтримки розвитку книговидання та засобів масової інформації в Одеській області на 2014-2016 роки	Негативна
39	Програма залучення зовнішніх ресурсів та розвитку міжнародної діяльності Одеської області на 2014-2016 роки	Негативна
40	Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2014-2016 роки «Електронна Одещина» («е - Одещина», «е - Odesa Region»)	Негативна
41	Регіональна програма цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки Одеської області на 2014-2017 роки	Негативна
42	Комплексна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки	Негативна
43	Обласна комплексна програма «Безпечна Одещина» на 2014-2015 роки	Негативна