

5. Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 386/2011. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

6. Бедность в России: государственная политика и реакция населения / под ред. Дж. Кругман. – Вашингтон : Всемирный банк, 1992.

7. Большая техническая энциклопедия : Технический словарь. – Том V. – Режим доступу : <http://www.ai08.org/index.php>.

8. В Україні роботодавці часто “забувають” індексувати зарплату. – Режим доступу : <http://www.bagnet.org/news/economics/152029>.

9. Журнал Forbes опублікував рейтинг найбільш постраждалих від економічної кризи країн. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/news/state/2009/07/13/2111>.

10. Реальні показники інфляції в Україні – державна таємниця. – Режим доступу : <http://www.bagnet.org/news/ukraine/107673>.

11. Секрети Азарова: чому інфляція в Україні встановила рекорд. – Режим доступу : <http://stroyobzor.net.ua/news/75986>.

12. Социальная статистика : учебник / под ред. чл.-кор. РАН И. И. Елисейевой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 480 с.

*Надійшла до редколегії 13.04.2012 р.*

УДК 35.077.6

*В. В. ГЛУХА*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОБЛЕМНИХ РЕГІОНІВ**

*Досліджено теоретичні засади державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясовано критерії визначення складу регіонів, які виступають, відповідно, суб'єктами і об'єктами державної інвестиційної підтримки, для подальшого розрахунку їх квоти в сукупному обсязі інвестиційних ресурсів.*

**Ключові слова:** соціально-економічний розвиток регіону, державне управління, критерії економічного розвитку країни, міжрегіональні відмінності.

*In the article investigational theoretical principles of state investment support of problem regions and the criteria of determination of composition of regions, salient accordingly subjects and objects of state investment support are found out, for the subsequent calculation of their quota in the combined volume of investment resources.*

**Key words:** socio-economic development of region, state administration, criteria of economic development of country, regional differences

З метою стимулювання інвестиційних процесів на регіональному рівні залучення та ефективного використання державних фінансових ресурсів з метою підвищення конкурентоспроможності проблемних регіонів Концепцією реформування місцевих бюджетів передбачено сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, яка зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів.

Отже, центральною ланкою нової системи регулювання міжрегіональної економічної диференціації у міру створення необхідних макроекономічних, інституційних і нормативно-правових передумов повинне стати надання державою інвестиційної підтримки розвитку проблемних регіонів, що має суворо цільовий характер і що фінансується із спеціально створеного для цієї мети державного позабюджетного фонду.

Спроби вдосконалити механізм державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів були започатковані такими відомими фахівцями у сфері державного управління та регіонального управління, як П. Бубенко, А. Денисов, В. Лексін, В. Керецман, А. Пікулькін, М. Распопов, С. Романюк, Е. Уткін, А. Швецов та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясування критеріїв визначення складу регіонів, які виступають відповідно суб'єктами і об'єктами державної інвестиційної підтримки, для подальшого розрахунку їх квоти в сукупному обсязі інвестиційних ресурсів.

У законопроекті "Про засади державної регіональної політики" знайшла своє втілення задача створення системи фондів регіонального розвитку, яка включає Національний фонд регіонального розвитку (далі – НФРР) та регіональні фонди розвитку, які є фінансовими установами, утвореними для фінансування довгострокових міжрегіональних і регіональних програм і проєктів [1].

За рахунок регіональних фондів розвитку фінансуються програми та проєкти, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, і спрямовані на забезпечення ефективної реалізації державної регіональної політики.

Передбачається, що кошти Національного фонду регіонального розвитку повинні формуватися за рахунок таких надходжень:

- 1) п'яти відсотків від податку на прибуток підприємств, за винятком підприємств комунальної власності;
- 2) дотацій з державного бюджету за окремою статтею на політику регіонального розвитку;
- 3) міжнародної та іноземної фінансової допомоги;
- 4) кредитів, якщо на це надано згоду Національної ради з питань державної регіональної політики;
- 5) інших коштів, не заборонених законом.

Національний фонд регіонального розвитку для здійснення відповідних проектів та програм може надавати кошти у вигляді грантів (на безповоротній основі) та кредитів. Відсотки за користування кредитами та інші доходи Фонду використовуються для фінансування програм і проектів відповідно до завдань Фонду. Пропозиції щодо фінансування програм і проектів за рахунок коштів Національного фонду регіонального розвитку подаються юридичними особами в порядку, встановленому Національним фондом регіонального розвитку.

Відповідно до законопроекту, Регіональний фонд розвитку утворюється за рішенням відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських рад за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій.

Законопроектом визначено, що джерелами формування Регіонального фонду розвитку повинні бути:

- 1) частина коштів місцевих бюджетів розвитку, яка визначається відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими радами;
- 2) асигнування Національного фонду регіонального розвитку;
- 3) кошти, одержаних від приватизації та відчуження комунального майна у порядку, визначеному законом;
- 4) добровільні внески фізичних і юридичних осіб, міжнародна та іноземна фінансова допомоги;
- 5) інші кошти, не заборонені законом.

Отже, законопроектом розроблено певне нормативно-правове підґрунтя для функціонування механізму державної інвестиційної підтримки регіонів шляхом створення для цієї мети державного позабюджетного фонду. Утім, законодавче та організаційно-методичне регулювання цієї сфери, на нашу думку, потребує подальшого опрацювання.

Необхідність формування вказаного цільового державного фонду диктується тим, що використувані на сьогоднішній день цільові субвенції з державного бюджету на соціально-економічний розвиток призначені тільки для фінансування проектів зі створення і модернізації об'єктів регіональної інфраструктури, що включає об'єкти соціальної і загальногосподарської (інженерної) інфраструктури [2]. Проте розвиток регіональної інфраструктури тільки створює передумови для стійкого розвитку проблемних регіонів, але, як було виявлено вище, абсолютно не є вирішальним чинником реального скорочення територіальної диференціації [3]. Саме в цьому полягає головний недолік даної державної програми.

До об'єктів, що можуть фінансуватися з фонду рекомендується включати не тільки об'єкти, що знаходяться у власності регіонів, але також і в державній власності [5]. Це дозволить у цілому консолідувати засоби, що направляються на розвиток регіональної інфраструктури і тим самим підвищити ефективність використання даного фонду.

У той же час основна частина державних інвестиційних ресурсів, що акумулюються у НФРР і підлягають розподілу між регіонами, повинна бути

призначена для фінансової підтримки процесів реструктуризації економіки проблемних територій на основі реалізації проектів в ключових (що профілюють), а також у нових спеціалізованих галузях.

Джерелом надходження коштів до НФРР, крім зазначених у законопроекті, в перспективі могли б стати рентні платежі від експлуатації найбільш рентабельних мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів, а також від використання особливо сприятливих загальноекономічних і транспортно-географічних умов в окремих регіонах країни.

Державні інвестиційні ресурси, що направляються в слабозвинені і депресивні регіони, повинні створювати передумови для послідовного зниження міжрегіональної економічної диференціації, що склалася, мобілізуючи при цьому внутрішні економічні і фінансові резерви регіонів-реципієнтів [4]. Обов'язковою умовою надання інвестиційної допомоги даним регіонам повинні виступати висока ефективність і конкурентоспроможність економічних проектів, що фінансуються.

Рекомендована нами система інвестиційної підтримки проблемних регіонів корінним чином відрізняється як від тої, що нині існує, так і подібних систем, що раніше застосовувалися.

По-перше, пропонується перенести центр тяжіння в механізмі її практичної реалізації з центру на найбільш економічно розвинені регіони, що являються, як правило, і регіонами-донорами загального державного бюджету. Така трансформація в системі державної підтримки регіонального розвитку, безумовно, можлива тільки за наявності адекватної зацікавленості органів влади регіонів-лідерів у здійсненні великомасштабних проектів у відстаючих регіонах.

По-друге, перелік регіонів-реципієнтів і конкретні обсяги інвестиційних ресурсів, що направляються їм із засобів вищезгаданого фонду визначаються виключно на основі жорсткого встановленого алгоритму обчислювальних і логічних процедур, що визначає результати інтегральної оцінки чинників рівнів розвитку і поточного соціально-економічного становища регіонів.

По-третє, інвестиційна допомога, що виділяється проблемним регіонам, будучи для них безвідплатною, реалізується в цілому на ринкових принципах за рахунок обов'язкового залучення на пайовій основі приватних інвесторів і додаткових кредитних ресурсів, розміщених на вільному ринку. Масштаби кредитних ресурсів, що залучаються і засобів приватних інвесторів з розрахунку на фіксований обсяг державної допомоги, що виділяється, визначатимуться загальною інвестиційною привабливістю відповідних регіонів, включаючи поточний рівень інвестиційних ризиків.

По-четверте, запропонована модель інвестиційної підтримки проблемних регіонів передбачає можливість і доцільність при реалізації в них економічних проектів залучення на ринкових принципах також і додаткових інвестиційних ресурсів регіонів-донорів.

Нарешті, по-п'яте, як єдина форма прямої регулюючої дії держави при розподілі між регіонами фінансових ресурсів вказаного фонду виступає встановлення мінімально допустимого нормативного рівня ефективності для новостворюваних або таких, що реструктуруються в даних регіонах підприємств,

який визначається по показнику приросту валової доданої вартості на одне створюване робоче місце, що розраховується по параметрах виходу цих підприємств на проектну потужність. Разом з цим може бути також врахований і непрямий ефект, що отримується в пов'язаних галузях.

Конкретна нормативна величина вказаного рівня ефективності, на наш погляд, може бути визначена в цінах базисного року, виходячи з поточного середньодушового обсягу валового національного продукту (ВНП) України і спеціального поправочного коефіцієнта, що враховує його прогнозовану динаміку протягом нормативного терміну виходу підприємства на проектну потужність. При цьому використання параметрів ВНП дає можливість повною мірою врахувати і зовнішньоекономічний аспект нормативної ефективності проектів, що фіксується на державному рівні. Іншим можливим підходом є використання величини середньодушового ВВП по Україні, що в сучасних умовах об'єктивно підвищить планку мінімальної ефективності інвестиційних проектів, що реалізуються.

Пропонована модель інвестиційної підтримки проблемних регіонів, на наш погляд, дозволить додати необхідний динамізм процесу реального скорочення міжрегіональної економічної диференціації, не справляючи при цьому негативної дії на загальну конкурентоспроможність вітчизняної економіки в умовах глобалізації.

*Методи визначення регіонів-реципієнтів і розрахунку обсягів державної інвестиційної допомоги.*

Визначення переліку регіонів-одержувачів державної інвестиційної допомоги і конкретних її розмірів по кожному включеному в цей перелік регіону рекомендується здійснювати на основі системи критерійних індикаторів, що характеризують найважливіші ідентифікаційні ознаки проблемних регіонів.

Вони включають порівняно низькі рівні відповідно економічної активності господарюючих суб'єктів, реальних доходів населення, інвестиційної активності і бюджетної забезпеченості регіонів за рахунок власних джерел доходів, а також надмірно високий рівень загального безробіття.

Відповідно до них, для ідентифікації регіонів-реципієнтів може бути запропонована така мінімально репрезентативна система оцінних індикаторів:

- обсяг виробленого валового регіонального продукту (розрахованого по паритету купівельної спроможності) на душу населення;
- середньодушовий загальний обсяг грошових доходів населення (розрахований по паритету купівельної спроможності);
- коефіцієнт загального безробіття економічно активного населення;
- середньодушовий обсяг інвестицій в основний капітал або індекс порівняльного рівня інвестиційної активності в регіоні, що розраховується як середній з двох індексів: співвідношення регіонального і середнього по країні рівнів відповідно обсягу капіталоутворюючих інвестицій на душу населення і їх обсягу на 1 грн середньорічної балансової вартості основних фондів;
- середньодушовий обсяг власних доходів консолідованого бюджету регіону (розрахований по паритету купівельної спроможності).

На основі сукупності вказаних п'яти індикаторів пропонується визначати інтегральну порівняльну оцінку соціально-економічного положення регіонів, яка представляється у формі стандартизованої рейтингової оцінки.

Відбір регіонів-реципієнтів для надання їм державної інвестиційної допомоги проводиться на основі розрахунку співвідношення регіонального і загального по країні значень вказаної інтегральної оцінки. Конкретний пороговий рівень такого співвідношення визначається поточними фінансовими можливостями держави і може періодично переглядатися залежно від тих або інших пріоритетів державної економічної політики.

Разом з тим, ураховуючи характер сучасної диференціації територіального розвитку в Україні, на нашу думку, доцільно встановити шістдесятивідсотковий пороговий рівень регіональної інтегральної оцінки за фіксований розрахунковий період по відношенню до її відповідного загального по країні значення.

Аналогічним чином визначається і перелік регіонів-лідерів, яким можуть бути делеговані повноваження по реалізації механізму інвестиційної підтримки проблемних регіонів. До територій-суб'єктів інвестиційної підтримки, на наш погляд, можуть бути віднесені регіони, величина інтегральної оцінки яких, принаймні, не нижче за її загальний по країні рівень, тобто порогове значення її складає не менше 100 %.

У цілому до складу регіонів, яким у черговому фінансовому році може бути надана державна інвестиційна підтримка за рахунок коштів НФРР, слід включити ті регіони, в яких за три попередні роки підряд їх індивідуальна рейтингова оцінка не перевищувала 60%-й рівень від величини аналогічної загальної по країні оцінки. Тим самим дана умова дозволить відобразити завершальну ідентифікаційну ознаку проблемних регіонів, а саме відносну стійкість найважливіших характеристик їх слаборозвиненості або депресивності.

Так само до складу лідируючих регіонів-суб'єктів інвестиційної підтримки можуть бути включені тільки ті регіони, які протягом трьох останніх (передуючих черговому фінансовому року) років поспіль мали індивідуальну рейтингову оцінку не нижче середньої по країні.

Визначення складу регіонів, які виступають, відповідно, суб'єктами і об'єктами державної інвестиційної підтримки, є основою для подальшого розрахунку їх квоти в сукупному обсязі інвестиційних ресурсів, акумульованих у НФРР і призначених до розподілу в черговому фінансовому році.

Квоту в даному фонді лідируючих по своєму соціально-економічному положенню регіонів, які виступають суб'єктами інвестиційної допомоги, рекомендується визначати в пропорції, відповідній середньої за останні три роки частки кожного конкретного регіону в сумарній (по цих регіонах) величині податкових надходжень до зведеного бюджету. Таким чином, фактичний ступінь їх участі в реалізації інвестиційних проєктів у проблемних регіонах безпосередньо ув'язується з їх реальним внеском у формування загальнодержавних фінансових ресурсів.

Квота в указаному державному фонді кожного регіону-реципієнта, що є об'єктом інвестиційної підтримки, може бути визначена на основі чисельності його населення, а також величини відхилення середньої за останні три роки рейтингової оцінки його соціально-економічного стану від відповідної

загальнодержавної оцінки. Такий підхід дозволяє, зокрема, забезпечити підвищену стійкість фінансування проектів, що реалізуються, в даних проблемних регіонах, не допускаючи надмірних коливань обсягів інвестиційних ресурсів, що виділяються.

Розрахунок вказаної квоти пропонується здійснювати на базі такої послідовності обчислювальних процедур.

На першому етапі по кожному включеному в перелік регіону-реципієнтові визначається різниця між середніми за три останні роки значеннями інтегральних рейтингових оцінок відповідно по Україні і даному регіону.

На другому етапі отримані за регіонами різниці множаться на чисельність населення відповідного регіону за станом на кінець розрахункового періоду. Ці добутки в цілому відображають рівень участі регіонів-реципієнтів в обсязі коштів ДФПР, що розподіляється.

На третьому етапі обчислені на попередній стадії добутки підсумовуються по всіх регіонах-реципієнтах, і таким чином визначається розрахунковий показник, що відображає сукупну участь цих регіонів у загальному обсязі інвестиційних ресурсів, що розподіляються.

На завершальному, четвертому етапі розраховується частка (квота) кожного регіону-реципієнта в сукупному обсязі призначеного до розподілу в черговому фінансовому році ДФПР. Для цього розраховані на другому етапі добутки необхідно розділити на величину їх загальної суми. Отримані у результаті співвідношення, обчислені в процентному виразі, характеризують величину регіональної квоти.

Таким чином, необхідною умовою високої результативності пропонованої моделі інвестиційної підтримки проблемних регіонів повинне бути стабільне зростання загального розміру вищезгаданого державного фонду, який не повинен бути нижче за індекс інфляції. Можливості реалізації даної умови на практиці разом з тим визначатимуться, з одного боку, особливостями макроекономічної ситуації, а з іншого – характером і пріоритетами поточної бюджетної політики держави.

#### Література:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України (проект). – Режим доступу : <http://www.bizvolnet.org.ua>.
2. Варналій З. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. Варналій // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 141–149.
3. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2001. – С. 128.
4. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
5. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості / С. А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 3.

*Надійшла до редколегії 23.01.2012 р.*