

# УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ



№ 4-6 (6)

2002

# УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ

№ 2, 4—6 (6), 2002

Щомісячний науково-практичний журнал

Видається з 2001р.

Засновник -  
Українська Академія  
державного управління  
при Президентові України



## З М І С Т

### ТЕОРІЯ І МЕТОДОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ

- *Г. Ситник.* Актуальні питання державного управління національною безпекою: регіональний аспект . . . . . 3
- *О. Лебединська, Є. Капінус.* Методичні підходи до визначення пунктів розміщення переробних підприємств продовольчого комплексу України . . . . . 14
- *В. Купрій.* Місцева влада і громадські організації: пошук шляхів взаємодії . . . . . 23
- *О. Пархомчук.* Методичні підходи до розробки результатних показників діяльності . . . . . 28
- *В. Токовенко.* Історичний аналіз розвитку політико-адміністративних відносин в Україні. . . . . 33

### РЕГІОНАЛЬНЕ І ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

- *М. Орлатий, І. Прокопа, В. Рябоконт.* Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури сільських населених пунктів . . . . . 40
- *С. Саханенко.* Території зі спеціальним статусом в регіональній структурі України . . . . . 46
- *В. Корольов.* Програмно-цільове управління розвитком регіонального потенціалу . . . . . 53
- *О. Могильний.* Інституційні зміни щодо розвитку кооперативного сектора аграрної економіки . . . . . 56
- *В. Сівков.* Світовий досвід розвитку малого бізнесу і можливості його застосування в Україні. . . . . 59

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- *В. Рубцов.* Морально-етичні аспекти діяльності місцевих політиків і службовців як чинник розвитку територіальних громад . . . . . 66
- *О. Сушинський.* Організаційно-правові засади гарантування місцевого самоврядування . . . . . 81

### МУНІЦИПАЛЬНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

- *К. Витковский.* Інвестиційний маркетинг городів . . . . . 88
- *В. Вакуленко.* Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста . . . . . 92
- *О. Лазор, В. Паливода.* Збереження історико-архітектурних пам'яток міста Львова . . . . . 96
- *Б. Пунько.* Місто ХХІ століття. . . . . 100

### КИЇВ – СТОЛИЦЯ УКРАЇНИ

- *Н. Гринчук.* Проблема бідності в м. Києві . . . . . 105

- *О. Берданова*. Проблеми та перспективи реструктуризації регіональної системи охорони здоров'я . . . . . 116
- *С. Крушановський*. Об'єктивні передумови формування столичного адміністративно-територіального округу . . . . . 122

### **ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС**

- *Ю. Ясенчук*. Виборчий процес як механізм реформування регіональних владних відносин . . . . . 128
- *І. Козюра*. «Великі перегони» в малих містах Полтавщини . . . . . 136

### **НАМ ПИШУТЬ**

- *І. Школа, А. Вдовічен*. Принципи регіональної інвестиційної політики . . . . . 147
- *В. Новік*. Неурядові організації, які надають допомогу біженцям . . . . . 155

### **КРИТИКА Й БІБЛІОГРАФІЯ**

- Теорія і практика стратегічного планування в муніципальному менеджменті . . . . . 163

### **ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ**

- Заходи щодо виконання завдань, передбачених Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (749/2001) . . . . . 166

### **ІНФОРМАЦІЯ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ . . . . . 175**



**Видання здійснюється за сприяння Проекту підтримки інституційного розвитку (Україна), що фінансується Департаментом міжнародного розвитку Великобританії**

Журнал зареєстровано в Державному комітеті інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, свідоцтво КВ № 4613 від 16 жовтня 2000 р.

**Належить до наукових фахових видань України з державного управління**  
(постанова президії ВАК України від 14 листопада 2001 р. № 2-05/9)

**Головний редактор — Лебединський Ю. П.**

**Редакційна колегія:** Бакуменко В. Д., Бодров В. Г., Борисов В. Д., Вакуленко В. М. (заст. головного редактора), Войтенко А. Б., Дорофійенко В. В., Зайцева Л. М., Ігнатенко О. С., Коваль О. М. (заст. головного редактора), Коломийчук В. С., Кравченко Б. О., Лебединська О. Ю. (відповідальний секретар), Лоутон А., Лупенко Ю. О., Мальчин Ю. М., Мамонова В. В., Надолішній П. І., Нижник Н. Р., Орлатий М. К. (заст. головного редактора), Паск А., Ребкало В. А., Розпутенко І. В., Роуз Е., Тимчук М. Ф., Тронь В. П., Удовиченко В. П., Шамрай В. О., Шремф Л. О., Янукович В. Ф.

Літературний редактор — *Дейнега Р. В.*

Комп'ютерний макет — *Стукач М. Д.*

Підписано до друку 25.06.2002. Формат 70×108/16. Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 15,4. Тираж 1000 пр. Зам. 126. Віддруковано ВАТ «Патент» (м. Ужгород)

Відповідальність за точність наведених даних покладається на авторів. Передрук — тільки з дозволу редакції. Матеріали друкуються українською і російською мовами. Рукописи не повертаються. Редакція залишає за собою право редагувати та скорочувати тексти.

Адреса редакції: Україна, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, к. 128

Тел.: (044) 456-82-77 • E-mail: ukrmisto@yandex.ru • http://www.uapa-dlc.org.ua/ukrmisto

© Українська Академія державного управління при Президенті України

© «Управління сучасним містом», 2002 р.

**Підписний індекс 23921**

## ПРИНЦИПИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

**І. Школа,**

*доктор економічних наук, професор*

**А. Вдовічен,**

*аспірант Київського національного торговельно-економічного університету*

**К**омплексний соціально-економічний розвиток України та її регіонів значною мірою гальмується незадовільним рівнем інвестиційної діяльності. Для її активізації важливе значення має здійснення ефективної регіональної інвестиційної політики, суть якої полягає у розробці стратегії, тактики формування інвестиційних ресурсів та механізмів реалізації в регіонах інвестиційної діяльності з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Для цього необхідно сформулювати основні принципи регіональної інвестиційної політики, до яких можна віднести нижченаведені.

*Конституційність та законність* — реалізація інвестиційної політики у відповідності з Конституцією та чинним законодавством України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також Концепцією сталого розвитку України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

*Забезпечення унітарності України та цілісності її території*, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем.

*Диференційованість надання державної підтримки регіонам* відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

*Принцип оптимального поєднання ринкової саморегуляції і державно-регіонального управління економічними процесами.* Спрощена схема функціонування такого механізму наведена на *рисунку*. Оскільки правові й економічні можливості регіону в підвищенні інвестиційної привабливості території обмежені, необхідно використовувати всі наявні можливості і здійснювати узгоджені дії в даній сфері. Поєднання ж процесів централізації та децентралізації влади сприятиме гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Одним з найприйнятніших шляхів досягнення цього є використання програмно-цільових методів управління, зокрема розробка і реалізація цільової регіональної програми залучення інвестицій.

Метою програми повинне бути послаблення негативних чинників інвестування і зниження рівня інвестиційних ризиків на основі цілеспрямованих узгоджених дій між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у розробці та реалізації заходів щодо регіонального інвестиційного розвитку.

*Підтримка державою окремих регіонів (територій)* у межах «вирівнювальної» регіональної інвестиційної політики має бути спрямована на ви-

рішення соціальних і політичних проблем. Однак для їх вирішення вона повинна діяти через економіку. Без піднесення останньої у вибраних ареалах неможливо забезпечити їх сталий розвиток і вирівнювати просторові диспропорції в якості життя населення України.

*Принцип адресності.* Інвестування чи допомога в межах регіональної політики повинні надаватися конкретним проектам, а не населенню, територіям або органам влади.

Орієнтування на вирішення тільки соціальних і політичних проблем априорі призводить до зниження прямої економічної ефективності від запропонованих урядом заходів і проектів, що реалізуються. Проте насамперед необхідно враховувати соціальний і політичний вплив регіональної політики, її цілі можуть бути досягнуті лише при реалізації переважно економічно життєздатних проектів.

Інвестування в межах регіональної інвестиційної політики не повинне сприяти зростанню утриманської психології населення, регіональних та районних влад. Необхідно стимулювати зниження економічних витрат у господарському комплексі території та там, де створені необхідні передумови, особливу увагу слід приділяти розвитку малого та середнього бізнесу, тобто формуванню внутрішніх інвестиційних ресурсів.

Регіональна інвестиційна політика неможлива без перерозподілу коштів від «багатих» регіонів і ареалів до «бідних». У даному випадку перерозподіл можливий лише через центр (уряд) і повинен ґрунтуватися на соціальному консенсусі, що передбачає сукупний внесок регіонів-донорів, який здійснюється в інтересах країни. Ресурси, залучені в даний перерозподіл, мають використовуватися ефективно і бути достатніми для початку процесу саморозвитку депресивних регіонів. Збитки регіонів-донорів повинні бути мінімізовані і не гальмувати їх економічний розвиток. Така політика має бути максимально відкритою та прозорою, особливо в питаннях розподілу коштів.

*Залучення регіонів до реалізації великих інвестиційних проектів з узгодженою їх реалізацією на локальному рівні.* Звідси у свою чергу викристалізуються декілька інших принципів регіональної інвестиційної політики, які розглядаються нижче.

Залучення інвестиційних ресурсів підприємств у загальнодержавний та регіональний інвестиційний процес означає, що сумарні інвестиційні ресурси підприємств, що нагромаджуються державою, повинні вирівнювати загальний потік надходжень і витрат інвестиційних ресурсів, створюючи сталий залишок, що дозволяє інвестувати у великі проекти розвитку промисловості у регіонах України. Ці ресурси мають спрямовуватися тільки на інвестиційні проекти, що дають віддачу в реальні терміни, тобто такі, які пов'язані зі збільшенням обсягів виробництва певної продукції, що має достатні конкурентні позиції на ринку.



Спрощена схема регулювання інвестиційної діяльності [7, 6].

Перехід до централізованого фінансування виробництва у регіонах та забезпечення збереженості і прибуткового використання тимчасово вільних інвестиційних ресурсів або за умови повернення кредитів у свою чергу означає, що держава та регіональні органи влади повинні відповідати за ефективність використання об'єднаних інвестиційних ресурсів. Ця відповідальність передбачає інвестування засобів на конкурсній основі, жорсткий контроль за ефективністю їх використання. Якщо дані засоби утворюватимуть позабюджетні фонди розвитку і використовуватимуться тільки для розширеного відтворення, з'явиться можливість забезпечити їх цілісність і необхідну норму прибутку. Якщо ж вони направлятимуться на поточні потреби, то це призведе до втрат і зривів не тільки державних регіональних інвестиційних програм, а й інвестиційних програм регіону (підприємства) внаслідок неплатоспроможності держави. При використанні інвестиційних ресурсів підприємство повинне одержувати достатній обсяг прибутку, який би перевищував прибутковість пасивного використання фінансових ресурсів у вигляді депозитних внесків.

*Забезпечення цілісності інвестиційних циклів та збалансованості їх коротко- та довгострокових етапів.* Наприклад, можливість мобілізації засобів до заздалегідь намічених термінів, тобто даний принцип дозволяє реалізувати важливі умови здійснення інвестиційного проекту підприємства — можливість своєчасної оплати різних етапів проекту відповідно до графіка робіт. Тому механізм державних і регіональних гарантій повинен дозволяти одержувати підприємству свої ресурси до встановленого терміну. Це передбачає чітку координацію декількох фінансових потоків — потоку використання узагальнених інвестиційних ресурсів, потоку оплати конкретного інвестиційного проекту підприємства і фінансових потоків з виконання замовлень підприємства його партнерами.

Усі заходи щодо реалізації регіональної інвестиційної політики мають бути об'єднані в єдину систему і погоджені між собою з домінуванням програмного методу вирішення проблем. Регіон може розраховувати на допомогу з центру тільки за умови наявності програми розвитку.

*Принцип пріоритету цілей подолання кризи.* Тобто підтримка з центру повинна бути орієнтована на створення умов для подолання кризи і самостійного сталого розвитку регіону.

*Принцип попередження.* Згідно з ним інвестування або допомога направляється як на розвиток депресивних регіонів, так і на попередження кризових явищ, збоїв у їх розвитку.

*Принцип контрольованості.* Будь-які заходи в межах урядової підтримки повинні передбачати терміни, критерії й процедури контролю ефективності й результативності використання коштів, форми відповідальності й санкції за порушення встановлених норм.

*Перехід від інвестування великих проектів у сфері важкої промисловості (концепції «важкого зростання») до високоефективних проектів у сфері високіх технологій, виробництва товарів широкого вжитку (концепції «розумного зростання»).*

*Цільове використання інвестиційних ресурсів.* Даний принцип доповнює вимоги інших принципів у частині жорсткого контролю за цільовим характером використання інвестиційних ресурсів. Саме цільовий характер використання є основною умовою цілісності ресурсів і роботоздатності регіонального інвестиційного механізму.

*Недоторканість інвестиційних ресурсів підприємств регіонів України для конфіскаційних процедур.* Даний принцип означає, що інвестиційні нагромад-

ження підприємства, які одержали в тій або іншій формі гарантії держави, регіональних органів управління щодо їх збереженості, не можуть конфісковуватися навіть у випадку наявності бюджетної заборгованості підприємства перед банками й іншими фінансовими установами. Тільки у випадку повного банкрутства підприємства інвестиційні нагромадження можуть направлятися на погашення кредиторської заборгованості. При цьому їх доцільно було б використовувати на погашення кредиторської заборгованості перед підприємствами, що понесли витрати на виконання замовлень з інвестиційного проекту, під який нагромаджувалися й резервувалися інвестиційні ресурси. Такий підхід знизив би ризик економічних втрат при участі у виконанні інвестиційного проекту, підвищив би інвестиційну активність промислових підприємств різних регіонів України.

*Збалансованість інтересів підприємства, держави, регіону у використанні інвестиційних ресурсів* на основі поліпшення обрунтованості, інформаційної та правової забезпеченості інвестиційних проектів. Особливість даного принципу полягає в тому, що використання інвестиційних нагромаджень підприємства в загальнодержавних регіональних інвестиційних програмах повинне бути взаємовигідним як власнику інвестиційних ресурсів підприємства, регіону, так і державі. Вигода підприємства визначається доходами, які воно одержує за своїми інвестиційними ресурсами та їх захистом від інфляції. Оцінка вигоди регіону та держави здійснюється за складнішою схемою і повинна враховувати як прямі доходи від інвестиційних програм, так і мультиефект для макроекономічного господарського комплексу від реалізації інвестиційних проектів підприємства.

Загальний принцип державного впливу на регіональний інвестиційний розвиток повинен виходити з того, що регіону надаються права для самостійного вирішення проблем, які не торкаються загальнодержавних інтересів і не потребують фінансування з державного бюджету. Тобто мається на увазі визнання відносин самостійності регіонів у вирішенні економічних, соціальних, екологічних завдань при одночасній значній допомозі з боку держави. У зв'язку з цим виникає потреба в створенні нової системи оцінки фінансових можливостей і потреб регіонів.

Саме тому, досліджуючи процеси економічного стимулювання розвитку регіонів, слід зупинитись на питаннях бюджету та бюджетно-податкової політики. Ступінь їх впливу на розвиток економіки прийнято вимірювати показниками питомої ваги державних прибутків і витрат у внутрішньому валовому продукті (ВВП). Чим вони більші, тим сильніший (за всіх інших рівних умов) вплив державних органів на господарські процеси.

Слід враховувати, що всі податки в кінцевому підсумку сплачують громадяни, тому такий перерозподіл через бюджетно-податкову систему ВВП — важкий тягар, який послаблює стимули до праці, примушує шукати шляхи приховування прибутків і зумовлює інші негативні явища.

У результаті становища, зазначеного в попередньому принципі, склалась суперечлива ситуація. Уряду необхідно більше коштів для виведення країни з кризи, а взяти їх ніде, оскільки податковий тягар на платників уже й так великий. Тому платникам податків необхідно створити умови для зменшення даного тягара. З цією метою слід забезпечити стабільність і простоту податкової системи, витримуючи класичний, сформульований ще Адамом Смітом принцип визначеності податкових зобов'язань, відповідно до якого термін виплати, спосіб і сума платежу повинні бути ясними й визначеними для платника та іншої особи. Тому насамперед потрібно спростити бухгалтерські правила

розрахунку податкових зобов'язань та повністю перейти на нову систему національного рахівництва (СНР). На жаль, податкове законодавство, прийняте в 1997 р. (закони України «Про податок на прибуток підприємств» і «Про податок на додану вартість»), виявилось в цьому відношенні невдалим. Підприємства змушені вести подвійну бухгалтерію — окремо податкову й окремо фінансову, а в межах першої ще вести окремий облік одних і тих же витрат, обчислення різних податків.

За таких умов правильно визначити податкові зобов'язання практично неможливо. Тому платники податків стають без вини винними, а будь-які перевіряючі обов'язково знайдуть порушення, що може призвести не тільки до фінансових санкцій, а й до порушення кримінальних справ. Для виправлення становища необхідно терміново відкоригувати податкове законодавство, випробувати його на окремих об'єктах, регіонах і, тільки одержавши позитивні результати, ввести його в дію, оголосивши мораторій на всілякі подальші принципові зміни.

Щодо прибутків регіональних бюджетів, то нині вони становлять більшу частину фінансових ресурсів, які виділяються вищою владою в порядку перерозподілу частини загальнодержавних податків і зборів. При цьому органи місцевого самоврядування, як правило, до регулювання даного процесу не допускаються і не можуть знати заздалегідь, які кошти і з яких джерел вони отримуватимуть у наступному фінансовому році. Щодо власних прибутків, то вони становлять незначну частину загальної суми фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Така «перекинута піраміда» прибутків створює основу для перманентних міжбюджетних конфліктів і перешкоджає раціональному використанню податкових надходжень та породжує елементи корупції. Тому у вирішенні питань соціально-економічного розвитку регіонів особливо актуального значення набуває визначення принципу формування місцевих бюджетів або принципу фінансової децентралізації цих територій (джерела надходження коштів і пріоритетів витрат на вирішення соціально-економічних та екологічних проблем, тобто йдеться про передачу фінансової влади від центральних органів управління до регіональних).

Відрахування в місцеві бюджети здійснюються від податку на додану вартість, від податку на доходи, від акцизного збору. Склад і розміри загальнодержавних податків, зборів і платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів, визначаються відповідно до соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території і стану місцевих джерел доходів.

На жаль, законодавство України передбачає витратний підхід до формування місцевих бюджетів: витрати місцевого бюджету визначаються сукупними бюджетними доходами на даній території, а доходи місцевих бюджетів — вищестоящими органами управління залежно від передбачуваної суми витрат. Крім того, соціально-економічні нормативи не стабільні, а Верховна Рада України щороку затверджує величину місцевих бюджетів.

На нашу думку, можна запропонувати наступні напрями вирішення проблеми фінансової децентралізації:

— зацікавленість органів влади у стягненні податків. Досвід, набутий у 1998 р. в Україні, свідчить, що з набуттям областями права збирати податок з прибутку наповненість бюджету з цього податку зросла, оскільки в них з'явився стимул контролювати прибутковість підприємств і збирати податок, і навпаки, коли податок на додану вартість повністю концентрується в



центрі, план його збирання не виконується. Очевидно, одним з таких напрямів стає концентрація частини податку на додану вартість на рівні областей, що підвищує дієвість контролю за його збором;

— розширення бази місцевих податків. Для цього необхідно надати право місцевим органам влади встановлювати податок з продажу. Як і податок на додану вартість він дозволить враховувати попит на місцевому ринку і концентрувати частину прибутку, який отримують у торгівлі від реалізації товарів. Якщо ціни відомі, то виходячи із ситуації, що склалась на місцевому ринку, місцеві органи влади можуть концентрувати фінансові ресурси для вирішення місцевих проблем у розмірі 1 % встановленого податку з продажу. Це можна поширити і на окремі види акцизів;

— стабільність нормативів на декілька років. Якщо податок з прибутку концентруватиметься в обласному бюджеті, то нормативи не повинні змінюватися 3—5 років;

— прозорість формування й розподілу бюджетних вирівнювань, які являють собою частину засобів, що збираються й концентруються на тому чи іншому рівні управління з метою перерозподілу між територіальними громадами, районами, містами чи областями. Однак при цьому правила гри не встановлені і не контролюються на нижньому рівні управління.

Крім фінансових питань, розглянутих вище, принциповим є участь регіональних органів влади в управлінні державною власністю. Якщо регіони чи регіональна влада усунені чи недостатньо наділені повноваженнями в управлінні власністю, то це призводить до розкрадання, неправильної приватизації, неефективного управління власністю та нецільового використання інвестиційних ресурсів.

На нашу думку, участь регіонів в управлінні об'єктами власності має ґрунтуватися на таких принципах. По-перше, вони повинні мати право призначати керівників холдингових компаній і підприємств, контрольні пакети яких належать державі. При нехтуванні думки місцевих владних структур щодо призначення керівників можуть допускатись зловживання, не забезпечуватиметься належна ефективність функціонування цих підприємств.

По-друге, після приватизації підприємств за державою залишається значна частка їх майна. Однак нині більшість таких підприємств взагалі не контролюються з боку держави. Отже, виникає необхідність делегування повноважень, які належали державі, місцевим органам влади, тим більше, що велика частка державної власності не дає надходжень у бюджет. Вирішенням питань державних та акціонованих підприємств міністерства й відомства по суті не займаються.

Підвищення ефективності фінансово-економічної діяльності ряду державних підприємств та підприємств з державною часткою майна може бути забезпечене передачею функцій управління державним майном з центрального рівня на регіональний. Крім того, в промисловості слід активізувати роботу, спрямовану на реприватизацію тих акціонерних товариств, в яких інвестори не виконали своїх інвестиційних зобов'язань або неефективно управляють придбаним майном, що призвело до неефективної роботи підприємств.

І навпаки, для стимулювання інвесторів, що сприяли ефективній роботі підприємств, національним агентствам України з управління державними корпоративними правами доцільно передати на певний період функції щодо управління державною часткою, а в подальшому передбачити викуп державної частки майна цими інвесторами.

Для економічно незалежних підприємницьких структур необхідне координування діяльності, врахування їх впливу на навколишнє середовище, раціонально допустиме усунення перешкод організаційно-технічного характеру на місцевому рівні на початковому етапі діяльності, певне випередження темпів реформування у сфері інвестиційної діяльності порівняно з іншими сферами.

*Довгострокова орієнтація планових завдань і заходів* у поєднанні з конкретним планом дій щодо зменшення інвестиційних ризиків та відновлення довіри інвесторів до потенційних партнерів та органів влади, тобто створення сприятливого клімату для іноземних інвесторів у країні та її регіонах.

*Принцип придбання різноманітних прав.* Нині в Україні дуже обмежена кількість способів і шляхів залучення іноземних інвестицій. Домінуючим є створення нових підприємств з іноземними інвестиціями. Практично не використовується такий канал залучення іноземних інвестицій, як придбання різноманітних прав. Іноземні інвестори не можуть рівноправно з українськими брати участі у приватизації.

*Принцип ініціативності місцевої (регіональної) влади.* Саме на регіональному рівні слід створити режим сприяння вирішенню ключових питань на основі детального аналізу й визначення пріоритетності економічних проблем регіону, зокрема у сфері структурної перебудови; сформувавши ринкове середовище та активніше реалізовувати організаційні та мобілізаційні функції, пов'язані з використанням регіональних ресурсів та активізацією трудової активності населення на основі оптимізації як економічних міжгалузевих, так і галузевих зв'язків з метою запобігання таким негативним явищам, як зростання безробіття, диференціація в доходах різних верств населення та в рівнях розвитку окремих галузей, нестабільність виробництва; надання допомоги регіональною та місцевою владою зустрічним процесам пошуку інвесторів та об'єктів інвестування, створення системи регіональних інвестиційних центрів у складі регіональних центрів розвитку; підтримка регіональними владними структурами середнього та малого бізнесу, зокрема для створення так званого «середнього» класу суспільства як гаранта його соціально-політичної стабільності, гнучкого впровадження досягнень науково-технічного прогресу.

*Створення «інвестиційного» (відокремленого від поточного) бюджету країни та її регіонів.* На нашу думку, консолідація в «другому» бюджеті державних ресурсів виключно інвестиційного призначення дозволить не тільки подолати негативну практику постійного недофінансування інвестиційної частини бюджету, а й забезпечити (на основі значного мультиплікативного ефекту) багаторазове збільшення масштабів щодо залучення в господарський обіг капіталів приватних інвесторів для реалізації ефективних проектів.

Як свідчить досвід Японії, з 1953 р. тут щорічно розробляється автономна стосовно державного бюджету програма інвестицій і позик. «Другий бюджет» країни є потужним важелем економічного зростання та інвестування виробництва. При цьому реальне значення позик (кредитів), що виділяються з нього, полягає не тільки в них самих, а й у певному мультиплікативному ефекті. До того ж компанії, інвестиційні проекти яких кредитуються з коштів «другого бюджету», по суті одержують державне схвалення своєї діяльності, що значною мірою підвищує конкурентоспроможність, сприяє залученню комерційних кредитів [8, с. 90].

Ідея «другого» (інвестиційного) бюджету країни вже набула в Україні та інших державах з перехідною економікою деякого розвитку і втілення у вигляді таких інструментів державного інвестування, як «бюджет розвитку»,

конкурсне розміщення державних інвестицій і пов'язані з ним механізми надання гарантій.

Для «бюджету розвитку» підготовлена певна правова база, але даний механізм державного інвестування так і не запрацював. Для того щоб «бюджет розвитку» став ефективним інструментом зростання інвестицій і виробництва, необхідно при його формуванні не допустити комплексу недоліків, властивих бюджетному плану країни, а саме:

- фінансову «малопотужність», тобто нездатність дати економіці суттєвого імпульсу зростання ділової та інвестиційної активності;
- залишкові методи формування;
- відсутність надійної ресурсно-фінансової бази поповнення його доходних і ув'язування видаткових статей з пріоритетами структурно-інвестиційної політики, що забезпечують економічне зростання;
- орієнтація в основному на цільові «пов'язані» кредити, які надають зарубіжні фірми і міжнародні організації (це більше допомагає іноземним, а не вітчизняним виробникам);
- консервація сформованої у попередні роки практики недофінансування проектів, що пройшли конкурсний відбір (це зменшує довіру приватних інвесторів до інвестиційних намірів держави);
- ненадійна схема надання державних інвестиційних гарантій.

Крім того, при підготовці та здійсненні «бюджету розвитку» необхідно дотримуватися певних підходів. На думку Л.Тарангула, насамперед потрібно розробити середньостроковий індикативний план, в якому визначити пріоритети економічного й науково-технічного розвитку країни, а також цільові інвестиційні програми переозброєння й підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, які сприятимуть реалізації індикативного плану [8, с. 91].

У свою чергу це має поєднуватися з розробкою середньострокових «бюджетів розвитку». Щорічне інвестиційне планування бюджету нездатне вирішувати завдання щодо зростання виробництва. Формувати реальну платформу інвестування антикризового розвитку регіонів країни в межах щорічного циклу бюджету планування неможливо через тривалість інвестиційних процесів.

На основі вищевикладеного у нас викристалізовується наступний принцип інвестиційної політики як у цілому в державі, так і в її регіонах, а саме: принцип середньострокового «бюджету розвитку», який у свою чергу дозволить:

- забезпечити спадкоємність у процесі річного перехідного фінансування інвестицій;
- відійти від негативного досвіду вирішення поточних тактичних завдань за рахунок інвестиційно стратегічних;
- націлити річні бюджети на вирішення середньо- і довгострокових завдань щодо зростання національної економіки.

Отже, одночасно необхідний жорсткий поділ поточного та інвестиційного бюджетів країни, а також законодавче закріплення середньострокових проектів і річних показників «бюджету розвитку» з наступними обов'язковими урядовими, регіональними звітами про їх виконання. Найважливішою умовою підвищення ролі «бюджету розвитку» у вирішенні завдань зростання виробництва є розширення його доходної частини. Якість джерела формування «бюджету розвитку» насамперед буде пов'язана з іноземними інвестиційни-

ми кредитами, із засобами джерел внутрішнього запозичення, із часткою коштів від приватизації тощо.

Усі вищенаведені принципи розвитку регіональної інвестиційної політики держави при комплексному їх використанні дозволять регіонам поліпшити свій та інвестиційний клімат у цілому в державі, вийти з економічної кризи та зайняти гідне місце серед інших розвинутих країн світу в умовах сучасної глобалізації.

### Список літератури

1. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000—2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік // Урядовий кур'єр. — 2000. — 28 січня (№ 16). — С. 4—11.
2. *Бойко Є. І., Войцехівський В. Б., Горин М. П., Коломийчук В. С.* Організаційно-економічне та фінансове забезпечення структурних реформувань промисловості регіону. — Тернопіль: Укрмедкнига, 2000. — 34 с.
3. *Долішній М. І., Мікловда В. П.* Передумови формування та реалізації регіональної політики // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Основи формування регіональної соціально-економічної політики (Щорічник наукових праць). — Вип. VIII. — Львів, 1999. — С. 5—19.
4. *Гладкий Ю. Н., Чистобаєв А. И.* Основы региональной политики: Учебник. — СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 1998. — 659 с.
5. *Губський Б. В.* Інвестиційні процеси в глобальному середовищі. — К.: Наук. думка, 1998.
6. *Поповкін В. А.* До концепції держаної регіональної економічної політики // Національний інститут стратегічних досліджень: Наукові доповіді. — К., 1995. — Вип. 37. — 64 с.
7. *Самець С. М.* Розвиток соціально-економічних методів регулювання інвестиційної діяльності: Автореф. дис. на здобуття вчен. ступеня д-ра екон. наук. — Львів, 1999. — 17 с.
8. *Тарангул Я.* Інвестиційний бюджет — важливий інструмент інвестування виробництва в Україні та її регіонах // Науковий вісник Українського фінансово-економічного інституту. Збірник наукових праць УФЕІ. — 1999. — № 3 (6). — С. 89—92.
9. Проблеми раціонального використання соціально-економічного та природно-ресурсного потенціалу регіону // Збірник наукових праць серії «Фінансова політика та інвестиції». — Вип. V, № 3. — Луцький державний технічний університет, 1999. — С. 4—91.

## НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ, ЯКІ НАДАЮТЬ ДОПОМОГУ БІЖЕНЦЯМ

**В. Новік,**

*кандидат наук з державного управління, начальник управління у справах національностей та міграції Київської міської держадміністрації*

**С**учасна історична ситуація характеризується значними соціально-економічними та політичними змінами, які стають причинами переселень великої кількості людей різних націй і переконань, змушують їх залишати свою Батьківщину. У 90-х роках ХХ ст. Україна вперше за всю свою історію зіткнулася з новою проблемою — масовим в'їздом на її територію громадян інших держав. Нині імміграція перетворилася на суттєвий чинник, який значною мірою впливає на соціально-економічне й політичне становище країни. Знаходження України в центрі Європи, на перехресті шляхів між Сходом і Заходом, Півднем і Північчю, Євразійським і Африканським континентами, поглиблення її участі в міжнародному поділі праці дають підстави вважати, що імміграційні процеси для України не є тимчасовими. В передбачуваній перспек-