

УДК 35.353.2

Т. О. Торгалo,

*аспірант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

**МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ США:
УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Узагальнено досвід США щодо формування та реалізації проектів регіонального розвитку. Виявлено особливості проектної діяльності регіонального розвитку. Означено механізми формування та реалізації проектів та обґрунтовано необхідність державного управління проектами.

Ключові слова: проекти регіонального розвитку, механізми формування та реалізації проектів, державне управління регіональним розвитком, регіональний розвиток.

T. O. Torgalo,

*Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

**MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL
DEVELOPMENT PROJECTS IN THE UNITED STATES: LESSONS FOR UKRAINE**

The article summarizes the United States experience in developing and implementing regional development projects. The features of the design of regional development. Determined basic mechanisms of formation and implementation of public necessity and project management.

Key words: regional development projects, mechanisms of formation and implementation, governance of regional development, regional development.

Для забезпечення сталого регіонального розвитку України, активізації економічного, соціального й ресурсного потенціалу регіонів, формування ефективної моделі регіонального управління необхідно вибудовувати новітні підходи до формування не лише стратегій розвитку (країни чи окремих регіонів) а й механізми ефективної їх реалізації із застосуванням проектного підходу. Проблеми розвитку регіонів є надзвичайно актуальними для України, а відсутність аргументованої політики регіонального розвитку неодмінно спричинять зростання соціально-економічні диспропорції та напруженості у суспільстві [6].

Проблеми регіонального управління та регіонального розвитку досліджували у своїх працях вітчизняні науковці: В. Бакуменко, Ю. Білоконь, З. Варналій, В. Воротін, С. Газарян, З. Герасимчук, Т. Галушкіна, В. Керецман, І. Кресіна, В. Куйбіда, Е. Лібанова, Ю. Макагон, В. Мамонова, Н. Мікула, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук, Л. Чернюк та ін.

Ними напрацьовано вагомий теоретико-методологічний базис у сфері регіонального розвитку. Однак запропоновані підходи не повністю враховують

необхідність подальшого проектування регіонального розвитку, для чого необхідно визначитися з ефективними механізмами формування та реалізації проектів регіонального розвитку та окреслити межі державного управління у цих процесах.

Метою даної статті є визначення особливостей проектної діяльності щодо регіонального розвитку і механізмів формування та реалізації проектів, аналіз закордонного досвіду.

Регіональна політика різних країн світу будується на різноманітних підходах щодо управління соціально-економічним розвитком країни у регіональному вимірі та засобів її реалізації. Проектний підхід доволі часто використовують у розвинутих країнах світу особливо для реалізації стратегій та програм регіонального розвитку. У даному дослідженні проаналізовано досвід проектування регіонального розвитку Сполучених Штатів Америки.

Для більш глибокого дослідження проведемо ретроспективний аналіз становлення економіки США та особливо регіонального розвитку країни. М. Довбенко, аналізуючи кризові явища в економіці, визначає вплив держави на соціально-економічний розвиток країни, як суспільно орієнтований процес та результат такого впливу стимулює та проектує новий тип розвитку окремих регіонів та країни в цілому. Так, при пошуку шляхів виходу з тяжкої економічної кризи у 30-х рр. XX ст. керівництвом США в економіку вільного ринку було внесено механізм державного регулювання економіки. Держава взяла на себе функцію виробництва суспільних благ. В основу такої концепції було покладено ідей англійського економіста Джона Кейнса і, як наслідок, створення у США змішаної економічної системи. Необхідність у будівництві великих національних об'єктів інфраструктури, подолання безробіття, державна підтримка незахищених верств населення створило передумови для потужного регіонального розвитку [4].

Регіональний розвиток у штатах США на сучасному етапі здійснюється в тому числі за рахунок розміщення державних замовлень через систему укладання державних контрактів чи фінансування проектів під федеральні або місцеві програми розвитку (далі – ПР). Важливо підкреслити, що державні замовлення в США спрямовані не лише на забезпечення матеріально-технічного стану державних та муніципальних органів (регулюються Federal Acquisition Regulation – Федеральним зведенням правил здійснення закупівель товарів чи послуг), а й для реалізації державних та муніципальних програм розвитку. Такий механізм реалізації ПР дозволяє державі виступати замовником продукції національних галузей економіки і виробництва суспільних благ (продукцію для потреб національної оборони та безпеки, фінансування наукових фундаментальних та прикладних досліджень, надання послуг у соціальній сфері тощо).

Одними з головних замовників регіональних проектів у рамках федеральних та муніципальних програм є міністерства США – United States federal executive departments (федеральні виконавчі департаменти США) (рисунк).

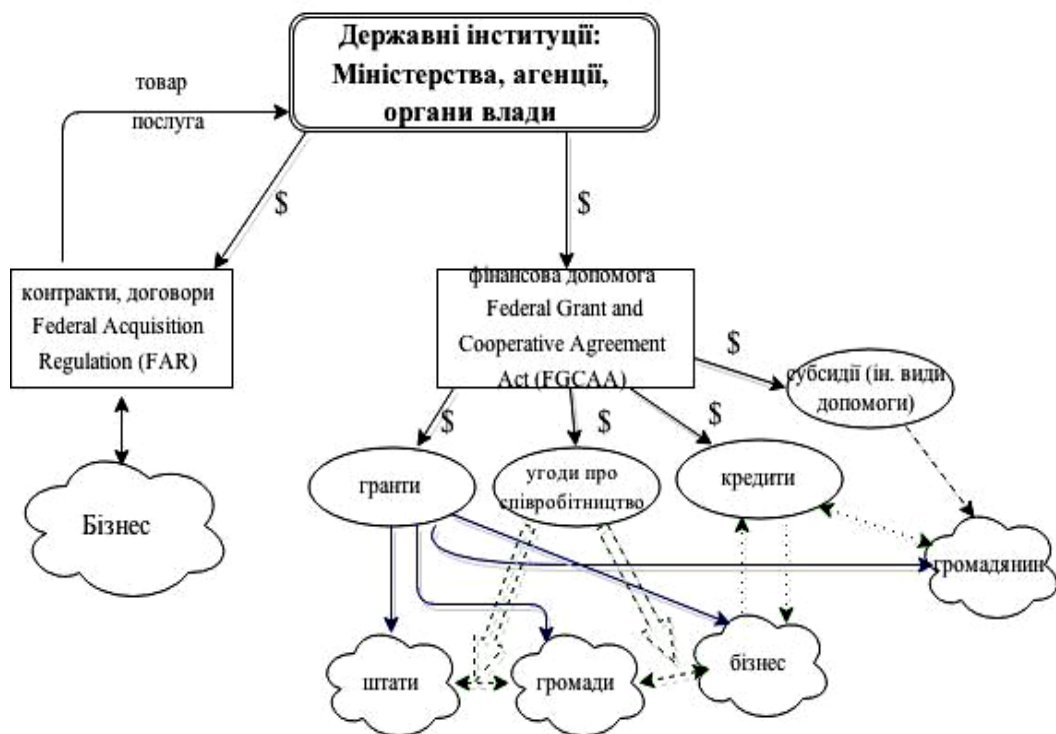


Рисунок. Американська модель здійснення державних замовлень

У ході дослідження виділено наступні закономірності у розподілі державних коштів на реалізацію проектів розвитку. На відміну від ЄС, де проекти регіонального розвитку спрямовуються на ліквідацію нерівності між різними регіонами Європейського Союзу та фінансуються через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) і Фонд згуртування (ФЗ) й зосереджують свої інвестиції на кількох пріоритетних напрямках за принципом “тематичної концентрації”, а саме: наукові дослідження та інновації; розвиток цифрових технологій та комунікацій; підтримка малого і середнього бізнесу; енергозберігаючі технології (зелена економіка) [2], кожне Міністерство США надає фінансову допомогу (гранти, договори співпраці, кредити, субсидії), які впливають не лише на рівень життя населення, а й на підвищення конкурентоспроможності у виробничих та не виробничих сферах господарства США.

Вищезазначену закономірність можна звести до принципу “розпорошення” фінансових ресурсів на задоволення потреб, які впливають на регіональний розвиток, а не зведення до вузько направлених програм та проектів з регіонального розвитку й закріплення для їх реалізації конкретних державних інституцій.

Розглянемо програми та проекти, які впливають на регіональний розвиток і фінансуються міністерствами США [7]:

1. Міністерство сільського господарства США (Department of Agriculture, USDA): програма допомоги сільським громадам, яка призначена для надання

кредитів для фінансування та покриття витрат на будівництво, благоустрій; фінансова допомога за збитки спричинені стихійними лихами; програми страхування рослинництва та тваринництва; екологічні програми (поглинання вуглецю, якість води тощо); програми збереження та консервації земель, води, ґрунту та інших природних ресурсів; програми з профілактики лісових пожеж (за участі лісової служби у складі Міністерства); програми та гранди у сфері сільськогосподарських та екологічних досліджень; програми допомоги з експорту сільськогосподарської продукції.

2. Міністерство торгівлі США (Department of Commerce, DOC) відповідно до затвердженого стратегічного плану “America is open for business. Strategic plan. 2014 – 2018” планує реалізувати ініціативи та надати фінансову допомогу в таких напрямках: торгівля та інвестицій (розширення американської економіки за рахунок збільшення експорту, прямих іноземних інвестицій та збільшення робочих місць); інновації (сприяння у проектах з вдосконалення та підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності, підтримка малого та середнього бізнесу); національні телекомунікації та зв'язок (розвиток інформаційних та телекомунікаційних технологій); навколишнє природне середовище (надання щоденної інформації про зміни у навколишньому природному середовищі, кліматі, екосистемах та погоді); експлуатаційні переваги, стандарти та технології (забезпечення технологічного економічного зросту економіки за рахунок прискорення комерціалізації нових технологій у промисловості).

3. Міністерство оборони США (Department of Defense, DOD) фінансує контракти на суму 6,5 млрд дол. і вище для проведення досліджень та дослідно-конструкторських робіт у галузі оборони.

4. Міністерство освіти США (Department of Education, ED) фінансує гранди, стипендії, кредити на оплату навчання (відповідно до 10-ї поправки Конституції США політика в галузі освіти визначається на рівні штатів та місцевих громад).

5. Міністерство енергетики США (Department of Energy, DOE) не лише фінансує, а й здійснює державні інвестиції у 17 національних науково-дослідних лабораторій, які працюють у різноманітних сферах наукових досліджень. Особлива увага приділяється передовим науковим дослідженням у галузі фундаментальних і прикладних наук, проривним технологіям та проектам, які можливо швидко запровадити у виробничих і не виробничих сферах господарства США.

6. Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб США (Department of Health and Human Services, HHS): бюджет Міністерства має майже чверть усіх державних витрат та керує більшістю грантів і проектів, ніж інші міністерства разом. Відповідно до “Strategic Plan FY 2014 – 2018” Міністерство фінансує проекти, надає гранти та здійснює інвестиції в освіту та підтримку працівників охорони здоров'я, інноваційні біомедичні дослідження, у безпеку лікарських засобів та продуктів харчування, служби з охорони психічного здоров'я, забезпечення більш доступного медичного забезпечення (страхування) для американських індіанців та корінних жителів Аляски, програми раннього дитинства, соціальних послуг для уразливих верст населення.

7. Міністерство внутрішньої безпеки США (Department of Homeland Security, DHS) фінансує проекти та укладає контракти для проведення досліджень і

дослідно-конструкторських робіт у галузі безпеки, охорони кордонів, боротьбі з кібер-злочинністю та тероризмом.

8. Міністерство житлового та міського розвитку США (Department of Housing and Urban Development, HUD) надає федеральні ресурси та здійснює фінансування (штатів, органів місцевого самоврядування, а також некомерційних організацій) широкого спектру заходів, спрямованих на забезпечення економічного розвитку, включаючи проекти з розбудови громадських об'єктів інфраструктури, доступного житла, кредитування малого та середнього бізнесу. Для реалізації програм економічного розвитку HUD разом з іншими Міністерствами та державними інституціями фінансують такі проекти: розвиток сільських районів; розвиток економіки міст що потребують реконструкції покинутих чи зупинених промислових об'єктів обтяжених реальним або потенційним забрудненням довкілля; відновлення постраждалих районів від стихійних лих, особливо в районах з низьким рівнем доходу; розвиток малих громад (міст, селищ) чисельність яких складає не більше 20 000 осіб; сільський інноваційний фонд (створення нових робочих місць; інвестиції в людський капітал за допомогою професійної підготовки і освіти, розширення пропозиції доступного житла з доступом до центрів зайнятості або транспорту).

9. Міністерство юстиції США (Department of Justice, DOJ) здійснює фінансування проектів: з проведення досліджень у сфері підтримки правоохоронних органів; покращення системи кримінального судочинства; освіти та технічної допомоги федеральних та муніципальних правоохоронних органів.

10. Міністерство внутрішніх справ США (Department of the Interior, DOI) інвестує у проекти діяльності науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на вивчення геологічних структур, корисних копалин, водних ресурсів держави, меліоративних заходів. Окремо DOI займається підтримкою індіанців і корінних народностей Аляски, зокрема фінансує проекти з реконструкції об'єктів інфраструктури, будівництва соціальних об'єктів, зі створення нових робочих місць, освіти у галузі управління та розвитку поновлювальної енергетики. Проекти охоплюють широке коло питань, які стосуються ефективного використання та охорони природних ресурсів держави.

11. Міністерство фінансів США (Department of the Treasury) відповідно до Закону “Державної ініціативи кредитування малого бізнесу” від 27 вересня 2010 р. (PUBLIC LAW 111-240 – SEPT. 27, 2010 TITLE III-STATE SMALL BUSINESS CREDIT INITIATIVE) [3] здійснює фінансування державних програм, які підтримують кредитування малого бізнесу у розмірі 1,5 млрд дол. США. Так, будуть використовуватися федеральні кошти для програм підтримки залогов, програм доступу до капіталовкладень, програм кредитних гарантів та ін.

12. Міністерство транспорту США (Department of Transportation, DOT) фінансує проекти розвитку інфраструктури (TIGER дискреційних грантів), що дає можливість інвестувати в капітальне будівництво чи реконструкцію автомобільних і залізничних шляхів, екологічно чистого транспорту, портів, аеродромів, вокзалів. Програма TIGER – The Transportation Investment Generating Economic Recovery (забезпечення інвестицій економічного відновлення перевезень) інвестує у проекти, які в подальшому відповідатимуть критеріям безпеки, економічної

конкурентоспроможності, забезпечення екологічної стабільності, благоустрою, надійності роботи. Проекти фінансуються за наступними схемами: повністю за рахунок федеральних коштів; федеральні кошти та кошти штатів (громад), федеральні кошти, кошти штатів (громад) та бізнес суспільства. Також існує державна програма кредитування щодо поліпшення перевезення TIFIA (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act), яка забезпечує кредитну допомогу проєктів з модернізації транспортної інфраструктури регіонального та національного значення.

13. Міністерство у справах ветеранів США (Department of Veterans Affairs, VA), Державний департамент США (Department of State, DOS) та Міністерство труда США (Department of Labor, DOL) здійснює фінансування контрактів для забезпечення матеріально-технічного стану Міністерства.

Аналіз вищезазначених міністерств свідчить про те, що у країні не існує окремо визначеного поняття “проєкти регіонального розвитку” та не створено нормативно-правових актів які затверджують державної стратегії регіонального розвитку. Але фінансова допомога (гранти, кредити, договори про співробітництво, субсидії), яку надають міністерства, можна віднести до “проєктів регіонального розвитку”, тому що вони спрямовані на реалізацію конкретних заходів, націлених на досягнення цілей програм економічного та соціального розвитку регіону (штату, міста, громади) з визначенням конкретних термінів виконання, залучених ресурсів та виконавців.

Організаційно-правовий механізм формування та реалізації проєктів регіонального розвитку США складається з нормативно-правових актів регламентуючих перелік заходів, принципи, суб’єкти та об’єкти державного фінансування. Так, з обранням нового президента США оголошується “новий курс” розвитку країни з чітко означеними стратегічними цілями. Міністерства, у свою чергу, корегують свою діяльність та розробляють програми з реалізації зазначених цілей. Так, провівши аналіз, встановлено, що лише 4 з 13 міністерств мають розроблені стратегії своєї діяльності. Система державного фінансування галузей, за які відповідають міністерства, заснована на принципах проєктного підходу через надання фінансової допомоги (грантів, угод про співробітництво, кредитів та субсидій).

Так, федеральним Законом “Про гранти та угоди про співробітництво” від 1977 р., який розміщено в ст. 31 розд. 6304 Зводу законів США (the Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977 (FGCAA) as incorporated in Title 31 Section 6304 of the U.S. Code) [1], встановлено чітку відмінність між придбанням товарів та послуг (через складання договорів і контрактів) та надання фінансової допомоги (грантів, угод про співробітництво, кредитів та субсидій). Таким чином, для забезпечення матеріально-технічних потреб державних інституцій впроваджено федеральну контрактну систему, що регулюється Федеральним зведенням правил здійснення закупівель товарів та послуг (Federal Acquisition Regulation The Federal Acquisition is contained within Chapter 1 of Title 48 of the Code of Federal Regulations (FAR) та не є предметом даного дослідження. Саме надання фінансової допомоги через такі інструменти, як гранти, угоди про співробітництво, кредити та субсидії держава здійснює фінансування “проєктів регіонального

розвитку” (проектів щодо зменшення соціально-економічних диспропорцій серед штатів та підвищення якості життя населення США через виробництво суспільних благ). Так, відповідно до FGCAA законодавчо закріплено:

- поняття надавачів та бенефіціарів фінансової допомоги, таких як: виконавчий орган (державні органи влади крім державно-приватних корпорації змішаного типу власності); місцевого самоврядування (блок уряду в штаті, місцевих органів влади, спеціальних районів, внутрішньодержавних районів, рад урядів, груп організацій та представництв, міждержавні організації, або інші інституції органів місцевого самоврядування); інших отримувачів (особи або одержувачі, крім державних або місцевих органів влади);

- типи фінансової допомоги, такі як гранти, угоди про співробітництво, субсидії, кредити, поруки за кредитом, страхування;

- правила надання грантів та угод про співробітництво у галузі наукових досліджень (фундаментальних та прикладних);

- правила міжурядового співробітництва (надання фінансової допомоги урядом Сполучених Штатів через гранти або договірні механізми включаючи програми технічної допомоги у галузі ефективного використання людських та природних ресурсів та земель, забезпечення функціонування громадських будівель і споруд у тому числі транспортної інфраструктури, реалізації довгострокових програм та планів розвитку органів місцевого самоврядування).

Для забезпечення прозорості та відкритості механізму надання державної фінансової допомоги створено он-лайн-додаток федерального уряду Grants.gov – єдиний портал, де представлено понад 100 грантових програм (та інших видів фінансової допомоги), запропонованих 26 федеральними агентствами (державними інституціями), що надають гранти. За допомогою Grants.gov бенефіціари можуть знайти необхідні види фінансової допомоги, подати заявку та стежити за прийняттям рішення щодо надання допомоги. У деяких випадках надання допомоги можливо лише через застосування даного порталу та відповідної реєстрації [5].

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що американська модель надання фінансової допомоги, яка безпосередньо впливає на регіональний розвиток, ґрунтується на “принципі розпорошення” фінансових ресурсів для реалізації регіональних програм та проектів. Такий підхід до мінімізації диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів забезпечує високу ефективність по країні в цілому й дає відчутний результат, який впливає не лише на рівень життя населення, а й на підвищення конкурентоспроможності у виробничих та не виробничих сферах господарства США. Державні інституції надають фінансову допомогу як кожна окремо, так і разом співфінансують окремі об’єкти. Так, Міністерство фінансів США виступає у ролі спільного учасника фінансування проектів й зацікавлене у розвитку різних галузей економіки США та збільшенні кількості платників податків до державного бюджету. Таким чином, практика свідчить, що державні інституції США виступають головною рушійною силою соціально-економічного розвитку як на загальнодержавному, так і регіональному рівні окремих штатів.

Перспективи подальших досліджень визначаються зазначеними проблемами й передбачають створення більш ефективного організаційно-правового механізму

вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень щодо проектів регіонального розвитку.

Література:

1. CHAPTER 63—USING PROCUREMENT CONTRACTS AND GRANT AND COOPERATIVE AGREEMENTS, TITLE 31-MONEY AND FINANCE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2011/october/uscode-2010-title31-subtitlevchap63.pdf>.
2. European Structural and Investment Funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_en.cfm.
3. STATE SMALL BUSINESS CREDIT INITIATIVE, PUBLIC LAW 111-240 – SEPT. 27, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov/resource-center/sb-programs/Documents/SSBCI%20Title%20III%20-%20Public%20Law.pdf>.
4. Довбенко М. В. Криза економіки – не криза науки : монографія / М. В. Довбенко ; – К. : ВЦ “Академія”, 2009. – 304 с.
5. Єдиний портал програм фінансової допомоги США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grants.gov>.
6. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку : аналіт. доповідь / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2013. – 88 с.
7. Офіційні інтернет-представництва міністерств США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usda.gov>; <http://www.commerce.gov>; <http://www.defense.gov>; <http://www.ed.gov>; <http://www.energy.gov>; <http://www.hhs.gov>; <http://www.dhs.gov>; <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD>; <http://www.justice.gov>; <http://www.dol.gov>; <http://www.state.gov>; www.doi.gov; <http://www.treasury.gov/Pages/default.aspx>; <http://www.dot.gov>; <http://www.va.gov>.

Надійшла до редколегії 08.04.2015 р.