

УДК 332.146.2

В.В. Соляр*Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди***ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В РЕГІОНАХ КРАЇНИ**

Стаття присвячена питанням організаційного забезпечення державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури та добору відповідних інструментів стимулювання впровадження інфраструктурних проектів та прискорення економічного розвитку регіонів у цілому.

Ключові слова: державна підтримка, соціальна інфраструктура, програмно-цільовий метод, трансферти, субсидії, дотації, податкові пільги, пільгові кредити, технопарки, технополіси, приватні інвестиції, концесія.

Статья посвящена вопросам организационного обеспечения государственной поддержки развития социальной инфраструктуры и выбора соответствующих инструментов стимулирования внедрения инфраструктурных проектов, а также ускорения экономического развития регионов в целом.

Ключевые слова: государственная поддержка, социальная инфраструктура, программно-целевой метод, трансферты, субсидии, дотации, налоговые льготы, льготные кредиты, технопарки, технополисы, частные инвестиции, концессия.

The article is devoted to issues of organizational provision of state support of the social infrastructure development and selection of appropriate tools to promote the implementation of infrastructure projects, as well as accelerating of the economic development of regions as a whole.

Key words: state support, social infrastructure, software-target method, transfers, subsidies, grants, tax incentives, preferential loans, technoparks, technopolise, private investments, concession.

В умовах нестабільного стану національної економічної системи суттєвою перешкодою для розвитку соціальної інфраструктури стає відсутність ефективного механізму її державної підтримки. Державна підтримка розвитку соціальної інфраструктури в регіонах країни має бути складовою частиною загальної системи державного регулювання регіональним соціально-економічним розвитком. Більше того, саме соціальна інфраструктура має знаходитися у сфері постійної уваги з боку держави, оскільки, як доведено західними вченими та практикою, соціальна інфраструктура недостатньо приваблива для приватних інвестицій.

В економічній літературі проблеми оцінки стану соціальної інфраструктури і її державної підтримки знайшли відображення у роботах М. Алімова, Ю. Бажала, В. Гейця, А. Гриценко та інших. Значний внесок у теоретичні і практичні дослідження впливу інфраструктури на стан економіки зробили такі учені, як Ф. Агійон, Д. Ашауер, Д. Біль, Дж. Ван Дайн, Е. Гремліч, Д. Каннінг, А. Маннел, Дж. Мілль, Е. Савас, А. Сміт, Дж. Стиглиц, Д. Хольцікин, Х. Хиршхаузен та інші. Незважаючи на значний досвід наукових досліджень, економісти до цих пір не прийшли до загального висновку щодо вибору інструментів механізму державної підтримки об'єктів соціальної інфраструктури регіонів та країн з перехідними економіками, що розвиваються.

Проведені дослідження [1] дозволяють ідентифікувати такі проблеми соціальної інфраструктури України, як занепад інфраструктурного комплексу, низький рівень забезпеченості населення соціальною інфраструктурою, невідповідний стан більшості об'єктів соціальної інфраструктури вимогам безпечного функціонування, високий рівень зносу фондів на підприємствах інфраструктурного комплексу. Для подолання цих проблем необхідно впроваджувати заходи зі стимулювання розвитку соціальної інфраструктури, обґрунтування яких є метою даної статті.

Механізм забезпечення державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури має базуватися на ефективному організаційному забезпеченні, яке передбачає законодавчу та програмно-цільову підтримку (рис. 1). Базуючись на програмно-цільовому підході, державна підтримка розвитку соціальної інфраструктури передбачає визначення проблем, які існують у сфері соціальної інфраструктури, побудову цілей і заходів з їх подолання та впровадження механізму реалізації цих заходів.



Рис. 1. Організаційна схема державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в регіонах країни

Досвід економічно розвинених країн світу свідчить, що програмно-цільовий підхід є ефективним інструментом державної підтримки та стимулювання будь-яких сфер і напрямів розвитку національного господарства. Програмно-цільовий підхід до планування й управління – це сукупність методів, за якими цілі плану узгоджуються з ресурсами в рамках певних програм. Цей підхід тісно пов'язаний з системним, оскільки передбачає формулювання цілей розвитку, їх подальшу деталізацію на підцілі та встановлення обсягу ресурсів, необхідного для узгодженої реалізації поставлених цілей. У класичному виді програмно-цільовий підхід використовує апарат теорії графів. Його особливістю є побудова двох графів — дерева цілей и дерева ресурсів. У результаті розрахунків виявляються ключові програми, на які необхідно спрямовувати найбільші сили та кошти. Оцінка та вибір можливих варіантів програм здійснюються за різними критеріями (мінімум витрат часу на реалізацію програми при фіксованих кінцевих показниках і т.д.) за допомогою спеціальних прийомів (програмних матриць тощо) [2].

Необхідно відзначити, що на даний час цей метод застосовують практично всі країни з розвинутою економічною системою. Більше того, країни ЄС «...надають фінансову допомогу іншим країнам саме у формі програм з метою створення умов

для визначення конкретних результатів» [3]. Західні фахівці вважають, що цей метод є точним і надійним.

Програмно-цільовому підходу притаманні і певні недоліки. Так він досі не має методичної завершеності, обмежений у застосуванні, бо використовується в основному для вдосконалення існуючих управлінських систем, є труднощі у застосуванні адекватних методик оцінки економічної ефективності програм.

Незважаючи на вказані недоліки, програмно-цільовий підхід є найбільш сприятливим для реалізації механізму державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в країні та її регіонах. Це підтверджується висловлюванням Р. Скуби, який наводить перелік умов, за яких доцільно застосовувати програмно-цільовий метод управління:

- наявність у системі складних пріоритетних проблем, що потребують невідкладного вирішення, комплексного підходу й узгодженості дій різних суб'єктів та рівнів управління в системі;

- об'єктивний функціональний характер цих проблем, що потребує координації зусиль і ресурсів з виходом за рамки існуючих відомчих структур та участі суб'єктів влади й управління більш високого рівня;

- існування реальної потреби у вирішенні даної проблеми й отриманні максимального корисного (оптимального) результату за відповідний проміжок часу;

- необхідність концентрації всіх ресурсів, потрібних для вирішення проблеми, їх розумного розподілення й використання в умовах фінансової нестабільності [4].

Порівняння цього переліку з умовами, що існують на даний час в Україні у галузі державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури, дозволяє зробити висновок про доцільність застосування програмно-цільового методу.

Інструменти державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури на основі програмно-цільового підходу можна розділити на такі групи:

- програмно-цільові, до яких належать державні цільові програми, спрямовані на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури; трансферти, субсидії та дотації, які надаються регіонам для стимулювання інфраструктурного розвитку;

- законодавчо-адміністративні, тобто закони, нормативно-правові акти та методичні рекомендації з розвитку соціальної інфраструктури;

- фіскально-кредитні – податкові пільги та пільгові кредити;

- інноваційно-організаційні – створення технопарків, технополісів, вільних економічних зон, урбанізованих територіальних систем та науково-виробничих кластерів;

- структурно-інституційні – збалансування галузевої структури економіки, стимулювання розвитку високих та ресурсозберігаючих технологій у сфері соціальної інфраструктури, вдосконалення інституційного забезпечення розвитку соціальної інфраструктури.

Інструменти державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури повинні використовуватись у якості стимулюючих засобів для впровадження інфраструктурних проектів та прискорення економічного розвитку регіонів.

Цільова фінансова допомога у вигляді цільових програм, субсидій, субвенцій, трансфертів та дотацій широко використовується у практиці різних країн світу. Так, у 1929–1933 рр. була здійснена розробка перших програм інфраструктурного забезпечення, зокрема будівництва житла, в рамках програм допомоги окремим старопромисловим і депресивним територіям у Великобританії та США. У післявоєнний період у Франції, Бельгії, ФРН та інших країнах зростає увага держави до стимулювання соціальної інфраструктури в рамках впровадження ефективної соціальної

політики. Починаючи з того періоду, в країнах ЄС реалізуються програми з будівництва соціального житла для бідних верств населення, реформування системи житлово-комунального господарства, медицини, освіти, надання соціальних послуг населенню тощо.

Субсидювання розвитку соціальної інфраструктури передбачає фінансування будівництва житла за рахунок випуску облігацій житлово-будівельних субсидій у багатьох країнах Європи [5].

Законодавчо-адміністративна державна допомога полягає у розробці спеціальної нормативно-законодавчої бази, основною метою якої є подолання депресивності територій та стимулювання соціально-економічного розвитку. Так, у Польщі розроблена національна стратегія регіонального розвитку, в рамках якої визначено п'ять ключових напрямів державної регіональної політики, першим з яких є розвиток та модернізація інфраструктури, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Фіскально-кредитна допомога базується на застосуванні низки економічних інструментів задля стимулювання розвитку соціальної інфраструктури. Наприклад, в Японії використовують такі інструменти:

- безпосередні стимули (податкові пільги й спеціальні норми амортизації) промисловим фірмам, що здійснюють інвестиції у депресивних територіях;
- позики державних фінансових закладів і виплати процентів за позиками місцевих органів влади;
- фінансування будівництва виробничої інфраструктури.

У Франції застосовуються позики громадських фондів, податкові пільги (звільнення від плати за патент, прискорена амортизація).

У Великобританії впроваджені:

- гранти у розмірі щорічної ренти для приватних осіб, що орендують будівлі промислового (або комерційного) призначення в депресивних територіях, розмір цих грантів може бути збільшено удвічі;
- гранти (до 12% кредиту) на виплату відсотків за будь-якою позикою, що надана малим підприємствам.

Інноваційно-організаційна підтримка розвитку соціальної інфраструктури полягає у створенні нових форм організації та функціонування продуктивних сил задля активізації соціально-економічного розвитку. У цій сфері класичним є приклад Силіконової долини – регіону в штаті Каліфорнія (США), де сконцентровані високотехнологічні підприємства з виробництва комп'ютерів та програмного забезпечення, мобільного зв'язку та біотехнологій, а також крупні університети й наукові центри.

Структурно-інституційні інструменти підтримки розвитку соціальної інфраструктури полягають у створенні передумов для збалансованого розвитку її об'єктів. Одним з таких інструментів виступає залучення приватних інвестицій у розвиток підприємств соціальної інфраструктури. В табл. 1 наведені передумови успішної участі приватного сектору в забезпеченні розвитку соціальної інфраструктури [5].

У табл. 1 представлені також вимоги, яких необхідно дотримуватися для покращення інвестиційної привабливості соціальної інфраструктури у приватному інвестуванні.

Застосування запропонованих інструментів державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури в країні та її регіонах передбачає три рівня: законодавчий, фінансовий та організаційний. Ефективність процесу розвитку соціальної інфраструктури досягається тільки за умови узгодження всіх трьох рівнів державної підтримки.

Таблиця 1. Передумови успішної участі приватного сектору в забезпеченні розвитку соціальної інфраструктури [5]

Вид участі	Тарифне регулювання	Обсяг необхідної інформації	Ступінь контролю держави	Потенційні вигоди від здійснення видів діяльності
Контракт на обслуговування	Тарифи можуть установлюватися як вище, так і нижче собівартості послуг у короткостроковому періоді	Наявність повної інформації не обов'язкова	Низький	Низькі
Контракт на управління	Тарифи мають покривати витрати на надання послуг, у короткостроковому періоді це не обов'язково	Необхідність достатньої інформації	Середній	Низькі
Оренда		Необхідність достатньої інформації	Низький	Середні
Будівництво – експлуатація – передача	Тарифи мають покривати витрати на надання послуг	Необхідність значного обсягу інформації	Високий ступінь контролю та здатність до регулювання	Середні
Концесія				Високі
Передача прав власності				Високі

На основі раніше обґрунтованих пріоритетних напрямів розвитку соціальної інфраструктури в Харківській області [6], узагальнено рекомендації з вибору інструментів державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури на прикладі Харківської області (табл. 2).

Таблиця 2. Вибір інструментів державної підтримки соціальної інфраструктури залежно від пріоритетних напрямів її розвитку (на прикладі Харківської області)

Пріоритетний напрям розвитку соціальної інфраструктури	Пріоритетний напрям регіонального розвитку згідно зі Стратегією сталого розвитку до 2020 р.	Пріоритетний інструмент державної підтримки	Рівень державної підтримки згідно з запропонованим механізмом
Діяльність транспорту та зв'язку	Комплексний розвиток інфраструктури регіону та проведення Євро-2012	Державні цільові програми, закони та нормативи, залучення приватних інвестицій	Законодавчий, фінансовий
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	Поліпшення якості житлових послуг та реформування кластеру підприємств житлово-комунального господарства; підвищення енергозабезпеченості та енергозбереження в економіці регіону	Державні цільові програми, закони та нормативи, методичні рекомендації, залучення приватних інвестицій, стимулювання розвитку енергозберігаючих технологій	Законодавчий, фінансовий
Освіта	Покращення демографічної ситуації та розвиток кластеру охорони здоров'я; формування інноваційних кластерів в економіці регіону	Державні цільові програми, закони та нормативи, вдосконалення інституційного забезпечення	Законодавчий, фінансовий, організаційний
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	Поліпшення якості житлових послуг та реформування кластеру підприємств житлово-комунального господарства; покращення демографічної ситуації та розвиток кластеру охорони здоров'я	Державні цільові програми, закони та нормативи, вдосконалення інституційного забезпечення	Законодавчий, фінансовий, організаційний

Як свідчить проведений аналіз, основним інструментом державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури виступають державні цільові програми. Для розвитку соціальної інфраструктури в Харківській області доцільно запровадити програми зі стимулювання розвитку транспортного комплексу, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та культури. Кожна з програм має містити чіткі завдання та заходи, реалізація яких дозволить досягати поставлених цілей.

Впровадження запропонованого організаційного механізму державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури дозволить підвищити ефективність вибору пріоритетних напрямів розвитку, розробки й впровадження заходів, спрямованих на стимулювання цих напрямів та вибір адекватних інструментів державної підтримки процесу розвитку соціальної інфраструктури в регіонах країни. У підсумку, це сприятиме покращенню якості та зростанню ефективності державного управління розвитком об'єктів соціальної інфраструктури на регіональному рівні.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Беликова Н.В. Оценка степени обеспеченности населения объектами инфраструктурного комплекса / Н.В. Беликова, В.В. Соляр // Бизнес Информ. – 2009. – № 12(2). – С. 112–116.
2. Азаров М.Я. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, О.І. Амоша. – Т.4. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.
3. Кизим Н.А. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны: монография / Н.А. Кизим, В.В. Узунов. – Х.: ИНЖЭК, 2007. – 204 с.
4. Скуба Р.В. Программно-целевое управление развитием инфраструктуры хозяйствующих субъектов [Электронный ресурс] / Р.В. Скуба // ВлГУ. – Режим доступа: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=269>
5. Шевчук О.І. Регіональна політика житлового будівництва: напрямки удосконалення / О.І. Шевчук. – Ужгород: Ліга-Прес, 2010. – 211 с.
6. Беликова Н.В. Государственное регулирование развития социальной инфраструктуры и ее регионов / Н.В. Беликова, В.В. Соляр // Бизнес Информ. – 2010. – №6. – С. 3–8.

Надійшла до редколегії 16.05.2011