

**Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний  
аграрно-економічний  
університет

**ДКС** Центр  
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

**Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2017**

УДК 351:332.1

*О. В. Балусва,*

*д. е. н., доцент, проректор з наукової роботи,  
Донецький державний університет управління, м. Маріуполь*

*О. С. Келембет,*

*старший викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту,  
Донецький державний університет управління, м. Маріуполь*

## **ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ ДЕОКУПОВАНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ**

*О. V. Balueva,*

*doctor of economics, associate Professor, vice-rector on scientific work  
Donetsk State University of Management, Mariupol, Ukraine*

*О. S. Kelembet,*

*senior lecturer of the finance, accounting & auditing department  
Donetsk State University of Management, Mariupol, Ukraine*

### **IMPLEMENTATION TOOLS OF THE STATE POLICY OF THE DEOCCUPATED AND CONFLICT-AFFECTED TERRITORIES RECOVERY AND REINTEGRATION**

*В статті розглянуті деякі негативні фактори, які впливають на процес формування державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій. Вказані обмеження, на які необхідно звертати увагу при формуванні державної політики. В дослідженні виділено типи інструментів, які слід використовувати при реалізації даної державної політики. Підкреслено, що державна політика відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій повинна спиратися на оцінку та прогнозування розвитку даних територій, її пріоритети та бути узгодженою із загальнодержавними, регіональними та місцевими пріоритетами розвитку. Для виконання цих умов в статті запропоновані заходи за такими напрямками: фінансово-економічного забезпечення, підвищення конкурентоспроможності та інноваційного розвитку територій, інституційного забезпечення, інтеграції регіонів. В статті проаналізовано фактори, які чинять певний вплив на розробку державної стратегії відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій, та елементи, які формують процес її розробки.*

*Some of the negative factors that influence the state policy of the deoccupied and conflict-affected territories recovery and reintegration formation process are considered in the article. The limitations, which should be taken into account when forming the state policy, are pointed out. Some types of tools that should be used in the implementation of the state policy are identified in the research. It was emphasized in the article that the state policy of the deoccupied and conflict-affected territories recovery and reintegration should be based on the*

*evaluation and forecasting of these territories development, its priorities and should be consistent with national, regional and local interests of development. To meet these conditions some measures in such areas as financial support, competitiveness and enhance innovative development of these territories, institutional support, integration of regions are proposed in the article Factors that influence the development of the deoccupied and conflict-affected territories recovery and reintegration strategy, and the elements that forming the process of its development are analyzed in the research.*

**Ключові слова:** державна політика, інструменти державної політики, реінтеграція, відновлення, постраждала від конфлікту територія.

**Keywords:** state policy, tools of the state policy, reintegration, recovery, conflict-affected territory.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Досягнення цілей державної політики з відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій потребує забезпечення її певними ресурсами, застосування сучасних механізмів, взаємоузгоджених між собою. Разом із тим, дослідження українських реалій у даній сфері свідчить про недостатнє застосування ефективних інструментів при реалізації державної політики в даному напрямі. Ситуація, що склалася, призводить до виникнення проблем теоретичного і прикладного характеру: теоретичні – полягають у тому, що не визначено цілу низку дефініцій понятійного апарату державної політики з відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій, а практичний аспект виявляється у складності визначення та опрацювання реальних механізмів формування та реалізації державної політики з відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій [6].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику розробки державної політики та інструментів її реалізації досліджували в своїх працях В.Б. Авер'янов, О.В.Бойко-Бойчук, О.Л. Валевський, Г.С.Одинцова, В.В. Тертичка, які вважають, що державна політика має включати три основні напрями:

- забезпечення конституційних прав громадян у всіх сферах суспільного життя;
- організацію надання послуг у сферах, які регламентовані державною політикою;
- проведення організаційних, фінансових, правових та інших заходів щодо впровадження та реалізації ефективної державної політики [1,6,7].

Масловська Л.Ц. у своїх працях розглядає синергетичний підхід як основу для формування ефективної державної та регіональної політики [4].

На думку О.І. Амоші необхідно застосовувати такі інструменти впровадження державної політики, які б дозволили сформуванню інноваційну модель розвитку України [5]. Тим не менш, у ході аналізу праць зазначених учених, які були присвячені вирішенню поставленого завдання, було з'ясовано, що накопичена теоретична база дослідження інструментів реалізації державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій не дозволяє досягнути їх багатогранність, надати повне та чітке їх розуміння, виробити єдину думку щодо вибору інструментарію реалізації даної державної політики, а це в свою чергу, задає проблематику подальших досліджень.

Саме тому **метою статті** є аналіз і формування набору інструментів необхідних для ефективної реалізації державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогодні процеси формування державної політики містять деякі вади, зокрема: невизначеність суб'єкта встановлення цілей, пріоритетів державної політики та безпосередніх її розробників; недосконалість механізму розробки державної політики та відсутність регулюючих органів і чітких контрольних дій її реалізації; неоднозначність підходів до визначення сутності державної політики в різних суспільних сферах (соціальної, економічної, екологічної); неузгодженість дій різних учасників процесу формування і реалізації державної політики.

Виходячи з цього, при формуванні державної політики слід орієнтуватись на такі обмеження: інструментарій розробки державної політики має оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві; фактологічна і методична основа розробки державної політики повинна мати комплексний характер і розглядати проблеми, вирішення яких потребує втручання держави у взаємозв'язку з іншими проблемами; проект державної політики має орієнтуватись на досягнення чітких результатів (переважна кількість зацікавлених у процесі розробки та реалізації політики мають отримати безперечні докази ефективності прийнятого варіанта політики); проект державної політики повинен користуватись довірою населення [2].

Виділення типів інструментів державної політики сприяє розумінню її суті та дає можливість визначити послідовність етапів її реалізації. Розрізняють чотири види основних інструментів: інформаційні, фінансові, владні і структурні. Проте, з практичної позиції при реалізації державної політики доцільно використовувати і такі інструменти:

- фінансове забезпечення - шляхом субсидій, дотацій і видатків можливе ефективне ресурсне регулювання локальних витрат;

- приватизація, збільшення приватного сектору, створення державно-приватних підприємств - доцільність такого інструменту полягає в ефективному використанні ресурсів приватного сектору для забезпечення потреб державного та взаємній користі;

- адміністративні методи - використовуються з метою створення рамкових обмежень при здійсненні державно-управлінських дій та для контролю їх результатів;

законодавчі норми - даний інструмент важливий з точки зору врядування оскільки має фундаментальний і визначальний характер, регулює соціальні взаємини та сприяє впровадженню державно-політичних рішень;

податковий інструмент - перерозподіляє ресурси через податкову систему, характеризує взаємовплив держави і суспільства [2].

Вибір інструментів державної політики безпосередньо пов'язаний з соціально-економічними, політичними, історичними, інформаційними, технічними тощо суспільними умовами, а також залежать від жорсткості державно-управлінських дій. Суттєвими факторами при визначенні інструментів державної політики є доцільність, предметність та практичність, відповідність існуючим суспільним потребам, що специфічно впливає на вибір інструменту та політики загалом [3].

У свою чергу, система інструментів державної політики відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій повинна ґрунтуватись на оцінці та якісному прогнозуванні розвитку реінтегрованих територій, відображати пріоритети їхнього розвитку та узгоджувати загальнодержавні, регіональні і місцеві інтереси.

Для цього застосовуються:

У сфері фінансово-економічного забезпечення:

довгострокове бюджетне планування;

бюджетне вирівнювання, що виступає гарантом забезпечення державою соціальних стандартів;

передбачення цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на вирішення пріоритетних завдань їх соціально-економічного розвитку;

прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на модернізацію інфраструктури населених пунктів [6].

У сфері підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку:

запровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій;

створення сприятливих умов для зростання інвестиційної привабливості територій та одночасне недопущення подальшого зростання міжрегіональних диспропорцій;

вирішення питань формування кластерів – об'єднань споріднених підприємств, виробництв, організацій – з метою системного підвищення їх сукупної ефективності, а також визначення умов участі в них деокупованих та реінтегрованих міст;

сприяння залученню інвестицій через виділення відповідно до законодавства земельних ділянок та їх інфраструктурне облаштування за рахунок спільного фінансування місцевого, регіонального та державного бюджетів;

сприяння створенню технопарків, технополісів, розвитку інноваційної інфраструктури, забезпечення державної підтримки інноваційних процесів;

стимулювання інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, запровадження ефективного механізму правової, організаційної, фінансової та кадрової підтримки перспективних інноваційних проектів;

підтримка інфраструктури розвитку малого і середнього підприємництва через кредитно-гарантійні механізми підтримки суб'єктів підприємництва;

сприяння широкому впровадженню енергозберігаючих технологій та використанню місцевих відновлювальних джерел енергії [6].

У сфері інституційного забезпечення:

запровадження електронного урядування та документообігу;

державно-приватне партнерство як спосіб вдосконалення інфраструктури населених пунктів;

державна підтримка програм та проектів регіонального та місцевого розвитку, прийнятих на конкурсній основі і на умовах спільного фінансування;

удосконалення територіального стратегічного планування, їх узгодження з цілями та напрямками державної політики, здійснення бюджетного планування відповідно до стратегічних пріоритетів;

формування та підтримка мережі інституцій територіального розвитку, законодавче визначення статусу та напрямів діяльності структур регіонального та місцевого розвитку;

реалізація державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій на основі партнерських взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади з метою концентрації зусиль та ресурсів для вирішення проблем розвитку відновлюваних територій через узгодження державних та місцевих стратегічних пріоритетів [6].

У сфері інтеграції регіонів і партнерства:

державна підтримка міжрегіональних проектів, спрямованих на вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку деокупованих та реінтегрованих територій;

забезпечення державного фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва;

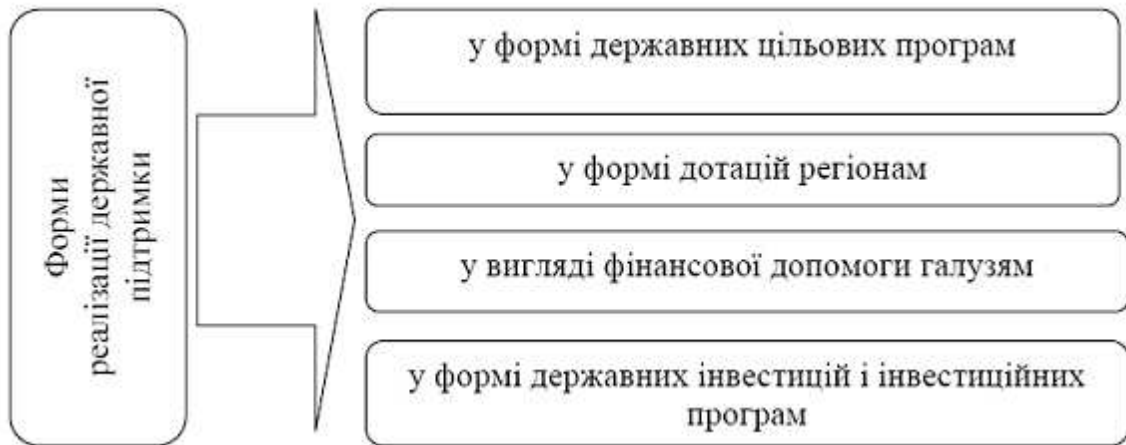
підтримка розвитку внутрішнього туризму, культури, рекреаційної сфери;

запровадження у системі підготовки та перепідготовки кадрів державних службовців їх обов'язкового стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на різних територіях України, використання міжрегіональної ротації;

створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм;

підтримка громадських організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню населення до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів [7].

На рис. 1 представлені основні форми здійснення державної підтримки відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій.



**Рис. 1. Форми державної підтримки відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій [7]**

Розробка інструментарію державного управління в цій галузі вимагає чіткого визначення факторів, що обумовлюють наслідки конфлікту, який відбувся на реінтегрованих територіях. Це в подальшому дозволить органам влади правильно діагностувати чинники і реалізовувати ефективні державні програми.

Фаза розробки плану державної програми відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій повинна обов'язково враховувати безліч різноманітних стратегій і методів вирішення першочергових оперативних проблем, і подальші елементи тактичного планування. До даних елементів відносяться: цілі державної програми відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій, фактори ситуації, правило вибору заходів, бажано на основі виявлення економічних пріоритетних напрямків розвитку, облік недоліків в раніше реалізованих державних програмах, соціальні заходи, що проводяться для різних галузей. При цьому відновлення та реінтеграція постраждалих від конфлікту територій повинна здійснюватися в трьох напрямках: рішення оперативних завдань, подолання кризових проблем і подальшого стратегічного планування [7].

Стратегію відновлення та реінтеграції потрібно розробляти для всіх варіантів і умов державного управління і його ефективної соціально-економічної стратегії розвитку (оперативної, тактичної та стратегічної), як для критеріїв стійкості, так і умов збалансованості та стабілізації кризових явищ.

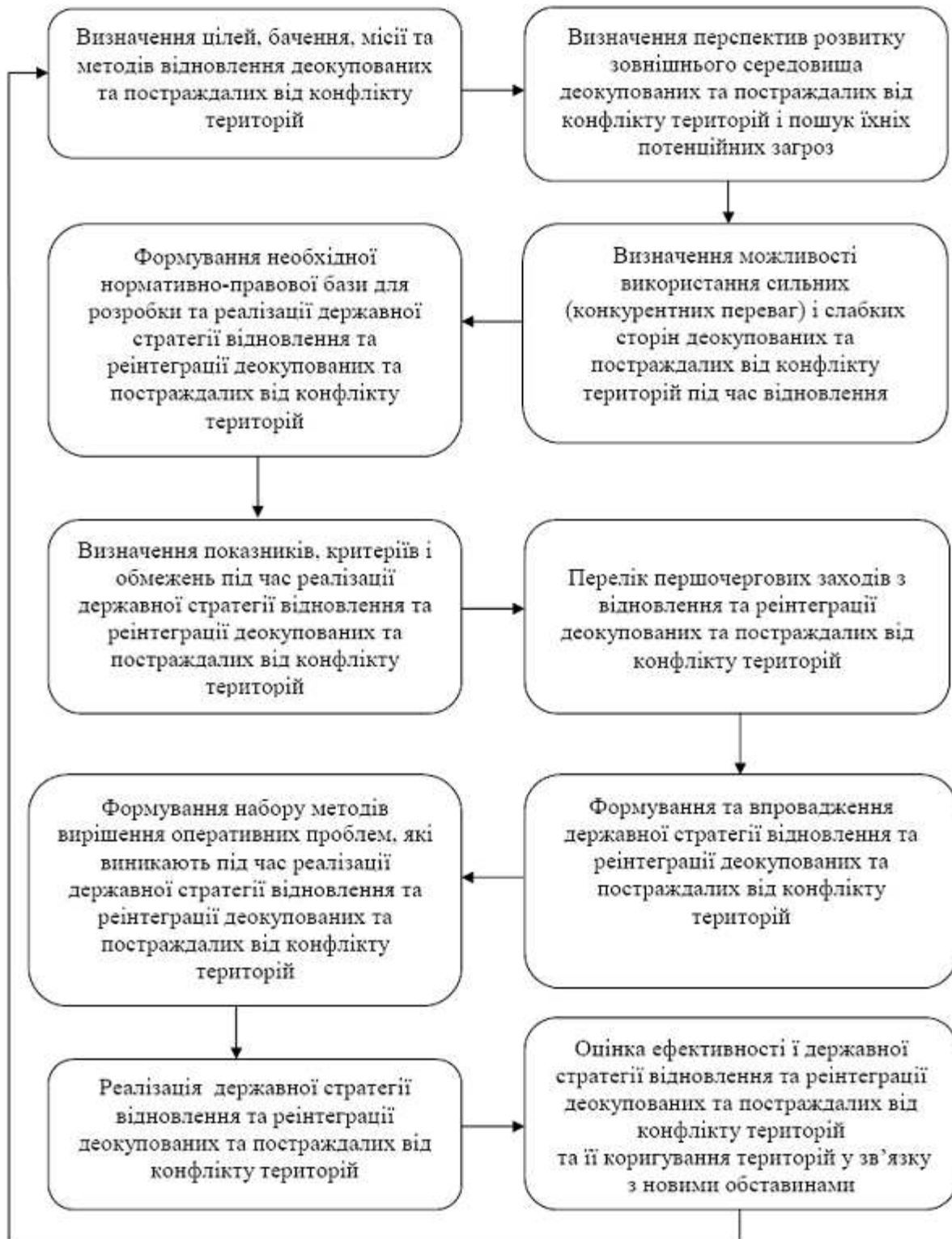
До стратегічних шляхів слід віднести різні варіанти державної стратегії відновлення (виявлення ключових точок економічного і похідного потенціалу).

До тактичних шляхів необхідно віднести варіанти реалізації функціональних державних стратегій, державних програм і проєктів.

До оперативних шляхів слід віднести заходи першочергової важливості і конкретні заходи розвитку соціально-економічної складової. При реалізації даних заходів необхідно дотримуватись ієрархії, яка заснована на взаємозв'язку і послідовності з'єднання фаз розробки державної програми відновлення та реінтеграції [2].

На рис. 2 запропонована послідовність заходів з формування державної стратегії відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій та їх циклічний характер.

Підсумком формування державної стратегії відновлення буде заключний вибір першорядних заходів, пов'язаних з розвитком ключових точок соціально-економічного розвитку, які забезпечать відновлення області і перехід її на стабільну траєкторію підйому економіки.



**Рис. 2. Послідовність заходів, що визначають замкнутий цикл процесу розробки державної стратегії відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій**

Державна стратегія відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій за своїм змістом являє сукупність процесів управління (планування, організація, реалізація, контроль, аналіз, коригування), які дають можливість державним і місцевим органам влади встановлювати цілі, механізми, завдання та шляхи їх досягнення. При цьому, в зв'язку з постійною циклічністю процесу, утворюється петля прямого і зворотного зв'язку. З огляду на специфіку, пов'язану із структурою економічного потенціалу відновлюваних територій (регіонів), а також іншими факторами, неможливо виробити універсальну методіку розробки державної програми відновлення та реінтеграції постраждалих від конфлікту територій, що включає конкретні заходи [7].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** З проведеного дослідження випливає, що для забезпечення ефективності і результативності формування та реалізації державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій вибір інструментів державної політики безпосередньо має бути пов'язаним з соціально-економічними, політичними, історичними, інформаційними, технічними умовами, а також залежати від жорсткості державно-управлінських дій. Система даних інструментів повинна спиратись на якісне прогнозування, відображати пріоритети розвитку

територій та бути узгодженою з загальнодержавними, регіональними і територіальними інтересами. Тим не менш залишається потреба в конкретизації заходів щодо впровадження державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій, а це задає проблематику подальших досліджень.

#### Список літератури.

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
2. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 2 (26). – С. 122–128.
3. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління» // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. – 2009. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
4. Масловська Л.Ц. Синергетичний підхід у становленні регіонального менеджменту/ Л.Ц. Масловська// Регіональна економіка. – 2008. - № 4. – с. 19-26
5. Механізми переходу економіки України на інноваційну модель розвитку/ [О.І. Амоша, С.М. качура, Т.В. Щеглова та ін.; Нац.акад.наук України, Ін-т економіки пром-сті]. – Донецьк:Ін-т економіки пром-сті, 2002 – 107 с.
6. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во С. Павличко “Основи”, 2002. – 751 с.
7. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування : електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)

#### References.

1. Nyzhnyk N.R. and Oluyko V.M. (2002), *Derzhavne upravlinnya v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta organizaci'ni zasady* [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational basis], NU “Lvivska politehnika”, Lviv, Ukraine.
2. Korotych O.B. (2006), “Classification and content of the mechanisms of governance”, *Actualni problemy derzhavnogo upravlinnya*, vol.2 (26), pp. 122-128
3. Kravchenko O.M. (2009), “Theoretical approaches to the definition of "public administration"”, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 3, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
4. Maslovs'ka L.C. (2008), “Synergetic approach in the development of regional management”, *Regional'na ekonomica*, vol. 4, pp.19-26.
5. Amosha O.I., Kacura S.M., Cheglova T.V. and oth. (2002), *Mehanizmy perehodu ekonomiky Ukrainy na innovaci'nu model rozvytku* [Mechanisms of transition of economy on innovative model of development], Ins-n of economy of industry, Donetsk, Ukraine.
6. Tertycha V.V. (2002), *Derzhavna polityka: analiz ta zdi'snennya v Ukraini* [Public policy: analysis and implementation in Ukraine], *Osnovy*, Kyiv, Ukraine.
7. Fedorchak O.V. (2008), “Classification of the public administration mechanisms”, *Demokratychne vryaduvannya*, vol. 1, available at: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)

Стаття надійшла до редакції 31.03.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу