

прогнозам негативні наслідки, громадськість має не переносити всю вину на владу, а пропорційно понести відповідальність та зробити висновки. Контроль громадськості за роботою виконавчих органів влади без самоконтролю стає лише ще однією змінною у формулі бюрократичного апарату, а наполягання на врахуванні при прийнятті рішень необґрунтованих рекомендацій є, по своїй суті, лише ще однією із форм лобіювання власних інтересів.

Змінивши підхід до формування та роботи громадських рад при виконавчих органах у бік фаховості та професійності, змінюється і кінцевий продукт їхньої діяльності. Рекомендації та висновки таких рад, з одного боку, будуть науково-обґрунтованими, а з іншого – громадсько-підтриманими, адже не будуть лобістськими проектами чи “піарними” ходами окремих політичних акторів.

Що стосуються перспектив подальших розвідок даної теми, то вони стосуватимуться дослідження застосування громадськими радами методик прогнозування управлінських рішень.

#### **Література:**

Громадські ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.

1. Окша Н. В. Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом [Електронний ресурс] / Н. В. Окша. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=1455>.

Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF/print> 1289287029742995.

*Надійшла до редколегії 01.04.2015 р.*

## **УДК 351.82**

**К. В. Пастух,**

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків*

### **ФОРМУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Досліджено формування та механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. У статті розглянуті етапи формування державної економічної політики на регіональному рівні. Розглянуто нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державна економічна політика, регіональний рівень, етапи формування, механізми реалізації, нормативно-правовий механізм, організаційний механізм, економічний механізм.

**K. V. Pastuh,**

*Postgraduate student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **FORMATION AND MECHANISMS FOR STATE ECONOMIC POLICY IMPLEMENTATION AT REGIONAL LEVEL**

*The state economic policy formation and mechanisms of its implementation at the regional level have been researched. The paper investigates the stages of state economic policy formation at the regional level. The regulatory, organizational, and economic mechanisms of the state economic policy implementation at the regional level have been considered.*

**Key words:** state economic policy at regional level, stages of state economic policy formation at regional level, mechanisms for implementation of state economic policy at regional level, regulatory mechanism, organizational mechanism, economic mechanism.

Низький рівень соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, збільшення міжрегіональної диференціації зумовлює необхідність запровадження практичних дій у рамках відповідних механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, функціонування яких має бути спрямовано на вирішення згаданих та інших проблем. Протягом останніх років дослідження формування державної економічної політики на регіональному рівні в Україні, а також механізмів її реалізації є актуальними серед науковців різних галузей знань, особливо в галузі державного управління.

Питання щодо здійснення державної економічної політики на регіональному рівні стали предметом дослідження В. Воротіна, В. Бакуменка, В. Лагутіна, М. Латиніна, В. Поповкіна та ін. Аналіз наукових праць свідчить про недостатню вивченість формування та механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Метою статті є дослідження формування та механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Процеси реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, які відбуваються останнім часом як у світі, так і в Україні, вимагають приділення значної уваги розробці такої політики та впровадженню дійових механізмів, які створюватиме загальні правила функціонування регіонів.

О. Коротич вважає, що складність розроблення регіональної політики держави пов'язана з тим, що при формуванні такої політики потрібно врахувати взаємовідносини суб'єктів державної регіональної політики між собою, і з суб'єктами політики регіонів. Поза увагою регіональної політики держави, на її думку, не можна залишити жоден з об'єктів, на які вона має бути спрямована, тим більше, що деякі з них одночасно виступатимуть як суб'єкти формування, здійснення регіональної політики й управління регіональним розвитком [3, с. 81].

На необхідності посилення уваги до формування державної регіональної політики наголошує В. Мамонова. Зокрема, вона зазначає, що від ставлення держави до регіонального рівня управління залежить ресурсне забезпечення регіонів, рівень просторового розвитку у цілому. На її думку, таке відношення держави виявляється у співвідношенні централізації та децентралізації в країні, ступені самостійності регіональної влади у вирішенні питань місцевого значення,

ставленні до проблемних територій, а також можливостей міжрегіонального співробітництва тощо [8].

Щодо формування державної економічної політики на регіональному рівні, то слід відзначити декілька думок науковців різних галузей знань. Так, на думку В. Лагутіна, під розробленням економічної політики держави слід вважати процес наукового визначення цілей, завдань і пріоритетів, які відбивають потреби та інтереси суспільства, вибір механізмів та інструментів її практичної реалізації [5, с. 19]. На думку Т. Крушельницької, передумовами реалізації економічної політики є: вироблення чіткої стратегії щодо побудови моделі економіки, розуміння необхідності та змісту економічних реформ, зокрема етапності та механізму їх реалізації, ресурсного забезпечення; здійснення модернізації держави, її управлінських структур та інституцій, що відповідає національним інтересам та суспільним потребам; створення нормативно-правової бази розвитку конкурентної економіки, інтеграції її у світову систему господарювання; активне обговорення в суспільстві економічних реформ, залучення до їх проведення громадян [4, с. 500].

Учені виділяють такі моделі розробки державної економічної політики:

– “зверху – до низу” – рішення ухвалюються на вищих рівнях управління, а потім доводяться до нижніх рівнів і конкретних виконавців;

– “знизу – вгору” – формування політики починається з нижніх структур управління, при чому активно залучаються громадські організації, що беруть участь у розробці і реалізації різних програм і проектів;

– “змішану” модель – об’єднання зазначених вище двох підходів, коли існує механізм залучення до розробки політики державних службовців при централізованому управлінні.

В. Бакуменко і В. Белецький “ідеальною схемою” формування економічної політики вважають: визначення короточасних стабілізаційних цілей; узгодження довгочасних стратегічних цілей з конкретними цілями з урахуванням поточних умов; визначення засобів впливу на економіку; вибір інструментів для реалізації сформульованих цілей з урахуванням обраних засад впливу на економіку [1, с. 109]. Вчені підкреслюють, що на практиці не завжди здійснюється вказана послідовність етапів формування політики, зауважуючи на тому, що деякі з цих етапів взагалі відсутні.

Як відомо, концепція державної економічної політики на регіональному рівні засновується на аналізі: стану економіки, цілей, відповідності інтересам системи, застосування інструментів державного регулювання.

На думку В. Лобанова, на основі комплексного аналізу проблем, а також урахування їх специфіки і чинників, що впливають на проблеми, визначаються цілі і завдання політики. Зазначене дозволяє вибрати основні напрями і розробити сукупність заходів для вирішення проблем. При цьому одночасно формується механізм реалізації державної політики, що забезпечує виконання поставлених цілей і завдань [7, с. 207].

Початком формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, ініціатором чого виступає місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, є ініціювання державної економічної політики на регіональному рівні.

Підставою для формування державної економічної політики регіонального розвитку є існування проблем на регіональному рівні. Ці проблеми, а також відповідні цілі визначаються після здійснення аналізу регіонального рівня економічного розвитку. Розв'язання існуючих проблем, як правило, потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій та установ. Вирішення проблем регіонального рівня також потребує відповідного ресурсного забезпечення виконання заходів зазначеної політики.

Другою стадією є формування державної економічної політики на регіональному рівні, а саме: розробка та легітимація державної економічної політики на регіональному рівні. На цій стадії визначаються задачі, основні напрями, заходи з їх реалізації, контур механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, здійснюється погодження та затвердження нормативно-правових документів.

Наступною стадією є реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. На цій стадії здійснюється організація виконання заходів політики, під час чого відбувається визначення необхідних впливів, їхнє узгодження, затвердження і застосування. Далі шляхом здійснення моніторингу проводиться контроль за виконанням державної економічної політики на регіональному рівні.

Останній крок – оцінка державної економічної політики на регіональному рівні. Проводиться оцінка результатів політики, приймаються рішення про необхідність коригування політики.

Вважаємо, що процес формування державної економічної політики на регіональному рівні, повинен передбачати:

1. Проведення аналізу (дослідження регіонального рівня соціально-економічного розвитку, визначення суспільних проблем, на рішення яких повинна бути направлена політика, виявлення наявних ресурсів, аналіз переваг та недоліків економіки регіону, зовнішніх факторів, що впливають на розвиток регіону).

2. Постановку чітких цілей (насамперед, направлених на підвищення рівня та якості життя населення, збалансування регіонального розвитку, забезпечення вкладу регіону в економіку країни), формування яких повинно забезпечуватися в ході політичного процесу взаємодії влади, суспільства та бізнесу.

3. Формулювання конкретних завдань (тобто переведення цілей в завдання), які визначають кінцевий результат.

4. Визначення основних напрямів політики, системи інструментів і методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи (формування контуру механізму реалізації такої політики).

Як було зазначено в попередніх дослідженнях, зміст державної економічної політики регіонального розвитку являє собою сукупність цілей, завдань, які визначаються на основі відповідних принципів.

У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [11] *метою* державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів є: забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, ресурсів, а також особливостей

регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг; подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля; створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів; забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Згідно із Законом України “Про засади державної регіональної політики” [10] *метою* державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Дещо схожим є визначення мети в Концепції державної регіональної політики [2], де *головною метою* державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України, а також її регіонів, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, підвищення рівня життя населення, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення мети, наведеної у згаданій Концепції передбачається забезпечити вирішення таких *основних завдань*:

- зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- вивчення та оцінка внутрішнього природного, трудового, економічного, наукового, потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних, інших механізмів його ефективного використання;
- структурна перебудова економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу на інноваційній основі;
- розвиток підприємництва, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у розробці та здійсненні державної регіональної політики;
- вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;

– налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, розвиток транскордонного співробітництва.

Концепцією визначені також пріоритетні шляхи вирішення указаних вище завдань, серед яких: вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень, завдань; удосконалення організаційних, правових, економічних, інших механізмів.

Формування механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні здійснюється на стадії розробки такої політики.

У Радянському Союзі існували різні підходи до формування нормативно-правової бази. Взагалі на практиці майже нічого не змінювалося, все зводилося до розроблення економічної політики апаратом ЦК КПРС та затвердженням її з'їздами КПРС. Однак можна привести як приклад досвід розробки та реалізації резолюції “Про чергові завдання господарського будівництва”, прийнятої на IX з'їзді РКП (б) у першій половині 20-х рр. ХХ ст. Поряд зі створенням обласних господарських органів – обласних економічних рад, передбачалось поєднання централізації з децентралізацією. У зв'язку з цим вимоги до здійснення економічної політики полягали у тому, щоб забезпечити регіонально-комплексний та регіонально-цілісний підходи до державного управління в економічній сфері на регіональному рівні.

Практика реалізації економічної політики свідчить, що організація заходів зводилася до розробки комплексних планів соціально-економічного розвитку. Інтерес викликає досвід розробки та здійснення плану ГОЕЛРО [9]. Поряд із забезпеченням районного розрізу, який розроблявся на основі пропозицій місцевих органів, поєднувались регіонально-комплексний та галузевий підходи до планування народного господарства.

На сьогодні в Україні спостерігаються значні диспропорції регіонального розвитку. Внаслідок цього, актуальним завданням є формування ефективних механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Цілком підтримуємо думку сучасного вченого в галузі державного управління М. Латиніна [6], який зазначає, що механізм державного регулювання має бути побудовано із застосуванням ситуаційного підходу. На важливості застосування ситуаційного підходу до побудови механізму державного управління регіональним розвитком наполягає О. Коротич [3], яка звертає увагу на те, що цей підхід надає можливість розробити систему рішень в залежності від конкретної ситуації. Однак важливою умовою застосування цього підходу є закладення до відповідного механізму стимулювання зусиль регіону до ефективного використання ресурсів, нарощування власного потенціалу, інновацій, орієнтації на довгострокову перспективу, зростання щороку життєвого рівня населення [3].

Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні має здійснюватися через нормативно-правовий, організаційний та економічний функціональні механізми (тобто він має бути комплексним). Найбільш адаптованим до сучасних вимог державно-управлінської практики в Україні є розгляд змісту комплексного механізму реалізації державної економічної політики на

регіональному рівні як сукупності правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні; нормативно-правових засобів; економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети. Цей механізм повинен забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної економічної політики на регіональному рівні.

Комплексний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні має бути представлений окремою системою, в якій взаємозалежні і взаємообумовлені нормативно-правова, організаційна, а також економічна компоненти. Отже, складовими комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні є нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми, які об'єднані в систему відповідних засобів.

Організаційний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні включає в себе сукупність правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні щодо розподілу функцій між такими суб'єктами, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, тобто він повинен забезпечити функціонування вище згаданих суб'єктів.

Нормативно-правова складова визначає як взаємовідносини держави та її регіонів, так і організаційні структури управління реалізацією державної економічної політики на регіональному рівні.

Нормативно-правовий механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні включає в себе сукупність нормативно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування компонентів державно-управлінської взаємодії для досягнення поставленої мети. Цей механізм створюється і приводиться в дію суб'єктами державної економічної політики на регіональному рівні.

Особливе значення в реалізації державної економічної політики на регіональному рівні відіграє економічний механізм, який включає в себе сукупність економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети, тобто спрямований забезпечити функціонування системи.

В умовах розвитку сучасного державотворення в Україні все більшої актуальності набуває реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. Для практичного здійснення такої політики необхідним є застосування взаємоузгоджених між собою вищезгаданих механізмів, які повинні спрямовуватися на рішення соціальних проблем та проблем економічної діяльності.

За результатами проведеного дослідження дійшли до висновку, що процес формування державної економічної політики на регіональному рівні повинен передбачати: по-перше, проведення аналізу (дослідження регіонального рівня соціально-економічного розвитку, визначення суспільних проблем, на рішення яких повинна бути направлена політика, виявлення наявних ресурсів, аналіз переваг та недоліків економіки регіону, а також зовнішніх факторів, що впливають на розвиток регіону); по-друге, постановку чітких цілей (насамперед, направлених на підвищення рівня та якості життя населення, збалансування регіонального розвитку,

забезпечення вкладу регіону в економіку країни), формування яких повинно забезпечуватися в ході політичного процесу взаємодії влади, суспільства та бізнесу, по-третє, формулювання конкретних задач (тобто переведення цілей в задачі), які визначають кінцевий результат, по-четверте, визначення основних напрямів політики, системи інструментів і методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи (формування контуру механізму реалізації такої політики).

Найбільш адаптованим до сучасних вимог державно-управлінської практики в Україні є розгляд змісту комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні як сукупності правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні; нормативно-правових засобів; економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети. Такий механізм має забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної економічної політики на регіональному рівні, що може стати подальшим науковим пошуком.

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Формування економічної політики (методологічні аспекти) / В. Бакуменко, В. Белецький // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 3. – С.107–113.
2. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
4. Крушельницька Т. П. Політика економічна / Т. П. Крушельницька // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 4: Галузеве управління / нак.-ред. колегія : М. М. Їжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 500–503.
5. Лагутин В. Д. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы [Текст] / В. Д. Лагутин // Економічна теорія. – 2006. – № 4. – С. 16-26.
6. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
7. Лобанов В. В. Реализация государственной политики в процессе государственного управления / В. В. Лобанов // Государственное управление: основы теории и организации : учеб. : в 2 т. – Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – С. 204–243.
8. Мамонова В. В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази. / В. В. Мамонова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1 – 178 с.
9. Поповкін В. А. До концепції державної регіональної економічної політики / В. А. Поповкін // Наукові доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 1995. – Вып. 37. – 63 с.
10. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2005 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18.
11. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

*Надійшла до редколегії 30.03.2015 р.*