

**Катерина Пастух**

аспірант ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджено механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, визначено його компоненти. Розглянуто головні принципи державної регіональної політики. Дістало подальшого розвитку визначення основних категорій механізмів реалізації, методів, інструментів державної економічної політики на регіональному рівні.

**Ключові слова:** механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні; механізми державного управління; принципи; методи; інструменти.

**Katherina Pastukh**

## THEORETICAL BASES OF FUNCTIONING OF MECHANISMS OF STATE ECONOMIC POLICY AT REGIONAL LEVEL IMPLEMENTATION

The constituents of mechanism of state economic policy at regional level implementation are grounded. Principles of state regional policy have been considered. The definition of basic categories of mechanism of state economic policy at regional level implementation, methods, instruments has found the subsequent development.

**Keywords:** mechanism of state economic policy at regional level implementation; mechanisms of the government; principles; methods; instruments.

**Екатерина Пастух**

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье исследован механизм реализации государственной экономической политики на региональном уровне, определены его компоненты. Рассмотрены главные принципы государственной региональной политики. Требуется дальнейшего развития определение основных категорий механизмов реализации, методов, инструментов государственной экономической политики на региональном уровне.

**Ключевые слова:** механизм реализации государственной экономической политики на региональном уровне; механизмы государственного управления; принципы; методы; инструменты.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Вигляд основного матеріалу

У сучасних програмних документах, засобах масової інформації вказується на недостатню ефективність дії механізмів державної економічної політики на регіональному рівні в Україні протягом останніх років. Це насамперед обґрунтовується недостатньою розробленістю, а також низькою дієвістю або повною відсутністю механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Отже, актуальним завданням науки державного управління сьогодні постає обґрунтування теоретичних засад функціонування таких механізмів та розроблення практичних рекомендацій щодо їх удосконалення.

Загальні питання щодо механізмів державного управління досліджували різні зарубіжні, а також вітчизняні вчені, зокрема такі, як: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, С. Дорогунцов, В. Князев, О. Коротич, А. Кузнецов, М. Латинін, О. Машков, Н. Нижник, Н. Мельтюхова та ін. Механізмам реалізації державної економічної політики на регіональному рівні приділяли певну увагу такі вчені, як: С. Дорогунцов, М. Латинін, О. Беляєв, А. С. Бебело, М. І. Діба та ін.

Вченими обґрунтовані механізми державного управління, державної регіональної економічної політики. Необхідність дослідження зумовлює недостатня визначеність науковцями теоретичних засад функціонування механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Метою статті є визначення сутності механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, окремих його компонентів.

В умовах розвитку сучасного державотворення в Україні та інших країнах світу все більшої актуальності набуває реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. Результати проведених нами раніше досліджень дозволяють визначити реалізацію державної економічної політики на регіональному рівні як процес здійснення діяльності держави у економічній сфері на регіональному рівні для досягнення поставлених цілей, а державну економічну політику на регіональному рівні – як цілеспрямовану діяльність держави в економічній сфері на регіональному рівні для стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Слід зазначити, що концепція державної економічної політики на регіональному рівні засновується на аналізі: стану економіки, цілей, відповідності інтересам системи, застосування інструментів державного регулювання. Виділяють такі моделі розробки державної економічної політики, як: модель «зверху - вниз», модель «знизу - вгору», «змішану» модель.

С. Дорогунцов та інші зазначили, що державна регіональна економічна політика характеризується сукупністю цілей, завдань, механізмів, які в кінцевому підсумку визначають її стратегію і тактику [5, с. 47]. Погоджуючись із думками науковців [5], зазначимо, що головною

Мета

метою державної економічної політики на регіональному рівні є збільшення національного багатства держави на основі ефективного використання природно-ресурсного, трудового, науково-технічного регіонального потенціалу, досягнення внутрішньорегіональної збалансованості та раціоналізації систем розселення; а вагомою стратегічною ціллю державної регіональної економічної політики має бути вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. На основі визначення головної мети державної регіональної економічної політики обґрунтовуються її основні завдання.

Державна регіональна економічна політика повинна спрямовуватися на рішення наступних завдань: раціональне використання ресурсного потенціалу, що дасть змогу підвищити життєвий рівень населення і охорони довкілля; стимулювання ефективного розвитку регіональних продуктивних сил; удосконалення територіальної організації суспільства.

Як відомо, державна економічна політика на регіональному рівні здійснюється з дотриманням встановлених принципів через систему взаємоузгоджених між собою механізмів.

У вітчизняній літературі термін «механізм» почав використовуватися у 60-х роках ХХ століття. Термін «механізм» (у перекладі з грецької *mechanē* – знаряддя, машина) визначають по-різному, наприклад: сукупність ланок або деталей, що передає чи перетворює рух; систему, пристрій, що визначають порядок якого-небудь виду діяльності [13]. Виділяють три типи усіх існуючих механізмів: механізми-системи (подання систем як механізмів), механізми-знаряддя, механізми-процеси (последовність певних перетворень) [8].

У словнику-довіднику з державного управління за редакцією В. Князева та В. Бакуменка вказано, що механізмами державного управління є практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей; та відображаються такою схемою: «цілі → рішення → впливи → дії → результати» [4, с. 116]. У Енциклопедичному словнику з державного управління згадані вище механізми визначаються як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм, а також методів управління [6, с. 421].

Г. Атаманчук визначає механізми державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу [1, с. 86]. Н. Нижник та О. Машков визначають механізм державного управління як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому вчені зауважують, що такий механізм повинен включати: цілі управління; елементи об'єкта, їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей; методи впливу; матеріальні, фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціал [12, с. 49]. А. Кузнецов зазначає, що механізм державного управління – це система, внутрішньоорганізована сукупність елементів, які мають спільну природу та утворюються на підставі дії об'єктивних закономір-

ностей, суспільних випадковостей, з метою самозбереження або саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [9, с. 13].

Вважаємо, що у нашому дослідженні більш доречним є визначення механізмів державного управління О. Коротич, яка підкреслює, що механізмами державного управління є «сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети» [8, с. 20].

Що стосується поняття «механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні», то більшість науковців визначають його як систему конкретних економічних важелів і організаційно-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на просторову організацію суспільства, забезпечується соціально-економічний розвиток регіонів та удосконалюється структура їхнього господарського комплексу [5].

О. Беляєв та інші дослідники зазначили, що механізм реалізації державної економічної політики включає сукупність засобів, методів і ресурсів, що забезпечують виконання заходів, які плануються відповідно до поставлених завдань [2]. На нашу думку, можна надати таке визначення сутності механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні – сукупність засобів та важелів, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єкта на відповідний об'єкт та забезпечується досягнення поставленої мети на основі цілей, функцій із дотриманням принципів, використанням форм, ресурсів.

Повністю погоджуємося з сучасним вченим в галузі державного управління, професором М. Латинінім, який відзначив, що «мета – це описаний у формальному вигляді орієнтир, якого бажано досягти протягом визначеного періоду» [10, с. 34]. Функція (лат. *functio* – діяльність, виконання) у Енциклопедичному словнику з державного управління визначається як сукупність дій, операцій, здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок чи здатність технічного об'єкта або людини виконувати яку-небудь операцію [6, с. 745], форми державно-управлінської діяльності – як зовнішні, постійні, а також типізовані вияви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей, функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності [6, с. 741], принцип (від лат. *principium* – основа, початок) – як основне положення будь-якої теорії, вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [6, с. 560-561]. Методами державної економічної політики на регіональному рівні є способи впливу на діяльність економічних суб'єктів з метою створення умов, необхідних для її забезпечення. Інструментами державної економічної політики на регіональному рівні слід вважати конкретні дії, засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на соціально-економічні процеси.

Цілком погоджуючись з Н. Мельтьохвою, яка, відповідно до методів впливу суб'єкта на об'єкт, виділяє організаційні, правові, економічні, комплексні механізми [11]; зазначимо, що реалізація державної економічної політики на регіональному рівні має здійснюватися через нормативно-правовий, організаційний та економічний функціональні механізми (тобто він має бути комплексним). Формування та реалізація механізмів державної економічної політики на регіональному рівні повинна здійснюватися завдяки дотриманню встановлених принципів.

Г. Атаманчук виділяє загальносистемні та структурні принципи державного управління. До загальносистем-

них він відносить наступні принципи: об'єктивності, демократизму, законності, правової впорядкованості, федералізму, поділу влади, публічності. До групи структурних принципів державного управління відносить: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи державного управління [1, с. 132-138]. У словнику-довіднику з державного управління за загальною редакцією В. Князева та В. Бакуменка серед найвідоміших принципів державного управління виділяють: принцип об'єктивності, універсальності, випереджувального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, а також структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи. Також треба зазначити, що до загальних принципів державного управління вчені зараховують принцип єдності економіки та політики з пріоритетом політики, а також принцип поєднання загальних і локальних інтересів із збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня [4, с. 152].

На думку О. Беляєва та інших, принципами, на яких має базуватися державна економічна політика, повинні бути: науковість; комплексність (системність) здійснення економічних заходів, обліку механізму взаємодії базису і надбудови, економіки і соціальної сфери; реалізм у встановленні співвідношення цілей і засобів їх реалізації, тобто реальна оцінка наявного економічного потенціалу; принцип конкретно-історичного підходу до розробки економічної політики; принцип альтернативності економічної політики (облік різних варіантів економічного розвитку країни); чітка постановка довгострокової мети і визначення основного напрямку, форм і методів їх досягнення. Принципами, дотримання яких дозволить підвищити ефективність процесу реалізації економічної політики, як вважають вони, повинні бути: зменшення рівнів управління і спрощення організаційних структур; створення ефективного механізму координації, тісна співпраця між учасниками реалізації політики; надання певної міри самостійності і автономії виконавчим організаціям; систематична оцінка результатів роботи і вдосконалення механізму підзвітності; використання сучасних управлінських технологій і інформаційно-аналітичних систем [2].

Згідно Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25.01.2001 р. № 341/2001 [7] принципами державної регіональної політики повинні бути такі: конституційність та законність; забезпечення унітарності України, цілісності її території; поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів; диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв і строків, визначених законодавством; стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні, реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Погоджуючись із науковцем М. Латиніним щодо важливості принципів комплексності і системності [10], вважаємо, що вищенаведений перелік принципів має бути доповнено саме такими принципами. Вибір принципів комплексності і системності ми аргументуємо ще й тим, що для підвищення ефективності державної економічної політики на регіональному рівні потрібне застосування заходів як економічного, так і правового, організа-

ційного характеру, в зворотному випадку – ефективність державної економічної політики на регіональному рівні знижується. При чому, комплексність передбачає забезпечення комплексного розвитку регіону завдяки використанню ним усіх засобів і інструментів, системність – взаємозалежність складових елементів системи.

Взагалі, у згаданій Концепції державної регіональної політики [7] розкритий зміст тільки двох принципів. Так, принцип конституційності і законності передбачає здійснення реалізації політики відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України на принципах чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Забезпечення єдності економічного простору на усій території держави, її бюджетної, податкової, грошово-кредитної, митної систем передбачає принцип забезпечення унітарності України і цілісності її території.

Зміст принципу поєднання процесів централізації і децентралізації влади пропонуємо розкрити як розподіл владних повноважень щодо прийняття рішень між усіма системами управління в державі. Вважаємо, що принцип максимального наближення послуг, які надаються органами державної влади і органами місцевого самоврядування до безпосередніх споживачів, може бути розкритий як розподіл повноважень на відповідних територіальних рівнях управління між центральними, регіональними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з урахуванням того, що такий розподіл повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання послуг, що надаються органами державної влади і органами місцевого самоврядування до їх безпосереднього споживача. Принцип диференційованої надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв і термінів, встановлених законодавством, зумовлює виділення засобів на збалансований розвиток регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу на основі нормативно-правової бази. Принцип стимулювання тісної співпраці між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в розробці і реалізації заходів щодо регіонального розвитку передбачає в процесі формування і реалізації державної регіональної політики узгодження пріоритетів і конкретних дій центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток регіонів.

Для здійснення державної економічної політики на регіональному рівні необхідні конкретні дії, засоби, за допомогою яких здійснюється вплив на соціально-економічні процеси (інструменти) та необхідні способи впливу на діяльність економічних суб'єктів з метою створення умов, необхідних для її забезпечення (методи). Як відомо, механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні поєднує систему прямих та непрямих методів, до яких відносять, відповідно, адміністративні та економічні методи. Згадані методи реалізуються за допомогою інструментів (або важелів впливу) державної економічної політики на регіональному рівні.

В Енциклопедичному словнику з державного управління використання методів прямого впливу передбачає регулювання з боку держави, при якому суб'єкти економічної діяльності приймають рішення, що ґрунтуються не на самостійному економічному виборі, а на державних розпорядженнях; а методів непрямих впливу – створення державою необхідних передумов для того щоб при самостійному виборі суб'єкти господа-

рування тяжіли до тих економічних рішень, які відповідають цілям економічної політики [6, с. 421-422]. Отже, адміністративним методом вважається метод, який є комплексом обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання розпоряджень, вимог органів державної влади (заходи заборони, дозволу, примусу), економічним методом є сукупність опосередкованих засобів впливу держави за допомогою системи як економічних, так і правових методів завдяки створенню фінансових, матеріальних стимулів, а також законодавчої бази.

У Господарському кодексі України наведені такі основні засоби, яка держава застосовує для реалізації державної економічної політики на регіональному рівні: державне замовлення, ліцензування, патентування, квотування, застосування нормативів та лімітів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, регулювання цін (тарифів), надання дотацій і компенсацій, надання цільових інновацій та субсидій [3].

На жаль, на сьогодні в Україні досі не створено взаємопов'язаної нормативно-правової бази, за допомогою якої держава послідовно здійснювала би вплив на регіональний економічний розвиток, що потребує подальшого реформування. Актуальною проблемою сьогодення також є вдосконалення організаційного забезпечення здійснення державної економічної політики на регіональному рівні внаслідок правової неурегульованості процедур та форм взаємодії органів державної влади. Змін стосовно дії потребує й економічний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

За результатами проведеного дослідження з'ясовано та надано таке визначення сутності механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні – сукупність засобів та важелів, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єкта на відповідний об'єкт та забезпечується досягнення поставленої мети на основі цілей, функцій із дотриманням принципів, використанням форм, ресурсів. Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні має здійснюватися через нормативно-правовий, організаційний та економічний функціональні механізми (тобто він має бути комплексним). Застосування комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні сприятиме ефективному використанню існуючого потенціалу регіонів завдяки використанню дієвих важелів впливу на процес реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. Тому подальшими науковими розвідками будуть дослідження сучасного стану функціонування нормативно-правового, організаційного та економічного механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні та пошук напрямів їх вдосконалення.

#### Література.

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие (Энциклопедия управленческих знаний) / Г. В. Атаманчук. – М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
2. Беляев О. О. Економічна політика: навч. посіб. / О. О. Беляев, А. С. Бебело, М. І. Дибя та ін. – К. [Електронний ресурс]: КНЕУ, 2004. – 287 с. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/12461220/ekonomika/ekonomichna\\_politika](http://pidruchniki.ws/12461220/ekonomika/ekonomichna_politika).
3. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

4. Державне управління: словн.-довід. / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; за заг. ред. В. М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228с.

5. Дорогунцов С. І. Розміщення продуктивних сил України: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / С. І. Дорогунцов, Ю. І. Пітюренко, Я. Б. Олійник та ін. – К.: КНЕУ, 2000. – 364 с.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

7. Концепція державної регіональної політики : затв. Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/ 2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

8. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [моногр.]. – Х.: ХарПІНАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.

9. Кузнецов А. Механізм державного управління: етимологія поняття / А. О. Кузнецов; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ – Харків, 2005. – 17 с. – Бібліогр.: 14 назв. – Укр. – Деп. в ДНТБ України 21.06.05. – № 38.

10. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: [моногр.] – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.

11. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.

12. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб./ Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К.: Вид-во УАДУ. – 1998. – 160 с.

13. Словник іншомовних слів / [уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкаралута]. – К. : Наук. Думка, 2000. – 680 с.