

УДК 338.26(477):352

В. М. Горбик

кандидат наук із державного управління,
генеральний директор Державного підприємства
«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

У статті розглянуто теорико-методологічні питання щодо особливостей інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом та його ролі в розвитку регіонів України. Проведено аналіз питання відповідності інституційного забезпечення регіонального розвитку до сучасних соціально-економічних трансформацій в Україні. Розглянуто основні тенденції та пріоритети інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, державне управління, розвиток, інституційна складова частина.

Постановка проблеми. На сучасному етапі інституційне забезпечення механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів України характеризується повільністю, несистемністю та фрагментарністю державних заходів щодо реалізації завдань системних реформ, у тому числі місцевого та регіонального розвитку. У цьому контексті одним із найважливіших чинників зміни ситуації в позитивну сторону має стати ефективним механізм державного управління, йдеться не лише про створення державних структур для управління реформами, а й формування та розвиток мережі громадських організацій, які працюють у сферах системного реформування, як необхідної суспільної інституції, без якої не може ефективно відбуватися цей процес.

Особлива роль у вирішенні зазначеного питання має відводитися інституційній складовій механізму державного управління, а також використанню місцевих актів і зміцненню внутрішнього природно-економічного потенціалу регіонів. Слід зазначити, що природно-економічний розвиток регіонів України суттєво залежить від успішного здійснення державної регіональної політики, основними

заданнями якої є, насамперед, забезпечення умов для динамічного, збалансованого зростання регіонів та підвищення ефективності використання їх природно-економічного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що значна увага приділялась проблемам інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів, шляхам розв'язання теоретичних проблем та визначенню пріоритетів комплексного розвитку природно-економічного потенціалу регіонів України.

Зокрема, проаналізовано теоритичний та практичний інтерес серед таких дослідників, як І.В. Студенников [7], М.І. Лендшел [5], З.С. Варналій [8], М.І. Долішній [4], О. Коврига [11] та ін. Аналізуючи останні публікації, необхідно зазначити, що багато суттєвих аспектів даної проблеми було розглянуто науковцями, більшістю з них надані практичні рекомендації. У наукових працях цих учених відображаються теоретико-методологічні основи інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, висвітлюються проблеми і окреслюються шляхи їх вирішення.

Мета статті полягає в розгляді інституційної складової частини механізму

державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення інституційної складової частини державного управління сталого збалансованого розвитку регіонів, дослідженні та аналізі основних тенденцій та пріоритетів механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів України.

Виклад основного матеріалу.

У процесі дослідження виходимо з положення, що упорядкована сукупність інститутів, що визначають механізм державного управління, мають певні інституційні характеристики, які проявляються в якості встановлених правил, вимог і норм. Інститути характеризуються певним ступенем неоднорідності, що дозволяє поділяти їх на дві групи: формальні і неформальні. На думку Дж. Бьюкена, формальні інститути, з яких випливають правила і обмеження, формуються за допомогою дії тих неформальних механізмів і правил, які вже існують і забезпечують функціонування інститутів [1, с. 248]. Структура формальних інститутів включає в себе:

1) інститути політичної сфери;

2) інститути економічної сфери (процедури укладання контрактів, які регулюються різними правовими законами і нормами права).

Зокрема, М.В. Сухарев, аналізуючи формальні інститути, розглядає їх як конституції, закони, договори (контракти). З його точки зору, формальні інститути, що включають у себе традиції, звичаї, кодекси поведінки, дозволяють знижувати витрати під час прийняття різного роду рішень з урахуванням умов складного характеру соціально-економічного оточення і обмеженої раціональності. Сталі в суспільстві соціальні і юридично закріплені практики створюють підґрунтя для формування формальних інститутів [7, с. 24].

Формальні інститути механізму державного управління – це не що інше, як суспільні та економічні процеси, що представляють собою основу для формування супутніх процесів, які здійснюються з урахуванням існуючих правил, норм

чи традицій. Для всієї сукупності правил і норм характерна відсутність можливостей самостійних дій, що пояснюється їх безпосередньою пов'язаністю з неформальними інститутами, за допомогою якої вони змінюють їх у певному напрямку і взаємодіють з ними.

Специфіка взаємодії формальних і неформальних інститутів проявляється в тому, що:

1) формальні інститути вводяться на базі позитивного прояву неформального інституту, тобто формалізуються, що дозволяє доповнити існуючі механізми примусу його до виконання також і формальними механізмами;

2) формальне правило (в формальних інститутах) вводиться для протидії сформованим неформальним нормам;

3) неформальні інститути витісняють формальні, якщо останні породжують невиправдані витрати, не приносячи відчутних переваг державі та безпосередньому гаранту таких інститутів;

4) неформальні інститути сприяють реалізації запроваджених формальних інститутів [8, с. 37].

Отже, інститут державного управління – це неформальний інститут, у той час як складові його елементи є формальними, оскільки вони надають певний вплив на розвиток природо-економічного потенціалу регіонів, а їх дія забезпечується дотриманням встановлених правил і норм.

Державне управління забезпечує цілеспрямований процес формування суспільних благ інформаційного характеру за рахунок дій механізмів освіти, застосування медійних технологій та ін., задає певні ідеологічні постулати. На цій основі державне управління формує ментальну базу, яка визначає поведінку населення регіону, визначає умови, в яких формуються права та обов'язки населення, подальші можливості розвитку природно-економічного потенціалу.

Дана система відносин включає в себе стейкхолдерів в особі суб'єктів господарювання, які зацікавлені в тому, щоб гармонізувати ідеологічні постулати поряд із первинними природно-економічними інтересами регіону. Держава, населення і суб'єкти господарювання разом складають

особливу надсистему, яка стає ядром природно-економічного розвитку регіону. Це дає можливість розглядати ідеологічні інститути як форми неформальної інституційної взаємодії, яка визначає основу існуючих і функціонуючих інститутів.

З огляду на встановлений принцип державного управління та стадій відтворювального процесу, можна говорити про повноту ідеологічних інститутів. Механізм державного управління повинен бути спрямований на те, щоб створити умови для становлення ефективної інституційної структури і самих інститутів. Аналізуючи державне управління природно-економічним потенціалом регіонів у розрізі інституційної програми, розглянемо два підходи: -екзогенний і ендегенний [9, с. 312].

Відповідно до екзогенного підходу в центрі уваги знаходиться позитивна зовнішня залежність тих чи інших заходів, які відбуваються в природно-економічних процесах, які досить легко можна спостерігати. У зв'язку із цим виникає каузальний зв'язок інструментів і результатів проведеної державної політики. Даний підхід не передбачає проведення спеціального аналізу функціонування системи з точки зору її внутрішніх механізмів і їх змін.

Ендегенний підхід акцентує основну увагу на те, як змінюються ціннісні установки і механізми взаємодії суб'єктів системи під впливом заходів державної економічної політики. Це говорить про залежність успішного застосування природно-економічних інструментів від узгодженості напрямків економічної політики держави, а також від інституційних змін, що відбуваються в суспільстві, генерування яких здійснюється саме цією політикою [9, с. 313].

Інститути державного управління забезпечують регулювання доступу до рідкісних і цінних ресурсів регіонів із метою їх законного використання, при цьому визначаючи його принципи. Вони відображають сутність тих чи інших інтересів, а також те, як вони можуть бути реалізовані на практиці, з урахуванням того, що рідкість і цінність ресурсів, що визна-

чають складність доступу до них, лежать в основі суперництва, а іноді і конфліктів у боротьбі за володіння цими ресурсами, які є складовою частиною природно-економічного потенціалу регіонів.

Виробництво більшої частини колективних благ для великих груп пов'язано з «ефектом безбілетника». У цій ситуації інституційне державне управління виходить на перший план, займаючи домінуюче становище. Причому значну роль при цьому відіграють етичні норми. У тому випадку, коли безпосереднє здійснення державного контролю неможливо, а дотримання встановлених норм не завжди відповідає прагненням індивідів, ці норми повинні переосмислюватися індивідами так, щоб універсальний принцип був для них в пріоритеті по відношенню до виключення з правил.

Характер діяльності інститутів, культурні традиції визначають їх функціонування, яке зумовлюється безліччю інших чинників, у тому числі і ефективністю, яка не є єдиним визначальним параметром. Зміни в їх відношенні найчастіше відбуваються через зміну цінностей, що визначають їх існування, або ж коли проявляється несумісність інших цінностей і інститутів з ними. З точки зору ефективності подібні зміни, як правило, не відбуваються.

Необхідно встановити, які основні цілі і завдання інституційної складової частини механізму державного управління природно-економічним потенціалом розвитку регіонів, тому що основні цілі державного управління визначають послідовність його конкретних завдань та їх реалізацію з урахуванням рівня їх пріоритетності. До таких цілей необхідно віднести максимально можливе задоволення всіх суспільних потреб, інституційне виділення для цього суспільних витрат, вивчення цих потреб, громадських інтересів, визначення їх пріоритетності, а також факторів і тенденцій подальшого природно-економічного розвитку регіонів [4].

За допомогою реалізації цих цілей забезпечується дія інструменту держави у вигляді вбудованих стабілізаторів, що регулюють вплив негативних зовнішніх

або внутрішніх чинників на ситуацію природно-економічного потенціалу в цілому. Подібний інструмент можливо використовувати в бюджетній та податковій системах.

Бюджетним стабілізатором можуть виступати різного роду трансферти, які виділяються державою з бюджетних коштів. Трансферти являють собою деякий потік доходів, із тими чи іншими оплатними потоками факторів виробництва, що носять зворотний характер. Із цієї точки зору трансферти можуть розглядатися як види виплат населенню з коштів державного бюджету. До числа таких виплат відносяться пенсії, допомоги по безробіттю, стипендії і та ін.

Наявність у держави певних соціальних зобов'язань зумовлює досить великий обсяг коштів, що перерозподіляються саме таким чином. У зв'язку із цим вплив подібних трансфертів на природно-економічний потенціал регіону досить великий. Для того щоб попередити передчасний перегрів природно-економічного розвитку і недоотримання доходів у період кризи і тим самим забезпечити підтримку такого рівня сукупного попиту і доходів, який сприятиме економічному розвитку регіону, реалізується функція податкового стабілізатора за допомогою вилучення надлишкових доходів у період активного росту економіки [3, с. 63].

Механізм державного управління функціонування подібних автоматичних стабілізаторів показує, що для переходу макроекономічної кон'юнктури на етап підйому необхідно значне збільшення обсягів виробництва і зайнятості, яке дозволить скоротити виплати по безробіттю, а значить, і знизити рівень трансфертних виплат, що здійснюються державою.

Подібне явище призводить до позитивних зрушень у розвиток природно-економічного потенціалу, стабільності регіону у зв'язку з тим, що застосована державою система методів дозволяє знижувати грошові вливання в економіку, в результаті чого знижується і ймовірність передчасного перегріву економічної системи. На етапі рецесії здійснення державою трансфертних виплат сприяє згладжуванню циклічних коливань.

У випадку економічного спаду в економіці відбувається виробничий спад, збільшується рівень безробіття, знижується ділова активність і купівельна спроможність населення. Однак збільшення виплат населенню по безробіттю підштовхує державу розробляти і реалізувати соціальну політику, яка знову підвищує купівельну активність населення, викликаючи тим самим зростання сукупного попиту в період кризи. Усе це, у свою чергу, знижує швидкість спаду виробництва. Поступово наростаюча ділова активність у подальшому забезпечує зростання виробництва, в результаті чого підвищується рівень продажів, а отже, збільшується і підприємницький прибуток. У кінцевому рахунку збільшуються і податкові виплати. Таким чином, величина надходжень до бюджету змінюється з податку на доходи фізичних осіб [6, с. 41].

Вивчивши наукову спадщину і досвід минулих років, можна зробити висновок, що природно-економічний розвиток відбувається циклічно. Загальна економічна активність піддається періодичним коливанням, які в сукупності формують економічний цикл. На зміну економічному зростанню приходить економічний спад виробництва, процвітання змінюється кризою і депресією. Циклічні умови інформаційних та глобалізаційних процесів позбавляє, на наш погляд, державу, що реалізує системні перетворення, одного з найбільш ефективних способів пристосування до ситуації.

Таким чином, державне управління повине бути спрямоване насамперед на те, щоб забезпечити максимально можливе задоволення матеріальних і духовних потреб населення регіону за допомогою використання суспільних витрат, виділених інституціональним шляхом. Крім цього, він повинен допомагати проводити дослідження потреб та інтересів, сутності, структури, факторів і тенденцій розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Досягнення суспільної мети, поставленої перед державою, передбачає послідовну реалізацію похідних від неї завдань і здійснення ефективної діяльності із задоволення суспільних по-

треб суспільства, визначаючи їх пріоритетність і важливість.

Інституційна складова частина державного управління являє собою неформальний інститут, проте його компоненти є формальними елементами, оскільки вони діють за певними правилами і нормам, тим самим впливаючи на природно-економічний розвиток регіонів. У даний час інституційна складова державного управління зустрічаються практично в будь-якій сфері діяльності, у зв'язку із чим необхідний механізм, що упорядковує застосування даних компонентів. Держава формує і контролює дотримання правових, етичних, антимонопольних та регулюючих норм у процесі господарювання і здійснення господарської діяльності. Тим самим задає формальні правила функціонування неформальних інститутів, а також визначає цільові індикатори самого процесу взаємодії і окреслює необхідні соціально значущі горизонти розвитку ринку.

Висновки і пропозиції. Однією з базових засад успішного механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів є формування розвиненого інституційно-правового середовища, інструментами якого є:

– законодавче підґрунтя (окреслення законодавчого фундаменту регіональної політики, унормування основи економічної самодостатності регіонів і механізмів їхньої економічної інтеграції; запровадження сучасних інституційних інструментів підтримки регіонального розвитку);

– інституційна підтримка врядування (розвиток взаємозв'язків між рівнями влади шляхом правової розбудови інституцій місцевого та регіонального управління, які чутливо реагують на потреби населення, що проживає на їхній території, та, водночас, спроможні адекватно досягти загальнодержавних цілей);

– інституційно-правове підґрунтя для формування та вдосконалення механізму співпраці між регіонами, їхніх кооперації та інтеграції (зокрема, йдеться про міжрегіональне та міжнародне співробітництво на регіональному рівні тощо);

– інституційно-правове забезпечення використання наявного на регіо-

нальному рівні ресурсного потенціалу (зокрема, визначення та унормування закономірностей його відтворення, відновлення тощо в контексті реалізації довгострокових цілей регіонального розвитку).

Таким чином, необхідним є створення ефективного і прозорого, дієвого інституційного забезпечення, що забезпечить взаємодію як держави, так і суспільства, дозволить підвищити відповідальність державних органів влади щодо державного управління природно-регіональним потенціалом регіонів.

Список використаної літератури:

1. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. М.: Таурис Альфа, 1997. 560 с.
2. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети. К.: Наук. думка, 2006. 517 с.
3. Коврига О. Особливості інституційних процесів на регіональному рівні. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_2_2008/doc/2/22.pdf.
4. Лендшел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. К., 2000. С. 18–27.
5. Лендшел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі. URL: <http://194.44.230.3/science/idurr/lendel.doc>.
6. Підгрушний Г. Регіональний розвиток: сутність процесу та його особливості. Український географічний журнал. 2008. № 4. С. 39–47.
7. Сухарев М.В. Социальные антиинституты. Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 5. С. 23–41.
8. Студенников І. Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування. Екон. Часоп. – ХХІ. 2005. № 9-10. С. 15–23.
9. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / за ред. д-ра екон. наук, проф. З.С. Варналія. К.: Знання України, 2005. 478 с.

Горбик В. М. Институциональная составляющая механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов

В статье рассмотрены теорико-методологические вопросы особенностей институциональной составляющей механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом и его роли в развитии регионов Украины. Проведен анализ вопроса соответствия институционального обеспечения регионального развития в современных социально-экономических трансформаций в Украине. Рассмотрены основные тенденции и приоритеты институциональной составляющей механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов.

Ключевые слова: регион, природно-экономический потенциал, государственное управление, развитие, институциональная составляющая.

Horbyk V. The institutional component of the mechanism of state governance of the natural and economic potential of the regions

The article deals with theoretical and methodological issues concerning the peculiarities of the institutional component of the mechanism of state management of natural and economic potential and its role in the development of the regions of Ukraine. The analysis of the compliance of the institutional support of regional development to modern socio-economic transformations in Ukraine was carried out. The main tendencies and priorities of the institutional component of the mechanism of state management of the natural and economic potential of the regions are considered.

Key words: region, natural and economic potential, state administration, development, institutional component.