

В. М. Горбик

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

О. С. Ігнатенко

доктор технічних наук, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті охарактеризовано поняття «природно-економічний потенціал регіону». Систематизовано особливості державного управління природно-економічним потенціалом регіону. Обґрунтовано структуру комплексного механізму державного управління природно-економічним потенціалом.

Ключові слова: *регіон, природно-економічний потенціал, комплексний механізм, державне управління, перешкоди реалізації механізму управління.*

Постановка проблеми. Одним із основоположних законів ринкової економіки є закон рідкості, обмеженості ресурсів, під впливом якого в регіональній економіці мають місце негативні тенденції, пов'язані, по-перше, зі зростаючими витратами, по-друге, зі зниженням прибутковості виробництва. І це в умовах, коли при здійсненні ефективного державного управління, модернізації економічного, суспільного і культурного життя кожний регіон повинен прагнути зберегти свій унікальний потенціал, здобути нову якість регіональної ідентичності з урахуванням історичних і глобальних світових тенденцій.

У зв'язку з цим необхідне нове бачення і креативне доповнення державної стратегії регіонального розвитку, її природно-економічної парадигми, що має містити низку постулатів і імперативів оцінки, а також більш повне та ефективно використання наявних об'єктивних можливостей і інноваційних факторів, інакше прискорене наближення до дефіциту природних ресурсів, із подорожчанням їх видобутку, приведе планету до початку заходу цивілізації вже до середини нинішнього століття, що й визначає актуальність теми цієї статті.

Дослідження, пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, виконано за

планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентіві України за темою: «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави». У межах цієї теми обґрунтовано підходи до формування та можливих напрямів розвитку механізмів державного управління природно-економічним потенціалом (ПЕП) регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що значна увага приділялась обґрунтуванню шляхів розв'язання теоретичних проблем та визначенню пріоритетів комплексного розвитку регіонів України. Зокрема проаналізовано нормативно-правове підґрунтя формування інноваційної моделі розвитку регіону, оцінено зарубіжний досвід забезпечення інноваційного розвитку на національному і регіональному рівнях у монографічному дослідженні О.Б. Жихор та Т.М. Куценко [2], водночас М.О. Джаманом виявлено закономірності, принципи і фактори формування та розвитку економіки регіонів, розглянуто економіку регіону як ланку єдиного господарського комплексу країни та вплив глобалізації на нові тенденції розвитку міжрегіональних і міжнародних економічних зв'язків [1]. Новими напрямками досліджень зба-

гачена теорія державного управління, його методологія та практика в аспектах обґрунтування структурних показників та економічної оцінки ПЕП України (Н.А. Малиш [4]), характеристики еколого-економічного потенціалу сталого регіонального розвитку та його індикативного вибору (О. Пристайко, Є. Хлобистов [7]), оптимізації використання ПЕП (О.І. Фурдичко, В.С. Паштецький [9]), а також розгляду ПЕП сільських територій в аспекті проблеми збереження довкілля (І.В. Хлівна [10]) та іншими положеннями.

Але поза увагою дослідників лишилися питання узагальнення ідей, поглядів на формування механізмів та технологій державного управління розвитком ПЕП регіонів України, які б спиралися на досягнення передової суспільної думки та надавали можливості суттєво переглянути попередні уявлення про діяльність в означеній сфері, обґрунтувати її основу та форми, методи й засоби впливу.

Мета статті – узагальнення засад державного управління розвитком ПЕП регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Процеси регіоналізації економіки, що активно розвиваються в рамках загальносвітових тенденцій, набули нового імпульсу в економіці України внаслідок демократичних перетворень і відходу від галузевого принципу управління регіонами, характерного для адміністративно-командної економіки, до повноправної регіоналізації та децентралізації суб'єктів господарювання.

Системний підхід до розв'язання сформульованої проблеми свідчить, що подоланню перешкод до стійкості регіонів сприяє структуризація, збалансованість і соціальна орієнтація [3, с. 34]. Для цього, перш за все, необхідно використовувати наявну базу або, за її відсутності, провести оцінку ПРП територій, здійснити вимір природно-економічних об'єктивних можливостей і на цій основі розробити стратегію розвитку кожної регіональної економіки.

Труднощі формування регіональної соціально-економічної політики багато в чому зумовлені відсутністю розробок, що дозволяють мати просторове уявлення про результати державного управління ПЕП регіонів і про заходи, що здійснюються для стійкого збалансованого їх розвитку. Ентропійний стан економіки не може бути переборений тільки прагматичними заходами локального масштабу, тому необхідні дослідження закономірностей регіонального розвитку, пошук найкращих оптимальних варіантів і «точок» росту.

Щодо природного потенціалу, то у наукових літературі визначено, що він включає у себе сукупність усіх даних природою можливостей, запасів, джерел, які є на певній території і можуть бути використані для економічного та соціального розвитку (природні ресурси), а також природні чинники, які об'єктивно, незалежно від волі людей, впливають на цей розвиток (природні умови) [8, с. 29]. До природних ресурсів відносять: земельні, мінерально-сировинні (корисні копалини), водні, рекреаційні, ресурси флори та фауни.

Економічний потенціал регіону можна розглядати у вигляді комплексу взаємопов'язаних потенціалів: за видами економічних ресурсів, за напрямками використання, за функціональною спроможністю, за сферою діяльності [5, с. 31]. Також економічний потенціал регіону може бути визначений сукупністю галузей економіки, підприємств, установ, які виробляють промислово, сільськогосподарську, будівельну продукцію, надають різні послуги виробничого й невиробничого призначення тощо. Цей принцип покладений в основу класифікації економічного потенціалу країни за ознакою сфери діяльності. У процесі прийняття рішень щодо формування та подальшого використання і розвитку економічного потенціалу регіону необхідно враховувати його властивості. До головних із них слід віднести взаємозв'язок і збалансованість елементів, що повинні функціонувати одночасно і комплексно, оскільки закономірності розвитку можливостей економіки регіону не можуть бути розкриті окремо, а тільки в сукупності, що потребує досягнення збалансованого оптимального співвідношення між ними [11, с. 30].

Проведений аналіз свідчить, що комплексний механізм державного управління розвитком ПЕП регіону є інтеграцією правового, організаційного та економічного механізмів, що включають у себе методи правового регулювання, організаційно-економічні методи, важелі, інструменти впливу на керований об'єкт. Отже, для дослідження сутності комплексного механізму доцільно, на наш погляд, розмежувати його складові частини у вигляді правового, організаційного і економічного механізмів.

Механізм правового регулювання має розглядатись як взята в сукупності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин в управлінні розвитком ПЕП регіону.

Центральним елементом організаційного механізму є структура управління, за допомогою якої поєднуються різні сторони діяльності, регламентуються внутрішні зв'язки і досягається стійка система службових взаємовідносин між структурними підрозділами і працівниками апарату управління. Організаційний механізм охоплює організацію структури керуючої системи (статики) і організацію процесу функціонування системи, якою керують (динаміки) [6, с. 211]. Таким чином, від структури управління значною мірою залежить дієвість механізму державного управління розвитком ПЕП регіону. Вона представлена наступними складовими елементами:

- правила, організаційно-правові нормативи і стандарти, які визначають і регулюють структуру управління;
- розподіл робіт між різними виконавцями;
- оснащення управлінської праці засобами оргтехніки, чисельність працівників в управлінні, матеріальне і моральне стимулювання їхньої праці.

Економічний механізм передбачає управління системою ринкових відносин, системою економічного впливу з боку держави. На відміну від організаційного механізму, що регулює організаційні відносини між елементами системи, економічний механізм державного управління розвитком ПЕП регіону реалізує систему економічних відносин в процесі управління.

Таким чином, типологічний аналіз визначень механізмів управління дозволяє зробити наступні висновки, які формують концептуальну модель комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіону:

- механізм управління є основним елементом системи управління, що дозволяє приводити її в дію і забезпечувати стабільне функціонування;
- механізм управління є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів: цілей управління (досягнення позитивного соціально-економічного ефекту), методів, інструментів і важелів управління);
- механізм управління може бути представлений у вигляді сукупності окремих механізмів нижчого рівня, що входять до його складу (механізми планування, фінансування, управління персоналом, ресурсного забезпечення, контролю та інші);
- зміст елементів механізму управління має значні відмінності в залежності від рівня ієрархії

суб'єкта управління (регіональний, муніципальний, рівень керівників організації);

- робота механізму орієнтована на реалізацію функцій управління відповідно до визначених принципів, що у підсумку дозволяє досягати мети управління;

– побудова механізму управління є процесом моделювання певних умов, «правил гри», згідно з якими здійснюється управлінський вплив і зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління;

- результатом функціонування механізму є ефекти управління, що визначають поточний стан керованого об'єкта.

Будь-який управлінський вплив має здійснюватися цілеспрямовано (цілі орієнтують діяльність суб'єктів і об'єктів управління, сприяють виробленню певної моделі поведінки), у зв'язку з чим формування або вдосконалення того чи іншого виду механізму повинно здійснюватися для досягнення певної мети (наприклад, стабілізації або розвитку об'єкта управління). Також слід зазначити, що механізм управління передбачає вироблення конкретних організаційних форм функціонування керованого об'єкта (наприклад, організаційну структуру), отже і сам об'єкт управління умовно можна вважати частиною механізму. Тому механізм державного управління розвитком ПЕП регіону в широкому розумінні включає в себе, крім принципів, функцій, засобів реалізації управлінського впливу, також цілі та організаційні форми функціонування керованого об'єкта.

Сучасна економічне середовище характеризується складністю, інформатизацією соціально-економічних процесів, динамічністю; в ній функціонує і взаємодіє множина економічних систем, отже, і механізмів державного управління розвитком ПЕП регіону, що забезпечують розвиток даних систем, також багато.

Таким чином, загальна структура механізму державного управління розвитком ПЕП регіону повинна розкриватися відповідно до особливостей цієї конкретної предметної області, сфери діяльності регіону, специфічної характеристики керованої системи, в тому числі – залежно від управлінських, матеріально-технічних, кадрових, фінансових, інформаційних, нормативно-правових, науково-методичних умов її функціонування. При цьому різноманіття властивостей, змісту і варіантів реалізації конкретного механізму державного управління розвитком ПЕП регіону визначається множиною взаємодіючих суб'єктів

управління і їх цілей, об'єктами цільового впливу, реалізованими функціями управління, різноманітним методом, інструментів і важелів управління.

Комплексний механізм має забезпечувати рівні умови функціонування ПЕП регіонів України, вимагає цілеспрямованих дій з боку держави шляхом регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їх природного, виробничого і ресурсного потенціалу. Сьогодні в жодному питанні внутрішньої політики немає таких глибоких розбіжностей між суттю проблеми й методами її вирішення, між теорією і практикою, як у питанні формування та реалізації регіональної політики держави [5, с. 17]. Для вирішення цих проблем виникає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, впровадження організаційних, правових та економічних заходів з метою забезпечення ефективного державного регулювання розвитку ПЕП регіону у контексті пріоритетних процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків.

Державне управління розвитком ПЕП повинне передбачати системні дії щодо забезпечення збалансованого функціонування регіональних систем, що мають на меті покращення якості та підвищення рівня життя населення. Зокрема, державне регулювання регіонального розвитку поширюється на ті сфери діяльності, які віднесено до компетенції державного рівня управління.

Метою державного управління має бути стимулювання розвитку територій, нездатних функціонувати в режимі саморозвитку, та підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів. Регулювання територіального розвитку повинно здійснюватися системою спеціально організованих заходів політичного, правового, соціального, фінансового, економічного характеру, покликаних:

- стимулювати розвиток тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку;
- створювати умови для виникнення і функціонування національно значимих потенційних «точок зростання» (вільних економічних зон, технопарків тощо);
- забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (утримання на території об'єктів державного значення).

Ефективним державне управління ПЕП регіонів може бути лише за умови виконання його основних принципів, до яких належать: обґрунтоване та ефективне поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання залежно від ступеня адаптації до них регіонів та рівня їх депресивності й обґрунтування та реалізація механізмів державного регулювання регіонального розвитку в режимі «особистої відповідальності».

В Україні, за сучасних умов трансформації суспільства та поступового переходу до ринкових відносин, державне управління розвитком ПЕП регіону може здійснюватися у формі: трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів з державного бюджету, для вирівнювання фінансового забезпечення регіону; додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів; державних цільових програм, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіонального господарства, зростання експортного потенціалу регіону); бюджетних інвестицій і конкретних інвестиційних проектів тощо. Слід зазначити, що здійснення державного управління в Україні стикається з багатьма труднощами.

До головних перешкод на шляху забезпечення ефективної реалізації комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіонів в Україні можна віднести:

- відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку;
 - недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів;
 - низьку інституційну та фінансову спроможність місцевих органів публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення;
 - відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання;
 - незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні.
- Державне управління, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує також належного нормативно-правового забезпечення, прийняття низки законів та підзаконних актів, які б нормативно закріпили довгострокову концепцію розвитку ПРП регіонів, базові засади держав-

ного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого управління.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання розвитку ПЕП регіонів стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни.

Реалізація ідеї міцної держави неможлива без зміцнення усіх її складових частин, у тому числі й регіональних. Державне управління розвитком ПЕП регіонів не повинно передбачати створення усередненої картини, а метою політики має стати побудова України як держави взаємодіючих регіонів, що утворюють єдину країну.

Обґрунтована загальна структура механізму державного управління розвитком ПЕП регіону, яка містить такі елементи, як функції, принципи управління, а також різні засоби реалізації управлінського впливу на об'єкти управління. Державна підтримка в таких умовах має стосуватися взаємозамінності ресурсів і реструктуризації галузей діяльності, реалізації можливостей мінімізації виробничих витрат, забезпечення граничної прибутковості використовуваного ПРП регіонів України.

Подальші розвідки у перспективі мають спрямовуватись на підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком. Доцільно впроваджувати новітні технології, до яких належить регіональний моніторинг, або моніторинг регіональних ситуацій і регіональних проблем, під яким розуміють спеціально організовану і постійно діючу систему необхідної статистичної звітності, збирання й аналізу статистичної інформації, здійснення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) і діагностики стану, тенденцій розвитку та гостроти загально-регіональних ситуацій і регіональних проблем. Має бути здійснено дослідження можливостей та методології використання запропонованих

підходів до реалізації комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіонів.

Список використаної літератури:

1. Джаман М.О. Теорія економіки регіонів : [навч. посіб.] / М.О. Джаман. – К. : Центр навчальної літератури, 2017. – 384 с.
2. Жихор О.Б. Інноваційний розвиток регіону : [монографія] / О.Б. Жихор, Т.М. Куценко. – К. : УБС НБУ, 2012. – 251 с.
3. Коваль Я.В. Регіональна економіка : [навч. посіб.] / Я.В. Коваль, І.Я. Антоненко. – К. : РВПС України НАН України, 2005. – 189 с.
4. Малиш Н.А. Структурні показники та економічна оцінка природно-ресурсного потенціалу України / Н.А. Малиш // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_11.
5. Національна парадигма сталого розвитку України / М.А. Хвесик, О.М. Алімов, І.К. Бистряков та ін.; за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. – 72 с.
6. Осовская Г.В., Осовский О.А. Основы менеджмента: Учебное пособие. – К.: «Кондор», 2006. – 529 с.
7. Пристайко О. Еколого-економічний потенціал сталого регіонального розвитку та його індикативний вибір / О. Пристайко, Є. Хлобистов // Економіка природокористування і охорони довкілля. – С. 101–104. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics-of-nature.net/uploads/арhiv/2014/Prystayko.Pdf>.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
9. Фурдичко О.І. Проблема оптимізації використання природно-ресурсного потенціалу певного регіону / В.С. Паштецький, О.І. Фурдичко // Агроекологічний журнал. – 2013. – № 1. – С. 17–21.
10. Хлівна І.В. Природно-ресурсний потенціал сільських територій: проблеми збереження довкілля / І.В. Хлівна // Економіка АПК. – 2013. – № 3. – С. 59–64.
11. Яременко О.М. Економічна природа платежів за користування природними ресурсами / О.М. Яременко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 2. – С. 28–32.

Горбик В. Н., Игнатенко А. С. Государственное управление развитием природно-экономического потенциала регионов Украины

В статье охарактеризовано понятие «природно-экономический потенциал региона». Систематизированы особенности государственного управления природно-экономическим потенциалом региона. Обоснованно структуру комплексного механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом.

Ключевые слова: *регион, природно-экономический потенциал, комплексный механизм, государственное управление, препятствия реализации механизма управления.*

Horbik V. M., Ignatenko O. S. State management of the development of the natural and economic potential of the regions of Ukraine

The article describes the concept of “natural and economic potential of the region”. The peculiarities of state management of the natural and economic potential of the region are systematized. The structure of the complex mechanism of state management of the natural and economic potential is substantiated.

Key words: *region, natural-economic potential, complex mechanism, public administration, obstacles to the implementation of the management mechanism.*