

---

---

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 339.924(4Укр):061.1ЄС

М. П. БУТКО,  
професор, доктор економічних наук,  
завкафедрою менеджменту та державної служби  
Чернігівського національного технологічного університету

### БІФУРКАЦІЙНИЙ СТАН ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ЯДРА УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ

*Визначено сутність і роль інституціоналізму кадрового забезпечення та регіонального менеджменту з метою забезпечення ефективності процесів децентралізації владних повноважень. На основі аналізу статистичних даних виявлено нерівномірність екістичного середовища, економічного потенціалу та соціального самовідчуття регіонів України. Акцентовано увагу на необхідності активізації економічної діяльності територіальних громад завдяки створенню нових робочих місць. Обґрунтовано, що процеси об'єднання територіальних громад повинні супроводжуватися розробкою дійової стратегії просторового розвитку. Розглянуто досвід країн ЄС у сфері децентралізації владних повноважень.*

**Ключові слова:** біфуркація, територіальна громада, владні повноваження, інституційне середовище, стратегія розвитку, економічний простір, регіональне управління, інтеграція.

---

М. П. БУТКО,  
Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Head of the Department of Management and Public Administration,  
Chernihiv National University of Technology

### BIFURCATION STATE OF UKRAINE'S STATE-BUILDING CORE UNDER CONDITIONS OF IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN INTEGRATION COURSE

*Essence and role of institutionalism of staffing and regional management to ensure effectiveness of decentralization of powers have been determined. Based on analysis of statistical data, unevenness of ekistic environment, economic potential and social well-being of the regions of Ukraine has been revealed. Emphasis is placed on the need to intensify economic activity of territorial communities through creation of new jobs. It is substantiated that process of unification of territorial communities should be accompanied by development of an effective strategy for spatial development. Experience of the EU countries in the sphere of decentralization of powers is considered.*

**Keywords:** bifurcation, territorial community, powers, institutional environment, development strategy, economic space, regional governance, integration.

Європейський вектор модернізації державотворення в Україні виокремлює три його несучі конструкції: державні органи влади; органи місцевого самовряду-

© Бутко Микола Петрович (Butko Mykola Petrovych), 2017; e-mail:butko.mykola@ukr.net.

вання; інститути громадянського суспільства. Ініційована в Україні адміністративна реформа покликана змінити стару організацію влади і закласти основу для закріплення європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади, насамперед, на базовому рівні.

При цьому слід враховувати, що протягом майже всього попереднього періоду державотворення в нашій країні вибудовувалася жорстка ієрархія владних повноважень з боку виконавчої гілки, а представницька і громадянська складові виконували лише обслуговуючу функцію (особливо під час політичних кампаній). Інакше кажучи, державотворче ядро повністю набрало критичної маси і вичерпало себе на початку 2014 р.

Ретроспективний дискурс від інституту представника Президента України на субнаціональному рівні до виборів голів рад і виконкомів в одній особі, становлення місцевих органів виконавчої влади, формування дуальної влади на місцях з розмитими повноваженнями місцевих рад (особливо на обласному та районному рівнях) і повною відповідальністю місцевих державних адміністрацій за всі сфери життя відповідних територій з широкою системою делегування повноважень — це особливості всього трансформаційного періоду, домінуючою стратегією якого була конструкція "сильний центр — слухняні регіони — інертне громадянське суспільство".

Причому місцевим державним адміністраціям апріорі було відведено роль інституцій, відповідальних за перебіг політичних процесів на відповідних територіях. Зокрема, у 1999 р. необхідно було забезпечити вибори потрібного Президента України, а у 2002 р. — у будь-які способи забезпечити обрання до Верховної Ради України виключно представників пропрезидентського політичного блоку.

Саме з того часу місцеві органи виконавчої влади почали формуватися не за рівнем професійної компетентності, а за принципом політичної належності або ж особистої відданості вищому керівництву держави. На жаль, суспільство і сьогодні не робить висновків з того, що всі представники так званих "провладних" партій — починаючи з НДП, продовжуючи СДПУ(о) і "Нашою Україною" та закінчуючи "Партією Регіонів" — завершили свою кар'єру досить швидко і безславно.

Крім того, центральні органи насамперед виконавчої влади мали тенденцію майже щороку змінюватися. Був період, коли досягненням вважалось одночасне звільнення близько 20 тис. державних службовців різних рівнів. До того ж кожний новообраний Президент України проголошував необхідність скорочення державного апарату на рівні 20%.

Зрозуміло, що за таких обставин вибудована владна вертикаль не виправдала суспільних сподівань. Біфуркація поставила на порядок денний дилему — чи то й надалі цементувати державотворче ядро за рахунок зміцнення позицій центру, чи то рухатись європейським шляхом і на вимогу Революції Гідності розпочати процес децентралізації. Адже навіть фінансова підтримка окремих місцевих ініціатив щодо інфраструктурного облаштування територій не тільки не сприяла подоланню диспропорцій між відносно успішними та периферійними (і тим більше — глибоко депресивними) регіонами, а навпаки — поглиблювала їх.

Багато вітчизняних учених-економістів присвятили свої дослідження різним аспектам просторового розвитку. Серед них слід особливо відзначити праці О.І. Амоші, Б.В. Буркинського, С.Й. Вовканича, О.С. Власюка, В.М. Гейця, А.А. Гриценка, Б.М. Данилишина, В.С. Загорського, В.С. Кравціва, Е.М. Лібанової, С.І. Пирожкова, С.О. Романюка, В.Р. Сіденка, Л.Г. Чернюк та інших.

З огляду на окреслені об'єктивні обставини, **метою статті** є спроба охарактеризувати систему факторів, які спричинили низьку ефективність державотворчого процесу в сучасній Україні, та визначити складові модернізації державної політики регіонального розвитку на засадах не тільки децентралізації владних повноважень, але й деконцентрації владного впливу центральних органів влади на просторові координати, і насамперед – сталого економічного розвитку.

Усвідомлюючи ступінь впливу унітарної держави на регіональний розвиток, а також враховуючи виклики, зумовлені посиленням євроінтеграційних процесів, необхідно переглянути традиційні підходи до процесів державотворення на користь залучення потенціалу територіальних громад.

Аналіз реального стану регіонального ландшафту України дозволяє зробити висновок про його глибоку стратифікацію, причому як за економічними параметрами, так і за екологічними та соціальними (табл.).

За різними критеріями до лідируючих належать Західний, Придніпровський і Південний макрорегіони, до їх послідовників – Поділля та Центральний, а до проблемних – Полісся та сучасний Донбас. Це ще одне яскраве свідчення того, що нинішній формульний, як і провальний у 2006–2007 рр., підходи до процесів децентралізації влади виключно за кількісними ознаками субнаціональних і місцевих адміністративних утворень є неприйнятними.

Підтвердженням цьому є строкатість параметрів регіонів України за поселенськими ознаками. Зокрема, з огляду на нинішню ситуацію на Донбасі, найвищу густоту заселення території демонструють західні області, а також індустриальні території Придніпров'я, Причорномор'я та Слобожанщини.

Аналогічно характеризується національний простір за показниками чисельності населення у розрахунку на 1 сільське і 1 міське поселення. Це ще раз підтверджує той факт, що процес об'єднання громад (особливо в сільській місцевості) потребує глибоко продуманих і життєво виважених рішень, і насамперед – у напрямі використання продуктивних сил, а не тільки розрахунку їх нинішніх бюджетних можливостей.

Адже якщо у 1995 р. порогове значення областей-лідерів і областей-аутсайдерів щодо ВДВ у розрахунку на 1 особу відрізнялось у 2,5 раза, то у 2000 р. – відповідно, у 2,7 раза, у 2010 р. – у 3,1 раза, а у 2014 р. – у 3,8 раза (у фактичних цінах відповідних років). Якщо ж при цьому врахувати рівень Києва, то ці відмінності перевищуватимуть його більш як у 7 разів.

За структурою ВРП також простежуються глибокі деформації. Такі суперечності, як надто низька і та, що продовжує зменшуватися, частки високотехнологічних сфер економічної діяльності, порушення технологічних ланцюгів створення доданої вартості, внаслідок скорочення обсягів виробництва кінцевої продукції з одночасним зростанням сировинної та напівфабрикатної орієнтації набули критичних порогових значень. За обставин, коли розвинуті країни світу з останньої чверті минулого століття демонструють революційні структурні зміни, формуючи власну економіку інноваційного типу, регіони України, рухаючись, начебто, у фарватері підтримки радикальних структурних змін, насправді скоротили питому вагу промисловості у ВВП країни – з 34,4% до 22,4% у 2000 р. і до трохи більш як 20% у 2015 р.

Чисельність найманих працівників у промисловому секторі скоротилася майже на 2 млн. осіб [1]. Практично в усіх регіонах втрачено інноваційно орієнтовані

Загальна характеристика регіонального ландшафту України \*

Регіони та області	Густина заселення території (осіб на 1 км <sup>2</sup> )	Чисельність населення у розрахунку на 1 поселення (2015 р.)		ВРП у розрахунку на 1 особу (тис. грн. у фактичних цінах)		Навантаження на 1 вільне робоче місце (осіб на кінець року)		Грошові доходи домогосподарств (грн.) у середньому на місяць у розрахунку на 1 домогосподарство	
		сільське	міське	2013	2014	2013	2015	2013	2015
Україна.....	75,3	465	6320	33,5	36,9	11	19	4470	5231
АР Крим.....	75,4	–	–	23,6	–	–	–	3900	–
Вінницька.....	61,1	540	3150	22,3	27,2	78	62	3427	4839
Волинська.....	51,7	472	3790	19,8	23,2	21	15	3773	4512
Дніпропетровська.....	103,1	371	5717	46,3	53,7	4	14	3892	4551
Донецька.....	163,8	354	2239	37,8	27,8	16	60	4602	4160
Житомирська.....	42,3	319	4920	20,3	23,7	10	17	3480	4028
Закарпатська.....	98,6	1371	2620	17,0	19,2	16	37	4399	6425
Запорізька.....	65,3	438	7740	30,5	37,3	24	185	3841	4908
Івано-Франківська.....	99,2	1017	3980	24,0	27,2	33	27	3742	5120
Київська.....	61,4	581	6310	40,0	46,1	7	11	4119	5055
Кіровоградська.....	40,2	365	5710	25,5	29,2	23	39	3428	3978
Луганська.....	83,9	371	2535	24,5	14,1	31	140	3968	3882
Львівська.....	116,3	535	7080	24,9	28,7	21	16	4220	4974
Миколаївська.....	47,5	415	6660	27,4	30,4	14	19	3932	4346
Одеська.....	71,9	705	7860	29,1	31,3	6	9	4402	5154
Полтавська.....	50,7	305	6510	40,0	48,0	10	21	3722	4156
Рівненська.....	57,8	609	9990	19,0	24,8	15	24	3524	4351
Сумська.....	47,5	240	6420	23,5	26,9	21	27	3251	4090
Тернопільська.....	77,6	577	6060	16,3	20,2	14	13	3539	4432
Харківська.....	87,1	814	7780	31,1	35,3	7	13	3943	4713
Херсонська.....	37,7	626	8470	19,3	21,7	16	35	3490	4294
Хмельницька.....	63,4	399	6700	20,2	24,7	76	44	3606	4033

Закінчення таблиці

Черкаська.....	60,2	651	8600	26,2	30,6	43	41	3540	4003
Чернівецька.....	112,2	1302	6700	15,2	16,6	19	17	3906	4691
Чернігівська.....	33,4	252	5820	22,6	26,5	11	25	3463	4287
Київ.....	6433,2	—	—	109,4	124,2	1	4	6497	6021
Севастополь.....	446,8	—	—	28,8	—	—	—	4635	—

\* Розраховано автором за даними Державної служби статистики України.

сфери діяльності (насамперед, це електронна і верстатобудівна, приладо- і спеціально машинобудівна), інвестиційно орієнтовані промислові напрями, а також відбувається ухилення сільського господарства у бік дрібнотоварного виробництва. Це негативно позначається на рівні навантаження економічно активного населення на кожне вільне робоче місце. За винятком Києва, Дніпропетровської та Харківської областей, в усіх інших регіонах напруженість на ринку праці залишається високою. Крім того, цей ринок продовжує залишатися надто тінзованим. Усе це зумовлює і низьку купівельну спроможність населення, що, у свою чергу, позначається на функціонуванні внутрішнього ринку.

Вирівнюванню ландшафту України не сприяли ні Концепція регіонального розвитку, затверджена Указом Президента України ще у 2001 р., ні Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Натомість зростала регіональна поляризація, формувались ареали навколо великих міст на фоні маргіналізації сільських населених пунктів і селищ, занепаду малих міст.

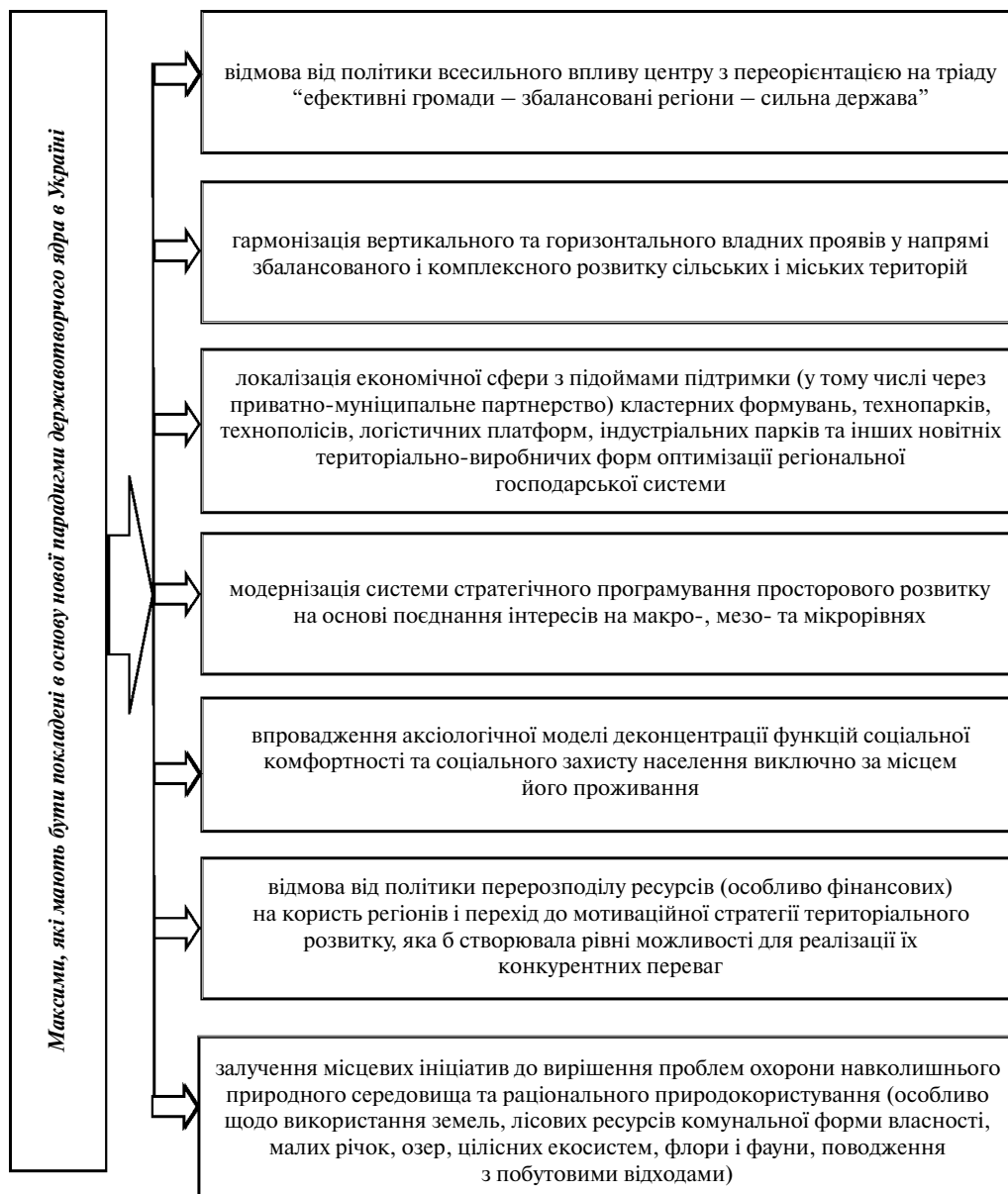
Децентралізація владних повноважень – це дійсно безальтернативний шлях якомога повного залучення просторових (насамперед, економічних) ресурсів, які донині є лише у розряді численних пропозицій вітчизняних науковців.

Натомість політика нового регіоналізму знайшла ефективне приземлення для більшості європейських держав (зокрема – Польщі, Чехії, Угорщини, Словаччини та ін.), які разом з Україною розпочали торувати шлях глибоких суспільних трансформацій, але мають діаметрально протилежні кінцеві результати.

Для нашої держави децентралізація є своєрідним імперативом часу, проте реалізація цього курсу містить певні проблеми, виклики і навіть загрози, які б мали враховуватися при реалізації дорожньої карти його імплементації в інституційне тіло держави, у стратегію модернізації продуктивних сил і практику управління цими процесами (особливо на базовому рівні).

За таких етимологічних умов визначення сутності децентралізації лише крізь призму підвищення рівня бюджетної самодостатності територіальних громад без залучених мотиваційних факторів щодо цінностей, інтересів, творчих можливостей і потреб людини, її стимулювання до інноваційної діяльності, до перманентного пошуку нових знань, до гармонізації відносин з навколишнім природним середовищем є ілюзією ефективності діяльності органів публічної влади, причому як на центральному рівні, так і на місцевому.

В основу нової парадигми державотворчого ядра в Україні мають бути покладені такі максими (рис.).



**Максими, які мають бути покладені в основу нової парадигми державотворчого ядра в Україні**

Незважаючи на цю прописну істину, аксіологічні фактори державотворчого курсу зміщуються в напрямі зростання кількості об'єднаних територіальних громад, на зразок відомої в минулому колективізації, а зміни чинного адміністративно-територіального устрою порушують базовий принцип добровільності, а це за своєю суттю не несе глибоко виваженого і системного навантаження. Адже такий устрій, всупереч чинній Конституції України, зазначеними реформаціями просто руйнується, оскільки на базі діючого району формується об'єднана громада, і невідомо, до якого субрегіонального рівня вона входить. Водночас у правоохоронних органах, фіскальній службі, системи пенсійного забезпечення, закладів охорони здоров'я та інших державних установ формуються власні округи, які, у свою чергу, порушують ієрархічну єдність державного будівництва.

З огляду на ці обставини, стратегія децентралізації, на нашу думку, повинна базуватися на глибинних засадах інституціоналізму, що проявляються, з одного боку, у зміцненні основ унітарності нашої держави, а з іншого – у залученні людського фактора як домінанти функціонування територіальних громад, їх згуртованості, компетентності та націленості на вирішення проблем, успадкованих і накопичених у трансформаційний період. Адже проголошена реформа в контексті розвитку людини, збереження ідентичності нації, історичних надбань, умінь та інтелектуального потенціалу повинна гармонізувати економічну, фінансову і соціо-гуманітарну децентралізацію з потребами зовнішньоекономічної та політичної діяльності, національної оборони, із зміцненням кордонів держави та євроінтеграційними процесами.

Із загальнодержавних позицій децентралізація владних повноважень не повинна викликати прояву відцентрових процесів, які в умовах економічної нестабільності, соціальної напруженості та військової агресії з боку Росії можуть сприяти послабленню української державності.

Нам не слід забувати: розхожа на початку нового тисячоліття думка, що, начебто, Донбас годує всю Україну, переросла у відкритий сепаратизм, хоч він і маскувався під федералізм. В умовах децентралізації держава, як ніколи, повинна зробити наголос на соборності, яка, на наш погляд, означає не стільки географічні, політичні та адміністративно-територіальні атрибути, скільки емпатійну налаштованість нації спільно творити власну державу, бути відповідальною за її майбуття, долати ментальну прірву між настроями окремих верств населення і всіляко сприяти консолідації державотворчих зусиль усього суспільства.

Ризики відцентровості доцільно, насамперед, унормувати Конституцією України, але зміни до неї навіть не дискутуються широко у суспільстві, хоча процеси об'єднання територіальних громад форсуються.

Грунтуючись на теоретичному доробку Д. Норта щодо поділу інститутів на формальні та неформальні, дещо звизимо їх характеристику до сукупності суспільних норм і правил, виражених у вигляді законів, нормативів, обмежень обов'язкового характеру [2]. Зазначимо, що донині залишаються неунормованими відносини власності територіальних громад. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” не збалансовано їх права та обов'язки, насамперед, у сферах економіки, соціальної підтримки й захисту населення, раціонального природо-користування та охорони навколишнього природного середовища.

Це пов'язано з тим, що у центрі державотворення має стати людина, оскільки саме заради неї, її розвитку задумано реформу. При цьому ресурси складають базу, де людина є особливим національним ресурсом, а її діяльність (зокрема, інноваційна) – рушієм перетворення ресурсів на потенціал, а також на подальшу його капіталізацію [3].

З урахуванням цих обставин особливого значення набуває створення релевантного правового поля для діяльності місцевих органів виконавчої влади, оскільки, згідно з вимогами Закону України “Про засади державної регіональної політики”, місцеве самоврядування є влада горизонтальна. Проте багато різнопланових проблем виключно регіонального походження, які сьогодні вирішуються місцевими державними адміністраціями, мають перейти до інших владних органів. За реформаторським задумом, який базується на європейській практиці, державну політику з питань територіальної організації влади повинен реалізовувати інститут префектів.

Тим часом вітчизняна реальність не має досвіду функціонування цього інституту, адже мало формально відповідати вимогам проекту Закону України "Про префектів", який ще невідомо коли буде прийнято. А найголовніше те, що, за проектом, префекти лише наглядатимуть — замість того, щоб керувати і відповідати за ефективність просторового розвитку [4].

На наше переконання, префекту — як організатору творення нової суспільної конструкції, генератору формування синергійних функціонально-комунікаційних систем європейського типу — необхідно мати державницький світогляд і високі морально-етичні характеристики, що акцептуються довірою населення і здатністю бути фаховим "локомотивом", а не наглядачем за проходженням цих процесів на територіальному рівні. Тим часом на державному рівні розгорнута дискусія чомусь відсутня, хоча було б важливо вже сьогодні на всіх ієрархічних рівнях зрозуміти, що префект повинен по-новому вирішувати нашаровані проблеми (насамперед, економічного розвитку регіонів) через залучення потенціалу територіальних громад та їх об'єднань на субнаціональному рівні.

Для реалізації зазначених положень усіма учасниками суспільних відносин необхідно залучити потенціал інституцій, головні завдання яких полягають в організації життя суспільства та зменшенні невизначеності у процесі децентралізації. Взаємодіючи між собою, інститути та інституції формують інституційний механізм, тобто сукупність взаємозв'язків між формальними і неформальними суб'єктами владних відносин, а також організаціями, що сприяють реалізації принципів демократичного врядування та координації спільної діяльності на шляху до досягнення задекларованих цілей розвитку.

Грунтуючись на дискусії щодо відповідних теоретичних засад та оцінці практичного досвіду країн Східної Європи, можна зробити висновки про те, що інституціональними передумовами для використання економічного потенціалу нашої держави є [5; 6] \*:

- по-перше, сприяння активізації динамічного розвитку всіх сфер економічної діяльності виключно через мотивацію створення нових робочих місць;
- по-друге, створення потужного внутрішнього ринку, функціонування якого стало б каталізатором економічної активності, а не постачальником дешевих людських ресурсів для європейських країн;
- по-третє, забезпечення інвестиційної привабливості, яка б спиралася не тільки на створення позитивного іміджу, але й на заінтересованість усіх соціальних груп в активній участі у процесах сталого розвитку своїх територій;
- по-четверте, модернізація виробничої, соціальної та ринкової інфраструктури для використання наявних конкурентних переваг і комплексного підходу до раціонального природокористування;
- по-п'яте, формування ефективної системи державного і регіонального управління, яке б дозволило гармонізувати вплив інституційних механізмів на подолання просторової асиметрії та забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад.

Слід зауважити, що вітчизняна регіональна наука має критичну масу напрацювань, які акумулювали в собі інтелектуальний потенціал фахівців різних сфер знань у напрямі комплексного розвитку продуктивних сил макрорегіонів Украї-

---

\* Commission staff working document. Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM (2010) 553 final [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/doco>.



ни. Особливо слід виокремити раніше ініційовані цільові програми розвитку Карпатського регіону, Полісся, Поділля, Українського Причорномор'я, промислового Придніпров'я, Донбасу.

Проте після ліквідації Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України у державі зникла інституція, яка б опікувалася проблемою формування стратегічних просторових програм сталого розвитку.

Ці прогалини можна швидко усунути закріпленням функцій наукового обґрунтування і супроводу стратегічних напрямів регіонального розвитку в одному науковому центрі НАН України, яким могла б стати ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”.

Щоб подолати інституційні пастки у міжнародних відносинах, необхідно сформувати інститут транскордонного співробітництва. Його функції міг би взяти на себе науково-дослідний інститут Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – через розширення повноважень, реформування організаційної структури, належне кадрове і ресурсне забезпечення.

Потреба у цій установі уже сьогодні диктується Угодою про асоціацію України з ЄС, адже, за її умовами, виникає необхідність координації зусиль держави, регіонів, громадських формувань, наукового співтовариства та бізнесу щодо відповідного інституційного забезпечення через створення технічних робочих груп із гармонізації численних стратегічних і нормативно-правових актів, які визначають умови міжнародної співпраці та потребують відповідної синхронізації дій на загальнодержавному рівні.

Серед державних інститутів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з управлінням регіональним розвитком, – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Проте, на нашу думку, цей центральний орган виконавчої влади не зможе ефективно координувати процеси просторового розвитку, оскільки він перевантажений численними життєво важливими функціями, але, на жаль, не має стратегічного бачення регіональних сегментів національного економічного простору та реалізації їх конкурентних переваг у модернізаційному вимірі. На наш погляд, функції регіонального розвитку доцільно зосередити у спеціалізованому агентстві Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Саме цей інститут, керуючись засадами холізму, повинен не замикатися виключно на макрорівні, а бути організатором і партнером регіональної та місцевої влади у розробці стратегічних векторів і цільових програм регіонального розвитку, центром формування національних конкурентних переваг на секторальному і просторовому рівнях та їх доведення до світового співтовариства, координатором транскордонного співробітництва та активізації міжрегіональних зв'язків.

Крім того, цей орган влади мав би стати методологом і сполучною ланкою у діяльності департаментів економічного розвитку місцевих державних адміністрацій, а також у налагодженні роботи агентств регіонального розвитку, які є легітимною, але досі бездіяльною інституцією, яка дуже потрібна для надання практичної допомоги, насамперед, територіальним громадам у забезпеченні їх інвестиційної привабливості на міжнародному і національному рівнях.

Виключно через зазначене міністерство мають формуватися національні програми імпортозаміщення, здійснюватися моніторинг доцільності залучення ПІІ з огляду на унеможливлення їх направлення на технологічну закабаленість і за-

бруднення навколишнього природного середовища, подаватися меседжі регіонам з приводу концентрації зусиль на першочергових проблемах економічної безпеки. Скажімо, давно назріла необхідність формування програми становлення й розвитку вітчизняного квітникарства, відродження льонарства, картоплярства та м'ясо-молочного скотарства, поглибленої переробки наявної сировини, відродження машинобудування (особливо сільськогосподарського), використання відновлюваних джерел енергії, переробки відходів органічного походження на технологічне паливо тощо.

Економічне відродження у просторовому вимірі повинне базуватися на активізації інноваційної діяльності у виробничій сфері, оскільки саме в ній створюється додана вартість продукту. З огляду на нашу надто високу імпортозалежність, навіть на споживчому ринку (особливо щодо виробів складної побутової техніки, культурно-побутового призначення і господарського вжитку), на місцевому рівні можна значно чіткіше впливати на конкретні форми впровадження інновацій. Саме тому державну промислову політику теж слід вибудовувати на засадах децентралізації. З одного боку, актуальність такого положення спирається на ресурсний, виробничий і споживчий потенціал територіальних громад, а з іншого — за сприятливих умов і адекватних заходів щодо державної підтримки саме вони здатні здійснити вагомий вклад у реальну модернізацію економічного потенціалу як окремих регіонів, так і держави в цілому [7].

Це дозволило б нам назавжди відмовитись як від мімікрії, так і від надто романтичних очікувань від процесів євроінтеграції. Незважаючи на певний єроскептицизм, присутній як у самій Європі, так і в Україні та зумовлений суперечками "старих" і "нових" членів ЄС, альтернативи євроінтеграції у нашої держави не існує. Усім нам слід будувати Європу в Україні та позбавлятися від китайського часнику, бразильського м'яса, єгипетської картоплі, ізраїльської моркви, польського текстилю, турецької шкіргалантереї, іншого заморського "ширпотребу" (включаючи дитячі іграшки і навіть зубочистки).

Риторично ці та інші економічні проблеми лунають на державному рівні, проте вони мляво і безсистемно розв'язуються на рівні окремих регіонів, оскільки бракує саме конвергенційних зусиль у національному масштабі.

Але навіть досконале інституційне середовище саме по собі не забезпечить ефективного функціонування національної економіки на засадах конкурентоспроможності. Це ключове завдання потребує вирішення через концентрацію зусиль усіх рівнів виконавчої влади, місцевого самоврядування і громадянського суспільства на проблемах зміцнення економічної безпеки держави.

Саме тому, включаючись у широку дискусію, розгорнуту академіком НАН України В.М. Гейцем [8] щодо того, яка модель економічного розвитку є прийнятною для сучасної України, хочемо висловити власну думку. На наше переконання, ні класична директивна, ні глибоко ліберальна моделі для нас не прийнятні, і тим більше — в умовах децентралізації владних повноважень. Єдиною прийнятною могла б стати адаптивна парадигма, яка б в умовах відкритості економічного простору дозволила в ефективно виважених межах функціонування публічної влади спрямувати національну господарську систему на траєкторію трансферу у прогресивне майбутнє.

Хочемо застерегти, що нам не слід вважати децентралізацію панацеєю від наших економічних хвороб, які накопичувалися протягом усього трансформацій-

ного періоду. Самі територіальні громади ніколи не вирішують цих проблем, а економіка України і надалі сповзатиме на мануфактурну і дрібнотоварну траєкторію.

У цьому контексті діяльність об'єднаних територіальних громад доцільно було б починати не з очікуваного приросту дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними частини загальнодержавних податків і зборів, що, до речі, не спричиняє зростання зведеного бюджету України у цілому. Слід зазначити, що сам по собі перегляд міжбюджетних відносин лише частково сприяє розвитку громад. Проте дійовішим мало б стати формування стратегій сталого розвитку територій, лейтмотивом яких була б мотивація до створення нових, конкурентоспроможних, робочих місць (включаючи механізми приватно-державного партнерства). Натомість за минулий рік у вітчизняному підприємницькому середовищі згорнуто близько 130 тис. робочих місць.

Орієнтиром для таких перспективних напрацювань мала б стати Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, яку чомусь усі вже забули, хоча вона є легітимною відповідно до чинного нормативно-правового поля України.

Відправною точкою мала б стати орієнтація діяльності територіальних громад як базової ланки державотворчого ядра на формування привабливої території для залучення інвестицій і впровадження інновацій, на оновлення діючих потужностей та виробничої інфраструктури, на реалізацію заходів щодо протидії руйнуванню навколишнього природного середовища та хижацькому ставленню до природних ресурсів [9].

Оскільки загальнонаціональним пріоритетом є стимулювання розвитку аграрного сектору, то цей вектор повинен стати однією з рушійних сил розвитку національної економіки, а також імпульсом до технологічного та соціального піднесення сільських територіальних громад. Тому необхідно забезпечити виконання комплексу заходів щодо підвищення конкурентоспроможності аграрної сфери та харчової промисловості, які є секторальною домінантою більшості регіональних господарських систем в Україні; створення ефективної системи впровадження наукових розробок і новітніх технологій у рослинництво, тваринництво та поглиблену переробку наявної сировини; формування дійової інфраструктури аграрного ринку; забезпечення розширеного доступу безпосередніх виробників до організованих каналів збуту сільськогосподарської продукції.

Дороговказом для цього слугує агропродовольчий комплекс ЄС, який, незважаючи на рецесію європейської економіки, формує 44 млн. робочих місць та є її четвертим експортним двигуном за умови, що сукупні витрати європейської сім'ї на продукти харчування становлять близько 15% [10].

У межах Спільної аграрної політики ЄС третього тисячоліття, зокрема, передбачається, що господарювання на землі означає набагато більше, ніж продовольче забезпечення та експорт, оскільки це неможливо здійснити без одночасного сталого розвитку сільських громад, продукування суспільних благ, збереження етнокультурного середовища і біологічного різноманіття, раціонального використання природних ресурсів.

Євросоюз орієнтує своїх товаровиробників на всеохоплюючу систему аграрних інновацій, запобігання обезлюдненню сільських територій, омолодження фермерського бізнес-середовища, локалізацію продовольчого ринку, стимулювання зростання зайнятості (в тому числі за рахунок запровадження інфраструктурних і несільськогосподарських стандартів).

При цьому наголошується, що базова підтримка фермерських доходів залежатиме виключно від кількості створених робочих місць. Рухаючись інтеграційним курсом, Україна повинна сформувати адаптивну з ЄС ідеологему державної стратегії сільського розвитку, інакше сучасна монокультуризація українських чорноземів назавжди закріпить нашу державу як сировинний придаток сучасної Європи, а децентралізація сільських територіальних громад завершиться сумним задумом попередньої системи стерти грані між містом і селом.

Забезпечення ефективного управління просторовим розвитком, а також розв'язання стратегічних завдань і повсякденних проблем значною мірою залежать від компетентності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Адже компетентність, уміння приймати продумані рішення — це ті риси, що забезпечать успіх процесу децентралізації (особливо на базовому рівні).

Заради справедливості слід зазначити: думка про те, що достатньо мати на рівні громади лише дбайливого господаря і порядну людину, себе не виправдовує. Потрібні також сучасні знання і досвід у сферах інвестицій, пріоритетних напрямів економіки, формування інноваційних програм, бізнес-планування, налагодження транскордонного співробітництва та впровадження досвіду ефективного публічного адміністрування, які б у комплексі протидіяли соціальній дискримінації, диспропорціям у доходах домогосподарств і формуванню відцентрових настроїв у людей на субрегіональному рівні.

У межах кадрового перезавантаження територіальних громад у період їх об'єднання слід було б унеможливити прояв успадкованих тенденцій, коли понад чверть сільських і селищних голів розпочинали реалізацію владних повноважень, не маючи навіть вищої освіти, не кажучи вже про сучасну управлінську практику.

Важливо також звернути увагу на структуру апарату, насамперед, сільських і селищних об'єднаних територіальних громад. Вони досить довільно створюють свої структурні підрозділи, які повинні опікуватися функціонуванням соціальних закладів та об'єктів комунального господарства. Адже штатна чисельність, умови оплати праці, кваліфікаційні вимоги формуються виключно сесіями рад і нерідко дисонують з чинними нормативами відповідних функціональних підрозділів районних державних адміністрацій, їх службовими правами і обов'язками відповідно до вимог чинного законодавства.

Новоутворені об'єднані громади, маючи додаткові бюджетні ресурси, розгортають ремонтно-будівельні роботи (особливо на інфраструктурних об'єктах), але при цьому досить часто ігнорують нормативно-правові акти щодо державних закупівель, дотримання вимог проектно-кошторисної документації, технічного нагляду за ходом виконання і якістю робіт, введенням об'єктів в експлуатацію. Саме тому частина бюджетних коштів переходить до розряду банківських депозитів.

Це явища, начебто, другорядного характеру, але вони негативно позначаються на керованості процесів державотворення, спричиняють конфлікти, насамперед, на рівні адміністративних районів, які, згідно з чинною Конституцією України, є провідною управлінською ланкою субрегіонального масштабу. Крім того, у відношенні до жителів населених пунктів, які ще не визначилися з процесами об'єднання або ж відстоюють свою позицію, відмінну від владних орієнтирів, це має вигляд соціального приниження, що в умовах унітарності є також руйнівним.

Далеко не завжди виправданим було б призначення на вакантні посади префектів усіх колишніх голів місцевих державних адміністрацій, адже нові очільни-

ки повинні бути не посланцями з центру, а вихідцями з цього самого регіону, стати провайдером нових прогресивних змін, подвижниками державотворчого процесу та їхніми моральними авторитетами, і особливо – сьогодні, за Т.Г. Шевченком, “во время люте”.

Головними завданнями, які сьогодні повинні вирішувати сучасні органи місцевого управління, є [9; 11; 12]:

- формування раціональної, побудованої на виборі громадян, системи місцевого управління на основі чіткого визначення повноважень виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ступеня їх відповідальності за результативність реалізації державної політики на місцях;

- розробка та реалізація дійових стратегій розвитку громад, районів, регіонів і в їх складі програм зайнятості як основи для підвищення якості людського потенціалу та його капіталізації;

- запровадження механізмів мотивації до нарощування економічного потенціалу через активізацію ділової активності (особливо у сфері малого й середнього бізнесу, фермерства і розвитку домашніх господарств);

- залучення інтелектуального потенціалу з метою прискореного формування мережевих структур і локалізації територіально-виробничих господарських комплексів;

- налагодження ефективних міжрегіональних зв'язків і транскордонного співробітництва (особливо з країнами ЄС);

- реалізація системних заходів у сферах “зеленої економіки”, енергозбереження, соціогуманітарного розвитку, раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища;

- перехід місцевих бюджетів до повної фінансової самодостатності як основи для планомірного проведення заходів в економічній, соціальній та екологічній сферах.

Реформування владних повноважень в Україні має базуватися на досвіді розвинутих європейських країн та імплементації їх стандартів децентралізації до волатильності національних особливостей, що сприятиме уникненню багатьох пасток, скороченню втрат і прискоренню оптимізації вітчизняного алгоритму проведення реформ.

Завершальною функцією управління є контроль, і тому для оцінювання ефективності використовують рейтинги розвитку територіальних громад.

Сьогодні серед фахівців відсутня єдність з приводу складу показників, які характеризують просторові тенденції та їх динаміку.

Проте, згідно з вимогами Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856 “Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики”, регіони та центральні органи виконавчої влади щокварталу подають інформацію по 27 показниках, а за підсумками року – по 64. До цієї роботи, крім Державної служби статистики України, долучаються практично всі міністерства, а доцільність багатьох критеріїв та об'єктивність оцінок викликають глибокі сумніви. Наприклад, щороку кожна область і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України повинні визначити із загальної кількості населених пунктів України частку тих з них, де запроваджено роздільне збирання твердих побутових відходів. На фоні Львівської смітцевої саги, яка, до речі, має не виключно регіональну масштабність, а національну, не зрозуміло, як цей індикатор і ще багато йому подібних впливають на ефективність реалізації державної регіональної політики.

Керуючись практичним досвідом у сфері регіонального управління, вважаємо, що критеріями діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів, які в умовах децентралізації владних повноважень стають повноправними господарями відповідних територій, мають бути 5 таких показників:

- загальна кількість робочих місць (з них новостворених упродовж звітного періоду) у відношенні до кількості зареєстрованих безробітних;
- обсяги приросту власних доходів місцевого бюджету у розрахунку на 1 жителя;
- обсяги інвестицій, залучених у розвиток території, у розрахунку на 1 жителя (при цьому неважливо – з внутрішніх чи зовнішніх джерел);
- розмір доходів у розрахунку на середнє домогосподарство;
- обсяги викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами у розрахунку на одиницю площі населеного пункту.

### Висновки

Дослідження стану державотворчого ядра України переконливо свідчить, що зміщення точки біфуркації у напрямі децентралізації владних повноважень є довгоочікуваним, абсолютно виправданим і безальтернативним вектором державної політики.

Проте окреслені системні перетворення потребують глибоко продуманої дорожньої карти реалізації модернізаційної стратегії у сфері державного управління. При цьому слід чітко визначити етапність, часові рамки, очікувану ефективність реалізації реформаторських задумів і виконавців, відповідальних за неї, а також змоделювати поведінкові моделі реагування на інтеграційні виклики й загрози.

В основу цієї стратегії, з огляду на її поетапну реалізацію, мають бути покладені заходи щодо вдосконалення інституційного середовища – насамперед, забезпечення їх відповідності чинній Конституції України та врегулювання відносин власності у комунальній сфері (причому їх узгодження як у формальному, так і у неформальному сегментах, але з виключною орієнтацією на людиноцентризм).

Домінантою державотворчого ядра має стати економічна сфера, яка б включала систему мотиваційних заходів щодо створення нових робочих місць, активізації господарської діяльності у традиційних сферах, детінізації економічного простору. Саме мотиваційний, а не розподільчий підхід слід залучити у сфері міжбюджетних відносин, адже вони теж сприяють розв'язанню проблеми зайнятості, хоча для місцевих бюджетів зробити це самостійно, тобто без участі бізнес-середовища, – завдання непосильне.

Відаючи належне територіальним громадам як центральній ланці державотворчого процесу, слід абсолютно конкретно визначитися зі структурою, правами і відповідальністю органів місцевої виконавчої влади.

Адже регіональні інтереси – це об'єктивне явище, незалежно від рівня їх усвідомлення. Саме тому поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів не повинне допустити загострення існуючих суперечностей між ними. Навпаки, управління регіональними господарськими системами має бути спрямоване на зміцнення єдиного економічного простору, держави, територіальної цілісності та національної безпеки країни.

В умовах децентралізації, як ніколи, гостро постають проблеми кадрового забезпечення органів публічної влади базового рівня. Тому особливої актуальності

набирають завдання, насамперед, для центральних органів влади щодо правового забезпечення процесу формування необхідних компетентностей для посадових осіб органів місцевого самоврядування, постійного підвищення їхнього кваліфікаційного рівня з метою опанування сучасних методів територіального управління.

Такий алгоритм модернізації державотворчого ядра дозволить сформувати ефективні територіальні громади на засадах людиноцентризму та спрямувати регіони України за європейською траєкторією сталого розвитку.

#### Список використаної літератури

1. Якубовський М.М., Солдак М.О. Регіональні особливості розвитку промисловості України // Економіка України. – 2017. – № 3. – С. 35–48.
2. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований : моногр. ; [под ред. А.А. Гриценко]. – Харьков : Форт, 2008. – 928 с.
3. Давимука С.А., Федулова Л.І. Інтелектуальний ресурс – основний фактор забезпечення сталого розвитку регіонів України в умовах децентралізації // Регіональна економіка. – 2017. – № 1. – С. 5–16.
4. Вовканич С.Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) та розвиток в Україні неоінституціоналізму? // Регіональна економіка. – 2016. – № 2. – С. 18–34.
5. Бальцерович Л., Жоньца А. Загадки экономического роста: Движущие силы и кризисы – сравнительный анализ ; [пер. с польского Ю.В. Чайникова] ; [под ред. А.В. Куряева]. – М. : Мысль, 2012. – 512 с.
6. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 67–116.
7. Амоша О.І., Саломатіна Л.М. Інноваційний розвиток промислових підприємств у регіонах: проблеми та перспективи // Економіка України. – 2017. – № 3. – С. 20–34.
8. Геєць В.М. Особливості взаємозв'язку економічних і політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України // Економіка України. – 2016. – № 12. – С. 3–21.
9. Бутко М.П. Архітектура конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції : моногр. – К. : АМУ, 2016. – 452 с.
10. Бородіна О.М. САП ЄС як динамічне сполучення галузевих потреб і суспільних інтересів // Економіка України. – 2016. – № 11. – С. 58–70.
11. Власюк О.С. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади: виклики, загрози, нові механізми // Регіональна економіка. – 2016. – № 3. – С. 5–9.
12. Кравців В.С., Сторонянська І.З., Жук П.В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності // Економіка України. – 2017. – № 1. – С. 41–51.

#### References

1. Yakubovs'kyi M.M., Soldak M.O. *Regional peculiarities of industry development in Ukraine* [Regional peculiarities of industry development in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 3, pp. 35–48 [in Ukrainian].
2. *Institutsional'naya Arkhitektonika i Dinamika Ekonomicheskikh Preobrazovaniy* [Institutional Architectonic and Dynamics of Economic Transformations]. A.A. Gritsenko (Ed.). Kharkov, Fort, 2008 [in Russian].

3. Davymuka S.A., Fedulova L.I. *Intelektual'nyi resurs – osnovnyi faktor zabezpechennya staloho rozvytku rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii* [Intellectual resource – the key factor of regions' sustainable development maintenance in Ukraine in terms of decentralization]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 2017, No. 1, pp. 5–16 [in Ukrainian].
4. Vovkanych S.Y. *Prefekty v systemi detsentralizatsii vlady: novyi instytut, moderna instytutsiya (orhanizatsiya) ta rozvytok v Ukraini neoinstytutsionalizmu?* [Prefects in the system of authorities' decentralization: new institute, modern institution (organization) or development of new institutional economics in Ukraine?]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 2016, No. 2, pp. 18–34 [in Ukrainian].
5. Balcerowicz L., Rzońca A. *Zagadki Ekonomicheskogo Rosta: Dvizhushchie Sily i Krizisy – Sravnitel'nyi Analiz* [Mysteries of Economic Growth: Driving Forces and Crises – a Comparative Analysis]. A.V. Kuryaev (Ed.). Moscow, Mysl', 2012 [in Russian].
6. Keating M. *Novyi regionalizm v Zapadnoi Evrope* [The new regionalism in Western Europe]. *Logos – Logos*, 2003, No. 6 (40), pp. 67–116 [in Russian].
7. Amosha O.I., Salomatina L.M. *Innovatsiyni rozvytok promyslovykh pidpryemstv u rehionakh: problemy ta perspektyvy* [Innovative development of industrial enterprises in the regions: problems and prospects]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 3, pp. 20–34 [in Ukrainian].
8. Heyets V.M. *Osoblyvosti vzaemozv'yazku ekonomichnykh i politychnykh predumov rekonstruktyvnoho rozvytku ekonomiky Ukrainy* [Peculiarities of the interrelation of economic and political preconditions of a reconstructive development of Ukraine's economy]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 12, pp. 3–21 [in Ukrainian].
9. Butko M.P. *Arkhitektonika Konkurentospromozhnosti Rehioniv Ukrainy v Konteksti Evrointegratsii* [Architectonics of the Competitiveness of Ukrainian Regions in the Context of European Integration]. Kyiv, AMU, 2016 [in Ukrainian].
10. Borodina O.M. *SAP ES yak dynamichne spoluchennya haluzevykh potreb i suspil'nykh interesiv* [CAP of EU as the dynamical union of sectoral needs and social interests]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2016, No. 11, pp. 58–70 [in Ukrainian].
11. Vlasyuk O.S. *Sotsial'no-ekonomichni rozvytok rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii vlady: vyklyky, zagrozy, novi mekhanizmy* [Socio-economic development of Ukraine's regions in terms of power decentralization: challenges, threats, new mechanisms]. *Rehional'na ekonomika – Regional Economy*, 2016, No. 3, pp. 5–9 [in Ukrainian].
12. Kravtsiv V.S., Storonyans'ka I.Z., Zhuk P.V. *Reformuvannya terytorial'noi osnovy mistsevoho samovryaduvannya v konteksti ioho finansovoi spromozhnosti* [Reforming of territorial basis of local governance in terms of its financial capacity]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 1, pp. 41–51 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 12 травня 2017 р.

---