



ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.08.058>
УДК 330.837:332.13(477)

М.П. БУТКО, д-р екон. наук, проф., Заслужений економіст України,
завідувач кафедри менеджменту та державної служби,
Національний університет «Чернігівська політехніка»,
вул. Шевченка, 95, 14035, Чернігів, Україна,
e-mail: butko.mykola@ukr.net,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8628-9444>

Ю.П. ХАРЧЕНКО, канд. наук з держ. управління,
доцент кафедри менеджменту та державної служби,
Національний університет «Чернігівська політехніка»,
вул. Шевченка, 95, 14035, Чернігів, Україна,
e-mail: ycharhenkoyp@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6181-548X>

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано механізм формування передумов для локалізації економічного простору, ефективного функціонування соціогуманітарної сфери та раціонального природокористування. Визначено систему дескрипторів, які формують інституціональні виклики і загрози у сфері публічного управління в сучасних умовах.

Ключові слова: інститут; інституція (організація); продуктивні сили; локалізація; соціогуманітарний простір; екологізація; суб'єктно-об'єктні відносини; керований розвиток; інклюзивність; іманентність; емпатія; дескриптори.

Стратегія повної лібералізації економічних відносин, яка лежить в основі існуючої в Україні моделі управління протягом майже трьох останніх десятиліть, не принесла очікуваних результатів. Адже якісний вітчизняний людський, потужний виробничий і науково-технічний потенціали не змогли забезпечити технологічну модернізацію й структурні перетворення, які б дозволили досягти позитивної динаміки зростання конкурентоспроможності нашої країни в глобалізованому світі. Отже, теоретичні постулати класика економічної теорії А. Сміта про вирішальну роль «невидимої руки ринку» на

Ц и т у в а н н я: Бутко М.П., Харченко Ю.П. Інституціональні засади модернізації продуктивних сил регіонів України в умовах децентралізації управління. *Економіка України*. 2020. № 8. С. 58—75. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.08.058>

практиці себе не виправдали, і не лише в Україні. Навпаки, саме вони зумовили фактичну руйнацію нещодавно потужного промислового комплексу країни і повернули Україну до давно вже пройденого мануфактурного виробництва, сповзання до сировинної орієнтації та дрібнотоварного виробництва у сільському господарстві, занепад усіх сфер інфраструктури і, як наслідок, суцільне зубожіння більшості українців.

Як підсумок, наша країна є світовим лідером за падінням ВВП, який за період 1991—2015 рр. скоротився на 35%. У 2017 р. рівень душевого ВВП становив 2200 дол. (був на 20% нижчим, ніж у 1990 р.), і за цим параметром Україна перейшла до розряду найбідніших країн Європи, а порівняно із сусідніми Польщею, Румунією, Туреччиною та деякими іншими країнами має місце дворазове відставання. Якщо екстраполювати ці показники на найближчу перспективу, то нинішня ситуація не зміниться до 2030 р., а задля того, щоб за цей час наздогнати наших сусідів, потрібно мати щорічний приріст не нижче 7%, тобто сягнути теперішніх показників Китаю¹. Відповідь на запитання «Чому певні нації, включаючи українську, занепадають?» пропонують представники неінституціональної наукової школи, котрі, порівняно з неокласичною методологією, розкривають вирішальну роль трансакційних витрат, тобто витрат, пов'язаних з обміном правами власності, що дозволяє подолати економічне і технологічне відставання та запозичити ефективне використання всіх видів національних ресурсів.

Сучасні дослідження інституціональної економічної теорії завдячують працям видатних учених-інституціоналістів, серед яких Т. Веблен, К. Ейрс, Д. Норт, Дж. Ходжсон, Дж. Серл, Г. Спенсер, К. Менгера, О. Уільямсон, У. Берг, Л. Бальцеревич, М. Кітінг та інші. Вагомий науковий внесок у дослідження формування вітчизняного інституціонального середовища зробили праці В. Гейця, А. Гриценка, М. Зверякова, Е. Лібанової, І. Манцурова, А. Чухна.

Регіональні аспекти інституціонального розвитку України досліджуються в працях В. Бакуменка, С. Вовканича, С. Білої, Б. Данилишина, В. Загорського, М. Кизими, А. Мельник, Л. Оліфіренко, Т. Пепи, С. Романюка, Є. Сірого, Н. Сментиної, Л. Чернюк, А. Чухна, С. Шкарлета та інших.

Серед широко спектра наукових поглядів ми повністю солідаризуємося з баченнями В. Гейця, А. Гриценка та Е. Лібанової щодо інституціональної необхідності перегляду курсу економічних реформ з урахуванням законів архітекtonіки та зміни характеру суб'єктно-об'єктних відносин. Проте викладені ними пропозиції не враховують потреби в нормативно-правовому забезпеченні економічної діяльності, передусім територіальних громад, гармонізації зусиль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не у сфері зміцнення засад бюджетного федералізму, а в задіянні наявного ресурсного потенціалу для економічного розвитку на субнаціональному і субрегіональному рівнях.

Децентралізація владних повноважень — це дійсно безальтернативний спосіб якомога повного залучення просторових ресурсів, які дозволили Польщі, Чехії, Угорщини, Словаччині та іншим країнам у рамках політики

¹ Аналітичні матеріали Світового банку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine> (дата звернення: 16.03.2020).

нового регіоналізму швидко пройти шлях глибоких суспільних трансформацій і отримали діаметрально протилежний результат порівняно з нашими реаліями.

Для України децентралізація є своєрідним імперативом часу, проте реалізація цього курсу містить низку проблемних викликів, які слід урахувати при втіленні «дорожньої карти» його імплементації в інституціональне тіло держави, стратегію модернізації продуктивних сил і практику управління цими процесами [1, с. 53—54]. При цьому під модернізацією ми розуміємо якісно новий розвиток засобів виробництва та інноваційний поступ суспільства і людини відповідно до сучасних вимог цивілізованого світу.

Отже, **мета статті** — окреслити сутність впливу інституціонального середовища на модернізацію продуктивних сил регіонів України, синхронізацію дій органів публічного управління всіх рівнів для набуття вітчизняною економікою конкурентних переваг у сучасних умовах.

Сучасне тлумачення інституціональних засад у сфері публічного управління, сформульоване Нобелівським лауреатом Д. Нортон, ґрунтується на визначенні, що «...інститути — це правила гри, механізми і норми поведінки, які структурують взаємодії, що повторюються, між людьми», «інституції — це організації і установи, тобто гравці» [2, с. 73].

На наше переконання, при формуванні інституційно-правової бази функціонування територіальних громад слід виходити із взірцевого для України європейського досвіду просторової інституціалізації. У сучасній Європі практично склалася тристороння система відносин між таксономічними одиницями, державою та європейськими структурами. Отже, першочерговим завданням є адаптація і запровадження в Україні саме європейських правових моделей внутрішньодержавних відносин [3, с. 9].

Вітчизняні науковці у структурі інститутів виокремлюють три головні складові [4]:

- формальні правила (конституції, закони, нормативно-правові акти, офіційно закріплені норми права);
- неформальні обмеження (традиції, звичаї, договори, угоди, добровільно взяті на себе норми поведінки тощо);
- механізми контролю або примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, органи охорони правопорядку, інші силові структури).

Вітчизняні науковці під інституціональним підходом розуміють індивідуальність своєрідного коду для країни, який базується на симбіозі правил і неформальних обмежень, застережень для створення моделі сталого розвитку держави в цілому, а також для окремих формувань субнаціонального або навіть субрегіонального рівнів.

Історія розвитку економічних систем світу вказує, що позитивні зміни спостерігаються в тих країнах, де структура ефективних інститутів функціонує з життєздатним середовищем. Водночас формальне і саме неформальне середовища поділяються на внутрішнє та зовнішнє, які сумарно і формують сукупність інституцій (рис. 1).

Інституціональна концепція трактує економічні процеси не лише за допомогою системи економічних показників, але й через правові норми, звичаї, традиції та звички, притаманні як окремій людині, так і суспільству в



Рис. 1. Класифікація інституцій за типовими і видовими ознаками
Джерело: розроблено авторами.

цілому. Це дає змогу логічно пояснити той факт, що одні й ті самі суспільні системи й економічні моделі, які є успішними в одних країнах, абсолютно не діють в інших.

Узагальнення різноманітних теоретичних напрацювань щодо дефініційної сутності інституціонального середовища дозволяє зробити висновок, що інституціональне середовище — це сукупність правових, політичних, економічних, соціальних, морально-етичних, екологічних, культурно-етнічних і науково-технічних відносин між державою, бізнесом і соціумом, спрямованих на модернізацію економіки, гармонізацію людських стосунків і збереження навколишнього природного середовища для майбутніх поколінь [5].

Пошук адекватних відповідей на причини нашого економічного і технологічного відставання, яке не тільки не загальмоване, а й, навпаки, посилюється, свідчить про низький рівень інституціонального розвитку нашого суспільства, і насамперед про вкрай низький рівень захисту і персоніфікації відносин власності, а також про загострення традиційної для економічної науки проблеми співвідношення між державним управлінням і ринковим саморегулюванням [6, с. 3—34].

Для вітчизняного простору це питання має особливе змістове наповнення, оскільки потребує перегляду класичних ланцюгів трансформаційного процесу, саме від публічного управління до свідомого використання економічних законів з метою якісного нового розвитку продуктивних сил. Адже, успадкувавши всі види попередньої командно-адміністративної системи руйнації продуктивних сил, під впливом ринкового романтизму здійснено акцент на публічному управлінні та схемі слухняності регіонів під впливом сильного центру. У подальшому був короткий період монетарної ейфорії, і

лише нині країна стала на шлях деконцентрації влади і децентралізації владних повноважень. Проте реалізація нового безальтернативного курсу, який розпочався у 2014 р., потім безпідставно затягнулась у площині інституціонального безладу через відсутність нормативно-правового закріплення у Конституції України та правового поля, яке б дозволяло державі свідомо використовувати іманентні виробничі відносини та економічні закони для розвитку продуктивних сил.

Більше того, інституціональне поле і до нині концентрує інтерес публічного управління на посиленій увазі до об'єднаних територіальних громад виключно в напрямі бюджетної децентралізації. Натомість роль регіональних господарських систем недооцінюється, хоча сильною Україна може стати через ефективні регіони, які спираються на самодостатні територіальні громади.

Це підтверджують реалії всього трансформаційного періоду, оскільки інституціональне середовище не забезпечує поступального пом'якшення регіональної асиметрії. Так, якщо у 2010 р. з 27 адміністративно-територіальних утворень субнаціонального рівня лише шість областей та Київ перевищували середній рівень валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу по країні, то у 2013 р. їх стало чотири та Київ, і протягом 2014—2018 рр. ця тенденція залишалася непохитною. При цьому регіон-лідер перевищував параметри регіону-аутсайдера більше ніж у три рази, а якщо відлік починати із столиці — то понад сім разів.

Для регіональної економіки інституціональне середовище, на нашу думку, має базуватися на особливостях, що характеризують такі просторові одиниці, як [7, с. 7—10]:

1) регіони, які виділяються за одиничними ознаками (Житомирська, Івано-Франківська, Волинська, Рівненська, Закарпатська, Чернівецька, Чернігівська області);

2) регіони, які виділяються за кількома ознаками, відображаючи, по суті, поєднання або симбіоз різноманітних явищ (Харківська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Черкаська області);

3) регіони-лідери, які протягом останніх 10 років охоплюють майже всю сукупність проявів людської діяльності в межах конкретної території, висвітлення якої вимагає відображення тісного взаємозв'язку між природними і суспільними індикаторами території (Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Полтавські області та Київ).

В умовах сучасних вітчизняних реалій гармонізація інституціональних позицій регіонів має спиратися на такі модернізаційні засади:

- наявність дієвої системи регіонального управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Метою такої системи є формування регіонального економічного середовища, яке б дозволяло розвиватися всім зацікавленим у створенні нових робочих місць сферам діяльності через використання просторових конкурентних переваг;

- сформованість потужного вітчизняного ринку, зумовлену маркетинговим дослідженням його кон'юнктури, стане двигуном економічної активності;

- розвиток ринкової інфраструктури, насамперед логістики, динамічність і адаптивність якої має на меті використання всіх наявних переваг, під-

вищення дієвості господарського механізму, запобігання кризовим проявам на ринку;

- формування інвестиційної привабливості, яка спирається на позитивне ставлення всіх соціальних груп до активної різнопланової економічної діяльності, а також створення сприятливого іміджу з метою підвищення зацікавленості як вітчизняних, так й іноземних інвесторів;
- активізація транскордонного співробітництва як форми просторових проявів економічної змагальності.

Натомість, вітчизняні вчені-інституціоналісти досі не сформували всебічно виваженої «дорожньої карти» проведення такої реформи, а владні інститути розпочали її без пілотної апробації, на засадах безсистемності управлінських дій і відсутності належного кадрового забезпечення місцевих органів публічної влади. Ці особливості набувають надзвичайної ваги саме нині.

Передусім ідеться про невідповідність більшості положень реформи нормам чинної Конституції України, брак нормативно-правових актів щодо врегулювання багатьох сторін просторового розвитку, і насамперед відносин у сфері комунальної власності, повільність проходження процесу формування територіальних громад на засадах диференціації з виокремленням у їх складі великих і малих міст, сільських населених пунктів.

При цьому слід зазначити, що домінуюча модель публічного управління, за якої розвиток територіального утворення залежить від розподілу бюджетних ресурсів, поступово відходить у минуле, оскільки принципом його формування є кошти державного бюджету, які суттєво обмежені й не відповідають потребам не тільки новостворених, але і раніше переформатованих територіальних громад. На підтвердження цього, керуючись бенчмаркінгом як дієвим інструментом діагностики стану економічного простору, зазначимо, що бюджетні акценти децентралізації суттєво не позначилися на темпах модернізації регіональної економіки [8, с. 20—22] (табл. 1).

Як засвідчує аналіз результативності інституціональних акцентів виключно на бюджетній децентралізації, бажаних наслідків повномасштабного, передусім економічного, оздоровлення об'єднаних територіальних громад вони не принесли. Так, без урахування Києва, анексованого Криму та окупованих російським агресором територій на Сході України, тільки Дніпропетровська, Київська, Полтавська та Харківська області мають показники, вищі за середній державний рівень співвідношення сукупних бюджетних доходів до валового регіонального продукту. Натомість, міжбюджетні трансферти перевищують половину дохідної бази Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Сумської, Тернопільської та Чернігівської областей. Це зумовлює регіональну асиметрію сукупних видатків бюджетних ресурсів у розрахунку на 1 особу, а рівень стратифікації регіонального ландшафту країни протягом усього трансформаційного періоду різниться більш як удвічі. Причому такі тенденції практично не зазнали змін і у 2016—2018 рр., коли реформа децентралізації була предметом провладної риторики і переобтяженої оцінки різкої зміни результатів просторового розвитку завдяки збільшенню доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 1. Вплив бюджетної децентралізації на рівень модернізації регіональної економіки

Регіони	Сукупні доходи бюджетів у відношенні до ВРП (%)			Сукупні бюджетні видатки (грн на 1 особу)			Міжбюджетні трансферти у загальному обсязі місцевих бюджетів (%)			Міжбюджетні трансферти у відношенні до ВРП (%)		
	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Вінницька	0,19	0,22	0,20	8 559,00	12 524,00	17 867,7	60,50	60,10	54,20	14,50	16,70	11,10
Волинська	0,27	0,26	0,25	9 023,00	12 581,00	19 261,1	67,50	65,30	59,00	20,30	24,90	15,80
Дніпропетровська	0,13	0,14	0,13	9 513,00	12 808,00	18 934,2	44,70	46,40	41,50	6,80	8,20	5,60
Донецька	0,13	0,16	0,14	3 698,00	5 812,00	10 029,7	51,30	53,70	46,50	8,00	10,10	6,40
Житомирська	0,23	0,25	0,23	8 849,00	12 244,00	18 601,8	64,20	63,60	56,80	18,70	20,70	13,00
Закарпатська	0,31	0,33	0,31	7 928,00	10 681,00	15 800,2	69,30	67,10	58,20	24,20	29,00	18,00
Запорізька	0,16	0,17	0,17	8 848,00	12 485,00	19 343,5	48,10	51,20	46,60	9,00	10,90	7,70
Івано-Франківська	0,24	0,27	0,24	8 758,00	11 994,00	18 035,4	70,30	70,20	60,30	18,90	23,20	14,50
Київська	0,14	0,17	0,14	10 073,00	15 035,00	24 640,5	54,90	47,10	45,10	9,40	7,90	6,50
Кіровоградська	0,19	0,23	0,21	8 702,00	12 252,00	18 940,8	59,50	59,60	53,00	13,60	15,70	11,30
Луганська	0,20	0,27	0,26	2 756,00	3 971,00	6 282,36	61,00	60,60	51,80	16,20	15,50	13,55
Львівська	0,20	0,22	0,20	7 272,00	9 213,00	12 815,9	65,20	57,40	52,50	16,50	14,10	10,30
Миколаївська	0,17	0,13	0,18	8 197,00	11 308,00	17 128,5	56,30	56,50	50,50	11,60	13,00	9,30
Одеська	0,17	0,20	0,19	8 238,00	12 260,00	20 033,7	48,20	45,20	41,50	10,00	11,00	7,70
Полтавська	0,13	0,13	0,13	9 688,00	13 975,00	22 134,6	56,50	52,80	59,80	9,00	8,10	6,50
Рівненська	0,26	0,03	0,29	8 704,00	12 291,00	19 057,1	70,10	68,90	54,30	20,80	26,00	17,50
Сумська	0,22	0,25	0,23	8 929,00	12 347,00	18 746,6	61,40	59,40	58,00	15,30	17,90	12,40
Тернопільська	0,30	0,31	0,28	8 656,00	11 600,00	17 068,7	72,50	71,30	60,50	25,40	29,00	17,20
Харківська	0,15	0,17	0,16	6 319,00	8 116,00	11 445,6	50,70	51,60	47,10	9,30	10,40	7,20
Херсонська	0,22	0,24	0,24	7 815,00	10 748,00	16 230,4	61,50	61,40	52,90	16,30	18,50	12,90
Хмельницька	0,24	0,25	0,24	8 681,00	12 305,00	19 151,2	63,80	64,00	56,50	17,90	21,20	13,50
Черкаська	0,19	0,22	0,19	9 000,00	12 816,00	20 038,5	59,60	60,60	54,30	13,50	16,40	10,20
Чернівецька	0,36	0,36	0,34	8 075,00	11 222,00	17 123,8	66,80	69,50	57,00	27,50	33,50	20,00
Чернігівська	0,21	0,23	0,21	8 349,00	12 511,00	20 585,1	60,00	61,70	59,30	14,80	18,60	11,70
Київ	0,07	0,07	0,07	11 509,00	16 836,00	27 042,2	24,30	28,20	26,70	2,10	2,50	1,90
Україна	0,15	0,17	0,16				17,0	14,0	18,0	17,0	20,0	16,0

Джерело: розраховано авторами за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

Хоча заради об'єктивності зазначимо, що зміцнення бюджетів територіальних громад позитивно вплинуло на благоустрій окремих населених пунктів, наприклад, на ремонт місцевих доріг та об'єктів соціальної інфраструктури, водопостачання і транспортне сполучення, озеленення вулиць, скверів, парків тощо. Проте це не зупинило знелюднення сільських територій, не сприяло активізації трудової міграції серед фахівців та провідних робітничих професій більшості сфер економічної діяльності, не привело до активізації підприємницького середовища та конвертації ресурсних можливостей і зусиль органів місцевого самоврядування в розвиток продуктивних сил на засадах інклюзивності та сталості.

Отже, не справджується головний задум реформ, за яким у центрі державотворення має стати людина, заради якої відбуваються перетворення і де саме людина є головною компонентою продуктивних сил, а задіяння її інноваційного потенціалу сприятиме не тільки розвитку територіальних громад, а й зростанню національного багатства суспільства в цілому [9, с. 11—12]. На нашу думку, для реалізації цієї візії слід невідкладно переглянути норми Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» у таких напрямках:

- ліквідувати делегування повноважень різних рівнів публічної влади у реалізації засадничих положень державотворення;
- збалансувати права і обов'язки органів місцевого самоврядування в частині підвищення відповідальності не лише за ефективне використання всіх видів ресурсів;
- перемістити центр мотивації територіальних громад не просто на збільшення доходів місцевих бюджетів, а й на формування їх фінансової самодостатності через активізацію економічної діяльності та створення нових робочих місць;
- подолати суперечності між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, удосконалити інституціональне забезпечення та гармонізувати їх взаємодію на засадах синергії;
- налагодити ефективну систему професійного забезпечення кадрового потенціалу в умовах децентралізації владних повноважень.

Релевантним маркером ефективності переформатування владних повноважень має стати задіяння в рамках інституціоналізму динамічної моделі керованого розвитку господарської системи, яка передбачає активний вплив публічного управління на свідоме використання економічних законів задля розвитку продуктивних сил.

На сучасному етапі суспільного розвитку слід об'єктивно визначити, що територіальні громади не спроможні самостійно забезпечити класичну еволюційну відповідність продуктивних сил характеру виробничих відносин, а бюджетний детермінізм формує у всій системі місцевого самоврядування лише споживацькі настрої. На наше переконання, економічне відродження у просторовому вимірі має базуватися на активізації діяльності в першу чергу у виробничій сфері, оскільки саме тут створюється валова додана вартість, а отже, і її бюджетна складова.

На наше переконання, економічне відродження має базуватися на активізації діяльності передусім у виробничій сфері, оскільки саме тут створю-

ються додана вартість та її бюджетна складова. Натомість, саме на регіональному рівні можна значно результативніше впливати на темпи економічного розвитку, задіяння новітніх форм інноваційного прискорення, зокрема за допомогою технопарків, технополісів, логістичних платформ, кластерів, індустріальних парків тощо, які через регуляторні перешкоди занадто повільно приживаються в Україні [10].

Пандемія коронавірусу яскраво засвідчила нашу відсталість у виробництві медичної техніки, обладнання та засобів захисту населення, навіть від однієї цієї хвороби. А скільки інших напрямів економічного відродження несуть у собі соціогуманітарна сфера, сировинний агропромисловий комплекс, індустрія легкої промисловості чи будівництво, не говорячи вже про машинобудування (особливо сільськогосподарське, транспортне, енергетичне), інфраструктурний сектор, радіоелектроніку чи інформатизаційний вектор, де є всі можливості для конвертації інтелектуальних ресурсів в економічну діяльність.

Закономірно виникає запитання: «Чому ж, спостерігаючи ці реалії протягом майже трьох десятиліть, країна продовжує рухатися складною історичною траєкторією до подальшої деградації економіки, навіть за умов, коли приймаються правильні закони?» [11, с. 41—45]. Відповідь полягає у відсутності в державі інституту, який би постійно здійснював маркетингові дослідження кон'юнктури внутрішнього ринку і давав вітчизняному бізнесу певні орієнтири, а також у повному ігноруванні мотиваційних важелів та преференцій з боку держави стосовно реалізації моделі керованого, а не стихійного розвитку.

Використовуючи досвід країн ЄС, в основу мотивації слід покласти систему заохочень, спрямованих на створення нових і реанімацію раніше діючих робочих місць, з наповненням її податкових, бюджетних, амортизаційних, кредитних, інвестиційних та організаційних інструментів, а саме приватно-муніципальне партнерство, яке б у поєднанні з ефективним менеджментом сприяло поступальному одужанню секторальної та регіональної економіки та реалізації її пріоритетів [12, с. 54—67].

Особливої актуальності ці процеси набувають нині, коли сотні тисяч українців під загрозою пандемії коронавірусу повернулися додому і в найближчий час навряд поповнять лави трудових мігрантів за кордоном. Використовуючи їх практичний досвід, знання особливостей функціонування бізнес-середовища у країнах ЄС, доцільно сформулювати та озброїти, передусім малий і середній бізнес, преференційними заходами сприяння активізації підприємницької діяльності. Актуальність такого підходу, з одного боку, спирається на виробничий і ресурсний потенціали територіальних громад, а з іншого — на сприятливі умови і позитивну реакцію інституціонального середовища, здатні забезпечити уникнення прояву пандемії на ринку праці, де очікується зростання до кінця року кількості безробітних у майже мільйонному обчисленні.

Щоб перевести нашу дискусію і переконання у прикладну площину, звернімося до такої сфери діяльності, як квітникарство. Адже свіже зрізані та горщикові квіти, їх розсада, флористичні композиції користуються попитом протягом року скрізь і завжди, та й обсяги потреб регіональних сег-

ментів внутрішнього ринку оцінити зовсім не складно. Мережа торгівлі ними сформувалась уже давно, але власне вирощування збереглося хіба що на рівні приватних домогосподарств і деяких тепличних комплексів навколо столиці й великих міст. Натомість за імпортом ми інвестуємо Нідерланди, Австрію, Німеччину і, навіть, окремі азійські країни. Проте в межах кожного обласного центру, середніх міст і навіть районних центрів є інфраструктурно облаштовані промислові майданчики площею десятки, а то і сотні гектарів, котрі належать неефективним власникам або й взагалі без господарів. Однак у цих населених пунктах завжди знайдеться не один десяток ентузіастів, готових спробувати реалізуватись у цьому бізнесі та знайти не такі й великі кошти, які мають окупитися протягом трьох років. На нашу думку, у виробничій та інших сферах господарської діяльності, наприклад, у виробництві господарчих товарів з дерева, металу, пластмас, сільгоспсировини, саме територіальні громади мають стати провайдером існуючої національної промислової політики.

Нині Україна потребує нового інституціонального підходу до розвитку людини та простору, який має бути значно масштабнішим за існуючу практику їх формування та реалізації, — так званої гуманітарної політики держави. Ідеться про комплексне охоплення знаннево-освітнього, мовно-культурного, духовно-інтелектуального, морально-етичного векторів людської діяльності, відмову від системи делегування владних повноважень та чітке розмежування управлінських функцій у поєднанні відповідальності місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад та регіональних і субрегіональних органів місцевого самоврядування з вектором на інклюзивний просторовий розвиток.

При цьому слід врахувати, що на тлі наявних проблем у сфері публічного управління, і не лише на базовому рівні, ще додалися виклики пандемії коронавірусу та зумовлені нею кризові економічні явища з катастрофічно прискореним зростанням безробіття й затяжною війною на Сході України. Для подолання цих суспільних проблем і загроз нашій державі, як ніколи, потрібні національна згуртованість і цілеспрямовані дії з мінімізації втрат, зумовлених проявом таких дескрипторів.

Дескриптор перший. В умовах децентралізації владних повноважень інституціоналізм повинен на всіх рівнях цементувати, а не розхитувати підвалини соборності держави. Натомість, усі процеси владних перетворень до нині не врегульовано Конституцією України, на рівні формування об'єднаних територіальних громад вони ледь наблизилися до екватора і не знаходять сприйняття і підтримки з боку населення, передусім сільських населених пунктів, де проголошено необхідність демонтажу районної ланки управління і створення нових субрегіональних адміністративних утворень, які вже не узгоджуються з існуючими освітянськими, медичними, правоохоронними та іншими округами.

Крім того, загальмованість у створенні об'єднаних територіальних громад призвела до посилення інфраструктурної стратифікації таксономічних одиниць різного рівня, які вирізняються лише ступенем завершення децентралізації, що суперечить нормам Конституції України і загострює відносини між громадянами унітарної держави.

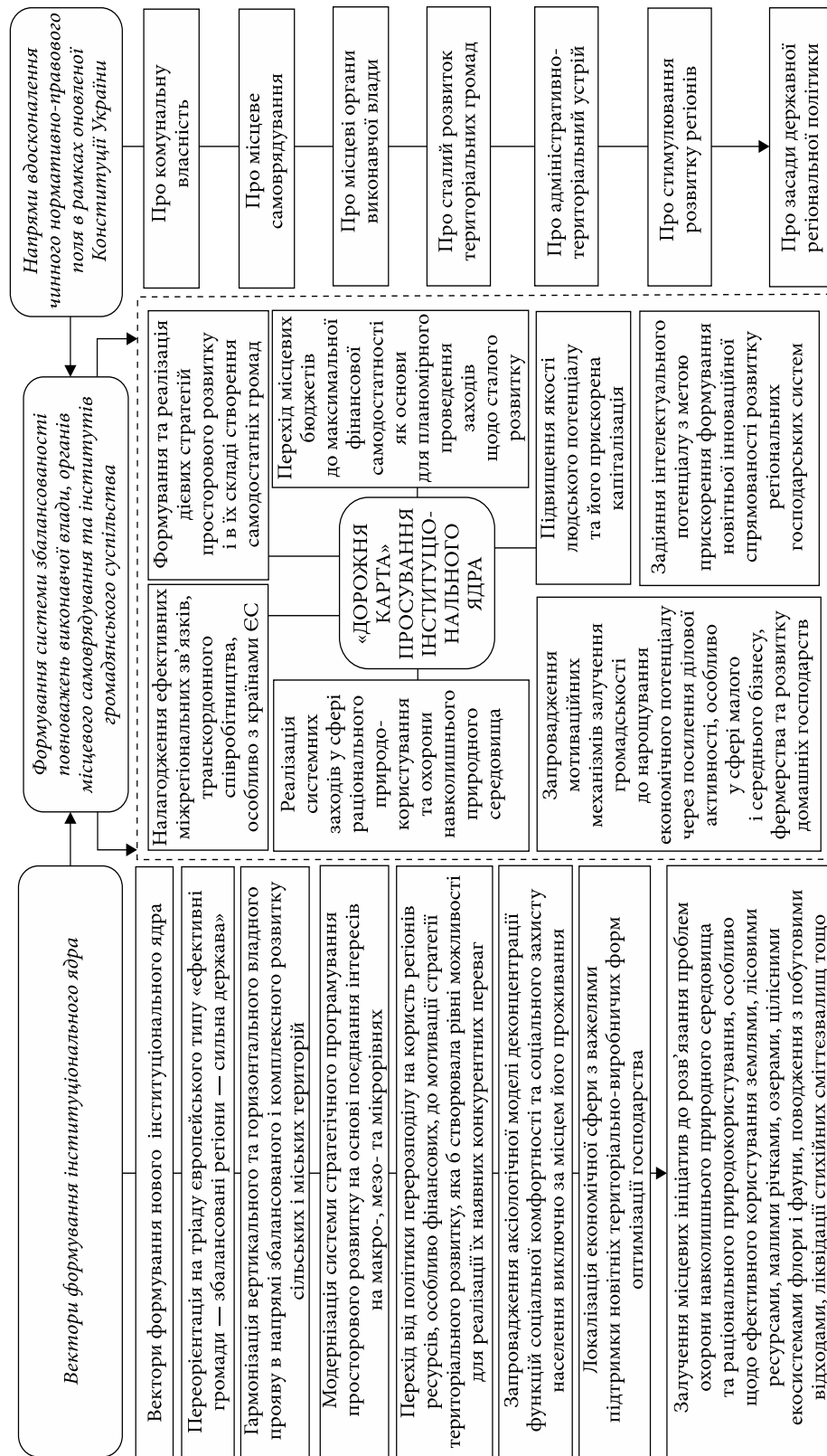


Рис. 2. Блок-схема «дорожньої карти» етапності поступальних дій у пріоритетних напрямках модернізації продуктивних сил в умовах децентралізації управління

Джерело: розроблено авторами.

Якщо ж взяти до уваги владні наміри провести восени поточного року вибори до органів місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі на окупованих територіях на Сході країни, то в сукупності це прискорює дію відцентрованих сил, що слід розцінювати як загрозу державності України. Адже це розмиває поняття її соборності, під якою, на нашу думку, необхідно розуміти не тільки географічні, просторові, етнокультурні атрибути, здатність нації творити власну державу шляхом консолідації знань у всіх сферах суспільного життя, а також ефективність функціонування всіх інститутів та інституцій в аксіологічній системі координат. «Дорожня карта» формування нового інституційного ядра в умовах децентралізованого управління, яка б акцентувала фундамент соборності, на нашу думку, має включати напрями вдосконалення чинного нормативно-правового поля та вектори розвитку сфери публічного управління (рис. 2).

Дескриптор другий. Практика країн ЄС переконливо засвідчує, що соборність базується на кадровому менеджменті органів влади, емпатійній налаштованості нації зміцнювати власну державу, бути відповідальною за її майбутнє, долати ментальну прірву між настроями окремих верств населення і всіляко сприяти консолідації державотворчих зусиль усього соціуму.

Ефективне управління процесами згуртованості нації, а також розв'язання стратегічних завдань і повсякденних проблем можна забезпечити лише через компетентність державних службовців — посадових осіб місцевого самоврядування, керівників центральних органів виконавчої влади. Ідеться не про політичну належність, а саме про компетентність, яка характеризується знаннями, досвідом практичної роботи, вмінням сформувати типологію та ієрархію державного управління, приймати ефективні управлінські рішення, об'єднувати навколо себе креативну команду виконавців у сфері надання публічних послуг.

Натомість, нам слід завершити процес формування об'єднаних територіальних громад, а це майже половина існуючих до нині місцевих рад, необхідно внести зміни до адміністративно-територіального устрою держави, ліквідувавши районну ланку, та створити нову конфігурацію — округи, унормувати взаємовідносини та усунути дуалізм відповідальності між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині налагодження ефективного управління на просторовому рівні. І це при тому, що до проведення виборів до місцевих органів влади восени поточного року ці потреби мають бути внормовані в Конституції України, через прийняття нового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та запровадження інституту префектів замість діючих місцевих державних адміністрацій. Останній має забезпечити поєднання інтересів держави, регіонів і окремих територій та їх спрямування в загальнонаціональне русло підвищення національного рейтингу конкурентоспроможності, де нині Україна займає останні сходинки.

Проте вже на стадії зародження цього, дотепер невідомого нам інституту на нього покладаються лише наглядові функції за дотриманням законодавчо-правових норм суспільного життя у сфері публічної влади. На наше переконання, префект має стати організатором модернізації суспільних систем у напрямі запровадження європейських стандартів життя людей, демон-

струючи при цьому державницький світогляд, високі морально-етичні якості, акцептовані довірою населення, а також здатність стати своєрідним топ-менеджером, а не наглядачем за системною модернізацією глибинних перетворень на регіональному рівні та розв'язання успадкованих і нашарованих у трансформаційний період суспільних негараздів.

Дескриптор третій. Усупереч курсу на бюджетну децентралізацію, яка лише посилює споживацькі настрої населення, задля зменшення невизначеності у взаємовідносинах між формальними і неформальними суб'єктами владних повноважень інституціональні передумови варто спрямувати, передусім, на використання економічного потенціалу з метою сприяння динамізму розвитку всіх сфер економічної діяльності, особливо в секторах матеріального виробництва, через:

- ліквідацію концентрації зусиль державних інститутів економічного профілю з формування керованих суб'єктно-об'єктних відносин на просторовому рівні, з одночасним посиленням відповідальності територіальних громад за економічний розвиток і детінізацію економічного простору;
- мотивацію створення нових робочих місць, оскільки саме тут формується додана вартість, за допомогою нової системи заохочень бізнесу, територіальних громад і регіонів;
- створення інституту вивчення кон'юнктури та виявлення внутрішнього ринку, функціонування якого стало б каталізатором економічної активності населення, зниження рівня імпортозалежності та нарощування обсягів експорту товарів і послуг;
- формування інвестиційної привабливості, яка б спиралася не тільки на створення позитивного іміджу, але й на реальну зацікавленість усіх соціальних верств у використанні землі, наявних природних, рекреаційних, інтелектуальних та інших ресурсів, з метою активізації господарської діяльності;
- модернізацію виробничої інфраструктури для використання наявних конкурентних переваг у створенні індустріальних технологічних парків.

Дескриптор четвертий. Децентралізація владних повноважень є дійсно безальтернативним шляхом найповнішого залучення просторових ресурсів, передусім людських, які всупереч прояву євроскептицизму підтвердили свою іманентність у більшості європейських країн, зокрема у Чехії, Польщі, Угорщині, Словаччині, котрі майже одночасно з нашою країною розпочали глибокі суспільні трансформації, але отримали діаметрально протилежні кінцеві результати.

За таких обставин започатковану реформу слід розглядати не тільки крізь призму бюджетної самодостатності територіальних громад, а з людиноцентричних позицій нарощування людського потенціалу. Адже реформи задумано саме заради людини, яка і є носієм інновацій, що зумовлюють структурні зрушення в економіці, нарощують та забезпечують ефективне функціонування соціогуманітарного простору через задіяння стимулів до перманентного пошуку нових знань, реалізації творчих можливостей та їх спрямування на задоволення зростаючих потреб кожної людини.

Особливо яскраво це видно на прикладі агропромислового комплексу, який є провідним сектором економіки більшості сільських територій. Так, у межах спільної аграрної політики ЄС третього тисячоліття, зокрема, перед-

бачається, що господарювання на землі означає набагато більше, ніж продовольче забезпечення. Воно повинно включати збереження і відтворення етнокультурного середовища, запобігання обезлюдненню сільських територій, омолодження фермерського бізнес-середовища, стимулювання зайнятості. При цьому базова підтримка фермерських доходів залежить виключно від кількості новостворених робочих місць.

Потребують також чіткого розмежування компетентності місцевих органів виконавчої влади і територіальних громад, пов'язані з наданням послуг у сфері освіти, охорони здоров'я і культури. Яскравим прикладом неузгодженості дій між цими гілками публічної влади, їх наслідків і міжнародного резонансу стало розміщення громадян на обсервацію після їхнього повернення з інфікованих територій Китаю.

Натомість досвід країн Східної та Центральної Європи, зокрема Польщі, говорить, що виважені інституціональні рішення, поєднані з чіткою ієрархією управлінських компетентностей, дозволяють уникнути характерної для України розмитої відповідальності за ефективне функціонування об'єктів соціогуманітарної сфери та надання населенню якісних публічних послуг [13].

Дескриптор п'ятий. З перших років державності України екологічна проблематика перманентно загострювалась, але в умовах унітарності державного устрою більше звучала як настанова для її розв'язання, насамперед, місцевими органами виконавчої влади. В умовах же інституціональних змін розв'язання проблем підвищення родючості ґрунтів, захисту земельних ресурсів від забруднення, особливо амброзією, раціонального лісокористування, збереження флори і фауни, повітряного і водного басейнів, очищення від забруднень озер і малих річок, поводження з промисловими відходами, сортування і переробки побутового сміття має стати центральним вектором як для територіальних громад, так і для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування субрегіонального рівня.

Раціональне використання природних ресурсів, охорона та збереження навколишнього природного середовища для наступних поколінь стали планетарним завданням, проте у вітчизняній практиці навіть проблеми забезпечення населення, насамперед сільського, якісною питною водою не включено до стратегічних пріоритетів органів місцевої влади на найближчу перспективу. Згадаймо відомий «комедійний бестселер» з львівським сміттям, який нині дещо стих, але перспектив його розв'язання у цьому місті не проглядається, і аналогічна проблема може перетворитися на національну загрозу довіллю практично в усіх великих містах України, оскільки ми практично не маємо жодного сучасного сміттепереробного заводу, навіть у столиці.

ВИСНОВКИ

Дослідження впливу інституціоналізму на розвиток продуктивних сил регіонів України переконливо засвідчують, що стратегія державотворчого курсу на децентралізацію владних повноважень є довгоочікуваною, безальтернативною і абсолютно виправданою. Проте належної віддачі від ефективності її реалізації у форматі рівня та якості життя більшість населення країни ще

не відчула, оскільки як у 2014 р., так і сьогодні бракує глибоко продуманої, реалістичної та всебічно виваженої «дорожньої карти» системної модернізації сфери, чіткого окреслення повноважень і відповідальності державного управління та місцевих органів публічної влади.

У рамках публічного дискурсу вважаємо, що з позиції нового регіоналізму під інституціоналізмом слід розуміти таку систему суспільних відносин, яка на засадах людиноцентризму і smart-спеціалізації гармонізує модернізацію продуктивних сил із свідомим використанням економічних законів та ефективного публічного управління для забезпечення сталого просторового розвитку, реалізації просторових конкурентних переваг в умовах обмежених ресурсів та посилення процесів інтеграції.

З урахуванням реальної практики реалізації державних стратегій, спрямованої на децентралізацію владних повноважень, та оцінки її результатів вважаємо, що цьому курсу слід надати нового динамізму. Отже, передусім слід невідкладно подолати інституціональний безлад у розв'язанні цих завдань, привівши у повну відповідність з нормами Конституції України адміністративно-територіальний устрій, структуру центральних органів виконавчої влади, завершити процеси формування об'єднаних територіальних громад і кадрового забезпечення владних інститутів.

Ключовим маркером цього мають стати протидія відцентрованим процесам, згуртованість усіх гілок і рівнів публічної влади для зміцнення унітарності державного устрою та забезпечення високої компетентності у сфері публічного управління, особливо щодо відповідальності органів місцевого самоврядування, насамперед, за наповнення місцевих бюджетів власними доходами, соціальну підтримку в першу чергу вразливих верств населення та екологічної безпеки людей за місцем їх проживання.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговує інститут префектів, до створення якого дедалі частіше закликають нас з владних трибун. Проте важливо, не як називатиметься очільник місцевих органів виконавчої влади. Треба, щоб сам посадовець був не особисто відданим або однопартійцем керівного центру, як це є нині, а реально став «локомотивом» модернізації продуктивних сил і регіональної економіки, провайдером формування синергійних функціонально-комунікаційних просторових систем європейського типу, носієм державницького світогляду, чистим за морально-етичними характеристиками, здатним по-новому вирішувати нагромаджені проблеми, передусім у економічній сфері.

З огляду на досвід постсоціалістичних країн ЄС, інституціональними передумовами для використання економічного потенціалу в нашій державі мали б стати мотивація до створення нових робочих місць у всіх сферах господарювання, реалізація програми імпортозаміщення і активізації функціонування внутрішнього ринку, формування інвестиційної привабливості окремих територій та налагодження ефективних міжрегіональних зв'язків.

Взаємодіючи між собою, інститути та інституції здатні сформувати інституціональні механізми, тобто сукупність взаємозв'язків між формальними і неформальними суб'єктами владних відносин для втілення принципів демократичного урядування та координації дій з реалізації стратегії сталого просторового розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бутко М.П. Біфуркаційний стан державотворчого ядра України в умовах реалізації євроінтеграційного курсу // *Економіка України*. — 2017. — № 10. — С. 49—64.
2. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки ; [пер. з англ. І. Дзюби]. — К. : Основи, 2000. — 198 с.
3. Бутко М.П. Інституціональні механізми підвищення ефективності процесів децентралізації владних повноважень // *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. — 2017. — № 1 (3). — С. 7—12.
4. Сірий Є.В. Інституціональні засади дослідження трансформаційних процесів в аспекті ринково-підприємницького сегменту сучасного українського суспільства [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.socd.univ.kiev.ua/sites/default/files/library/elopen/actprob14_39.pdf
5. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення // *Економіка України*. — 2008. — № 6. — С. 4—13.
6. Манищуров І.Г. Інституційне планування в системі державного регулювання економіки : моногр. — К. : НДЕІ, 2011. — 655 с.
7. Зверяков М.І., Грималюк А.В. Економічна теорія, державна політика і публічне управління // *Економіка України*. — 2019. — № 11-12. — С. 3—33 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.11.003>).
8. Бутко М.П. Модернізація інституційного середовища як базису формування регіональних конкурентних переваг // *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. — 2016. — № 1. — С. 7—18 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2016_1_3
9. Сментина Н.В., Фіалковська А.А. Бенчмаркінг у системі управління економічним розвитком об'єднаних територіальних громад // *Економіка України*. — 2019. — № 11-12. — С. 49—59 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.11.049>).
10. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований ; [под ред. А.А. Гриценко]. — Х. : Форт, 2008. — 928 с.
11. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе // *Логос*. — 2003. — № 6 (40). — С. 67—116 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pavroz.ru/files/keatingnewregionalism.pdf>
12. Балцерович Л., Жоньц А. Загадки экономического роста: Движущие силы и кризисы — сравнительный анализ ; [пер. с польс. Ю.В. Чайникова] ; [под ред. А.В. Кудряева]. — М. : Мысль, 2012. — 512 с.
13. Бутко М.П., Ревко А.М. Особливості функціонування соціогуманітарного простору в умовах децентралізованого управління: досвід Польщі та уроки для України // *Економіка України*. — 2019. — № 7-8. — С. 71—88 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.07.071>).

Стаття надійшла 12.05.2020

REFERENCES

1. Butko M. Bifurcation state of Ukraine's state-building core under conditions of implementation of the European integration course. *Economy of Ukraine*, No. 10, 2017, pp. 49-64 [in Ukrainian].
2. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Kyiv, Osnovy, 2000 [in Ukrainian].
3. Butko M. Institutional mechanisms of enhancing the performance of decentralization of authentic authorities. *Public Administration: Research and Development*, No. 1 (3), 2017, pp. 7-12 [in Ukrainian].
4. Siryi Ye. Institutional principles of research of transformation processes in the aspect of market-entrepreneurial segment of modern Ukrainian society, available at: http://www.socd.univ.kiev.ua/sites/default/files/library/elopen/actprob14_39.pdf [in Ukrainian].
5. Chukhno A. Institutionalism: theory, methodology, significance. *Economy of Ukraine*, No. 6, 2008, pp. 4-13 [in Ukrainian].

6. Mantsurov I. Institutional Planning in the System of State Regulation of the Economy. Kyiv, Research Economic Institute, 2011 [in Ukrainian].
7. Zveryakov M., Grymalyuk A. Economic theory, state policy and public administration. *Economy of Ukraine*, No. 11-12, 2019, pp. 3-33 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.11.003>) [in Ukrainian].
8. Butko M. Modernization of institutional environment as the basis of formation of regional competitive edge. *Public Administration: Research and Development*, No. 1, 2016, pp. 7-18, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2016_1_3 [in Ukrainian].
9. Smentyna N., Fialkovska A. Benchmarking in the economic development management system of the amalgamated territorial communities. *Economy of Ukraine*, No. 11-12, 2019, pp. 49-59 (doi: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.11.049>) [in Ukrainian].
10. Institutional Architectonics and Dynamics of Economic Transformation. A.A. Grytsenko (Ed.). Kharkiv, Fort, 2008 [in Russian].
11. Keating M. The New Regionalism in Western Europe. *Logos*, No. 6 (40), 2003, pp. 67-116, available at: <http://www.pavroz.ru/files/keatingnewregionalism.pdf> [in Russian].
12. Balcerowicz L., Rzońca A. Puzzles of Economic Growth. A.V. Kudryaev (Ed.). Moscow, Mysl, 2012 [in Russian].
13. Butko M., Revko A. Peculiarities of functioning of the socio-humanitarian space under conditions of decentralized management: Poland's experience and lessons for Ukraine. *Economy of Ukraine*, No. 7-8, 2019, pp. 71-88 (<https://doi.org/10.15407/economyukr.2019.07.071>) [in Ukrainian].

Received on May 12, 2020

Mykola Butko, Dr. Sci. (Econ.), Professor,
Honored Economist of Ukraine,
Head of the Department of Management and Public Service,
Chernihiv Polytechnic National University,
95, Shevchenko St., Chernihiv, 14035, Ukraine
Yulia Kharchenko, PhD (Public Admin.),
Associate Professor of the Department of Management and Public Service,
Chernihiv Polytechnic National University,
95, Shevchenko St., Chernihiv, 14035, Ukraine

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF MODERNIZATION OF THE PRODUCTIVE FORCES OF THE REGIONS OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF MANAGEMENT DECENTRALIZATION

The attention of the scientific community, authorities, local governments is drawn to the need to strengthen the institutional framework for the modernization of the productive forces of the regions of Ukraine in terms of decentralization. The essence of the influence of the institutional environment on the modernization of the productive forces of the regions of Ukraine is outlined, the synchronization of actions of public administration bodies of all levels is indicated for the domestic economy to gain competitive advantages in modern conditions.

From the standpoint of new regionalism it is proposed by institutionalism to understand a system of social relations that is based on humanocentrism and smart-specialization harmonizing the modernization of the productive forces of the conscious use of economic laws and effective public administration for sustainable spatial development, implementation of spatial competitive advantage in terms of limited resources and strengthening integration processes.

Economic revival in the spatial dimension should be based on the intensification of activities primarily in the manufacturing sector, because it is here that gross value added is created, and hence its budget component.

It is argued that in the conditions of decentralization of management the character of subject-object relations concerning the role of territorial communities and regions in the processes of modernization of productive forces changes.

It is shown that at the present stage of social development it should be objectively recognized that territorial communities are not able to independently ensure the classical evolutionary correspondence of productive forces to the nature of production relations, and budgetary determinism forms only consumer sentiments in the whole system of local self-government. In particular, they emphasized the objective weakening of the impact of budget decentralization and the need to create preconditions for the localization of the economic space through the creation of new jobs, the effective functioning of the socio-humanitarian sphere and the rational use of nature.

A system of descriptors that form institutional challenges and threats in the field of public administration in modern conditions is proposed.

Keywords: *institute; institution (organization); productive forces; localization; socio-humanitarian space; greening; subject-object relations; managed development; inclusiveness; immanence; empathy; descriptors.*