
ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 339.924(4Укр):061.1ЕС

Н. П. БУТКО,
*профессор, доктор экономических наук,
завкафедрой менеджмента и государственной службы
Черниговского национального технологического университета*

БИФУРКАЦИОННОЕ СОСТОЯНИЕ ЯДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЗИДАНИЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОГО КУРСА

Определены сущность и роль институционализма кадрового обеспечения и регионального менеджмента в целях обеспечения эффективности процессов децентрализации властных полномочий. На основе анализа статистических данных выявлена неравномерность экистической среды, экономического потенциала и социального самочувствия регионов Украины. Акцентируется внимание на необходимости активизации экономической деятельности территориальных общин благодаря созданию новых рабочих мест. Обосновано, что процессы объединения территориальных общин должны сопровождаться разработкой действенной стратегии пространственного развития. Рассмотрен опыт стран ЕС в сфере децентрализации властных полномочий.

Ключевые слова: бифуркация, территориальная община, властные полномочия, институциональная среда, стратегия развития, экономическое пространство, региональное управление, интеграция.

N. P. BUTKO,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Head of the Department of Management and Public Administration,
Chernigov 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.

Европейский вектор модернизации государственного созидания в Украине выделяет три его несущие конструкции: государственные органы власти; органы

© Бутко Николай Петрович (Butko Nikolai Petrovich), 2017; e-mail:butko.mykola@ukr.net.

местного самоуправления; институты гражданского общества. Инициированная в Украине административная реформа призвана изменить старую организацию власти и заложить основу для закрепления европейского опыта эффективного функционирования публичной власти, прежде всего, на базовом уровне.

При этом следует учитывать, что в течение почти всего предыдущего периода государственного созидания в нашей стране выстраивалась жесткая иерархия властных полномочий со стороны исполнительной ветви, а представительская и гражданская составляющие выполняли лишь обслуживающую функцию (особенно во время политических кампаний). Иначе говоря, ядро государственного созидания полностью набрало критическую массу и исчерпало себя в начале 2014 г.

Ретроспективный дискурс от института представителя Президента Украины на субнациональном уровне до выборов председателей советов и исполкомов в одном лице, становление местных органов исполнительной власти, формирование дуальной власти на местах с размытыми полномочиями местных советов (особенно на областном и районном уровнях) и полной ответственностью местных государственных администраций за все сферы жизни соответствующих территорий с широкой системой делегирования полномочий — это особенности всего трансформационного периода, доминирующей стратегией которого была конструкция "сильный центр — послушные регионы — инертное гражданское общество".

Причем местным государственным администрациям априори была отведена роль институтов, ответственных за ход политических процессов на соответствующих территориях. В частности, в 1999 г. необходимо было обеспечить выборы нужного Президента Украины, а в 2002 г. — любыми способами обеспечить избрание в Верховную Раду Украины исключительно представителей пропрезидентского политического блока.

Именно с тех пор местные органы исполнительной власти начали формироваться не по уровню профессиональной компетентности, а по принципу политической принадлежности или же личной преданности высшему руководству государства. К сожалению, общество и сегодня не делает выводов из того, что все представители так называемых "провластных" партий — начиная с НДП, продолжая СДПУ(о) и "Нашей Украиной" и заканчивая "Партией Регионов" — завершили свою карьеру достаточно быстро и бесславно.

Кроме того, центральные органы прежде всего исполнительной власти имели тенденцию почти ежегодно сменяться. Был период, когда достижением считалось одновременное увольнение около 20 тыс. государственных служащих разных уровней. К тому же каждый вновь избранный Президент Украины провозглашал необходимость сокращения государственного аппарата на уровне 20%.

Понятно, что при таких обстоятельствах выстроенная властная вертикаль не оправдала общественных надежд. Бифуркация поставила на повестку дня дилемму — то ли и дальше цементировать ядро государственного созидания за счет укрепления позиций центра, то ли двигаться европейским путем и по требованию Революции Достоинства начать процесс децентрализации. Ведь даже финансовая поддержка отдельных местных инициатив по инфраструктурному обустройству территорий не только не способствовала преодолению диспропорций между относительно успешными и периферийными (и тем более — глубоко депрессивными) регионами, а наоборот — углубляла их.

Многие отечественные ученые-экономисты посвятили свои исследования разным аспектам пространственного развития. В их числе следует особенно отметить работы А.И. Амоши, Б.В. Буркинского, С.И. Вовканыча, А.С. Власюка, В.М. Гей-

ца, А.А. Гриценко, Б.М. Данилишина, В.С. Загорского, В.С. Кравцова, Э.М. Либановой, С.И. Пирожкова, С.А. Романюка, В.Р. Сиденко, Л.Г. Чернюк и других.

В силу обозначенных объективных обстоятельств **целью статьи** является попытка охарактеризовать систему факторов, которые повлекли за собой низкую эффективность процесса государственного созидания в современной Украине, и определить составляющие модернизации государственной политики регионального развития на началах не только децентрализации властных полномочий, но и деконцентрации властного влияния центральных органов власти на пространственные координаты, и прежде всего – устойчивого экономического развития.

Осознавая степень влияния унитарного государства на региональное развитие, а также учитывая вызовы, обусловленные усилением евроинтеграционных процессов, необходимо пересмотреть традиционные подходы к процессам государственного созидания в пользу задействования потенциала территориальных общин.

Анализ реального состояния регионального ландшафта Украины позволяет сделать вывод о его глубокой стратификации, причем как по экономическим параметрам, так и по экологическим и социальным (табл.).

По разным критериям к лидирующим относятся Западный, Приднепровский и Южный макрорегионы, к их последователям – Подолье и Центральный, а к проблемным – Полесье и современный Донбасс. Это еще одно яркое свидетельство того, что нынешний формульный, как и провальный в 2006–2007 гг., подходы к процессам децентрализации власти исключительно по количественным признакам субнациональных и местных административных образований не приемлемы.

Подтверждением этому является пестрота параметров регионов Украины по поселенческим признакам. В частности, в силу нынешней ситуации на Донбассе наивысшую плотность заселения территории демонстрируют западные области, а также индустриальные территории Приднепровья, Причерноморья и Слобожанщины.

Аналогично характеризуется национальное пространство по показателям численности населения в расчете на 1 сельское и 1 городское поселения. Это еще раз подтверждает тот факт, что процесс объединения общин (особенно в сельской местности) нуждается в глубоко продуманных и жизненно взвешенных решениях, и прежде всего – в направлении использования производительных сил, а не только расчета их нынешних бюджетных возможностей.

Ведь если в 1995 г. пороговое значение областей-лидеров и областей-аутсайдеров по ВДС в расчете на 1 чел. отличалось в 2,5 раза, то в 2000 г. – соответственно, в 2,7 раза, в 2010 г. – в 3,1 раза, а в 2014 г. – в 3,8 раза (в фактических ценах соответствующих лет). Если же при этом учесть уровень Киева, то эти различия превысят его более чем в 7 раз.

По структуре ВРП также прослеживаются глубокие деформации. Такие противоречия, как слишком низкая и продолжающаяся уменьшаться доля высокотехнологичных сфер экономической деятельности, нарушение технологических цепочек создания добавленной стоимости, вследствие сокращения объемов производства конечной продукции с одновременным ростом сырьевой и полуфабрикатной ориентаций приобрели критические пороговые значения. В обстоятельствах, когда развитые страны мира с последней четверти прошлого века демонстрируют революционные структурные изменения, формируя собственную экономику инновационного типа, регионы Украины, двигаясь, вроде бы, в фарватере поддержки радикальных структурных изменений, в действительности сократили удельный вес промышленности в ВВП страны – с 34,4% до 22,4% в 2000 г. и до немногим более 20% в 2015 г.

Численность наемных работников в промышленном секторе сократилась почти на 2 млн. чел. [1]. Практически во всех регионах утрачены инновационно ориен-

Общая характеристика регионального ландшафта Украины *

Регионы и области	Плотность заселения территории (чел. на 1 км ²)	Численность населения на 1 поселение (2015 г.)		ВРП в расчете на 1 чел. (тыс. грн. в фактических ценах)		Нагрузка на 1 свободное рабочее место (чел. на конец года)		Денежные доходы домохозяйств (грн.) в среднем на месяц в расчете на 1 домохозяйство	
		сельское	городское	2013	2014	2013	2015	2013	2015
Украина.....	75,3	465	6320	33,5	36,9	11	19	4470	5231
АР Крым.....	75,4	–	–	23,6	–	–	–	3900	–
Винницкая.....	61,1	540	3150	22,3	27,2	78	62	3427	4839
Волынская.....	51,7	472	3790	19,8	23,2	21	15	3773	4512
Днепропетровская.....	103,1	371	5717	46,3	53,7	4	14	3892	4551
Донецкая.....	163,8	354	2239	37,8	27,8	16	60	4602	4160
Житомирская.....	42,3	319	4920	20,3	23,7	10	17	3480	4028
Закарпатская.....	98,6	1371	2620	17,0	19,2	16	37	4399	6425
Запорожская.....	65,3	438	7740	30,5	37,3	24	185	3841	4908
Ивано-Франковская.....	99,2	1017	3980	24,0	27,2	33	27	3742	5120
Киевская.....	61,4	581	6310	40,0	46,1	7	11	4119	5055
Кировоградская.....	40,2	365	5710	25,5	29,2	23	39	3428	3978
Луганская.....	83,9	371	2535	24,5	14,1	31	140	3968	3882
Львовская.....	116,3	535	7080	24,9	28,7	21	16	4220	4974
Николаевская.....	47,5	415	6660	27,4	30,4	14	19	3932	4346
Одесская.....	71,9	705	7860	29,1	31,3	6	9	4402	5154
Полтавская.....	50,7	305	6510	40,0	48,0	10	21	3722	4156
Ривненская.....	57,8	609	9990	19,0	24,8	15	24	3524	4351
Сумская.....	47,5	240	6420	23,5	26,9	21	27	3251	4090
Тернопольская.....	77,6	577	6060	16,3	20,2	14	13	3539	4432
Харьковская.....	87,1	814	7780	31,1	35,3	7	13	3943	4713
Херсонская.....	37,7	626	8470	19,3	21,7	16	35	3490	4294
Хмельницкая.....	63,4	399	6700	20,2	24,7	76	44	3606	4033

Окончание таблицы

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

* Рассчитано автором по данным Государственной службы статистики Украины.

тированные сферы деятельности (прежде всего, это электронная и станкостроительная, приборо- и специально машиностроительная), инвестиционно ориентированные промышленные направления, а также происходит уклонение сельского хозяйства в сторону мелкотоварного производства. Это негативно сказывается на уровне нагрузки экономически активного населения на каждое свободное рабочее место. За исключением Киева, Днепропетровской и Харьковской областей, во всех других регионах напряженность на рынке труда остается высокой. Кроме того, этот рынок продолжает оставаться слишком тенезированным. Все это обуславливает и низкую покупательную способность населения, что, в свою очередь, сказывается на функционировании внутреннего рынка.

Выравниванию ландшафта Украины не способствовали ни Концепция регионального развития, утвержденная Указом Президента Украины еще в 2001 г., ни Закон Украины “О стимулировании развития регионов”. Вместо этого росла региональная поляризация, формировались ареалы вокруг крупных городов на фоне маргинализации сельских населенных пунктов и поселков, упадка малых городов.

Децентрализация властных полномочий – это действительно безальтернативный путь возможно полного задействования пространственных (прежде всего, экономических) ресурсов, которые до настоящего времени есть лишь в разряде многочисленных предложений отечественных ученых.

Вместо этого политика нового регионализма нашла эффективное приземление для большинства европейских государств (в частности – Польши, Чехии, Венгрии, Словакии и др.), которые совместно с Украиной начали прокладывать путь глубоких общественных трансформаций, но имеют диаметрально противоположные конечные результаты.

Для нашего государства децентрализация является своеобразным императивом времени, однако реализация этого курса содержит определенные проблемы, вызовы и даже угрозы, которые бы должны были учитываться при реализации дорожной карты его имплементации в институциональное тело государства, в стратегию модернизации производительных сил и практику управления этими процессами (особенно на базовом уровне).

В таких этимологических условиях определение сущности децентрализации лишь сквозь призму повышения уровня бюджетной самодостаточности территориальных общин без задействованных мотивационных факторов в части ценностей, интересов, творческих возможностей и потребностей человека, его стимулирования к инновационной деятельности, к перманентному поиску новых знаний, к гармонизации отношений с окружающей природной средой является иллюзией эффективности деятельности органов публичной власти, причем как на центральном уровне, так и на местном.

В основу новой парадигмы ядра государственного созидания в Украине должны быть положены такие максимы (рис.).



Максимы, которые должны быть положены в основу новой парадигмы ядра государственного созидания в Украине

Несмотря на эту прописную истину, аксиологические факторы курса государственного созидания смещаются в направлении роста количества объединенных территориальных общин, по образцу известной в прошлом коллективизации, а изменения действующего административно-территориального устройства нарушают базовый принцип добровольности, а это по своей сути не несет глубоко взвешенной и системной нагрузки. Ведь такое устройство, вопреки действующей Конституции Украины, указанными реформациями просто разрушается, поскольку на базе действующего района формируется объединенная община, и неизвестно, в какой субрегиональный уровень она будет входить. В то же время у правоохранительных органов,

фискальной службы, системы пенсионного обеспечения, заведений здравоохранения и других государственных учреждений формируются собственные округа, которые, в свою очередь, нарушают иерархическое единство государственного строительства.

В силу этих обстоятельств стратегия децентрализации, по нашему мнению, должна базироваться на глубинных началах институционализма, которые проявляются, с одной стороны, в укреплении основ унитарности нашего государства, а с другой — в задействовании человеческого фактора как доминанты функционирования территориальных общин, их сплоченности, компетентности и нацеленности на решение проблем, унаследованных и накопленных в трансформационный период. Ведь провозглашенная реформа в контексте развития человека, сохранения идентичности нации, исторических достояний, умений и интеллектуального потенциала должна гармонизировать экономическую, фискальную и социогуманитарную децентрализацию с потребностями внешнеэкономической и политической деятельности, национальной обороны, с укреплением границ государства и евроинтеграционными процессами.

С общегосударственных позиций децентрализация властных полномочий не должна вызывать проявление центробежных процессов, которые в условиях экономической нестабильности, социальной напряженности и военной агрессии со стороны России могут способствовать ослаблению украинской государственности.

Нам не следует забывать: расхожее в начале нового тысячелетия мнение, что, будто бы, Донбасс кормит всю Украину, переросло в открытый сепаратизм, хоть он и маскировался под федерализм. В условиях децентрализации государство, как никогда, должно сделать ударение на соборности, которая, на наш взгляд, означает не столько географические, политические и административно-территориальные атрибуты, сколько эмпатийную настроенность нации сообща созидать собственное государство, быть ответственной за его будущность, преодолевать ментальную пропасть между настроениями отдельных слоев населения и всячески способствовать консолидации усилий всего общества по государственному созиданию.

Риски центробежности целесообразно, прежде всего, унормировывать Конституцией Украины, но изменения в нее даже не обсуждаются широко в обществе, хотя процессы объединения территориальных общин форсируются.

Основываясь на теоретическом наследии Д. Норта относительно разделения институтов на формальные и неформальные, несколько сузим их характеристику до совокупности общественных норм и правил, выраженных в виде законов, нормативов, ограничений обязательного характера [2]. Отметим, что до настоящего времени остаются неунормированными отношения собственности территориальных общин. В Законе Украины “О местном самоуправлении в Украине” не сбалансированы их права и обязанности, прежде всего, в сферах экономики, социальной поддержки и защиты населения, рационального природопользования и охраны окружающей природной среды.

Это связано с тем, что в центре государственного созидания должен встать человек, поскольку именно ради него, его развития задумана реформа. При этом ресурсы составляют базу, где человек выступает особым национальным ресурсом, а его деятельность (в частности, инновационная) — двигателем превращения ресурсов в потенциал, а также в дальнейшую его капитализацию [3].

С учетом этих обстоятельств особое значение приобретает создание релевантного правового поля для деятельности местных органов исполнительной власти, поскольку, согласно требованиям Закона Украины “Об основах государственной региональной политики”, местное самоуправление есть власть горизонтальная. Однако многие разноплановые проблемы исключительно регионального происхождения,

которые сегодня решаются местными государственными администрациями, должны перейти к другим властным органам. По реформаторскому замыслу, который базируется на европейской практике, государственную политику по вопросам территориальной организации власти должен реализовывать институт префектов.

Между тем отечественная реальность не имеет опыта функционирования этого института, ведь мало формально отвечать требованиям проекта Закона Украины "О префектах", который еще неизвестно когда будет принят. А самое главное то, что, по проекту, префекты будут лишь наблюдать — вместо того, чтобы руководить и отвечать за эффективность пространственного развития [4].

По нашему убеждению, префекту — как организатору созидания новой общественной конструкции, генератору формирования синергических функционально-коммуникационных систем европейского типа — необходимо иметь государственное мировоззрение и высокие морально-этические характеристики, которые акцептируются доверием населения и способностью быть специальным "локомотивом", а не наблюдателем за протеканием этих процессов на территориальном уровне. Между тем на государственном уровне развернутая дискуссия почему-то отсутствует, хотя было бы важно уже сегодня на всех иерархических уровнях понять, что префект должен по-новому решать наслоившиеся проблемы (прежде всего, экономического развития регионов) через задействование потенциала территориальных общин и их объединений на субнациональном уровне.

Для реализации указанных положений всеми участниками общественных отношений необходимо задействовать потенциал институций, главные задачи которых заключаются в организации жизни общества и уменьшении неопределенности в процессе децентрализации. Взаимодействуя между собой, институты и институции формируют институциональный механизм, то есть совокупность взаимосвязей между формальными и неформальными субъектами властных отношений, а также организациями, способствующими реализации принципов демократического управления и координации совместной деятельности на пути к достижению задекларированных целей развития.

Основываясь на дискуссии относительно соответствующих теоретических начал и оценке практического опыта стран Восточной Европы, можно сделать выводы о том, что институциональными предпосылками для использования экономического потенциала нашего государства являются [5; 6] *:

- во-первых, содействие активизации динамичного развития всех сфер экономической деятельности исключительно через мотивацию создания новых рабочих мест;
- во-вторых, создание мощного внутреннего рынка, функционирование которого стало бы катализатором экономической активности, а не поставщиком дешевых человеческих ресурсов для европейских стран;
- в-третьих, обеспечение инвестиционной привлекательности, которая бы опиралась не только на создание позитивного имиджа, но и на заинтересованность всех социальных групп в активном участии в процессах устойчивого развития своих территорий;
- в-четвертых, модернизация производственной, социальной и рыночной инфраструктуры для использования существующих конкурентных преимуществ и комплексного подхода к рациональному природопользованию;
- в-пятых, формирование эффективной системы государственного и регионального управления, которое бы позволило гармонизировать влияние институ-

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

циональных механизмов на преодоление пространственной асимметрии и обеспечение сбалансированного развития территориальных общин.

Следует заметить, что отечественная региональная наука имеет критическую массу наработок, которые аккумулировали в себе интеллектуальный потенциал специалистов разных сфер знаний в направлении комплексного развития производительных сил макрорегионов Украины. Особо следует выделить ранее инициированные целевые программы развития Карпатского региона, Полесья, Подолья, Украинского Причерноморья, промышленного Приднепровья, Донбасса.

Однако после ликвидации СОПСа Украины НАН Украины в государстве исчез институт, который бы занимался проблемой формирования стратегических пространственных программ устойчивого развития.

Эти пробелы можно быстро устранить закреплением функций научного обоснования и сопровождения стратегических направлений регионального развития в одном научном центре НАН Украины, которым могло бы стать ГУ «Институт региональных исследований имени М.И. Долишнего НАН Украины».

Чтобы преодолеть институциональные ловушки в международных отношениях, необходимо сформировать институт трансграничного сотрудничества. Его функции мог бы взять на себя научно-исследовательский институт Министерства экономического развития и торговли Украины – через расширение полномочий, реформирование организационной структуры, надлежащее кадровое и ресурсное обеспечение.

Потребность в этом учреждении уже сегодня диктуется Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС, ведь, по его условиям, возникает необходимость координации усилий государства, регионов, общественных формирований, научного сообщества и бизнеса по соответствующему институциональному обеспечению через создание технических рабочих групп по гармонизации многочисленных стратегических и нормативно-правовых актов, определяющих условия международного сотрудничества и требующих соответствующей синхронизации действий на общегосударственном уровне.

В числе государственных институтов, деятельность которых непосредственно связана с управлением региональным развитием, – Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. Однако, по нашему мнению, этот центральный орган исполнительной власти не сможет эффективно координировать процессы пространственного развития, поскольку он перегружен многочисленными жизненно важными функциями, но, к сожалению, не имеет стратегического видения региональных сегментов национального экономического пространства и реализации их конкурентных преимуществ в модернизационном измерении. На наш взгляд, функции регионального развития целесообразно сосредоточить в специализированном агентстве Министерства экономического развития и торговли Украины.

Именно этот институт, руководствуясь началами холизма, должен не замыкаться исключительно на макроуровне, а быть организатором и партнером региональной и местной власти в разработке стратегических векторов и целевых программ регионального развития, центром формирования национальных конкурентных преимуществ на секторальном и пространственном уровнях и их доведения до мирового сообщества, координатором трансграничного сотрудничества и активизации межрегиональных связей.

Кроме того, этот орган власти должен был бы стать методологом и связующим звеном в деятельности департаментов экономического развития местных государ-

ственных администраций, а также в налаживании работы агентств регионального развития, которые являются легитимным, но до сих пор бездейственным институтом, который очень нужен для предоставления практической помощи, прежде всего, территориальным общинам в обеспечении их инвестиционной привлекательности на международном и национальном уровнях.

Исключительно через указанное министерство должны формироваться национальные программы импортозамещения, осуществляться мониторинг целесообразности привлечения ПИИ с учетом невозможности их направления на технологическую закабаленность и загрязнение окружающей природной среды, подаваться сообщения регионам по поводу концентрации усилий на первоочередных проблемах экономической безопасности. Скажем, давно назрела необходимость формирования программы становления и развития отечественного цветоводства, возрождения льноводства, картофелеводства и мясо-молочного скотоводства, углубленной переработки имеющегося сырья, возрождения машиностроения (особенно сельскохозяйственного), использования возобновляемых источников энергии, переработки отходов органического происхождения на технологическое топливо и т. п.

Экономическое возрождение в пространственном измерении должно базироваться на активизации инновационной деятельности в производственной сфере, поскольку именно в ней создается добавленная стоимость продукта. В силу нашей слишком высокой импортозависимости даже на потребительском рынке (особенно в части изделий сложной бытовой техники, культурно-бытового назначения и хозяйственного потребления), на местном уровне можно значительно четче влиять на конкретные формы внедрения инноваций. Именно поэтому государственную промышленную политику тоже следует выстраивать на началах децентрализации. С одной стороны, актуальность такого положения опирается на ресурсный, производственный и потребительский потенциал территориальных общин, а с другой — при благоприятных условиях и адекватных мерах по государственной поддержке именно они способны осуществить весомый вклад в реальную модернизацию экономического потенциала как отдельных регионов, так и государства в целом [7].

Это позволило бы нам навсегда отказаться как от мимикрии, так и от слишком романтических ожиданий от процессов евроинтеграции. Несмотря на определенный евроскептицизм, присутствующий как в самой Европе, так и в Украине и обусловленный спорами "старых" и "новых" членов ЕС, альтернативы евроинтеграции у нашего государства не существует. Всем нам следует строить Европу в Украине и избавляться от китайского чеснока, бразильского мяса, египетского картофеля, израильской моркови, польского текстиля, турецкой кожгалантереи, другого заморского "ширпотреба" (включая детские игрушки и даже зубочистки).

Риторически эти и другие экономические проблемы звучат на государственном уровне, однако они вяло и бессистемно решаются на уровне отдельных регионов, поскольку не хватает именно конвергенционных усилий в национальном масштабе.

Но даже совершенная институциональная среда сама по себе не обеспечит эффективного функционирования национальной экономики на началах конкурентоспособности. Эта ключевая задача нуждается в решении через концентрацию усилий всех уровней исполнительной власти, местного самоуправления и гражданского общества на проблемах укрепления экономической безопасности государства.

Именно поэтому, включаясь в широкую дискуссию, развернутую академиком НАН Украины В.М. Гейцем [8] в отношении того, какая модель экономического развития приемлема для современной Украины, хотим высказать собственное мнение. По нашему убеждению, ни классическая директивная, ни глубоко либеральная мо-

дели для нас не приемлемы, и тем более – в условиях децентрализации властных полномочий. Единственной приемлемой могла бы стать адаптивная парадигма, которая бы в условиях открытости экономического пространства позволила в эффективно взвешенных рамках функционирования публичной власти направить национальную хозяйственную систему на траекторию трансфера в прогрессивное будущее.

Хотим предостеречь, что нам не следует считать децентрализацию панацеей от наших экономических болезней, которые накапливались в течение всего трансформационного периода. Сами территориальные общины никогда не решат этих проблем, а экономика Украины и в дальнейшем будет сползать на мануфактурную и мелкотоварную траекторию.

В этом контексте деятельность объединенных территориальных общин целесообразно было бы начинать не с ожидаемого прироста доходной части местных бюджетов за счет закрепления за ними части общегосударственных налогов и сборов, что, кстати, не влечет за собой роста сводного бюджета Украины в целом. Следует отметить, что сам по себе пересмотр межбюджетных отношений лишь частично способствует развитию общин. Однако более действенным должно было бы стать формирование стратегий устойчивого развития территорий, лейтмотивом которых была бы мотивация к созданию новых, конкурентоспособных, рабочих мест (включая механизмы частно-государственного партнерства). Вместо этого за прошлый год в отечественной предпринимательской среде свернуто около 130 тыс. рабочих мест.

Ориентиром для таких перспективных наработок должна была бы стать Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года, которую почему-то все уже забыли, хотя она является легитимной в соответствии с действующим нормативно-правовым полем Украины.

Отправной точкой должна была бы стать ориентация деятельности территориальных общин как базового звена ядра государственного созидания на формирование привлекательной территории для привлечения инвестиций и внедрения инноваций, на обновление действующих мощностей и производственной инфраструктуры, на реализацию мер по противодействию разрушению окружающей природной среды и хищническому отношению к природным ресурсам [9].

Поскольку общенациональным приоритетом является стимулирование развития аграрного сектора, то этот вектор должен стать одной из движущих сил развития национальной экономики, а также импульсом к технологическому и социальному подъему сельских территориальных общин. Поэтому необходимо обеспечить выполнение комплекса мер по повышению конкурентоспособности аграрной сферы и пищевой промышленности, которые являются секторальной доминантой большинства региональных хозяйственных систем в Украине; созданию эффективной системы внедрения научных разработок и новейших технологий в растениеводство, животноводство и углубленную переработку имеющегося сырья; формированию действенной инфраструктуры аграрного рынка; обеспечению расширенного доступа непосредственных производителей к организованным каналам сбыта сельскохозяйственной продукции.

Путеводителем для этого служит агропродовольственный комплекс ЕС, который, несмотря на рецессию европейской экономики, формирует 44 млн. рабочих мест и является ее четвертым экспортным двигателем при условии, что совокупные расходы европейской семьи на продукты питания составляют около 15% [10].

В рамках Общей аграрной политики ЕС третьего тысячелетия, в частности, предполагается, что хозяйствование на земле означает намного больше, чем продовольственное обеспечение и экспорт, поскольку это невозможно осуществить без

одновременного устойчивого развития сельских общин, продуцирования общественных благ, сохранения этнокультурной среды и биологического разнообразия, рационального использования природных ресурсов.

Евросоюз ориентирует своих товаропроизводителей на всеохватывающую систему аграрных инноваций, предотвращение обезлюднения сельских территорий, омоложение фермерской бизнес-среды, локализацию продовольственного рынка, стимулирование роста занятости (в том числе за счет введения инфраструктурных и несельскохозяйственных стандартов).

При этом подчеркивается, что базовая поддержка фермерских доходов будет зависеть исключительно от количества созданных рабочих мест. Двигаясь интеграционным курсом, Украина должна сформировать адаптивную с ЕС идеологему государственной стратегии сельского развития, иначе современная монокультуризация украинских черноземов навсегда закрепит наше государство в качестве сырьевого придатка современной Европы, а децентрализация сельских территориальных общин завершится печальным замыслом предыдущей системы стереть грани между городом и селом.

Обеспечение эффективного управления пространственным развитием, а также решение стратегических задач и повседневных проблем в значительной степени зависят от компетентности государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления. Ведь компетентность, умение принимать продуманные решения — это те черты, которые обеспечат успех процессу децентрализации (особенно на базовом уровне).

Ради справедливости следует отметить: мнение о том, что достаточно иметь на уровне общины лишь заботливого хозяина и порядочного человека, себя не оправдывает. Нужны также современные знания и опыт в сферах инвестиций, приоритетных направлений экономики, формирования инновационных программ, бизнес-планирования, налаживания трансграничного сотрудничества и внедрения опыта эффективного публичного администрирования, которые бы в комплексе противодействовали социальной дискриминации, диспропорциям в доходах домохозяйств и формированию центробежных настроений у людей на субрегиональном уровне.

В рамках кадровой перезагрузки территориальных общин в период их объединения следовало бы сделать невозможным проявление унаследованных тенденций, когда свыше четверти сельских и поселковых председателей начинали реализацию властных полномочий, не имея даже высшего образования, не говоря уже о современной управленческой практике.

Важно также обратить внимание на структуру аппарата, прежде всего, сельских и поселковых объединенных территориальных общин. Они достаточно произвольно создают свои структурные подразделения, которые должны заниматься функционированием социальных учреждений и объектов коммунального хозяйства. Ведь штатная численность, условия оплаты труда, квалификационные требования формируются исключительно сессиями советов и нередко диссонируют с действующими нормативами соответствующих функциональных подразделений районных государственных администраций, их служебными правами и обязанностями в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Вновь образованные объединенные общины, имея дополнительные бюджетные ресурсы, разворачивают ремонтно-строительные работы (особенно на инфраструктурных объектах), но при этом достаточно часто игнорируют нормативно-правовые акты по государственным закупкам, соблюдению требований проектно-сметной документации, техническому надзору за ходом выполнения и качеством

работ, введением объектов в эксплуатацию. Именно поэтому часть бюджетных средств переходит в разряд банковских депозитов.

Это явления, казалось бы, второстепенного характера, но они негативно сказываются на управляемости процессов государственного созидания, влекут за собой конфликты, прежде всего, на уровне административных районов, которые, согласно действующей Конституции Украины, являются ведущим управленческим звеном субрегионального масштаба. Кроме того, по отношению к жителям населенных пунктов, которые еще не определились с процессами объединения или же отстаивают свою позицию, отличающуюся от властных ориентиров, это выглядит социальным унижением, что в условиях унитарности является также разрушительным.

Далеко не всегда оправданным было бы назначение на вакантные должности префектов всех бывших председателей местных государственных администраций, ведь новые начальники должны быть не посланниками из центра, а выходцами из этого же региона, стать провайдерами новых прогрессивных изменений, подвижниками процесса государственного созидания и их моральными авторитетами, и особенно — сегодня, по Т.Г. Шевченко, “во время люте”.

Главными задачами, которые сегодня должны решать современные органы местного управления, являются [9; 11; 12]:

- формирование рациональной, построенной на выборе граждан, системы местного управления на основе четкого определения полномочий исполнительной власти и органов местного самоуправления, степени их ответственности за результативность реализации государственной политики на местах;

- разработка и реализация действенных стратегий развития общин, районов, регионов и в их составе программ занятости как основы для повышения качества человеческого потенциала и его капитализации;

- введение механизмов мотивации к наращиванию экономического потенциала через активизацию деловой активности (особенно в сфере малого и среднего бизнеса, фермерства и развития домашних хозяйств);

- задействование интеллектуального потенциала в целях ускоренного формирования сетевых структур и локализации территориально-производственных хозяйственных комплексов;

- налаживание эффективных межрегиональных связей и трансграничного сотрудничества (особенно со странами ЕС);

- реализация системных мер в сферах “зеленой экономики”, энергосбережения, социогуманитарного развития, рационального природопользования и охраны окружающей природной среды;

- переход местных бюджетов к полной финансовой самодостаточности как основе для планомерного проведения мер в экономической, социальной и экологической сферах.

Реформирование властных полномочий в Украине должно базироваться на опыте развитых европейских стран и имплементации их стандартов децентрализации в волатильность национальных особенностей, что будет способствовать избежанию многих ловушек, сокращению потерь и ускорению оптимизации отечественного алгоритма проведения реформ.

Завершающей функцией управления является контроль, и потому для оценивания эффективности используют рейтинги развития территориальных общин.

Сегодня среди специалистов отсутствует единство по поводу состава показателей, характеризующих пространственные тенденции и их динамику.

Однако, согласно требованиям Постановления Кабинета Министров Украины от 21 октября 2015 г. № 856 “Об утверждении Порядка и Методики проведения мони-

торинга и оценки результативности реализации государственной региональной политики”, регионы и центральные органы исполнительной власти ежеквартально подают информацию по 27 показателям, а по итогам года — по 64. К этой работе, кроме Государственной службы статистики Украины, привлекаются практически все министерства, а целесообразность многих критериев и объективность оценок вызывают глубокие сомнения. Например, ежегодно каждая область и Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины должны определить из общего количества населенных пунктов Украины долю тех из них, где введен отдельный сбор твердых бытовых отходов. На фоне Львовской мусорной саги, которая, кстати, имеет не исключительно региональную масштабность, а национальную, не понятно, как этот индикатор и еще многие ему подобные влияют на эффективность реализации государственной региональной политики.

Руководствуясь практическим опытом в сфере регионального управления, полагаем, что критериями деятельности органов местного самоуправления всех уровней, которые в условиях децентрализации властных полномочий становятся полноправными хозяевами соответствующих территорий, должны быть 5 следующих показателей:

- общее количество рабочих мест (из них вновь созданных на протяжении отчетного периода) по отношению к количеству зарегистрированных безработных;
- объемы прироста собственных доходов местного бюджета в расчете на 1 жителя;
- объемы инвестиций, привлеченных в развитие территории, в расчете на 1 жителя (при этом неважно — из внутренних или внешних источников);
- размер доходов в расчете на среднее домохозяйство;
- объемы выбросов загрязняющих веществ стационарными источниками в расчете на единицу площади населенного пункта.

Выводы

Исследование состояния ядра государственного созидания Украины убедительно свидетельствует, что смещение точки бифуркации в направлении децентрализации властных полномочий является долгожданным, абсолютно оправданным и безальтернативным вектором государственной политики.

Однако обозначенные системные преобразования нуждаются в глубоко продуманной дорожной карте реализации модернизационной стратегии в сфере государственного управления. При этом следует четко определить этапность, временные рамки, ожидаемую эффективность реализации реформаторских замыслов и исполнителей, ответственных за нее, а также смоделировать поведенческие модели реагирования на интеграционные вызовы и угрозы.

В основу этой стратегии, в силу ее поэтапной реализации, должны быть положены меры по совершенствованию институциональной среды — прежде всего, обеспечению их соответствия действующей Конституции Украины и урегулированию отношений собственности в коммунальной сфере (причем их согласованию как в формальном, так и в неформальном сегментах, но с исключительной ориентацией на человекоцентризм).

Доминантой ядра государственного созидания должна стать экономическая сфера, которая бы включала систему мотивационных мер по созданию новых рабочих мест, активизации хозяйственной деятельности в традиционных сферах, детенизации экономического пространства. Именно мотивационный, а не распределительный подход следует задействовать в сфере межбюджетных отношений, ведь они тоже способствуют решению проблемы занятости, хотя для местных бюджетов сделать это самостоятельно, то есть без участия бизнес-среды, — задача непосильная.

Отдавая должное территориальным общинам как центральному звену процесса государственного созидания, следует абсолютно конкретно определиться со структурой, правами и ответственностью органов местной исполнительной власти.

Ведь региональные интересы – это объективное явление, независимо от уровня их осознания. Именно поэтому сочетание государственных, региональных и местных интересов не должно допустить обострения существующих противоречий между ними. Наоборот, управление региональными хозяйственными системами должно быть направлено на укрепление единого экономического пространства, государства, территориальной целостности и национальной безопасности страны.

В условиях децентрализации, как никогда, остро встают проблемы кадрового обеспечения органов публичной власти базового уровня. Поэтому особую актуальность приобретают задачи, прежде всего, для центральных органов власти по правовому обеспечению процесса формирования необходимых компетентностей для должностных лиц органов местного самоуправления, постоянного повышения их квалификационного уровня в целях овладения современными методами территориального управления.

Такой алгоритм модернизации ядра государственного созидания позволит сформировать эффективные территориальные общины на началах человекоцентризма и направить регионы Украины по европейской траектории устойчивого развития.

Список использованной литературы

1. Якубовский Н.Н., Солдак М.А. Региональные особенности развития промышленности Украины // Экономика Украины. – 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., Федуллова Л.І. Интеллектуальный ресурс – основной 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 А.И., Саломатина Л.Н. Инновационное развитие промышленных предприятий в регионах: проблемы и перспективы // Экономика Украины. – 2017. – № 3. – С. 20–34.
8. Геец В.М. Особенности взаимосвязь экономических и политических предпосылок реконструктивного развития экономики Украины // Экономика Украины. – 2016. – № 12. – С. 3–21.
9. Бутко М.П. Архітектура конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції : моногр. – К. : АМУ, 2016. – 452 с.
10. Бородин Е.Н. ОАП ЕС как динамическое сочетание отраслевых потребностей и общественных интересов // Экономика Украины. – 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. Кравцив В.С., Сторонянская И.З., Жук П.В. Реформирование территориальной основы местного самоуправления в контексте его финансовой состоятельности // Экономика Украины. — 2017. — № 1. — С. 41–51.

References

1. Yakubovskii N.N., Soldak M.A. *Regional'nye osobennosti razvitiya promyshlennosti Ukrainy* [Regional peculiarities of industry development in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 3, pp. 35–48 [in Russian].
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 A.I., Salomatina L.N. *Innovatsionne razvitie promyshlennykh predpriyatii v rehionakh: problemy i perspektivy* [Innovative development of industrial enterprises in the regions: problems and prospects]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 3, pp. 20–34 [in Russian].
8. Heyets V.M. *Osobennosti vzaimosvyazi ekonomicheskikh i politicheskikh predposylok rekonstruktivnogo razvitiya 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 Russian].
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 E.N. *OAP ES kak dinamicheskoe sochetanie otraslevykh potrebnoy i obshchestvennykh interesov* [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 Russian].
11. Vlasyuk O.S. *Sotsial'no-ekonomichnyi 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., Storonianskaya I.Z., Zhuk P.V. *Reformirovanie territorial'noi osnovy mestnogo samoupravleniya v kontekste ego finansovoi sostoyatel'nosti* [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 Russian].

Статья поступила в редакцию 12 мая 2017 г.