

УДК 331.5:35.072.1

М.П.Бутко, д-р екон. наук, професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНИ МЕХАНИЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Н.П.Бутко, д-р екон. наук, професор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

N.P.Butko, Doctor of Economics, Professor
Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

INSTITUTIONAL MECHANISMS OF ENHANCING THE PERFORMANCE OF DECENTRALIZATION OF AUTHENTIC AUTHORITIES

Досліджено тенеу існуючих теоретичних підходів до проблем інституціоналізму, його впливу на використання конкурентних позицій регіонів. Для подолання інституційних пасток доведено необхідність формування інститутів у сфері транскордонного співробітництва та європейської інтеграції, міжрегіональних зв'язків. Окреслено напрями прискореного розвитку інноваційної інфраструктури, створення ринку об'єктів інтелектуальної власності, удосконалення механізмів формування державного замовлення, доступу до ресурсів міжнародних фінансових організацій в умовах децентралізації управлінських функцій.

Ключові слова: інституційне середовище, регіональні конкурентні переваги, інвестиційна привабливість, транскордонне співробітництво, децентралізація управлінських функцій

Исследованы генезис существующих теоретических подходов к проблемам институционализма, его влияния на использование конкурентных позиций регионов. Для преодоления институциональных ловушек доказана необходимость формирования институтов в сфере трансграничного сотрудничества и европейской интеграции, межрегиональных связей. Определены направления ускоренного развития инновационной инфраструктуры, создание рынка объектов интеллектуальной собственности, совершенствованию механизмов формирования государственного заказа, доступа к ресурсам международных финансовых организаций в условиях децентрализации управленческих функций.

Ключевые слова: институциональная среда, региональные конкурентные преимущества, инвестиционная привлекательность, трансграничное сотрудничество, децентрализация управленческих функций

Investigated genesis existing theoretical approaches to institutionalism, its impact on the use of the competitive position of regions. To overcome institutional traps the necessity of forming institutions in the field of cross-border cooperation and European integration, inter-regional relations. Outlined directions of innovation accelerated development of infrastructure, creation of IP market, improving the mechanisms of formation of the state order, access to resources of international financial institutions in a decentralized management functions.

Key words: institutional environment, regional competitive advantages, investment attractiveness, cross-border cooperation, decentralization of administrative functions

Постановка проблеми. Сучасний розвиток українського суспільства, в умовах існуючих ризиків та загроз як глобального, так і регіонального рівнів, постав перед проблемою забезпечення стабільної та довготривалої ефективності. В цьому зв'язку, важливим є реалізації стратегії сталого розвитку в Україні, результатом якої повинно стати оптимальне поєднання та врахування базових складових суспільного розвитку та забезпечення економічної, соціальної та екологічної ефективності. Одним із основних джерел розвитку українського суспільства є земля, а тому для системи управління в державі надзвичайно важливим та необхідним є створення таких умов, за яких використання земельних ресурсів забезпечувало реалізацію встановлених цілей сталого розвитку, який на державному рівні визначений як основна стратегія розвитку нашої країни [12]. Додають особливої актуальності даному питанню і процеси децентралізації, які нині здійснюються в

України. Дані процеси найбільше торкнуться сільських території, внаслідок масштабного реформування системи їх управління, результатом якого має стати суттєве збільшення прав та відповідальностей місцевих громад. Сталий розвиток громад, в першу чергу, залежить від ефективності функціонування системи місцевого самоврядування, як суб'єкту земельних відносин. Результатом прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] є формування практики застосування його норм в умовах проведення реформ. Однак, поки що, спроби підвищити ефективність реформ у сфері управління земельними ресурсами не ліквідували всіх суперечностей, які вже були сформовані, а також виникли в нинішніх умовах реформування. Надзвичайної гостроти набувають проблеми формування теоретико-методологічних засад управління земельними ресурсами, які повинні стати базисом для розробки та реалізації практичних принципів функціонування сільських територій в умовах проведення децентралізації. Це дасть можливість забезпечити послідовність та ефективність місцевої політики в цій сфері, сприятиме сталому розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам впливу інституціоналізму на процеси нарощування конкурентних позицій національної економіки присвячено численні публікації вітчизняних і зарубіжних вчених серед яких О.І.Амоша, В.Д.Бакуменко, Б.В.Буркинський, А.С.Гальчинський, В.М.Геєць, В.В.Гриценко, Б.М.Данилишин, Д.І.Дзвінчук, Н.Дуглас, Д.В.Карамішев, Г.Колодко, В.В.Кулішов, В.С.Падалка, Т.В.Пепа, М.Портер, Д.Стігліц, Л.Г.Чернюк та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим надбанням стосовно конкурентоспроможності вони майже не торкались регіональних господарських систем, а більше проєктувались на макро- та мікрорівні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження впливу інституційного середовища на формування регіональних конкурентних переваг в умовах децентралізації владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Ефективність суспільного розвитку в умовах посилення інтеграції України у світовий господарський простір знаходиться у прямій залежності від організації управління процесами модернізації продуктивних сил територіальних формувань, регіонів та країни в цілому. Модернізація діючої системи управління повинна гарантувати гармонізацію діяльності усіх ієрархічних рівнів з метою формування конкурентоспроможного господарства та вирішення основного завдання – підвищення рівня життя населення.

У цьому зв'язку особливої уваги потребує перегляду інституціональна складова регіонального розвитку, адже складність та за давненість багатьох соціальних та економічних проблем, а ресурсний стан вітчизняної економіки, політичні загрози, які обумовлені військовою агресією Росії, не дозволяють спрямувати наявні управлінські механізми на задіяння просторового потенціалу територіальних громад та регіонів.

Гене́за теоретичних підходів до проблеми інституційного забезпечення регіонального розвитку дає можливість визначити, що у загальному розумінні інститути – це сукупність, сформованих протягом певного історичного періоду, суспільних норм і правил які можуть бути вираженими або у вигляді певних законів, нормативів, обмежень обов'язкових до виконання (формальний рівень), або у вигляді морально-етичних установок, принципів поведінки, традицій тощо, яких дотримується населення в процесі свого існування (неформальний рівень). Реалізація законів, правил та установок поведінки всіх учасників суспільних відносин забезпечується спеціальними утвореннями, а саме інституціями. Під інститутами розуміються формальні чи неформальні утворення, які забезпечують упорядкування діяльності окремих груп населення та відіграють провідну роль у визначенні їх місця в системі суспільних відносин. Головним завданням інституцій є організація життя суспільства, зменшення невизначеності у процесі його існування через встановлення постійної структури людської взаємодії; формування механізмів щодо забезпечення всієї

сукупності рамкових обмежень, пануючих правил, настанов тощо. Взаємодіючи між собою, інститути та інституції формують інституційний механізм, під яким розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також інституціями, які сприяють реалізації принципів демократичного урядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону.

Грунтуючись на теоретичних засадах та оцінці практичних результатів європейських країн, інституціональні передумови використання наявного потенціалу регіонів України потребують [1]:

- по-перше, наявності ефективної системи регіонального управління як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях, яке б дозволяло динамічно розвиватись всім сферам економічної діяльності, котрі зацікавлені у використанні просторових ресурсів;
- по друге, сформованості потужного внутрішнього ринку, функціонування якого є стимулюючим фактором зростання економічної активності територіальних громад;
- по-третє, розвитку ринкової інфраструктури, адаптивність якої має за мету використання усіх наявних переваг, підвищення економічної діяльності передусім територіальних громад та запобігання кризових проявів на внутрішньому ринку ;
- по-четверте, формування інвестиційної привабливості, яка спирається на формування позитивного ставлення всіх соціальних груп до сталого розвитку територіальної громади, а також створення сприятливого іміджу регіону з боку вітчизняних і іноземних інвесторів;
- по-п'яте, активізації міжрегіонального та транскордонного співробітництва як форми прояву просторових проявів економічної змагальності.

При формуванні інституційно-правової бази функціонування територіальних громад в 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. Тобто першочерговим завданням є адаптація і запровадження в Україні саме європейських правових моделей внутрішньодержавних відносин. Наріжним каменем таких відносин є децентралізація господарсько-управлінських функцій.

Зараз в Україні діє близько 12 тис. територіальних громад, при цьому у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громад – менш як 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.[7].

Виходячи зі стратегічного напрямку інтеграції України до ЄС інституційні зміни повинні відбуватися відповідно до основоположних вимог Євросоюзу у сфері забезпечення регіонального розвитку.

Слід розрізняти інституціональне середовище та інституціональне забезпечення управління регіональним розвитком. Взаємодія регіону з інституціональним середовищем формує інституціональну забезпеченість управлінської діяльності.

Під інфраструктурним середовищем розуміється наявний соціо-економіко-екологічний каркас, на якому ґрунтується система суспільних зв'язків, а інституціональне середовище – це своєрідний правовий результат внутрішніх відносин у межах самої системи, та зовнішніх – у межах держави.

Інституційне забезпечення управління регіональним розвитком базується на створенні належних умов для функціонування існуючих, а за потреби – реорганізацію або ж створення таких інституцій, які б безпосередньо впливали на процес координації зусиль у сфері розробки і реалізації стратегій та проектів просторового розвитку.

Детальний аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить, що значна частина повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування є делегованими, що означає – надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Одночасно, делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання цих повноважень та повинен здійснювати фінансово-майнове їх забезпечення. Однак здебільшого делегування повноважень між різними гілками влади не підтримується відповідними ресурсами, хоча саме територіальні громади, районні і обласні ради повинні бути самодостатніми суб'єктами на відповідних територіях. На нашу думку, першочерговими заходами для досягнення цієї мети повинні стати:

- перегляд положень Конституції України щодо управління процесами територіального розвитку;
- розширення сфери повноважень місцевого самоврядування;
- закріплення територіальної громади як базової інституції на територіальному рівні;
- відмова від системи делегування повноважень у сфері регіонального розвитку;
- підвищення якості управлінського середовища.

Здійснення ефективного управління територіальним розвитком, вирішення проблем їх інституційного забезпечення значною мірою залежить від рівня компетентності державних службовців та посадових осіб в органах місцевого самоврядування як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Адже компетентність, вміння приймати продумані та стратегічно сплановані управлінські рішення – це ті риси, яких нині бракує управлінському персоналу в Україні.

Діюче правове поле у сфері регіонального розвитку включає Конституцію України, Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про стимулювання розвитку регіонів», Податковий та Бюджетний кодекси України, стратегії національного та регіонального розвитку.

Проте ці надзвичайно важливі законодавчі акти не враховують того, що:

- регіональний ландшафт України серйозно зруйнований, внаслідок анексії Криму та тривалої військової агресії Росії на Сході країни;
- територіальні громади слід розглядати як самодостатні об'єкти, а регулювання їх розвитку пропонується здійснювати виключно не за рахунок перегляду міжбюджетних відносин, а через акти вітчизняної економічної діяльності та створення нових робочих місць;
- стратегії та програми регіонального розвитку не є обов'язковими для виконання на всіх рівнях управління;
- у цілях, завданнях та пріоритетах просторового розвитку не закладені глобальні виклики, ризики та загрози, що постають внаслідок інтеграції України у світогосподарський простір;
- рівень регіонального і муніципального менеджменту потребує докорінного перегляду та нового кадрового перезавантаження.

На додаток у чинному правовому полі є численні інституційні пастки, які не дозволять задіяти ефективні механізми планування, організації та контролю сталого розвитку територіальних формувань. Це значною мірою викликає регіональну диференціацію, яка за певних обставин може проявлятися і на субрегіональному рівні, а також призведе до неповного використання місцевих конкурентних переваг, що знижує потенційні можливості територіальних громад у збалансованому і комплексному розвитку своїх територій.

Одним із найбільш адекватних та дієвих шляхів вирішення цієї проблеми може стати перехід до функціонально-саморегулятивного управління на мезорівні.

Основними завданнями, що повинна вирішити така система управління, є:

- формування раціональної системи місцевого управління регіональним розвитком на основі чіткого визначення повноважень органів влади та ступеня їх відповідальності за результативність реалізації державної політики;
- формування та реалізація дієвих програм зайнятості на рівні кожної громади як основи підвищення якості людського потенціалу та його капіталізації;
- запровадження мотиваційних механізмів до використання ресурсних можливостей громад задля використання наявних у них конкурентних переваг;
- запровадження постійного моніторингу та реалізація системних заходів у сфері раціонального природокористування, охорони довкілля;
- планомірне зменшення залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та перехід до їх повної фінансової самодостатності як основи для проведення активної економічної, соціальної та екологічної політики в регіонах.

Висновки і пропозиції. Відповідно, на нашу думку, основними цілями діяльності органів влади у напрямі ефективного використання наявного просторового потенціалу мають стати:

- активізація інвестиційно-інноваційної діяльності у напрямку розвитку сфер економічної діяльності відповідно до сформованих пріоритетів;
- зростання рівня ділової активності, особливо у сфері малого та середнього бізнесу;
- запровадження мотиваційних механізмів щодо нарощування обсягів експорту та планомірного імпортозаміщення;
- задіяння інтелектуального потенціалу з метою прискорення формування кластерних, мережових та інших новітніх територіально-виробничих форм оптимізації господарства;
- налагодження ефективних міжрегіональних зв'язків з метою товаронасичення та ефективного функціонування на внутрішньому ринку;
- інтеграцію зусиль для налагодження активного транскордонного співробітництва, передусім з країнами ЄС;
- запровадження моніторингу діяльності територіальних громад у частині збалансованого і комплексного їх розвитку та тиражування досвіду кращих у межах держави.

Список використаних джерел

1. Бутко М.П. Архітектоніка конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції: монографія / М.П. Бутко. – Київ: АМУ, 2016. – 452 с.
2. Бутко М.П. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору : [монографія] / М.П. Бутко, О.В. Попело ; [під. ред. наук. кер. д-ра екон. наук, проф. М.П. Бутка]. – Ніжин : ТОВ «Аспект-Поліграф», 2014. – 372 с.
3. Попело О.В. Інноваційна активність як домінуюча складова модернізації продуктивних сил регіону / О.В. Попело // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал. – Чернігів: Черніг. нац. технолог. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 222-229.
4. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні / Економіка і регіон. – 2015. – №2. – С.66-78.
5. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лютого 2015 року №156-VIII, ст.90 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 07 вересня 2016 року № 1492-VIII, ст. 736 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів

України // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

References

1. Butko M.P. Arkhitektonika konkurentospromozhnosti rehioniv Ukrainy v konteksti yevrointehratsii: monohrafiia / M.P. Butko. – Kyiv: AMU, 2016. – 452 s.
2. Butko M.P. Intelektualnyi kapital yak chynnyk modernizatsii rehionalnoho ekonomichnoho prostoru : [monohrafiia] / M.P. Butko, O.V. Popelo ; [pid. red. nauk. ker. d-ra ekon. nauk, prof. M.P. Butka]. – Nizhyn : TOV «Aspekt-Polihraf», 2014. – 372 s.
3. Popelo O.V. Innovatsiina aktyvnist yak dominuiucha skladova modernizatsii produktyvnykh syl rehionu / O.V. Popelo // Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia : naukovyi zhurnal. – Chernihiv: Chernih. nats. tekhnoloh. un-t, 2015. – № 4(4). – S. 222-229.
4. Popelo O.V. Intelektualnyi kapital: teoretychnyi aspekt i suchasni tendentsii rozvytku v Ukraini / Ekonomika i rehion. – 2015. – №2. – S.66-78.
5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 05 liutoho 2015 roku №156-VIII, st.90 // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 07 veresnia 2016 roku № 1492-VIII, st. 736 // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Elektronnyi resurs] : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy // Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Бутко Микола Петрович, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Бутко Николай Петрович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Butko Nikolay, Doctor of Economics, professor, head of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).