

УДК 332.13:35.072.1(4+477)

М.П.Бутко, д-р екон. наук, професор

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЯДРО ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Н.П.Бутко, д-р екон. наук, професор

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЯДРО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ

N.P.Butko, Doctor of Economics, Professor

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

INSTITUTIONAL NUCLEUS OF REGIONAL ECONOMIC SPACE FUNCTIONING IN DECENTRALIZED MANAGEMENT CONDITIONS: EUROPEAN EXPERIENCE AND LESSONS FOR UKRAINE

У статті доведено, що на нинішньому етапі державотворення, який характеризується трансформаціями в усіх сферах життя України, питання оптимізації вітчизняної системи місцевого самоврядування набуває першочергового значення. Обґрунтовано, що реформи, які проводяться в Україні, не повинні бути декларативними чи формальними. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати для просторового розвитку.

Ключові слова: інституційне середовище, децентралізація, місцеве самоврядування, інститут префектів, інститут народовладдя.

В статье доказано, что на нынешнем этапе государства, который характеризуется трансформациями во всех сферах жизни Украины, вопросы оптимизации отечественной системы местного самоуправления приобретает первостепенное значение. Обосновано, что реформы, которые проводятся в Украине, должны быть декларативными или формальными. Внесение изменений в законодательство с целью трансформации правового статуса государственных институтов должны носить конкретный характер и вносить новые качественные, содержательно нагруженные и видимые результаты для пространственного развития.

Ключевые слова: институциональная среда, децентрализация, местное самоуправление, институт префектов, институт народовластия.

It is proved in the article that at the present stage of state formation, which is characterized by transformations in all spheres of life of Ukraine, the question of optimization of the domestic system of local self-government is of paramount importance. It is substantiated that reforms carried out in Ukraine should not be declarative or formal. Changes to the legislation in order to transform the legal status of state institutions should be specific and bring new qualitative, meaning-loaded and visible results for spatial development.

Key words: institutional environment, decentralization, local self-government, institute of prefects, institute of democracy.

Постановка проблеми. На нинішньому етапі державотворення, який характеризується трансформаціями в усіх сферах життя України, питання оптимізації вітчизняної системи місцевого самоврядування набуває першочергового значення. Виключно місцеве самоврядування стає неодмінною умовою утвердження України як економічно високорозвиненої, соціальноорієнтованої за своєю суттю, екологічно безпечної та демократичної держави, для якої характерні стабільні процеси інноваційного розвитку, масштабне суспільне оновлення з орієнтацією на європейські стандарти, закріплення

позитивних зрушень у сфері рівня і якості життя населення. Досвід високорозвинених країн, які здійснили глибокі перетворення, свідчить, що успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їх результати відповідають інтересам і сподіванням соціуму, а тому отримують достатню суспільну підтримку.

Гене́за становлення місцевого самоврядування у сучасному світі свідчить про те, що їх вплив у різних державах відображає рівень демократизму пануючого у них суспільного ладу. Ці органи влади виникли і розвивалися як пряма протилежність абсолютної влади центру, тому досить часто виявлялися в опозиції до центральних владних інститутів, а взаємовідносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих сторін розподілу компетентностей. Демократичний процес перетворення українського суспільства поставив перед нашою державою чимало складних завдань, серед яких особливої актуальності набуває процес реформування існуючої системи місцевого самоврядування як невід'ємного інституту народовладдя в Україні [2].

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 торкалися регіональних господарських систем, а більше проєктувалися 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. Реалізація Євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою економікою вимагають створення в Україні ефективної, дієздатної системи народовладдя, яка б відповідала цінностям демократичного суспільства і забезпечувала здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у становленні України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її, де людина є дійсно вищою цінністю [6].

Доцільність інституціоналізації місцевих органів виконавчої влади та ліквідації місцевих державних адміністрацій є одним з основних політико-правових питань, що уповільнює реалізацію реформи децентралізації. Серед експертного середовища, науковців та практиків розділились думки щодо її необхідності. Складна політична ситуація в Україні зумовлена анексією Криму, збройною агресією Росії на територіях Донецької та Луганської областей детермінує необхідність концентрації зусиль для відновлення територіальної цілісності держави. Тому законодавство, що посилює владу на місцях, сприймається громадськістю неоднозначно.

Реформи, що проводяться в Україні, не повинні бути декларативними чи формальними. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати для просторового розвитку.

Ефективні дії системи місцевих органів виконавчої влади, як будь-якої іншої суспільної системи, базуються на трьох обов'язкових елементах: структурі, функціях та емерджентності як якісному індикаторі відповідності структур покладених на них функцій. Забезпечення гармонізації цих елементів має здійснюватися соціумом через процеси

інституціоналізації. При цьому під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення норм і правил поведінки у формальних і неформальних інститутах і інституціях, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншому вимірі — регіону, держави, де дії місцевої влади мають бути співзвучними стратегії загальнодержавного поступу до цивілізаційних здобутків [1].

Єжи Стемпень, один із авторів польської реформи самоврядування, зауважує: «Війна за децентралізацію важливіша від війни на сході. Саме від результатів цієї війни залежить те, чи Україна позбудеться візантійщини, тобто централізованої системи влади, яка гальмує цивілізаційний розвиток суспільства. Можливо, українцям здається, що перш ніж робити таку докорінну реформу, як передача влади з центру на місця, потрібно, щоб із Заходу до них прийшли інвестиції, великі гроші. Але ж якщо не буде самоврядування, то ці гроші пропадуть. Сьогодні у Європі кажуть, що Польща зуміла ефективно використати гроші, які вона одержала з європейських фондів. Але чому полякам це вдалося? Бо ми маємо добре організоване самоврядування» [3].

Аналізуючи сутність проекту Закону України «Про префектів» [8] та діючими повноваженнями місцевих державних адміністрацій слід зазначити, що вони мають як і схожі завдання, так і принципово різні.

Наприклад, згідно з проектом Закону базовою функцією префекта є наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України, діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на регіональному рівні. Натомість місцеві державні адміністрації здійснюють державний контроль за визначеними сферами, а не за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Окрім того, одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення комплексного просторового розвитку, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян тощо.

Також одним із напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій, якого позбавлений префект, є підготовка, забезпечення, виконання та звітування про виконання відповідних бюджетів і програм. Префект і навіть виконавчі органи місцевого самоврядування не наділені повноваженнями у сфері бюджету та фінансів, що обумовлено принципами бюджетної децентралізації.

Якщо розглядати завдання у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування, то префекти разом з місцевим самоврядуванням має лише наглядовий і консультативний характер. Тоді як місцеві державні адміністрації тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм повноважень, розглядають та враховують у своїй діяльності їх пропозиції.

Аналогічно розмежовуються повноваження і в частині виконання регіональних програм. Відповідно до законопроекту префект на відповідній території має забезпечувати виконання державних програм, тоді як згідно з Законом України місцеві державні адміністрації розробляють [7], подають на затвердження ради, організовують виконання і несуть відповідальність за реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а у місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку.

Торкаючись європейського досвіду діяльності та законодавчих рамок інституту префектів, слід зазначити, що їх функції поділяються на три категорії [3]:

- 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств;
- 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

3) безпека та захист населення.

Децентралізація вплинула на функції у сфері загального управління, особливо в країнах, які створили регіональні автономії, де префекти мають тільки залишкові функції в сфері загального управління. Наглядова функція також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але у всіх країнах функції безпеки залишаються основними завданнями префектів.

На нашу думку, за аналогією з провідними європейськими країнами, зокрема Францією, Італією, Іспанією та іншими, в Україні префект має бути представником територіального відділення центрального уряду, а не уповноваженою особою Президента. Периферійна адміністрація центрального уряду, передусім має забезпечувати комплексний розвиток регіону у співпраці з регіональними та місцевими органами самоврядування.

Стандартна організація діяльності місцевих органів влади, на наш погляд, має бути наступною. До функціональних сфер повинні належати: 1) громадський порядок і громадська безпека; 2) місцеве самоврядування; 3) адміністративні послуги та санкції; 4) цивільні права та свободи; 5) цивільний захист. До сфер підтримки мають входити: 1) комплексний розвиток території; 2) інвестиційна привабливість; 3) ефективне використання наявного потенціалу продуктивних сил; 4) інфраструктурне облаштування регіону на модернізаційно-реконструктивних засадах; 5) раціональне природокуристування та захист екосистем від забруднення.

Із посиленням просторової автономії, у Конституції та спеціальних рамкових законах мають бути чітко розмежовані компетенції органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування без всіляких делегувань владних повноважень.

Узагальнення досвіду різних європейських країн дозволяє зробити висновок, що найбільш сучасна організація державного управління передбачає територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств, очолювані, як правило, високим представником Держави, наділеним загальними функціями управління.

Політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

Префект у європейських країнах не є політичним призначенцем, але є кар'єрним державним службовцем високого рангу. Це є гарантією як для центрального уряду і громадян, так і для місцевих виборних посадовців. Це інститут, який для громадян може представляти нейтралітет і сталість держави, допомагає зміцнити довіру до неї з боку соціуму та уникати сепаратистських настроїв у окремих територіальних одиницях субнаціонального рівня.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні слід чітко окреслити перелік державних органів, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, чітко розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, запровадити єдині принципи та методи реалізації політики просторового розвитку на регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Вовканич С. Префекти як суспільна новація державотворення в Україні. Народознавчі зошити. 2016. № 4 (130). С. 755–767.

2. Ворона П. В., Дрогомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2015. № 2. С. 1–13.
3. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/ЗВІТ-РЄ_Щодо-Європейської-практики-та-законодавчих-рамок-інституту-префектів_CELGR-LEX-2_2015_.pdf.
4. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20–23.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 176–182.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Проект Закону України «Про префектів». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>.

References

1. Vovkanych S. Prefekty yak suspilna novatsiia derzhavotvorennia v Ukraini. *Narodoznavchi zoshyty*. 2016. № 4 (130). S. 755–767.
2. Vorona P. V., Drohomiretska M. I. Zaprovezhennia prefektur yak neobkhidna umova reformy mistsevoho samovriaduvannia. *Derzhavne budivnytstvo*. 2015. № 2. S. 1–13.
3. Zvit shchodo yevropeiskoi praktyky ta zakonodavchikh ramok instytutu prefektiv, poriadku mistsevoho samovriaduvannia v umovakh nadzvychainoho stanu. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/ZVIT-RiE_Shchodo-Yevropeiskoi-praktyky-ta-zakonodavchikh-ramok-instytutu-prefektiv_CELGR-LEX-2_2015_.pdf.
4. Kasianenko Ye. V. Teoretyko-pravova kharakterystyka transformatsii statusu mistsevykh derzhavnykh administratsii v umovakh detsentralizatsii vlady. *Porivnialno-analitychne pravo*. 2017. № 6. S. 20–23.
5. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Manzia M. Shliakhy reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy v umovakh transformatsiinykh zmin v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2016. Vyp. 2 (29). S. 176–182.
7. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 roku № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro prefektiv». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>.

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).