

УДК. 332.142.2

DOI: 10.31359/2312-3427-2019-3-173

І.О. Іртищева, д-р екон. наук, професор
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

М.І. Стегней, д-р екон. наук, професор
Мукачівський державний університет

Д.С. Войт, к. екон. наук., докторант
Міжнародний університет бізнесу і права

Г.М. Павленко, старший викладач
Одеська національна академія харчових технологій

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто сутність та основні складові інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації. Досліджено стан реалізації реформи децентралізації в Україні та основні проблеми формування дієвої інституційної архітектури, що сприятиме реалізації реформи та забезпечить зростання соціального та економічного розвитку регіонів на сучасному етапі. Систематизовано інституційні форми та елементи децентралізації, визначено їх сутність та принципи функціонування.

Ключові слова: децентралізація, інституційне забезпечення, об'єднані територіальні громади, політичні інституції, адміністративні інститути, фіскальні інститути.

Постановка проблеми. В сучасних умовах, що характеризуються поглибленням соціальних й економічних диспропорцій та протиріч на рівні регіонів все більш актуальними постають завдання ефективного перерозподілу обов'язків, повноважень та ресурсів на всіх рівнях державного управління – від функціонального (на національному рівні) до регіонального та місцевого у контексті передачі більш широкого обсягу із вказаного переліку від центрального органу (держави) до регіональних інституцій та органів місцевого самоврядування у відповідності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Система

інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку на даному етапі в Україні перебуває на стадії реформування і потребує додаткових розвідок щодо оптимізації її окремих елементів, механізмів та процесів, що визначає мету та цілі даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інституційного забезпечення регіонів в умовах децентралізації є предметом наукового пошуку багатьох вітчизняних науковців, серед яких у статті використано праці І. Валентюха, В. Сухенко, Н. Сич, А. Я. Жаліло, А.О. Касича, А.С. Петрушко, І.С. Рябухи та ін. Разом з цим, широкий спектр невирішених завдань та повільність просування реформи у регіонах свідчать про наявність певних проблем у системі управління і потребують додаткових досліджень ефективності функціонування інституцій соціально-економічного розвитку в умовах децентралізації.

Формулювання цілей статті. Метою написання статті є дослідження сутності, основних складових інституційного забезпечення регіонального розвитку та ефективність їх функціонування в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу досліджень. Забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку нашої держави потребує формування відповідної сучасним реаліями та потребам суспільства інституційної архітектури, що забезпечувала б найбільш оптимальну систему прийняття і реалізації управлінських рішень на всіх рівнях, баланс владних повноважень та сприяла б прискоренню процесів економічного зростання.

Під інституційним забезпеченням соціально-економічного розвитку слід розуміти сукупність існуючих та створюваних інституцій, що безпосередньо залучаються до процесів формування та реалізації державної регіональної політики. Відповідно, інституції соціально-економічного розвитку можна умовно поділити на такі групи:

- за формою власності: державні, громадські, приватні, комунальні, самоврядні;
- за широтою виконуваних функцій: спеціалізовані, багатофункціональні, універсальні, підтримуючі;
- за обсягом повноважень: загальнодержавні, регіональні, територіальні (муніципальні), допоміжні;
- за роллю у соціально-економічному розвитку: основні (органи державної і регіональної влади, ринок, власність та її форми, бізнес, законодавча база тощо) та другорядні(правила, які регулюють взаємодію держави і бізнесу, порядок надання пільгових умов інвесторам, порядок розподілу регіональних фондів розвитку тощо);

Саме їх склад і пропорційність розподілу функцій, завдань та повноважень щодо регулювання соціально-економічного розвитку визначають темпи економічного зростання та благополуччя населення у тій чи іншій країні. Доцільно зауважити, що попри значну кількість державних, регіональних та спеціалізованих інституцій, що діють у Україні, у країнах ЄС цей перелік є значно ширшим. Зокрема, до інституцій, які безпосередньо залучаються до процесів регіонального та територіального розвитку (окрім державних та самоврядних органів різних рівнів) можна віднести: технополіси, бізнес та інноваційні центри, асоціації муніципалітетів; консалтингові агенції, регіональні фінансові компанії; фонди територіального розвитку; профспілки та рекрутингові агенства, бізнес-інкубатори та венчурні фонди; благодійні фонди; комунальні фундації, волонтерські організації та багато інших. Частина з перерахованих інституцій функціонує і в Україні, проте діяльність їх є не достатньо ефективна через відсутність сприятливого правового поля, що регулює їх функціонування, права, обов'язки та напрямки співпраці з офіційними інституціями. Як зазначають науковці Валентюк І. та Сухненко В., необхідними передумовами для ефективного функціонування інституцій соціального та економічного розвитку територій є зокрема: «взаємна довіра та рівноправність; колегіальне визначення стратегії діяльності; дотримання учасниками партнерства узгодженої стратегії, водночас її коригування відповідно до вимог ситуації; існування чітко визначених та реальних завдань партнерства (визначених у стратегії); чіткий розподіл ролей між учасниками партнерства; чіткий, прозорий механізм керівництва партнерством; адекватні до ролі та можливостей фінансові внески для діяльності партнерства; визнання можливості для участі у партнерстві організацій без фінансового внеску; уникнення дублювання функцій інших партнерств, які діють на визначеній території та ін.» [1, с. 122]. Дослідження показали, що формування системи інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку на даному етапі в Україні знаходиться на стадії руйнації або інжинірингу історично сформованих інституцій (як спадщина соціалістичного устрою радянської економіки) та формування нових інституцій ринкового типу. При цьому, характерними є ряд проблем:

- 1) дублювання функцій старих і нових інституцій;
- 2) неузгодженість та несумісність прийнятих рішень у різних сферах та на різних рівнях економічних систем;
- 3) відсутність координації процесів інституційного забезпечення регіонального розвитку та процесів децентралізації внаслідок чого, окремі

проекти і програми координуються урядом та органами місцевого самоврядування, а окремі - на рівні територіальних громад.

4) значні витрати на утримання адміністративного апарату державних інституцій як наслідок паралельного функціонування інституцій старого та нового типу.

Окрім того, процес децентралізації та формування відповідного інституційного забезпечення у регіонах здійснюється надзвичайно повільними темпами, що посилює необхідність переходу з добровільно правового режиму об'єднання територіальних громад до адміністративно-примусового, якщо процес не завершиться у заплановані строки, тобто до кінця 2020 р.

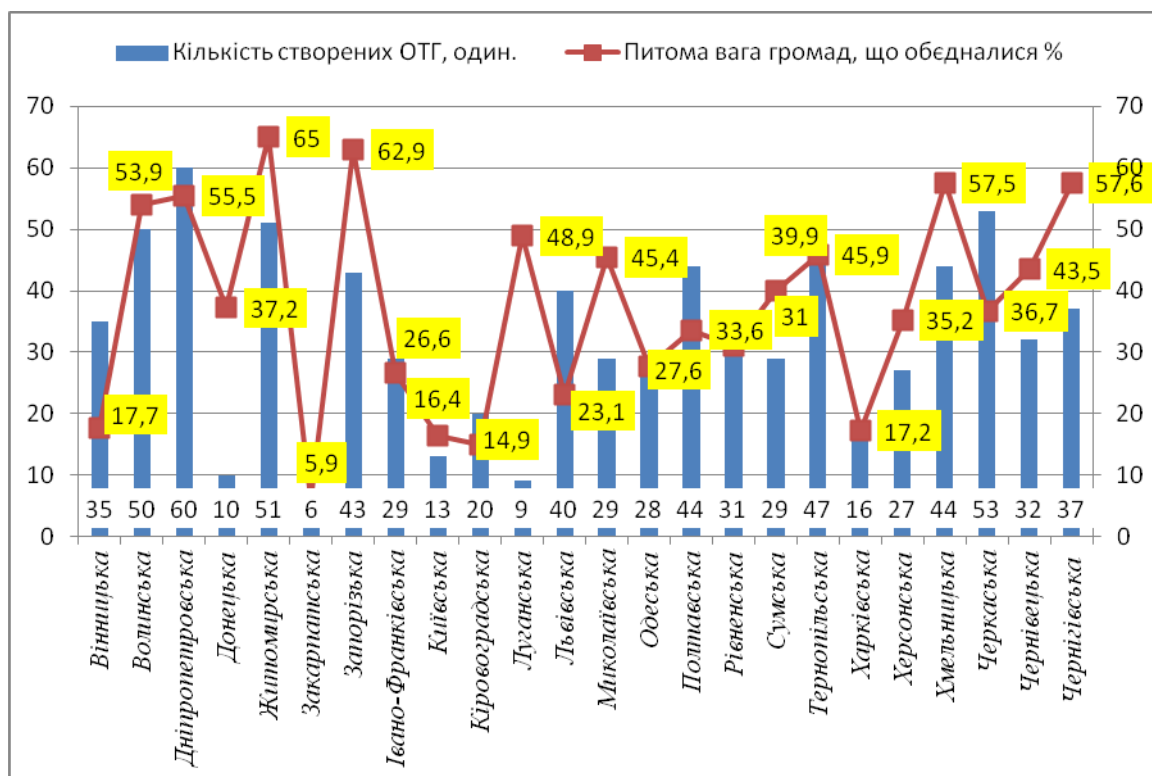


Рис. 1. Кількість об'єднаних громад та їх частка по відношенню до загальної кількості потенційних у розрізі областей України станом на 31.12.2018 р. [5]

Згідно з даними міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [5], Станом на 31 грудня 2018 р. внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (37 % від їх загальної кількості) в Україні створено 876 ОТГ. Лідерами за кількістю створених ОТГ можна назвати області: Дніпропетровську (60 із 108), Житомирську (51 із 78) та Волинську (50 із 93) області. До аутсайдерів у цьому процесі можна віднести Закарпатську (6 із 102), Луганську (9 із 18), Київську (13 із 79) та Харківську (16 із 930). На рис. 1. наведено кількість об'єднаних громад та їх частку по відношенню до загальної кількості

потенційних у розрізі областей України. Найвища частка громад, що об'єдналися станом на початок 2019 р. в Житомирській (65 %), Запорізькій (62,9%), Черкаській (57,5 %) та Чернігівській областях (57,6 %). В середньому по Україні питома вага об'єднаних громад становить 23 % від їх потенційної кількості. Як зазначають автори аналітичної доповіді «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу»: «Станом на 2019 р. 6851 (62,5 %) місцева (сільська, селищна, міська) рада дотепер не долучилася до процесу добровільного об'єднання й далі перебуває під юрисдикцією районних державних адміністрацій. 18 % території України не охоплено перспективними планами громад областей, затвердженими Урядом. Перспективний план формування територій громад Закарпатської області не готовий взагалі. Тільки 18 районів із наявних 488 повністю покрито ОТГ. Налічується 96 (20 %) районів, де не створено жодної ОТГ. Станом на початок 2019 року у 145 районах ОТГ охоплюють понад половину площі відповідного району. Також існує практика формування ОТГ у межах кількох районів (уже є 44 таких ОТГ). Загалом 31 % мешканців, які проживають на 62,5 % території України, не мають можливості скористатися послугами спроможного місцевого самоврядування базового рівня» [2, с. 48].

Основними перепонами що стримують об'єднання територіальних громад та формування відповідних інституцій в Україні є:

- опір реформі як на рівні жителів, так і на рівні органів місцевого самоврядування як наслідок недостатньої інформованості та недосконалої інформаційного супроводу процесу децентралізації;

- неузгодженість та дублювання повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління ОТГ, райрадами та райдержадміністраціями, що призводить до виникнення конфліктів;

- невідповідність обсягів та кількості субвенцій й інших грошових потоків кількості ОТГ.

Окрім того, згідно з дослідженнями експертів національного інституту стратегічних досліджень, на сучасному етапі проходження процесу децентралізації, першочергового доопрацювання потребують такі інституційні складові:

- внутрішній поділ міст та районів не врегульований законодавчо у відповідності до концепції реформи, що є основоположною умовою для організації управління великими територіальними громадами, розподілу ресурсів та відповідних повноважень;

- чіткість і несуперечливість у визначенні прав членів територіальної громади. Суперечності виникають у новій редакції проекту змін до

Конституції, відповідно якої, членами території громади можуть бути всі мешканці поселень, що територіально відносяться до тієї чи іншої громади без уточнення їх громадянства. При цьому, управління територіальними громадами здійснюється безпосередньо органами місцевого самоврядування шляхом проведення регіональних референдумів та інших передбачених законом способів визначення думки громадян. Відповідно, право участі у виборах чи референдумах мають лише громадяни України.

- Обмеження прав Верховної ради на призначення позачергових виборів органів місцевого самоврядування та надання таких прав місцевим громадам з визначенням чітких юридичних підстав для такої діяльності.

Найбільш запеклі дискусії викликає питання «доцільності закріплення в Конституції України положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. За великим рахунком від спроможності дати відповідь на питання: чи є таке конституювання є загрозою для української державності чи необхідним кроком задля відновлення країни, залежатиме доля всього законопроекту» [2].

Отже, для ефективного імплементації реформи децентралізації важливими завданнями на сучасному етапі є: удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів та результатів децентралізації у вигляді систематизації основних інституцій, чіткого розмежування їх функцій, прав відповідальності за стан та розвиток окремих сфер соціально-економічного буття, визначення фінансових важелів та інструментів упорядкування процесів фінансування у відповідності до створеної нової архітектури державно-регіонального управління а також організація грамотного інформаційного супроводу всіх процесів. На думку Ємельянової Л.О., «ефективні інституційні реформи передбачають формування привабливого інституційного середовища, яке, відповідно до сучасних поглядів інституціоналістів, повинно забезпечувати: мінімізацію трансакційних витрат, захист прав власності, виконання контрактів, конкурентну поведінку, зменшення проявів опортуністичної поведінки та персоніфікації обміну, а також враховувати наявність обмеженої раціональності [3, с. 120]. Побудова інституційної структури соціально-економічного розвитку, повинна розвиватися та узгоджуватися у таких площинах:

1) врахування особливостей інституційних процесів на рівні світової економіки, що реалізується шляхом узгодження державних рішень з нормативно-правовими актами міжнародних організацій;

2) розвиток інститутів демократичного контролю та регулювання на основі узгодження відповідних функцій між державними, ринковими інституціями та інституціями громадянського суспільства;

3) делегування частини управлінських та регуляторних функцій з центральних органів влади до регіональних та субрегіональних.

Побудова дієвого інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку у контексті процесів децентралізації повинна базуватися на гармонійному поєднанні таких складових (рис. 2.), функціонування яких в Україні на поточному етапі знаходиться на стадії поступового впровадження.



Рис. 2. Форми та інструменти децентралізації

Джерело: систематизовано на основі [4]

Політичні інститути створюються з метою надання громадянам або їх виборним представникам більше впливу на процеси прийняття державних та регіональних рішень у відповідності до концепції та «бачення» основних напрямків і засад соціально-економічного розвитку переважної частини громадянського суспільства. Адміністративні інститути формують організаційний каркас перерозподілу функцій,

повноважень, ресурсів та відповідальності між різними рівнями влади. Фіскальні інститути функціонують задля забезпечення достатнього рівня доходів на місцевих рівнях для прийняття рішень про ефективний розподіл витрат. Однією з ключових інституцій у контексті реалізації реформи є об'єднана територіальна громада. Як стверджують фахівці НІСД, «Територіальна громада – це спільнота громадян, які усвідомлюють свої права та інтереси, демонструють вміння конструктивно вирішувати питання власного розвитку, залагоджувати конфлікти, можуть управляти економічною, соціальною та культурною сферами життєдіяльності громади та реалізовувати власну стратегію розвитку. Формування територіальних громад приводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців» [2].

Головні очікування пов'язані з формуванням цієї інституції полягають у тому, що поєднання локальної ідентичності, взаємної довіри, поваги та солідарності мешканців об'єднаних територій в умовах колективної взаємодії призведе до формування синергічного ефекту, який сприятиме швидкому вирішенню локальних проблем, прийняття найбільш оптимальних для громади рішень що призводитимуть до економічного і соціального процвітання. У свою чергу, це дозволить кардинально переформатувати поле впровадження нової державної політики, імплементувати сучасні дієві європейські інструменти цієї політики та вивести розвиток національної спільноти на якісно вищий рівень.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що на сучасному етапі трансформації соціально-економічних систем в Україні існує ряд проблем, зокрема інституційного забезпечення, що гальмують процеси децентралізації. Вирішення вказаних проблем потребує насамперед комплексного підходу щодо збалансування повноважень між центральними та регіональними органами управління а також побудову дієвої архітектури взаємодоповнюючих інституцій, що сприятимуть прискореному соціально-економічному розвитку регіонів. Успішність реформи децентралізації виявлятиметься в повноті її реалізації, результатом якої повинно стати не тільки впорядкування адміністративно-територіального устрою країни та удосконалення інституційної та управлінської архітектури, а також розширенням дієвості та активності місцевих громад у контексті їх впливу на розвиток не тільки освіти, медицини, соціальної інфраструктури й ЖКГ, а й у сфері культури, соціального забезпечення, енергоефективності, транспорту тощо.

Бібліографічний список.

1. Валентюк І. Інституційне забезпечення розвитку територій України / І. Валентюк, В. Сухенко, Н. Сич // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. – №11. – С. 119-130
2. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2019. – 192 с
3. Ємельянова Л.О. Складові інституційних реформ у контексті формування акціонерного капіталу в країнах із перехідною економікою/ Л. О. Ємельянова// Науковий вісник Ужгородського національного університету.-2016. - Випуск 6 (частина 1).-С. 120-125
4. Касич А.О. Управління процесами децентралізації:зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України/ А.О. Касич, А.С. Петрушко//Економіка і суспільство.- 2017.-№13.-С.71-77; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс].- режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
5. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [електронний ресурс]- режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Monitoring-Dets.entralizatsiya>
6. Modeling of strategic control system in the context of sustainable development of enterprise /M. Stehnei, I. Irtysheva , Y. Boiko // Problems and Perspectives in Management (open-access): journal.– Sumy: LLC "СРС "Business Perspectives", 2017.– Volume 15, Issue 3.– P.212-223.
7. Conceptual approaches to the formation of regional food security strategy in the context of sustainable development/ M Stehnei, I. Irtysheva, Y. Boiko, L. Rogatina, K. Khaustova// Problems and Perspectives in Management.- 2018.- 16(4), 42-50.
8. Strategic Priorities and Effectiveness of the Implementation of the State Policy for Sustainable Agricultural Development in Ukraine / M. I. Stehnei, I. O. Irtysheva, Y. Boiko [et al.] // Viesoji politika ir administravimas : public policy and administration. – Vilnius, 2019. – T 18, Nr. 2. – P. 195-208
9. Conceptual approaches to the formation of regional food security strategy in the context of sustainable development / M. Stehnei, I. Irtysheva, Y. Boiko [et al.] // Problems and Perspectives in Management : journal. – Sumy, 2018. – Volume 16, Issue 4. – P. 42-50.
10. Financial mechanism of the socio-oriented economic development of the black sea region / M. Stehnei, I. Irtysheva, O. Gurina // Baltic Journal of

Economic Studies : the scientific journal. – Riga, 2018. – Vol. 4, No.4. – P. 202-208.

11. Рябуха И.С. Государственное регулирование и приоритеты развития маркетинга земельных ресурсов в Украине / И.С. Рябуха // Развитие бухгалтер. учета в условиях междунар. интеграции: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию аграр. образования на Ставрополье, 29 окт. 2014 года / Ставропол. гос. аграр. ун-т (Россия). – [Б.м.], 2014. – С. 82 – 87. 202.

12. Рябуха І.С. Інституційне забезпечення маркетингу земельних ресурсів в процесі транснаціоналізаційного розвитку / І.С. Рябуха, М.С. Пономарьова // Транснаціоналізація економічних систем: тенденції та перспективи розвитку: матеріали Міжнар. наук.-теоретич. конф. 18 квіт. 2014 р. – Миколаїв, 2014. – С. 110–113.

13. Іртищева І.О. Децентралізація системи управління в забезпеченні сталого розвитку сільських територій / І.О. Іртищева, Ю.М. Хвесик, М.І. Стегней // Економіка АПК. – 2015. – № 4. – С. 64-70.

14. Рябуха І. С. Трансформування земельних відносин в Україні та концептуальна модель їхнього розвитку / І. С. Рябуха // Вісник Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва. Сер. : Економічні науки. - 2013. - № 8. - С. 255-259. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhnau_ekon_2013_8_38

15. Пономарьова М. С., Чистякова І.С. Стан, проблеми та перспективи покращення ефективності використання земельних ресурсів Харківської області // Підсумкова науково-практична конференція курсантів, слухачів та студентів. 21 березня 2017 р., м. Харків. національна академія національної гвардії України. Секція № 3. Економічні науки. 2017/3/21. С. 121-123

Иртыщева И.А., Стегней М.И., Войт Д.С., Павленко А.М. Институциональное обеспечение социально-экономического развития регионов в условиях децентрализации. В статье рассмотрены сущность и основные составляющие институционального обеспечения социально-экономического развития регионов в условиях децентрализации. Исследовано состояние реализации реформы децентрализации в Украине и основные проблемы формирования действенной институциональной архитектоники. Систематизированы институциональные формы и элементы децентрализации, определены их сущность и принципы функционирования.

Ключевые слова: децентрализация, институциональное обеспечение, объединенные территориальные общины, политические институты, административные институты, фискальные институты.

Irtysheva I., Stehnei M., Voit D., Pavlenko H. Institutional support of region's socio-economic development in decentralization conditions

Ensuring sustainable socio-economic development of Ukraine requires the formation of an institutional architecture that meets the contemporary realities and needs of society, which would provide the most optimal system of decision-making and implementation of management decisions at all levels, balance of powers and facilitate the acceleration of economic growth reform processes. The purpose of the article is to study the nature, the main components of institutional support for regional development and the effectiveness of their functioning in decentralized conditions. The article deals with the essence and main components of institutional support for the socio-economic development of regions in the context of decentralization. The main and important tasks at the present stage are: improvement of regulatory support of the processes and results of decentralization in the form of systematization of the main institutions, clear delineation of their functions, rights of responsibility for the status and development of certain spheres of socio-economic existence, determination of financial levers and instruments of streamlining the financing processes in accordance with established new architecture of state-regional government and information support of all these processes. The state of implementation of the decentralization reform in Ukraine and the main problems of the formation of an effective institutional architecture that will promote the implementation of the reform and ensure the growth of socio-economic development of the regions at the present stage are investigated. Such obstacles include: duplication of functions of old and new institutions; significant costs for the maintenance of the administrative apparatus of state institutions due to the parallel functioning of institutions of the old and new type, lack of coordination of the processes of institutional support of regional development and processes of decentralization. Addressing these issues requires, first and foremost, a comprehensive approach to balancing powers between central and regional governments, as well as building effective architectonics of complementary institutions, which will help accelerate the socio-economic development of the regions.

Institutional forms and elements of decentralization are systematized, their essence and principles of functioning are determined. The study identifies the following groups of social and economic development institutions: political, administrative and fiscal.

Keywords: decentralization, institutional support, united territorial communities, political institutions, administrative institutions, fiscal institutions.

Стаття надійшла до редакції: 22.06.2019 р.