

DOI: [https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6\(25\)/10](https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6(25)/10)

УДК 332.1 : 330.837(477)

JEL CLASSIFICATION: E11, Q24, Q28, R11, R12

**МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ У КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ****METHODOLOGICAL ASPECTS OF INSTITUTIONAL PROVISION OF SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN THE CONTEXT OF THE DECENTRALIZATION
PROCESS****Григорій ШАРІЙ,***доктор економічних наук,
Полтавський національний технічний університет
імені Ю.Кондратюка, Полтава
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9073-5355>***Grygorii SHARYI,***Doctor of Economic Sciences,
Poltava National Technical Yuri
Kondratyuk University, Poltava***Ганна ОБИХОД,***доктор економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3201-6803>***Hanna OBYKHOD,***Doctor of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of
Environmental Economics and Sustainable
Development of the National Academy of
Sciences of Ukraine», Kyiv***Віктор ДУБІЩЕВ,***доктор економічних наук,
Полтавський національний технічний університет
імені Ю.Кондратюка, Полтава
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9460-7054>***Viktor DUBISCHEV,***Doctor of Economic Sciences,
Poltava National Technical Yuri
Kondratyuk University, Poltava*

Визначено напрями інституціоналізації виконавчої влади, розвитку території відповідно до вимог інституціоналізму, цілей сталого розвитку та їх ролі в адміністративно-територіальній реформі. Доведено, що єдиним дієвим інституціональним комплексом суспільства є інституціональна матриця – стійка тріада базових елементів – макроінститутів, що інтегрують і стабілізують суспільство, а саме економіки, політики і культури. Наголошено, що модернізація системи інститутів державного управління, делегування повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад повинні формувати стійку систему сталого розвитку території та безпечне соціо-еколого-економічне середовище.

Ключові слова: делегування повноважень, виконавча влада, сталий розвиток, інституціональна матриця, територіальна громада, соціо-еколого-економічна безпека.

The institutional system in Ukraine, which is characterized by the rule of interests of the authorities over the interests of the society, neglect of the rights of business agents, as well as the use of power for the personal benefit of officials, is investigated. At the same time, the state is the main institution for sustainable development, which should determine the priority economic, social and environmental activities. Responsible institutions are obliged to develop the necessary mechanisms to ensure sustainability, strengthen positions in the areas of human capital development and improve the quality of life. New governance tools and mechanisms will facilitate the involvement of the private sector in the implementation of sustainable development principles through renewed relationships between business entities based on equal partnership and the use of mechanisms to ensure the harmonization of business interests in achieving social, economic and environmental sustainability.

Irrationality, disproportionality, complexity of administrative-territorial entities of the united territorial communities were taken into account in this article. Ways of executive power

institutionalization, development of territories in accordance with requirements of institutionalism, and its role and place in administrative-territorial reform were determined. It is argued that the only institutional set of society is an institutional matrix. Institutional matrix of society is presented as a stable triad of basic elements – macro-institutions that integrate and stabilize society: economy, politics, and culture. And the modernization of the system of public administration institutions, decentralization of powers to the level of united territorial communities should form a stable system of sustainable development of the territory and a safe socio-ecological and economic environment.

Key words: Decentralization of powers, executive power, sustainable development of territories, institutional matrix, territorial community, socio-ecological and economic security.

Постановка проблеми. Нерозуміння остаточних результатів реформування адміністративно-територіального устрою та політичного консенсусу між столичними і регіональними політиками щодо перерозподілу владних повноважень призвело до того, що в Україні впродовж останніх п'яти років рівень їх централізації досяг гіпертрофованих форм. Наприклад, у сфері земельних відносин державний інститут управління землями – Держгеокадастр – зосередив повноваження, довівши їх до абсурду, коли надання будь-якої ділянки за межами населених пунктів здійснюється за наказом начальника обласного управління з реєстрацією під рубрикою екстериторіальності та наданням висновків і погоджень на столичному рівні. При цьому структурні підрозділи в районах і містах як юридичні особи ліквідовані.

По суті, у країні формуються інститути-симулятори (лат. *simulacrum* – копія, подоба) як копії того, чого насправді не існує. Симуляція децентралізації – не єдиний, на жаль, випадок – їх безліч. Унікальним симулятором є міністерства, завдяки регуляторній політиці яких і для господарюючих суб'єктів екологічний каркас території України та його окремі елементи – ліси, заповідники, ріки, родючі чорноземи – просто знищуються, а державний інтерес підпорядковується тіньовій економіці. Ще більший негатив пов'язаний з інститутами, які запозичуються (імпортуються) і не притаманні нашому суспільству, але нав'язуються.

Запозичення, або імпорт інститутів створює надзвичайні ризики не тільки економічного, а й соціально-політичного та геополітичного характеру, що спостерігається у процесі земельної, аграрної та економічної реформ, спричинивши негативні трансформації в соціальній і політичній сферах життя суспільства, особливо на селі.

Інституціонально-культурний генотип суспільства, в якому інституціональна культура являє собою комплекс традицій і звичок, що формує певні стандарти поколінь, об'єктивно існує як визначений фактор розвитку.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення методології інституціоналізму та адміністративно-територіального розвитку актуальні в наукових публікаціях сучасності. Так, напрацювання О.С. Сухарева, Р.М. Нуреева, А. А. Чухно, П.М. Леоненко, П.І. Юхименко та інших видатних учених збагатили інституціоналізм на науково-методологічному та прикладному рівнях.

Сутність і форми реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні поглиблено та обґрунтовано в наукових працях В.С. Куйбіди, В.Д. Бакуменко, І.Б. Коліушко, П.М. Кондика, В.П. Тимощука та інших науковців. П.П. Толочко активно пропагує децентралізацію влади і вказує на цілком очевидну регіональну культурно-історичну і духовну строкатість населення України. Водночас питання застосування інституціональної методології щодо адміністративно-територіального розвитку є недостатньо дослідженими у вітчизняній та зарубіжній економічній науці.

Мета статті – визначення напрямів інституціоналізації виконавчої влади, розвитку територій відповідно до вимог сучасного інституціоналізму та адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні жодна реформа останніх 28 років не мала позитивних результатів. Держава втратила частину території, виробничого, наукового потенціалу і більше ніж 12 млн населення. Неефективним виявилось й адміністративно-територіальне реформування.

Учені досліджують глибинні причини кризових явищ і процесів в українському

суспільстві, методологічні основи та закони розвитку цивілізації.

Історія економічної науки й економічних теорій відображає розвиток продуктивних сил і виробничих відносин суспільства, що підтверджує сучасна нова інституціональна й неоінституціональна економічні теорії. Єдиний інституціональний комплекс

суспільства визначається інституціональною матрицею, теоретичні й методологічні аспекти якої запропонував К. Поланьї [1, 2] і активно розвинув Д. Норт [3, 4, 5, 6] та представники сучасних наукових шкіл світу [7] (рис. 1).

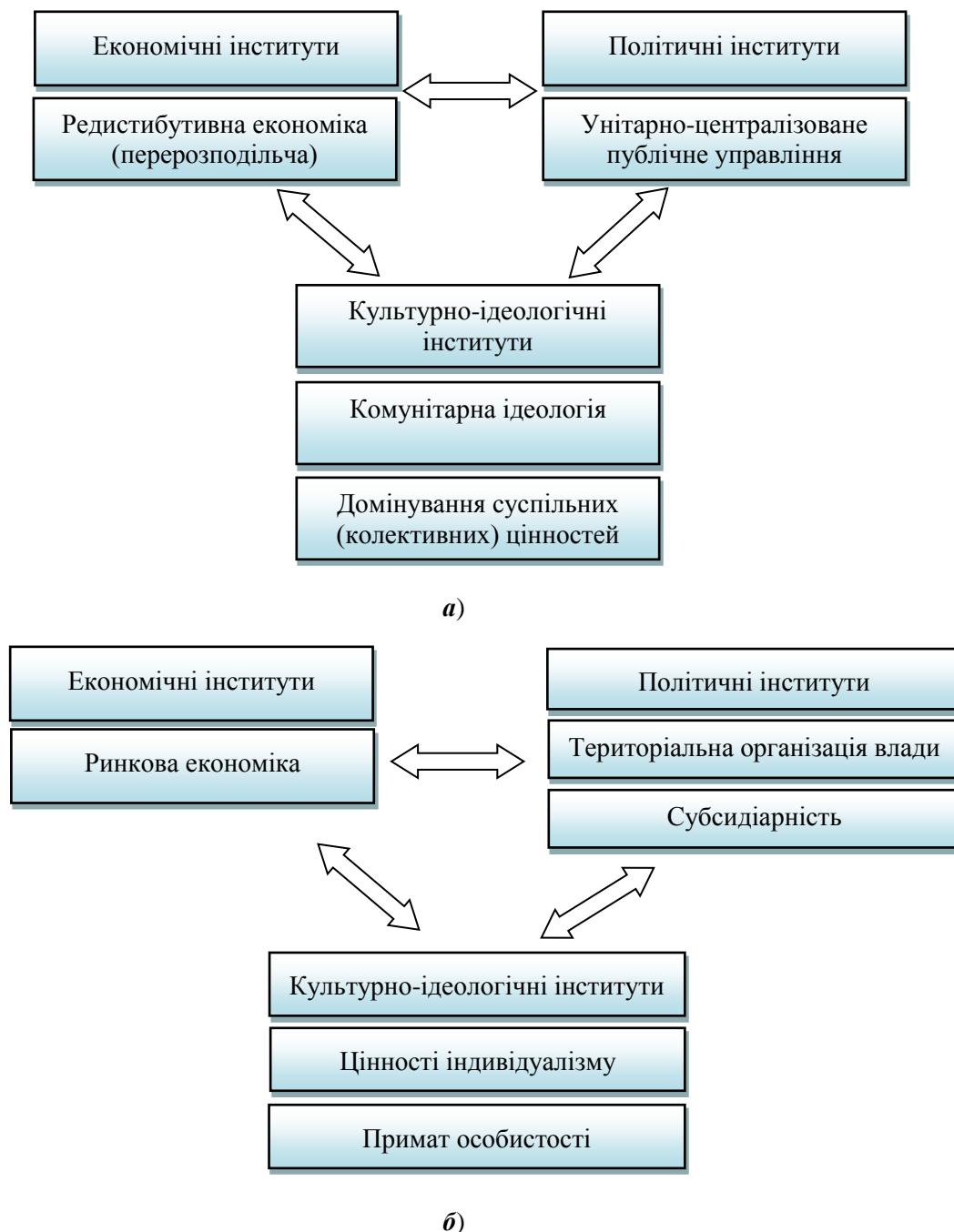


Рис. 1. Інституціональні матриці як інституціональний комплекс суспільства:
a – матриця X (Азія, Близький Схід, частина країн СНД); **б** – матриця Y (Європа, США)

Інституціональна матриця суспільства являє собою стійку тріаду базових елементів – макроінститутів, що інтегрують і

стабілізують суспільство, – економіки, політики і культури.

Необхідно врахувати властивості матриць, а саме:

- симетрію дуальних позицій;
- взаємозумовленість інститутів в її межах;
- інваріантність домінантності (абсолютна невразливість матриці), що допускає можливість співіснування в системі інститутів материнської матриці різних елементів різних матриць, але з обов'язковим домінуванням першої.

Дієвість наведених властивостей доведена історичним розвитком держав і цивілізацій, котрі існують, опираючись на матрицю. У протилежному випадку держава зникає, а цивілізація перестає існувати.

Негативні сучасні приклади нав'язування та імпорт інститутів і суспільних цінностей з однієї матриці в іншу підкреслюють неприпустимість вказаних дій, адже вони спричиняють суспільні катастрофи, революції, війни.

Запозичення стихійного на відміну від саморегулюючого ринку, повне ігнорування в Україні необхідності справедливого перерозподілу національного багатства, симуляція реформ, розкрадання природних ресурсів призводять до кризових явищ не тільки в економіці, а й соціальній та політичних сферах. Це підірвало військову, економічну, демографічну і соціально-політичну стійкість держави, її геополітичну роль.

Криза в Україні поглиблюється тим, що за попередній історичний період у частині західних областей домінуючими були інститути, притаманні матриці Y, а в центральних, східних і південних областях – матриці X. Проведення аграрної і земельної реформи без урахування цих аспектів, коли в західних регіонах потрібно було здійснити реституцію (повернення) земель їх власникам до 1945 року, а в східних – зберегти кооперативи без паювання цілісних масивів у натурі згідно з методологією інституціональних матриць, могло забезпечити синергетичний позитивний ефект.

Модернізація системи інститутів державного управління, децентралізація повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад повинна формувати стійку систему розвитку території і безпечно економіко-соціальне середовище в регіонах. Державні та регіональні інституціональні перетворення генерують проведення ефективних реформ: адміністративно-територіальної, економічної, земельної та

інших взаємопов'язаних трансформацій суспільства, включаючи політико-правові.

Сьогодні спостерігається інституціональна невідповідність адміністративного територіального поділу потребам країни, коли держава не може ефективно управляти територіями, а органи місцевого самоврядування не мобілізовані на місцях щодо територіального саморозвитку.

Розвиток територій і реальна економіка також потребують проведення реформи системи інститутів управління в рамках вертикально-рівневої системи управління [8, 9].

Система державного регулювання передбачає поділ територій на частини, які враховують природні, політичні, економічні, етнічні, мовні, національні та інші просторові й соціальні аспекти. Держави систематично, в міру розвитку продуктивних сил і відносин, змінюють адміністративно-територіальний поділ без процедур схвалення на місцевому рівні.

Принцип добровільності є унікальним в Україні, адже добровільно реформи у світі не проводилися.

Мета адміністративного устрою – найбільш ефективна організація та функціонування державного механізму й системи місцевого самоуправління. При цьому формується баланс цілей та інтересів, з одного боку, місцевого самоуправління виходячи з об'єктивно-історичних, економічних та просторових умов розвитку, і державного адміністрування – з іншого [10].

Цікавим є досвід реформування адміністративно-територіального устрою Франції, починаючи з реформи Де-Голя, коли було утворено 27 регіонів, 101 департамент, більше ніж 4 000 кантонів і 36 658 комун на материковій частині. Це відповідає сучасній роздрібності України на сільські ради. Поетапно до цього часу відбувається об'єднання подібних адміністративних структур: сьогодні кількість кантонів скоротилась у 2 рази і становить 2 074. Планується зменшити й чисельність регіонів з 22 до 13-ти, департаментів – до 96-ти од. Тільки 2015 р. ліквідовано 6 департаментів і 123 комуни. В основу злиття останніх покладено принцип міжкомунного співробітництва у сферах транспорту, надання послуг, комунального і просторового розвитку.

Адміністративно-територіальний поділ потребує врахування соціально-

інституціональних особливостей: спільноти культури, діалектів, релігії, фізичних ознак та ментальних цінностей, а не тільки економічної, фінансової доцільності й раціональності. У багатьох країнах малі народності, або меншини в межах провінцій мають значні пільги і переваги при навчанні, працевлаштуванні й різних видах обслуговування порівняно з основним населенням території.

Заслуговує на увагу досвід розподілу повноважень і функцій виконавчої влади та надання послуг у Швеції. Комун – базових одиниць (швед. *sveriges kommuner*) місцевого самоврядування налічується 290 од., які формують 21 лен – округ чи область (ландстинги). Органи державної виконавчої влади представлені лише на рівні лєну. У комунах діє комунальна рада, яка самостійно формує виконавчі органи та назначає менеджера, а голова ради виконує церемоніальні функції. На рівні лєнів призначаються губернатори на шестирічний строк. Вони контролюють різні периферійні служби центральних відомств, поліцейське управління, виконавчі та представницькі місцеві органи. Керівників центральних виконавчих органів призначає рада лєну. Лєни об'єднані в три краї. Розподіл повноважень і відповідальність визначені законодавством. Так, комуни вирішують загальні питання, що стосуються їхніх територій: житлове забезпечення, упорядкування вулиць і доріг, утримання громадського транспорту, комунікаційних мереж і водопостачання, виробництво і постачання електроносіїв, розвиток культури, організація дозвілля.

Спеціальним законодавством на комуни також покладається утримання дитячих закладів, дошкільне навчання, організація обов'язкової дев'ятирічної освіти від 7 до 16 років, гімназії, освіта для дорослих і викладання шведської мови для емігрантів, спецшколи для дітей і дорослих з вадами розвитку, соціальні питання, догляд за громадянами похилого віку та людьми з психічними і фізичними вадами, окремі повноваження з охорони навколишнього середовища та утримання рятувальних служб (пожежної безпеки), культурних закладів, 30 тис. спортивних споруд, 1,5 тис. бібліотек і музеїв, 1,5 тис. центрів відпочинку для молоді.

На рівні лєнів виконавча влада відповідає за охорону здоров'я, утримання лікувальних установ та державних стоматологічних

клінік, народних загальноосвітніх шкіл і гімназій, культурні заходи, центри матері й дитини, сільське господарство, мистецтво, регіональний розвиток і підприємництво [11]. Спільно з комунами ландстинги несуть відповідальність за місцевий та регіональний громадський транспорт, якими керують створені ними спільні компанії.

Процес інституціоналізації триває до створення згідно з нормами і правилами чіткої статусно-рольової структури, соціально підтриманої більшістю його учасників. Її складові можуть змінюватися і модифікуватися в часі під впливом трансформаційних процесів, однак жодне сучасне суспільство не може існувати без інституціоналізації, без формування інститутів, які є символами порядку та організованості. Саме тому в контексті наряду дослідження важливо акцентувати увагу на інституціоналізації екологічної безпеки сталого розвитку територій. Це процес визначення та закріплення норм, правил, статусів і функцій суб'єктів, приведення їх до системи, побудованої на принципах і засадах збалансованого природокористування, здатної діяти в напрямі задоволення певної суспільної потреби, а саме достатнього рівня екологічної безпеки.

На ефективність процесу інституціоналізації в Україні впливають специфічні особливості техногенного середовища, трансформації власності, економічних відносин і господарського механізму функціонування промислових підприємств та соціально-економічна ситуація, зокрема:

- значна залежність територій від промислового виробництва, що знижує зацікавленість промислових підприємств в ефективній екологічній політиці;
- дефіцит фінансових ресурсів та низький рівень мотивованості територіальних громад;
- неефективна система державного управління, яка недостатньо адаптована до ринкових відносин.

Досі не визначено конкретні інституціональні засади реалізації державної екологічної політики. Відсутність комплексного підходу свідчить про значні недоліки в плануванні та реалізації державних програм, котрі не відповідають Цілям сталого розвитку територій. Не забезпечено умов для ефективної державної

екологічної політики щодо підвищення рівня та якості життя населення, гарантування соціальної безпеки, зростання економічної конкурентоспроможності. Власне процес гарантування екологічної безпеки за цих умов повинен включати кілька основних складових, а саме систему правових, інституційних, організаційних та фінансових засобів, які завдяки комплексному використанню сприятимуть досягненню цілей екологічної політики, підвищенню її ефективності на всіх ієрархічних рівнях.

Повертаючись до проблеми інституціонального забезпечення сталого розвитку територій у контексті процесу децентралізації України, слід ретельно

проаналізувати реальний стан створених просторових планів. Останні свідчать, що нинішня реформа спричиняє глибинні кризові явища, формує протестні настрої, хаос у сфері надання послуг населенню. Так, замість 15–30 сільських рад тепер утворюється одна громада. Революціонізм і гіперукрупнення не поліпшують якість послуг, а віддаляють їх від населення, малих поселень, фактично знищуючи населені пункти. Навіть поверхневий огляд вказує на нерациональність, непропорційність, складноконтурність адміністративно-територіальних утворень об'єднаних територіальних громад на прикладі Полтавської області (рис. 2).



Рис 2. Перспективний план організації об'єднаних територіальних громад Полтавської області

Глибинні складові збереження системи розселення полягають не в укрупненні адміністративних одиниць, а в такому:

- відновленні та створенні село- й містоутворюючих виробництв із робочими місцями аж до їх нормативів (15 га сільгоспугідь – 1 робоче місце, або сплата штрафу громаді за не створене робоче місце згідно з нормативом);

- фінансовій самодостатності та збільшенні бази оподаткування до європейських нормативів (земельний податок від 100 до 200 Євро за 1 га в рік);

- забезпеченні соціально-економічної та демографічної стійкості сільських територій;

- зміні статусу поселень та розширенні самоврядних прав: із населенням 500 чол. – містечко, 2,5 тис. – місто (як свідчить досвід багатьох країн світу).

Висновки. Органи місцевого самоврядування, районні та обласні адміністрації в Україні позбавлені будь-якого впливу на діяльність більшості центральних органів виконавчої влади і важелів впливу на систему загального управління. Це стосується не тільки земельних питань, а й поліцейсько-фіскальних, медично-освітніх, митних, прокурорських та будь-яких інших сфер й інститутів державного управління. Декларація центральної влади щодо проведеної децентралізації залишається симулятором, а законодавчий розвиток формує гіперцентралізований державний управлінський механізм і стійку корупційну вертикаль, яка поетапно витісняє та підміняє економічну доцільність і соціальну складову суспільного розвитку.

В Україні необхідно переглянути реформаційні заходи, які призвели до нав'язування імпортованих інститутів, що не адаптовані до менталітету і традицій нашого суспільства. Слід повернутись до цивілізаційного розвитку, справедливого перерозподілу національного багатства в державі. Внутрішні та зовнішні виклики і загрози досягли крайньої межі, потребують реальних дій відповідно до законів розвитку цивілізації, інституціональної матриці, включаючи адміністративно-територіальні зміни.

Список використаних джерел

1. Лукашевич М.П. Соціологія економіки [Електронний ресурс] / Лукашевич М.П. – Режим доступу : http://tourlib.net/books_others/lukashevych25.htm.

2. Поланья К. Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / К. Поланья ; [пер. с англ.]. – СПб., 2002. – 220 с.

3. Норт Д. Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики [Электронный ресурс] / Д. Норт. – Режим доступа : <http://ie.boom.ru/Referat/North.htm>.

4. Богоявленська Ю.В. Еволюція інституціональної теорії в контексті трансформації сучасних економічних систем : [монографія] / Ю.В. Богоявленська, К.С. Шапошников. – Житомир : ЖДТУ, 2010. – 550 с.

5. Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія: внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортіс ; [пер. з англ. Т. Бардадим]. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – 560 с.

6. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 2000. – 18 с.

7. Молодцов О.В. Методологічні аспекти теорії інституціональних матриць у контексті динаміки інституціональних змін [Електронний ресурс] / О.В. Молодцов. – Режим доступу : http://el-zbirnudu.at.ua/2016_2/8.

8. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : [монографія] / наук. ред. В.С. Кравців ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». – Львів, 2016. – 264 с.

9. Структурні трансформації в національній економіці: проблеми діагностики та інституційного забезпечення : [монографія] / за ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 175 с.

10. Шарий Г.І. Інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі України : [монографія] / Г.І. Шарий ; М-во освіти і науки України, Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. – Полтава, 2016. – 604 с.

11. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.

References

1. Lukashevych, M.P. *Sotsiologhiia ekonomiky* [Sociology of Economics] Retrieved

from http://tourlib.net/books_others/lukashevych25.htm. [in Ukrainian].

2. Polani, K. (2002). *Velikaia transformatsiia: politicheskie i ekonomicheskie istoki nashego vremeni* [The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time]. Sankt Peterburg : Aleteia [in Russian].

3. Nort, D. (2005). *Vklad neoinstutcionalizma v ponimanie problem perekhodnoi ekonomiki* [The contribution of neo-institutionalism to understanding the problems of transition economies]. Retrieved from <http://ie.boom.ru/Referat/North.htm>. [in Russian].

4. Bohoiavlenska, Yu.V., & Shaposhnykov, K.S. (2010). *Evoliutsiia instytutsionalnoi teorii v konteksti transformatsii suchasnykh ekonomichnykh system* [The evolution of institutional theory in the context of the transformation of modern economic systems]. Zhytomyr : ZhDTU [in Ukrainian].

5. Bortis, H. (2007). *Instytutsii, povedinka ta ekonomichna teoriia: Vnesok do klasyko-keinsianskoi politychnoi ekonomii* [Institutions, Behavior, and Economic Theory: A Contribution to the Classic-Keynesian Political Economy]. Kyiv : Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademiia» [in Ukrainian].

6. Nort, D. (2000). *Instytutsii, instytutsiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky* [Institutions, institutional change and functioning of the economy]. Kyiv : Osnovy [in Ukrainian].

7. Molodtsov, O.V. (2016). *Metodolohichni aspekty teorii instytutsionalnykh matryts u konteksti dynamiky instytutsionalnykh zmin* [Methodological Aspects of Institutional Matrix Theory in the Context of Dynamics of Institutional Change]. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/8.pdf. [in Ukrainian].

8. Kravtsiv, V.S. (Eds.). (2016). *Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy: metodolohichni osnovy ta praktyka reformuvannia* [Administrative-territorial structure of Ukraine: methodological foundations and practice of reform]. Lviv [in Ukrainian].

9. Melnyk, A.F. (Eds.). (2012). *Strukturni transformatsii v natsionalnii ekonomitsi: problemy diahnostryky ta instytutsiinoho zabezpechennia* [Structural transformations in the national economy: problems of diagnostics and institutional support]. Ternopil : TNEU [in Ukrainian].

10. Sharyi, H.I. (2016). *Instytutsiine zabezpechennia rozvytku zemelnykh vidnosyn v ahrarnomu sektori Ukrainy* [Institutional support for the development of land relations in the agricultural sector of Ukraine]. Poltava [in Ukrainian].

11. Kovbasiuk, Yu.V., & Orlaty, M.K. (Eds.). (2015). *Administratyvno-terytorialnyi ustrii krain Yevropeiskoho Soiuzu* [The administrative and territorial structure of the countries of the European Union]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21 жовтня 2019 року