

УДК 352.07 : 336.1

Демчак Р.Є.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

В статті досліджуються основні концептуальні передумови, що склалися в Україні для децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку. Розглянуто питання еволюції підходів до державного управління у напрямку децентралізації в контексті кращих європейських практик. Виокремлено основні виклики, загрози, можливості та позитивні сторони децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку в Україні.

Ключові слова: децентралізація, державне регулювання, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Головним завданням системи державного управління є забезпечення сприятливих умов для розвитку всіх територіальних громад, що входять до даної держави, через утворення ефекту синергії, що досягається в результаті спільної роботи системи господарських комплексів на території всієї держави. Тому, при розбудові держави, в ході прийняття рішень виникає досить небезпечна практика надмірної централізації, яка не створює ефекту синергії, а, навпаки, веде до неефективного перерозподілу ресурсів, впровадження якого підриває впевненість у адекватності системи розподілу з точки зору територіальних громад.

Сьогодні, коли Україна перебуває у стані активної розбудови державницьких принципів на основі європейських кращих практик, особливої актуальності набуває реформа державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів шляхом децентралізації. Даний процес має завершитися шляхом знаходження певної компромісної точки, у якій максимізується синергетичний ефект від функціонування центрального перерозподілу ресурсів у поєднанні із достатнім рівнем управлінської та економічної автономії місцевих територіальних громад. Тому актуальним є дослідження концептуальних передумов децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку, тобто визначення сутності концептуальної сутності процесу децентралізації з точки зору державного регулювання соціально-економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин проблеми. Реформування державного управління обумовило активізацію сил широкого кола як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників у напрямі дослідження проблем визначення курсу розвитку держави, побудову децентралізованого державного управління. Цій проблематиці присвячені роботи багатьох українських учених, серед яких В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, І. П. Бутко, В. М. Вакуленко, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко, В. В. Копейчиков, Л. Т. Кривенко, Н. М. Мельтюхова, Н. М. Мироненко, Ю. В.

Наврузов, П. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, В. А. Скуратівський та В. В. Цветков.

Проте дослідженню децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку більшою мірою приділяє увагу західна економічна думка, представлена працями А. Бретона, К. Кайзера, Дж. Е. Кі, Дж. Ма, М. Портера, П. Селмона, У. Тірська, Дж. Фалетті. Це пов'язано з тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в країнах заходу, де набули подальшого розвитку й оформилися в ефективну модель державного управління. Проте на теренах вітчизняної наукової думки аспект встановлення взаємозв'язку між рівнем децентралізації державного управління та ступенем ефективністю регулювання соціально-економічного розвитку потребує подальшого дослідження, що обумовлює доцільність продовження наукового пошуку в цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. Питання розподілу повноважень між центральною та місцевою владою є природнім питанням, що постало разом із утворенням держав, тобто об'єднань територіальних громад. Наявність декількох рівнів владного апарату завжди утворює дилему: з одного боку, центральний уряд має вищі повноваження, тому що охоплює всю державу; з іншого боку, місцеве врядування знаходиться ближче до безпосередньої територіальної громади, щодо якої здійснюється політика. Тому між рівнями влади завжди існує адекватний рівень конкуренції, а у найгірших випадках виникають протиріччя в інтересах.

Для того, щоб забезпечити ефективне функціонування державного регулювання соціально-економічного розвитку, необхідно знайти таке співвідношення між автономією для місцевого рівня та контролю з боку держави, щоб досягти цілісної, міцно інтегрованої держави, об'єднаної спільними стратегічними пріоритетами, яка спирається на економічно розвинені, автономні і потужні регіони.

Перехід до децентралізованого державного управління багатьма науковцями різних країн пояснюється загальною зміною поглядів на сутність державного та місцевого управління. В останні роки суттєвого поширення набула концепція нового державного управління (НДУ). Науковим підґрунтям її розвитку стала теорія «суспільного вибору» й теорія «головних дійових осіб та агентів». Перша передбачала зменшення ролі державного регулювання і посилення ринкових механізмів, друга - мала стати основою встановлення в публічному секторі відносин, подібних до відносин утримувачів капіталу в приватному секторі з менеджерами, що виконують їх волю та повністю їм підзвітні. Основними особливостями такого «менеджеріалізму» автори концепції називають схильність до реалізації трьох базових параметрів даної моделі, так званих трьох Е: економії, економічності та ефективності (economy, efficiency, effectiveness). Таким чином, у межах даного підходу економічна теорія набула більшої ваги в державному управлінні: тенденції вдосконалення бюджетної системи, орієнтація на чітку постановку цілей, аналіз та оцінка

досягнутих результатів відобразили посилення впливу економічної думки на систему державного управління.

Описаний підхід до побудови системи державного управління був практично реалізований у країнах заходу, ставши ідейним чинником переходу до державного управління нового типу, що характеризувався вищим рівнем демократизації суспільної організації та менш вираженою залежністю територій від центру.

Можливість співвідношення децентралізації із централізацією була визнана і на рівні Основного Закону України. Тобто теоретично Конституція України припускає розвиток тенденцій централізації і децентралізації в державному управлінні, окреслює коло завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розподіляє між ними повноваження, закріплює засади функціонування органів місцевого самоврядування, створює необхідні передумови для їх розвитку. Конституція також гарантує місцеве самоврядування, що свідчить про визнання в Україні місцевого самоврядування одним із фундаментальних принципів її конституційного ладу. На практиці ж такі засадничі передумови децентралізації державного управління залишаються гаслами через відсутність необхідної фінансової бази місцевого самоврядування.

Децентралізацію можна розглядати як систему управління, а також сучасну парадигму державного управління. Погляди вчених на цю категорію різняться і не зводяться до єдиної загальновизнаної точки зору. Певна різниця в трактуваннях поняття децентралізації (державного управління) обумовлена використанням авторами різних підходів до дослідження її природи та форм: демократичної, адміністративної, політичної та фіскальної.

Демократична децентралізація або автономія передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на місцевий рівень (органам місцевого самоврядування). Адміністративна децентралізація - це створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями щодо здійснення виконавчої влади. Таку форму децентралізації слід розглядати як деконцентрацію - фактично місцеве управління, та делегування - передання владних повноважень і відповідальності органам місцевого самоврядування. Політична децентралізація пов'язується із ситуацією, коли політична влада передається до місцевих органів управління. Деволуція є основною формою політичної децентралізації: до місцевих органів передається повна відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що є автономними й повністю незалежними. Фіскальна децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця. Фіскальна децентралізація найчастіше розглядається в контексті дивестування, яке передбачає, що планування, адміністративна влада та інші функції передаються до добровольчих, приватних або громадських організацій. Дуже часто у світовій практиці вона проводиться разом із частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або приватизацією.

Британські учені Х. Браун та У. Гроте розглядають централізацію та децентралізацію як засоби державного управління - шляхи здійснення контролю та прийняття рішень урядом. А на переконання російського вченого Ю. А. Дмитрієва, місцеве самоврядування має принципово іншу природу і призначення, ніж органи державної влади, і більше тяжіє до громадянського суспільства. Відповідно, місцеве самоврядування та його органи не є суб'єктами державної влади, а належать до групи суб'єктів політичної влади. Не можемо не погодитися з висновком щодо унікальності природи місцевого самоврядування, проте ситуація, що склалася сьогодні в Україні, свідчить про низький рівень участі органів місцевого самоврядування в політичному житті країни. Центр прийняття політичних рішень і розгортання політичних подій розташований у столиці, що все ж відображає високий рівень централізації.

Для висвітлення поставленої задачі необхідно визначитися, яким чином процес децентралізації може відбуватися в межах державного регулювання соціально-економічного розвитку. Для того, щоб визначити напрями децентралізації, сформулюємо основні напрями впровадження державної регіональної політики:

- визначення стратегії економічного зростання, цілей та пріоритетів розвитку господарського комплексу регіонів;
- розробка правових законодавчих актів;
- розробка національних програм щодо найбільш важливих, глобальних, пріоритетних для країни проблем;
- втілення у життя єдиної науково-технічної, структурної та інвестиційної політики;
- підтримання загальної збалансованості економіки;
- усунення монопольного становища окремих виробників;
- стимулювання конкуренції;
- регулювання проблем, які не вирішуються самостійно ринковим механізмом;
- участь у міжнародному та міждержавному розподілі праці.

Інструментами державного регулювання економіки регіонів (реалізації регіональної політики) є: система прогнозів, індикативних планів і програм, законодавча база, грошово-кредитна система, фінансова (податкова) система, приватизація державної власності, держінвестиції, інновації, держзакупівлі.

Отже, з концептуальної точки зору, розподіл повноважень щодо впровадження державного регулювання соціально-економічного розвитку можна визначити наступним чином (табл. 1). Такий розподіл повноважень демонструє ознаки всіх описаних вище трьох підходів до децентралізації.

Підхід до такого розподілу повноважень базується на філософії, згідно якої держава має бути загальним суб'єктом визначення «правил гри» та встановлення стандартів для всього суспільства, в той час як місцеве самоврядування краще виконує функції локального (тактичного) управління розвитком територіальної громади та здатні більш ефективно та швидко реагувати на виклики.

Для реалізації ефективної моделі децентралізації, необхідно забезпечити місцевий рівень:

- Достатніми обсягами фінансування, в межах якого буде здійснюватися використання інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку. Зауважимо, що всі податки без винятку накопичуються на місцях, тому фінансове забезпечення місцевих органів влади має здійснюватися не шляхом фінансування з державного бюджету, а шляхом перерозподілу податкових надходжень з метою зниження частки доходів державного бюджету у структурі зведеного бюджету.

- Достатніми повноваженнями, необхідними для впровадження цієї політики.
- Адекватним рівнем контролю, налагодженого з метою уникнення системного зловживання владою посадових осіб на найбільш відповідальних посадах.

Таблиця 1.

Концептуальна схема розподілу повноважень між державними та місцевими рівнями державної влади у сфері впровадження державного регулювання соціально-економічного розвитку

	Державний рівень	Місцевий рівень
Напрями державної політики	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення стратегічних пріоритетів розвитку суспільства • Розробка законодавчої бази, визначення «правил гри» • Впровадження інструментів інвестиційної та інноваційної політики • Встановлення загальнодержавних соціальних стандартів та інших стандартів розвитку суспільства 	<ul style="list-style-type: none"> • Стимулювання економічного розвитку регіону, підтримка підприємництва • Визначення цілей та пріоритетів розвитку регіону, що мають узгоджуватися із загальнодержавними цілями • Стимулювання конкуренції • Локальне коригування економічних дисбалансів
Інструменти державного регулювання	<ul style="list-style-type: none"> • Державний рівень бюджетної системи • Законодавча база • Державні інвестиції • Державні закупівлі • Державні підприємства 	<ul style="list-style-type: none"> • Місцевий рівень бюджетної системи • Прийняття рішень для конкретних територіальних громад, що не суперечать загальнодержавному законодавству

	<ul style="list-style-type: none"> • Загальнодержавна податкова система 	
Грошово-кредитна система	<ul style="list-style-type: none"> • Управління частиною бюджетних коштів, що були перераховані до державного бюджету • Управління державним боргом • Управління доходами від державних підприємств 	<ul style="list-style-type: none"> • Управління частиною мобілізованих бюджетних коштів, що не підлягає перерахуванню до державного бюджету • Здійснення запозичень на місцевому рівні • Управління фінансами комунальних підприємств

Джерело: складено автором.

Ключовим ризиком децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку є загроза формування корупційних схем на місцях, завдяки яким посадові особи, що мають широкі повноваження, здійснюватимуть монетизацію свого права впроваджувати управлінські рішення. Даний ризик необхідно нівелювати не через впровадження жорстких санкцій (які призведуть до єдиного можливого результату – зростання розмірів хабаря за підвищений ризик), а шляхом розробки на загальнодержавному рівні зручних та прозорих правил гри, які дозволять суб'єктам господарювання на місцях здійснювати свою діяльність в правовому полі без потреби у отриманні життєво необхідних рішень від посадових осіб. Простіше кажучи, обов'язковим елементом децентралізації є дерегуляція, за наслідками якої місцеві органи влади мають трансформуватися у ефективних менеджерів територій, якими вони є у кращій світовій практиці.

У таких умовах децентралізацію державного управління слід уявити як скорочення втручання уряду в процеси місцевого розвитку. Отже, перегляду потребує спосіб управлінського мислення на всіх рівнях державного управління, як цього вимагає побудова власне української моделі децентралізації, але європейського зразка.

Американський науковець Дж. Ма виділяє три основні проблеми, з якими стикаються країни, що розвиваються, на шляху до децентралізації державного управління: обмежені адміністративні можливості місцевих управлінь; відсутність механізмів, що гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції. За цих умов науковець вважає недоцільним повну автономізацію місцевого управління. Оптимальним варіантом, на його думку, є очолення урядом процесу децентралізації. Такий підхід, здебільшого, можна вважати загальним правилом, яке було виведено науковцем у результаті дослідження більше ніж 20 країн світу. Проте не можемо погодитись із думкою щодо недоцільності впровадження певної

автономії органів місцевого самоврядування через низький рівень відповідальності та заохочення. У проекції окресленого кола проблем на Україну найбільш суттєвою постає проблема регіональних диспропорцій. Значні диспропорції в дохідній базі регіонів-донорів та збиткових регіонів за існуючої системи міжбюджетних відносин стримують регіональний розвиток. Відбувається відплив фінансових ресурсів з промислових регіонів до центру із подальшим перерозподілом між регіонами України. Окрім стимулів, втрачається здатність до самовідновлення виробничих потужностей промислових регіонів та зацікавленість і відповідальність збиткових регіонів, які перебувають у стані очікування на трансфертну допомогу. Саме тому розширення адміністративних можливостей органів місцевого самоврядування у сфері пошуку джерел наповнення бюджетів сприятиме вирівнюванню регіональних невідповідностей.

Дослідження В. П. Кудряшова та Б. В. Сіленкова показали, що сучасний стан бюджетної системи України характеризується зміцненням тенденції до централізації державного управління. Розвиток бюджетної системи в умовах ринкової економіки передбачає певну автономність кожної її ланки щодо інших ланок. При цьому зміцнення автономії місцевих бюджетів не можна розглядати як основу послаблення функцій уряду. Навпаки, функції уряду мають посилюватися. Але це повинно досягатися шляхом використання не адміністративних, а ринкових механізмів. Такий підхід окреслює більш прийнятне співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні. За цією моделлю проведення бюджетної децентралізації шляхом реформування податкової та бюджетної систем сприятиме збільшенню можливостей для регіонів-донорів та посилення мотивації збиткових регіонів.

Усе це лише підтверджує те, що в межах чинного законодавства оптимальною моделлю державного управління є така модель, що поєднує елементи централізації та децентралізації державного управління. Якщо централізована модель державного управління має діяти у сфері державного нагляду та контролю, то управління регіональним розвитком, вироблення пропозицій щодо податкової та бюджетної політики належить до компетенції обласних рад. Адже важливим аспектом провадження місцевої політики є мотивація, що визначає перспективні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування.

Завдання уряду щодо сприяння розвитку місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації державного управління полягає в забезпеченні включення мотиваційного чинника реформування місцевого самоврядування. Лише зацікавленість у результатах сприятиме активізації роботи органів місцевого самоврядування в напрямі пошуку шляхів розширення власної фінансової бази. Децентралізація державного управління в цьому аспекті виявляється, зокрема, в наданні можливості органам місцевого самоврядування виходу на фінансовий ринок з метою акумуляції додаткових фінансових ресурсів для бюджетів розвитку. Більш конкретне завдання уряду полягає у сприянні розширенню регіональної, місцевої фінансової

інфраструктури: розбудові системи спеціалізованих фінансових інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого розвитку. Доцільним є утворення спеціалізованих фінансових інституцій на експериментальній основі в регіонах України (регіональних центрах), де наявний відповідний економічний потенціал, здійснюється широкий спектр фінансових операцій. Вибір міста (регіонального центра) для реалізації експерименту має базуватися на розрахунках щодо його окупності та доцільності. Адже лише в місті із широкими фінансовими можливостями та диверсифікованими фінансовими потоками реалізація експерименту зі створення нових фінансових установ матиме позитивний ефект.

Такий підхід дозволить органам місцевого самоврядування отримати доступ до фінансових ресурсів, що обертаються на регіональних ринках, та перетворити їх на інвестиції в місцевий розвиток.

Висновки. Децентралізація державного регулювання соціально-економічного розвитку передбачає принципову перебудову механізму управління державою, охоплюючи головні елементи: фіскальну, фінансову, соціальну політику. Крім того, з метою надання місцевим органам влади достатніх ресурсів та повноважень, необхідно визначити нові правові умови діяльності місцевих органів влади, а також провести дерегуляцію, направлену на зменшення ризиків виникнення корупційних елементів діяльності місцевої влади.

Для того, щоб створити дієву модель децентралізованого регулювання соціально-економічного розвитку, необхідно активізувати додаткові джерела фінансування на місцевому рівні, створивши привабливі умови для розвитку бізнесу, а також загальне сприятливе для економічного розвитку середовище. Головною концептуальною базою для децентралізації державного регулювання соціально-економічного розвитку є не лише розподіл ресурсів та повноважень, але й відповідальності за розвиток регіонів між державною та місцевою владою.

Здобуття органами місцевого самоврядування більш широких повноважень має на меті активізацію мотиваційного чинника розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. У розвинених країнах такими механізмами є, зокрема, місцеві запозичення, здійснювані органами місцевого самоврядування за допомогою спеціалізованих фінансових інституцій (регіональні банки, фондові біржі та страхові компанії).

Держава має стати ефективним арбітром, який визначає ключові «правила гри», формує стратегію розвитку та задає ключові параметри функціонування соціально-економічного середовища. Місцева влада, в свою чергу, має взяти на себе відповідальність за тактичну реалізацію встановлених планів та за безпосереднє забезпечення реального зростання регіону.

Список використаних джерел

1. Багмет М. О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М. О. Багмет, Т. М. Личко // Наук. пр. ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.». - 2009. - № 112. - С. 33 - 37.
2. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.02 / Безверхнюк Тетяна Миколаївна ; Харків. регіон. ін-т нац. акад. держ. упр. - Х., 2009. - Режим доступу : www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html.
3. Братковський М. Л. Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи / М. Л. Братковський // Держава та регіони. Сер. : «Держ. упр.». - 2010. - № 4. - С. 109 - 112.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами, внесеними згідно із законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222. - К. : Парламент. вид-во, 2005. - Ст. 132.
5. Кудряшов В. П. Поняття бюджетної системи та її децентралізації / В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков // Фінанси України. - 2006. - № 8. - С. 25 - 32.
6. Braun von J. Does decentralization serve the poor? / J. von Braun, U. Grote (eds) // Managing fiscal decentralization. - London : Routledge, 2002. - Access mode : www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf.
7. Litvack J. What is Decentralization? / J. Litvack. - Access mode : www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.
8. Ma J. Decentralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. - Access mode : www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm.

Подано до редакції 15 червня 2015 року

Демчак Р. Є.

Концептуальные основы децентрализации государственного регулирования социально-экономического развития

В статье исследуются основные концептуальные основы реализации децентрализации государственного регулирования социально-экономического развития. Проанализирована проблематика эволюции подходов к государственному управлению в направлении децентрализации в контексте лучших европейских практик. Изложены основные проблемы, угрозы, возможности и преимущества децентрализации государственного регулирования социально-экономического развития в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, государственное регулирование, социально-экономическое развитие.

Demchak R.

Conceptual framework for the decentralization of State regulation of social-economic development

The article deals with the basic conceptual framework for the decentralization of State regulation of the socio-economic development. Analyzed the problem of the

evolution of approaches to public administration decentralization in the context of the best European practices. The main problems, threats, opportunities and benefits of decentralization of State regulation of social'no-economic development in Ukraine.

Key words: *decentralization, government regulation, economic and social development.*

Демчак Руслан Євгенович – кандидат наук з державного управління, докторант Національного інституту стратегічних досліджень.