

СЕКЦІЯ 5

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 332.133

Василенко В.М.

*доктор економічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри менеджменту і туризму
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського*

Дружиніна В.В.

*доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту і туризму
Кременчуцького національного університету
імені Михайла Остроградського*

ДО ПИТАННЯ ПРО ОПТИМІЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ЦЕНТРОМ І РЕГІОНАМИ

TO THE ISSUE OF AUTHORITY OPTIMIZATION OF PLENARY POWERS A BETWEEN CENTRE AND REGIONS

АНОТАЦІЯ

Розглянуто деякий світовий досвід децентралізації владних повноважень для забезпечення балансу у відносинах «центр–регіони». При оптимізації повноважень між центром і регіонами акцент зроблено на необхідності використання умов бюджетного федералізму. Запропоновано алгоритм (сукупність кроків і дій, послідовність їх виконання), направлений на досягнення певної оптимізації (раціоналізації) компетенції (повноважень) між центром і регіонами.

Ключові слова: децентралізація, оптимізація повноважень, бюджетний федералізм, алгоритм, центр, регіони.

АННОТАЦИЯ

Рассмотрен некоторый мировой опыт децентрализации властных полномочий для обеспечения баланса в отношениях «центр–регионы». При оптимизации полномочий между центром и регионами акцент сделан на необходимости использования условий бюджетного федерализма. Предложен алгоритм (совокупность шагов и действий, последовательность их выполнения), направленный на достижение определенной оптимизации (рационализации) компетенции (полномочий) между центром и регионами.

Ключевые слова: децентрализация, оптимизация полномочий, бюджетный федерализм, алгоритм, центр, регионы.

ANNOTATION

Some world experience of decentralization of imperious plenary powers is considered for providing of balance in the relations of «center–regions». During optimization of plenary powers between a center and regions an accent is done on the necessity of the use of terms of budgetary federalism. An algorithm (aggregate of steps and actions, sequence of their implementation), directed on achieving certain optimization (rationalizations) of jurisdiction (plenary powers) between a center and regions, is offered.

Keywords: decentralization, optimization of plenary powers, budgetary federalism, algorithm, center, regions.

Постановка проблеми. Домінуючою тенденцією світового розвитку по завершенні Другої Світової війни стала децентралізація держав. Основними формами децентралізації виступають федералізація і регіоналізація раніше

унітарних держав. У Європі конституційовані як федерації Німеччина й Австрія, а в Іспанії відбувся поділ на автономні співтовариства, установлені іспанськими провінціями. Процес децентралізації нині відіграє визначальну роль, особливо в європейських країнах, де еволюційним шляхом разом з об'єднанням європейських держав в могутній наднаціональний союз відбувається розмивання меж між державами. Має місце прояв закономірності, коли процес розвитку держав супроводжується фрагментацією їх власних територій, новим розвитком ідентичності в регіонах, складових цих держав. Нині в Європі налічується 254 регіони, які володіють відносною самостійністю у вирішенні широкого кола питань щодо життєзабезпечення територіальних співтовариств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток регіональної самосвідомості і перетворення її у дієвий політичний чинник демократизації державного устрою викликає необхідність для кожної держави пошуку балансу у відносинах «центр–регіони». Сучасна держава вимушена шукати компроміс загальних (загальнодержавних) і місцевих (регіональних інтересів), шукати різні формули врегулювання інтересів центру і інтересів регіонів. Це знайшло віддзеркалення в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята 15 жовтня 1985 року в Страсбурзі і ратифікована Законом України 15 липня 1997 року. Так, стаття 4 Хартії закріплює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом [1]. Водночас у Конституції України у ст. 7 [2] задекларовано, що в країні признається і

гарантується місцеве самоврядування, а в розділі XI «Місьцеве самоврядування» наведено перелік повноважень, якими наділяються відповідні органи влади й окреслене коло, в рамках якого ці повноваження здійснюються. При цьому діє норма відсилання на інші законодавчі акти, в яких і повноваження і обов'язки повинні конкретизуватися й уточнюватися. Діючим Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [3] визначено перелік основних галузевих повноважень, в рамках яких здійснюється виконавча влада на регіональному (обласному) і місцевому (районному) рівнях. Водночас Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] встановлюється перелік виняткової компетенції місцевих рад, а також повноважень виконавчих органів місцевої влади, в рамках яких встановлюються делеговані повноваження у відповідних сферах суспільної діяльності.

Здавалося б, основні ролі розписані й усі актори повинні їх виконувати. Проте, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування в межах вказаних законів мають право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене з сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу, проте, повноваження, якими наділяються вони, не є повними і винятковими. Як правило, більшість таких питань стають предметом вирішення органів влади вищого рівня ієрархії.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Відомо, що баланс у відносинах «центр–регіони» забезпечується відцентровими і доцентровими силами. Відцентрові процеси визначають рівень розвитку регіональних інтересів, потреб і амбіцій. Доцентрові процеси забезпечуються політичною стабільністю центру, його готовністю до компромісів з територіями, економічним благополуччям держави в цілому. Прийнято вважати, що будь-яка внутрішньодержавна різноманітність є відцентровим чинником. Але це не означає, що різноманітність не можна поєднувати з компромісною формулою державної цілісності або єдності і перетворити його на користь могутнього державного утворення. Над цим треба постійно працювати.

Результати порівняльного аналізу основних функцій органів державного управління і місцевого самоврядування дозволяють зробити висновок про те, що насправді не існує чітких меж в їх розподілі, що породжує ситуацію, коли центр забирає собі основні питання (підкріплені відповідними фінансовими можливостями), а регіони отримують економічні і соціальні функції нижчого порядку і місцевого значення (дуже часто не підкріплені фінансовими можливостями).

Основне завдання цієї публікації полягає у спробі пошуку моделі оптимізації (раціоналізації) компетенції (повноважень) між центром і регіонами за допомогою формування деякого

алгоритму розподілу компетенції (повноважень) між органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Мінімальною вимогою для сучасної демократичної держави в частині забезпечення балансу його відносин з регіонами є розвиток місцевого самоврядування. Тому сучасна модель унітарної держави припускає, що централізований контроль (як основна функція державного управління) поєднується із розвитком місцевого самоврядування. Децентралізація розуміється як розвинена регіональна влада, що має більш широкую компетенцію. Особливо яскраво така влада виражена там, де першою особою в регіоні є всенародно вибраний губернатор, або, де діє парламентська модель з вибраними парламентом місцевими прем'єрами. Європейська модель унітаризму з розвиненим місцевим самоврядуванням якраз і передбачає виборну владу в регіонах.

Місьцеве самоврядування означає право і можливість органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління істотною частиною суспільних справ, які входять до їх компетенції, на користь місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, які можуть мати підзвітні виконавські органи. Це положення ніяким чином не перешкоджає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом. Саме виборна регіональна влада є обов'язковим атрибутом, що характеризує децентралізацію, і зовнішнім інститутом, що забезпечує реалізацію регіонального політичного інтересу.

На практиці широкого поширення набувають не механізми обмеження свободи вибору, а механізми централізованого контролю за діяльністю виборної влади, на користь загальнодержавної і регіональної стабільності. Тим самим баланс відносин «центр–регіони» досягається на основі взаємовідносин між центральною і регіональною владою, їх переплетенням і взаємопроникненням. З одного боку, держава, провівши децентралізацію, забезпечує присутність і вплив центру на рівні регіональної влади, а, з іншого боку, регіони дістають можливість прямої участі в діяльності центральної влади.

На тлі демократичних перетворень суспільного життя, що посилюються, в більшості країн світу визначальними тенденціями розвитку державності стають підвищення ролі децентралізації управління основними економічними і соціальними процесами, глибока регіоналізація, що супроводжується наданням територіям особливого статусу і наданням ширших можливостей місцевому самоврядуванню. При цьому названі процеси мають місце як у федеративних, так і в унітарних державах, в структурі управління якими використовуються різні моделі, що складаються з декількох рівнів ієрархії: від двох – в унітарних, до п'яти – у федеративних.

На даний час в Україні використовується трирівнева структура управління адміністративно-територіальними утвореннями (область – район – населений пункт), що відрізняється громіздкістю і великою інерційністю. Справа у тому, що на сьогоднішній день кількість адміністративно-територіальних одиниць у межах кожного рівня ієрархії управління є чималою. Так, кількість областей складає 24 одиниці, кількість адміністративних районів в сільській місцевості – 476, а кількість населених пунктів – більше 28500. «...співвідношення між одиницями першого і другого рівня складає 1:20, з урахуванням міст республіканського і обласного значення 1:26. (На початку ХХ століття воно в Україні дорівнювало лише 1:11 – дев'ять губерній і 102 повіти, а в 1920 р. – 1:9, в 1923 р. – 1:6). Між одиницями другого і третього рівнів співвідношення складає 1:60, а якщо врахувати тільки кількість місцевих рад – 1:48. Між іншим, з теорії управління відомо, що воно (особливо в умовах недостатньої фінансової, економічної та адміністративної самостійності середньої і нижньої ланок місцевої влади) мало ефективне, якщо відповідний суб'єкт має більше 8-10 об'єктів управління» [5, с. 126].

Із світового досвіду відомо, що переважаючою тенденцією еволюції сучасних держав є децентралізація влади, коли велика частина державних функцій передається від центру до регіонів, тим самим подальша децентралізація суспільства або зменшення відстані між владою і населенням роблять вирішальний вплив на процеси державного будівництва. Але в умовах України дуже часто виникають ситуації, коли органи місцевого самоврядування минувши середню ланку управління звертаються до центральних органів влади за допомогою у вирішенні тих або інших питань економічного або соціального змісту. Як правило, це відбувається у випадках, коли відсутні (або не дістає) необхідні фінансові кошти для їх вирішення. Тут виникає певна колізія у відносинах між органами влади різного рівня: з одного боку, порушується субординація між органами влади, а з іншою, дуалізм влади регіонального рівня (присутність відразу двох структур управління – державної адміністрації і місцевої ради) породжує утриманські настрої (коли можна звернутися або через голову, або вибравши «потрібнішого», за підмогою у вирішенні будь-якого питання, заздалегідь представивши його як дуже важливим або злободенним).

Тому усвідомлена децентралізація державного управління повинна бути орієнтована, в першу чергу, на вдосконалення процесів оновлення суспільних відносин, взагалі, і економічних, зокрема. Тим самим, отримують додатковий поштовх розвиток території, заснований на повнішому використанні наявного економічного потенціалу, раціональному витрачання природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, що забезпечує поліпшення якості

життя населення і враховує і об'єднує геополітичні, загальнонаціональні, територіальні, макроекономічні і мікроекономічні інтереси. Саме «розробка ефективних організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів регіонального розвитку, інструментарію економічних відносин різних рівнів управління є актуальним теоретичним завданням і практичною проблемою, що вимагає невідкладного вирішення» [6, с. 7].

Вдосконалення відносин між центром і регіонами можливе на основі розробки відповідної управлінської моделі. «Ефективне моделювання регіонального управління досягається за умови врахування наступних чинників: наявності стабільної і надійної правової бази, знаходження економічного і фінансового інструментарію для реалізації місцевих інтересів, ефективних організаційних структур, що сприяють через економічні важелі вирішенню назрілих соціально-економічних завдань розвитку регіонів України» [6, с. 4]. Така модель повинна чітко ранжувати обов'язки, права і відповідальність усіх учасників відносин за ієрархією управління, вироблення і ухвалення рішень у сфері економічного і соціального розвитку відповідних територіальних утворень.

На практиці дуже часто ці інтереси не співпадають, внаслідок чого виникають вертикальна і горизонтальна незбалансованість. Вертикальна незбалансованість потенційно закладена в систему управління унаслідок відмінності функцій, що виконуються різними рівнями влади [7, с. 22-23], а горизонтальна – є результатом відмінностей у рівнях економічного розвитку окремих територій. Економічну основу (природу) і вертикальної і горизонтальної незбалансованості складає відсутність необхідних фінансових ресурсів і неефективний механізм розподілу наявних коштів між різними рівнями управління. Але, якщо брак фінансових ресурсів повинен вирішуватися у сферах суспільного виробництва за допомогою підвищення ефективності їх функціонування, то механізм розподілу фінансових коштів повинен забезпечувати, з одного боку, корегування «вертикальних» диспропорцій за допомогою усунення невідповідностей між функціями регіонального рівня та їх фінансовими можливостями, а, з іншого, корегування «горизонтальних» диспропорцій на основі вирівнювання рівня споживання соціальних послуг в різних адміністративно-територіальних утвореннях за допомогою стимулювання окремих видів економічної діяльності.

У світовій практиці відомо дві класичні моделі вертикального вирівнювання економічного потенціалу: одна, американська, забезпечує прибуткову частину всіх рівнів переважно за рахунок власних джерел, закріплених за місцевими і регіональними рівнями [8, с. 122-123], інша, німецька, формується переважно за рахунок законодавчих певних відрахувань від єдиних податків [9, с. 25]. В Україні використовується

своєрідний симбіоз американської і німецької моделей, що призводить до того, що повсюдно регіони не виконують своїх зобов'язань, а центральні органи влади дуже часто і довільно міняють відповідні пропорції, вносячи певне сум'яття до ухвалення управлінських рішень з економічних і соціальних питань.

З питанням розподілу предметів відання і компетенції (повноважень) між різними рівнями влади і управління нерозривно пов'язана проблема розподілу ресурсів, необхідних кожному рівню влади для реалізації відповідних функцій. Відсутність на регіональному і місцевому рівнях закріплених на довгостроковій основі повноважень і джерел бюджетного фінансування не створює стимулів для розширення прибуткової бази відповідних бюджетів. Як правило, бюджетна система має три рівні (державний, регіональний і місцевий), основним принципом її функціонування є бюджетний федералізм. Бюджетний федералізм припускає виконання трьох основних умов, що забезпечують його реалізацію, по-перше, чітке розмежування повноважень між всіма рівнями влади по доходах і витратах; по-друге, забезпечення відповідних рівнів влади фінансовими ресурсами для реалізації переданих ним повноважень; по-третє, згладжування диспропорцій бюджетів різного рівня за допомогою міжбюджетних трансфертів, здійснюваних за чіткими правилами. Виділяються два основні типи бюджетного федералізму: децентралізований і кооперативний. Кооперативний бюджетний федералізм відрізняється від децентралізованого ширшою участю регіональних і місцевих влад у розподілі податкових доходів і інтенсивнішим міжбюджетним вирівнюванням (не тільки вертикальним, але і горизонтальним) [10, с. 102].

Досвід різних країн свідчить про те, що бюджетний федералізм (автономність бюджетів різних рівнів і міжбюджетні відносини) по-різному забезпечує рівень доходів і витрат місцевих бюджетів [11, с. 10-11], що, проте, не заважає йому залишатися основною теоретичною доктриною вирішення економічних проблем державного облаштування і ефективного розвитку багаторівневих бюджетних систем.

При цьому повинні обов'язково дотримуватися три основні умови, по-перше, користувачі економічних і соціальних благ на даній території самі повинні нести відповідні витрати, по-друге, між функціональними повноваженнями і витратними зобов'язаннями повинні існувати відповідності, по-третє, самостійність ухвалення рішень органами місцевого самоврядування повинна стосуватися як доходів, так і витрат відповідних бюджетів. У рівній мірі ці умови повинні забезпечуватися як при симетрії, так і при асиметрії бюджетних відносин.

Симетрія бюджетних відносин припускає встановлення рівноправних відносин, заснованих на паритетних началах, що створюють передумови оптимального використання ресур-

сів даної території, а асиметрія – припускає наявність певних компромісів в цих відносинах, як на користь органів державної влади, так і на користь органів місцевого самоврядування. Але в останньому випадку не доводиться говорити про оптимізацію відносин між центром і регіонами, а, скоріше, про деяку децентралізацію бюджетних відносин. Асиметричність в бюджетних відносинах не небезпечна, якщо вона балансується відповідною асиметрією в розподілі повноважень по витратах, зрозуміла і виправдана в очах суспільства і закріплена законом. Але якщо вона не врегульована в законодавчому порядку, пов'язана з боротьбою навколо пільг, загострює незадоволеність як широких мас, так і чиновників різного рівня, підриває довіру і вносить напруженість у відносинах центру і регіонів, тоді вона завдає серйозного збитку і від неї необхідно відмовитися.

Проблема оптимізації (раціоналізації) розподілу компетенції (повноважень) між центром і регіонами пов'язана не тільки з тим, що не існує якоїсь уніфікованої організаційно-економічної і правової моделі такого розподілу, але і з тим, що існує значне число предметів відання (функцій управління), які не можливо однозначно або односкладово розділити між відповідними рівнями управління без знаходження якогось компромісу. Тому, для того, щоб така уніфікована модель розподілу компетенції між рівнями управління стала можливою, необхідний усвідомлений компроміс між органами державної влади, органами місцевого самоврядування (на регіональному і базовому рівнях). Такий компроміс повинен бути юридично оформлений або в конституційному порядку (шляхом внесення відповідних поправок до конституції), або в нормативному (шляхом ухвалення відповідного (або декілька) закону), або в договірному (шляхом підписання певних угод між рівнями влади). Якщо такий компроміс буде досягнуто, тоді можна буде розглядати конкретну (або конкретні) модель оптимізації розподілу компетенції (повноважень) між органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

Як приклад, у разі знаходження компромісу інтересів між центром і регіонами в економічній і соціальній сферах, тобто впорядкування субординації у відносинах між ними, можна запропонувати деякий алгоритм (сукупність кроків і дій, послідовність їх виконання), спрямований на досягнення певної оптимізації (раціоналізації) компетенції (повноважень) між центром і регіонами:

1. Спочатку визначаються суб'єкти відносин за рівнями ієрархії управління, що беруть участь у суспільних відносинах (в даному випадку мова повинна йти про конкретні органи влади на відповідному рівні управління, будь то публічні або виконавчі структури (інститути) влади). Як такі суб'єкти на верхньому рівні ієрархії виступають Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, що займаються тим або іншим бло-

ком питань економічного і соціального змісту. На середньому або регіональному рівні як такі суб'єкти виступають обласні ради депутатів (в особі відповідних постійних комісій, що діють), виконавчі органи (це можуть бути як державні адміністрації, так і, власне, виконавчі комітети рад депутатів). На нижньому рівні такими суб'єктами є органи місцевого самоврядування (місцеві ради і їх виконавчі комітети, а також органи самоорганізації населення).

2. Далі встановлюються рамки (межі) інтересів суб'єктів суспільних відносин з конкретизацією їх щодо відповідних груп інтересів і рівнів ієрархії управління. Обмеження таких інтересів повинне бути чітко визначеним, без присутності двозначності у формулюваннях, у встановленні прозорої субординації.

3. Потім обирається варіант розподілу і конкретизації відповідних прав, обов'язків і відповідальності за стан визначених в законодавчому порядку конкретного змісту (вигляду або роду) діяльності або управління.

4. Потім визначаються основні управлінські функції або перелік компетенції (круг повноважень) за відповідними рівнями ієрархії влади.

5. Слідом конкретизуються предмети відання (повноваження) щодо встановлених сфер впливу (в даному випадку мова йде про економічну і соціальну сфери).

6. Паралельно із цим вибирається тип міжбюджетного федералізму: по-перше, визначаються рамки автономності суб'єктів суспільних відносин за рівнями ієрархії управління; по-друге, встановлюються схеми міжбюджетних відносин, що враховують: а) джерела наповнення бюджетів різного рівня; б) види податків і платежів, що закріплюються (або використовуваних спільно) за відповідними рівнями бюджетної системи; в) співвідношення (нормативи) в розщеплюванні спільних податків і платежів; г) співвідношення (нормативи) в розподілі доходів і витрат відповідних бюджетних коштів.

7. На завершення всі ці кроки і дії юридично закріплюються у відповідних правових актах (законах, договорах).

Висновки. Таким чином, запропонований алгоритм розподілу компетенції (повноважень)

між органами державної влади і органами місцевого самоврядування може бути покладений в основу деякої моделі оптимізації. Таких моделей оптимізації може бути декілька і для того, щоб зробити остаточний вибір на користь однієї з них, необхідно розглянути кожну з них: тим самим, буде забезпечений варіант вибору найбільш відповідної моделі, що відповідає не тільки інтересам суб'єктів суспільних відносин у системі державної влади, але й можливостям суспільного виробництва задовольняти ці інтереси.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Народний депутат. – 1993. – № 11. – С. 3-7.
2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 3.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С. 126-130.
6. Долішній М.І. Організація та наукове забезпечення реалізації регіональної політики в Україні / М.І. Долішній // Вісник економічної науки в Україні. – 2004. – № 2. – С. 3-7.
7. Горегляд В. Финансовые проблемы региональной политики в России / В. Горегляд // Федерализм. – 2002. – № 4. – С. 5-38.
8. Ларина Н.И. Региональная политика в странах рыночной экономики : учеб. пособие / Н.И. Ларина, А.А. Кисельников ; НГА-ЭиУ. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1998. – 172 с.
9. Кузнецова А.В. Территориальное перераспределение бюджетных ресурсов: сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма / А.В. Кузнецова, А.М. Лавров // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 3. – С. 21-39.
10. Гранберг А. Учебник «Основы региональной экономики»: о структуре, методологии и содержании / А.Г. Гранберг // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 100-115.
11. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10-16.