

Державне управління: удосконалення та розвиток № 2, 2017
УДК 35.071.6

О. В. Кухленко,

*Доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту, факультет економіки та бізнесу,
Київський національний університет технологій та дизайну*

Р. М. Федоряк,

*Кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту, факультет економіки та бізнесу,
Київський національний університет технологій та дизайну*

С. М. Невмержицька,

*Кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту, факультет економіки та бізнесу,
Київський національний університет технологій та дизайну*

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У МЕЖАХ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

O. Kuhlenko,

*Doctor of Economics, Professor of Management, Faculty of Economics and Business
Kyiv National University of Technology and Design*

R. Fedoryak,

*Ph.D., Associate Professor of Management, Faculty of Economics and Business
Kyiv National University of Technology and Design*

S. Nevmerzhiiska,

Ph.D., Associate Professor of Management, Faculty of Economics and Business Kyiv National University of Technology and Design

PROBLEMS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN THE FRAMEWORK OF REGIONAL POLICY OF UKRAINE

В статті визначаються проблеми та завдання які постають у процесі децентралізації влади в Україні у межах сучасної регіональної політики. Визначено пріоритетність вирішення проблем з корупційною складовою у місцевому самоврядуванні та необхідність узгодження законодавчих актів у межах єдиного системного підходу.

The article defined problems and tasks arising out of the decentralization of power in Ukraine within modern regional policy. Defined priority problems of corruption component of local government and the need to harmonize legislation within a single system approach.

Ключові слова: децентралізація, регіональна політика, децентралізація бюджету.

Keywords: decentralization, regional policy, budget decentralization.

Постановка проблеми. Сучасні умови глобального світового середовища в якому перебуває Україна висуває перед нею цілу низку проблем та завдань, що потребують вирішення у найближчий час. Одним з напрямів державного та регіонального управління є децентралізація влади та формування нового формату балансу відносин між центральними органами управління держави та новоутвореними органами територіального управління. Враховуючи позитивний світовий досвід децентралізованого управління на державному та регіональному рівнях, необхідно відзначити цілий ряд об'єктивних та суб'єктивних проблем, які виникають під час перехідного періоду. Дослідження стану процесу децентралізації в Україні показує, що частина з цих проблем пройшли повз уваги сучасного політикуми та органів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам у сфері децентралізації присвячено наукові дослідження цілого ряду вітчизняних та закордонних вчених: Г.Возняк, І. Луніної [5]; І. Ускова [17]; В. Христенко [2]; В. Авер'янов І. Грицяк А. Ингудіна [4], В. Оутса [9]; Д. Кінга [12]. Та ін.. Однак необхідно зазначити що дана проблематика потребує ще уваги науковців та державних діячів внаслідок значної неврегульованості її в українських реаліях.

Формулювання цілей статті. Основною метою даної статті є аналіз існуючих проблем у процесі децентралізації влади в Україні та пошук шляхів їх вирішення на базі сучасного світового досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Саме явище децентралізації притаманне країнам Європи має суперечливу природу та перебуває на різному рівні у системах державного управління різних держав. Цьому сприяє ціла низка факторів які можна звести до наступних груп: політичні (зміни в підходах до здійснення політики, за яких розширювалася роль місцевих громад та органів місцевого самоуправління), глобальні (зміни в технологіях управління та глобальна інтеграція), економічні (необхідність у зменшенні навантаження з боку державних органів управління та підвищення рівня економічної свободи) [1, 69-75].

В Україні необхідність децентралізації виникла на базі всього комплексу дисциплін та стимулюється в першу чергу політичною кон’юнктурою. В той же час за процес децентралізації вимагає здійснення цілого ряду кроків “згори – донизу” і хоча упродовж останніх років органами законодавчої та виконавчої влади в Україні декларується процес децентралізації, однак детальний аналіз законодавчої та нормативної бази свідчить про велику кількість проблемних питань в цій сфері.

На нашу думку, головною причиною даної ситуації є відсутність єдиного системного підходу до впровадження реформ. Так низка законодавчих актів прийнятих упродовж останніх років не узгоджуються з вже існуючими та між собою. Зокрема аналіз Закону України “Про засади державної регіональної політики” [2] свідчить про реальні обмеження можливості з боку органів місцевого самоврядування впливати на прийняття стратегічних планів розвитку та обмежується лише реалізацією тактичного планування, а також не узгоджується з рядом існуючих законів України, в тому числі у частині організації економічного прогнозування.

На даний час, за умови декларування Конституцією України добровільного об’єднання територіальних громад, процес трансформації органів місцевого самоврядування поступово переходить у примусову форму, що безперечно знижує його реальну, а не номінальну ефективність.

Ще однією перепоною на шляху реальної децентралізації є проблеми пов’язані з бюджетною децентралізацією. До переваг яких можна досягти шляхом децентралізації бюджету можна віднести наступне:

- можливість збереження макроекономічної стабільності регіонів та держави;
- забезпечення певного рівня інвестиційної активності;
- надання певного рівня суспільних послуг та раціональне використання бюджетних коштів;
- наближеність місцевих органів влади до населення та формування ефективних каналів комунікацій;
- посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою (зниження корупції);
- зростання горизонтальної та вертикальної бюджетної конкуренції;
- забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу.

В той же час існує цілий ряд ризиків щодо бюджетної децентралізації адже вона: мінімізує ефективність контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; поглиблює диференціацію у рівнях розвитку регіонів; сприяє росту корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; зумовлює зростання витрат на надання суспільних послуг для невеликих територій у випадку поширення “ефекту масштабу”; сприяє виникненню зовнішніх ефектів: “переливу і переповнення”; при реалізації місцевих соціальних трансфертів можливе виникнення ефекту “гонки на виживання” [3, 253-257].

Однак аналіз законодавства України та в першу чергу Бюджетного кодексу України свідчить про невиконання державою стабілізаційної та розподільчої функції на достатньому рівні, що не дозволяє отримати більшу частину переваг зазначених вище. В той же час помітним є високий рівень зазначених ризиків в умовах української економіки.

“Гонки на виживання” як негативне явище присутнє в у вітчизняному бюджетному процесі і за умови високого рівня централізації та існує висока вірогідність його поглиблення, внаслідок недосконалої та суперечливої законодавчої бази та практики лобіювання інтересів під час затвердження Державного Бюджету України.

Також необхідно зауважити на вже наявну диспропорцію у рівнях розвитку регіонів України, що зумовлено як об’єктивними географічними та соціально-економічними чинниками так і цілим рядом суб’єктивних суспільно-політичних факторів та глобальних загроз.

Найбільш загрозованим явищем у контексті децентралізації бюджетів є високий рівень корупції в Україні. У світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих що є на 2 бали вище ніж минулого року [4], однак з 176 країн присутніх у рейтингу вона посідає 131 місце. Необхідно також зауважити що негативними оцінками Україну нагородили дослідження World Economic Forum Executive Opinion Survey (-1 бал) та Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings (-2 бали) а саме їхні оцінки є орієнтиром для західних інвесторів для прийняття рішення щодо інвестиційної привабливості країни. При цьому покращення ситуації щодо корупції з боку службовців відбулось, згідно з цим дослідженням лише на 14%.

Особливу увагу питанню корупційної складової у діяльності органів місцевого самоврядування та при децентралізації необхідно приділяти й з огляду на те що світовий досвід свідчить про недоцільність децентралізації бюджету за умови високого рівня корупції.

В той же час процес децентралізації в Україні в першу чергу передбачає адміністративно-територіальну реформу, що є за думкою цілого ряду науковців та експертів є суперечливим кроком. Як зазначає І. Коліушко, “Сьогодні маємо приблизно 11,5 тисячі суб’єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних і міських рад. Понад 10 тисяч – це сільради. Більшість з них – населені пункти з кількістю населення, меншою за 3000. Тобто про жодну передачу повноважень говорити недоцільно. Там немає кому брати ці повноваження: нема ні кадрів, ні фінансів – та й нема потреби” [5]

Також на даний час неузгодженості присутні не лише між різними законодавчими документами але й у межах одного документу. Так у Бюджетному Кодексі України частина витрат визначена як прерогатива місцевих органів, однак механізм фінансування даних видатків або відсутній або нечітко прописаний. Наприклад витрати пов’язані з фінансуванням освіти різних рівнів покладені на рівень обласних та місцевих бюджетів, однак при цьому субвенції передбачено у Бюджетному Кодексі лише на дошкільну освіту та загальноосвітні школи, питання ж фінансування спеціалізованих навчальних закладів лягає на бюджет району чи області. Питання фінансування вищих освітніх закладів лишається не до кінця вирішеним, оскільки з одного боку їх фінансування прямо не прописано, а з іншого питання фінансування ВНЗ через міністерство освіти і науки України також має ряд суперечностей з позиції сучасного законодавства.

Відсутність єдиного системного підходу на базі єдиної державної стратегії щодот реалізації децентралізації створило в українських реаліях ситуацію, що дозволяє окремим науковцям стверджувати про процес централізації влади в Україні. Про це свідчить М. Баймуратов у своїй праці [6], так він зазначає ” В умовах реформування локальної демократії перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування й на організаційному, й на нормативному рівнях, а саме: розв’язання проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний чинник); розв’язання проблеми обмеженості ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний чинник); ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозованої зношеності теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний чинник); необхідність здійснення «компетенційної революції», що зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетенційних суперечок між названими суб’єктами різного рівня (компетенційний чинник); подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їхньої корпоративізації, закритості й непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у стосунках із населенням (комунікаційно-суб’єктивний чинник); подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий чинник); подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору в місцевому розвитку (чинник нерозвиненості інфраструктури територіальної громади)” [6, 155-167]

В той же час українськими науковцями достатньо ґрунтовно вивчено світовий досвід та сформовано рекомендації щодо подолання усіх зазначених проблем на базі системного підходу. Так питання вирішення частини проблем пов’язаних з ресурсним чинником вирішує у своїй праці А.О. Касич, зокрема у статті “Ресурсне забезпечення модернізаційних процесів в Україні: регіональний аспект” [7] розроблено методику аналізу ресурсного забезпечення процесів модернізації що в майбутньому дозволить розробити сценарії активізації модернізаційних процесів окремих регіонів в умовах різного рівня ресурсного забезпечення.

Питанню протидії корупції також присвячено велику кількість праць вітчизняних дослідників у сфері економіки та юриспруденції.

Найбільшою ж проблемою сучасної децентралізації в Україні є напевно небажання використовувати пропоновані вітчизняними науковцями механізми вирішення проблем та намаганням вирішувати проблеми у короткостроковій перспективі.

Висновки.

Таким чином у результаті дослідження сформульовано цілий ряд нагальних проблем, що потребують свого вирішення на даний момент. Перспективним напрямом є вирішення проблем децентралізації шляхом впровадження єдиного системного підходу на базі узгодження законодавчої бази та подолання корупційних явищ. Необхідною передумовою децентралізації є реалізація єдиної державної стратегії.

Література.

1. В. В. Сухенко Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України / В. В. Сухенко / Вісник НАДУ при Президенті України (Серія “Державне управління”) - 3’2016
2. Закон України Про засади державної регіональної політики (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90).
3. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти/ Возняк Г. В. / Проблеми економіки № 2, 2015
4. Безкарність та недієвість правосуддя тримають Україну на корупційному дні / Transparency International Україна [Електронне видання] режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/>
5. Коліушко І. Страх втратити владу і страх її взяти [Електронний ресурс] / І. Коліушко. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/5734> <<http://pravo.org.ua/ua/news/5734>>
6. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні/М. О. Баймуратов // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. -Київ:[б. в.], 2015.-С.155-167
7. Касич А. О. Ресурсне забезпечення модернізаційних процесів в Україні: регіональний аспект / А. О. Касич // Бізнес Інформ. - 2016. - № 2. - С. 138-143.
8. Шевчук Б. Децентралізація // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне рядкування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 167–169.
9. Волман Х. Деволуція и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива [Электронный ресурс] / Х. Волман. – Режим доступа : <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html>

References.

1. V. V. Sukhenko (2016) Experience of power decentralization in Sweden: lessons for Ukraine bulletin of the NAPA under the president of Ukraine (series “public administration”), vol. 3 p 69-75
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), the Law of Ukraine “Pro zasady derzhavnoi rehional'noi polityky” Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), vol. 13, 2015.
3. Voznyak H. V. (2015) The Benefits and Risks of the Budget Decentralization: Theoretical and Methodological Aspects, Problems of Economics vol 2
4. Bezkarist' ta nediieve pravosuddia trymaiut' Ukrainu na koruptsiinomu dni / Transparency International Ukraina [online] available to : <http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/>
5. Tsentr polityko-pravovykh reform (2015) “The fear of losing power and fear it take”, available at: <http://pravo.org.ua/ua/news/5734>- (Accessed 12 March 2016)
6. Mykhailo BAIMURATOV Decentralization and competency of local self-government in Ukraine Віче 12/2015 www.viche.info <<http://www.viche.info>>
7. Kasych A. O. 2016 Source of modernization processes in Ukraine: regional aspect Biznes Inform. vol 2 - 2016.
8. Shevchuk, B. (2011), Detsentralizatsiia // Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: Vols. 1-8 [Decentralized governance // Encyclopedia of Public Administration], LRDU NADU, Lviv, Ukraine.
9. Dialogs (2016) “Devolution and decentralization of power in Europe – a comparative perspective”, available at: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html> (Accessed 3 March 2016).

Стаття надійшла до редакції 20.02.2017 р.