

Частина III

Трибуна Молодого Вченого

УДК 338.24(1-21-3)

П. П. Білик*

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Реформування економічних стосунків в Україні, а також зміни, що відбуваються у сфері управління економікою, вимагають здійснення гнучкої та ефективної регіональної політики. Регіональна політика (або політика регіонального розвитку, як її називають у країнах Європи) — це сукупність організаційно-правових та економічних заходів щодо поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, що мають на меті рівноцінний та рівномірний розвиток усіх регіонів держави. Регіональна політика є основою для визначення побудови стосунків між рівнями влади по вертикалі, а також по горизонталі з виходом на міжнародний рівень, вступом до міжнародного поділу праці та міжнародних економічних зв'язків. А це, в свою чергу, становить підґрунтя для процвітання регіонів країни та держави взагалі, бо сильні регіони визначають силу держави.

У країнах Європи політику регіонального розвитку головним чином розуміють як основу для вимірювання меж втручання держави у регіональні справи або як механізм, який визначає умови та процедуру, за яких держава залучається до вирішення регіональних справ. Таке розуміння внутрішнього змісту регіональної політики можемо прийняти і ми. Регіональна політика України постала перед проблемою вибору або централізованого управління регіональним розвитком, або делегування більшості функцій з управління соціальним та економічним розвитком регіонів місцевому самоврядуванню. Регіональна політика України повинна розглядатися у безпосередньому зв'язку з процесом реформування державного управління і має базуватися на принципі локалізації управління, тобто на тенденції переміщення компетенції з вирішення місцевих проблем соціально-економічного розвитку на

* Аспірант кафедри адміністративного й підприємницького права економіко-правового ф-ту ОНУ ім. І. І. Мечникова.

регіональний рівень, на рівень органів місцевого самоврядування. Саме у положеннях регіональної політики мають бути зосереджені основні питання централізації та децентралізації управління регіональним розвитком. Серед цих питань необхідно визначити межі втручання державної влади у вирішення місцевих справ або ж межі самостійності регіональної влади щодо вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіону, а також систему правових джерел власного місцевого локального нормотворення, що будуть регулювати управління регіональним розвитком. Отже, регіональна політика України, що переживає своє становлення, має бути розроблена та впроваджуватися у практику таким чином, аби сприяти процесу децентралізації, наданню більшості повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіону органам місцевого самоврядування та створювати усі умови для участі основного носія місцевих інтересів — територіальної громади у плануванні, оцінюванні та здійсненні заходів, спрямованих на покращення соціально-економічного стану в регіоні. Децентралізація — це категорія прямо протилежна централізації і означає, на нашу думку, зосередження компетенції з більшості питань економічного та соціального розвитку, а також права локального нормотворення на місцевому рівні. Саме місцева влада, що, безумовно, є представником інтересів територіальної громади, достеменно знає, які питання вимагають негайного ізолюваного вирішення, які проекти можуть бути реалізовані самостійно, а які лише за системного, комплексного підходу; знає, які ресурси регіону у яких межах можуть бути застосовані для реалізації проектів тощо.

Децентралізація у сучасних умовах може поставати у вигляді надання більшого кола повноважень органам місцевого самоврядування, у наданні місцевим радам права локального нормотворення (права видавати обов'язкові для виконання постанови, накази, приймати статuti, хартії, програми розвитку тощо), розпоряджатися своїм майном, брати участь у кредитних угодах, самостійно управляти місцевими фінансами. Про децентралізацію управління регіоном можемо говорити тоді, коли місцевим органам влади законодавчо надано право на певні доходи у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків та зборів та інших обов'язкових відрахувань або у вигляді податків та зборів, що повністю надходять до місцевих бюджетів. Лише за таких умов органи місцевого самоврядування зможуть бути самостійними у плануванні витрат своїх бюджетів та нести відповідальність (проспективну та ретроспективну) за їх виконання.

Загальновизнаною є теза про необхідність та позитивність

децентралізації управління. Проте, коли справа доходить до практичної реалізації спрацьовує психологія централізму, наприклад, при вирішенні питань управління комунальною власністю та запровадження системи місцевих податків та зборів, складання та виконання місцевих бюджетів тощо. Тому необхідним є прискорення прийняття нормативних актів локального характеру (програм, статутів, хартії), що сприяли б затвердженню засад певної самостійності (як організаційної, так і правової) місцевого самоврядування. Про правову самостійність можемо говорити лише умовно, тому що акти, що видають місцеві органи влади, носять локальний характер, а локальні правові акти — це нижча ланка у системі загальнодержавного законодавства. Отже, такі акти видаються лише на основі та на виконання законів держави — актів вищого юридичного значення. Самостійність тут означає можливість локально-нормативного вирішення якомога більшої кількості питань соціально-економічного розвитку регіону. Звичайно, у регіоні мають одночасно діяти загальнодержавне законодавство та низка локальних (місцевих) нормативних актів, що конкретизують положення загальнодержавного законодавства стосовно місцевих проблем.

За спостереженнями науковців, збоку центральної влади вже здійснюються деякі кроки у напрямку прискорення децентралізації управлінських повноважень. Так, 28.10.98 р. Кабінетом Міністрів України було видано Постанову № 1703 “Про Концепцію розподілу між центральними та місцевими органами виконавчої влади повноважень з управління об'єктами державної власності та заходи щодо її реалізації”. Зазначений документ окреслює повноваження таких органів виконавчої влади, як Фонд державного майна України, Національне агентство з управління державними корпоративними правами, центральний орган виконавчої влади. Найважливішим є те, що Концепція у п. 4 обумовлює повноваження місцевого органу виконавчої влади з управління об'єктами державної власності. Зокрема, Концепцією розширене коло повноважень місцевого органу виконавчої влади з управління державними підприємствами, переданими в його управління, державними частками, паями в майні акціонерних товариств, переданих в його управління, а також з укладання і припинення контрактів з господарськими керівниками тощо. На жаль, до цього часу перебуває у роботі законопроект “Про концепцію державної регіональної економічної політики”. Час вимагає прийняття та введення в дію такого закону, адже в ньому будуть сконцентровані межі самостійності повноважень регіональної

влади з управління економікою регіону та питання відповідальності місцевої влади. Звичайно, держава має проводити свою власну волю в соціально-економічному розвитку кожного регіону з метою задоволення загальнодержавних інтересів, але й регіональній владі повинне бути наданим право здійснювати свою власну соціальну та економічну політику з метою виконання загальнодержавного законодавства для вирішення місцевих завдань. До цих питань слід ставитись край обережно, тому що і жорстко централізоване управління, і повна його децентралізація можуть привести до негативних наслідків. За умови централізації увага концентрується на задоволенні загальнодержавних інтересів, а регіональні проблеми залишаються не вирішеними і не задоволеними залишаються інтереси місцевої громади. З другого боку, повна децентралізація може привести до появи негативних відцентрованих федералістських тенденцій, що не сприятиме становленню України як унітарної держави. Децентралізації вимагає лише управління соціально-економічним розвитком регіону за допомогою розширення сфери локально-правового нормотворення. При визначенні пріоритетів та напрямків регіональної політики, що переживає своє становлення, слід брати до уваги вищезазначені питання. Чому ж віддати перевагу або в якій мірі повинні бути узгоджені централізація з децентралізацією? На практиці поєднання цих двох сторін одного явища (управління) може бути різноманітним. Оптимальним є, на наш погляд, гармонійне поєднання обох засад, за якого вони доповнюють одна одну, та коли одна сторона дає змогу реалізуватися іншій. За таких умов все управління становить струнку узгоджену систему. Держава має свої інтереси у кожному регіоні, оскільки вони є складовими держави, тому вона може проводити свою волю. А самоврядування повинне підкорятися центру в усьому, що стосується загальнодержавних вимог з метою задоволення загальнодержавних інтересів. Адже велика кількість загальнодержавних інтересів одночасно є і місцевими. А державна влада мусить зробити крок назустріч місцевій владі та передати у відання місцевого самоврядування якомога більше функцій з управління соціально-економічним розвитком регіону. Передачі функцій з управління повинне передувати законодавче закріплення розмежування сфер інтересів держави та регіонів.

Доречним буде зауваження, що ми можемо вести мову про децентралізацію управління лише деякими галузями життя регіону, лише тими сторонами, які концентрують у собі виключно місцеві інтереси і які можуть підлягати управлінню тільки з боку місцевої влади.

Так, наприклад, не можливо децентралізувати управління

внутрішніми справами, яке вимагає вертикального підпорядкування з чітко визначеною ієрархією управління, або управління безпекою, управління освітою тощо. А от управління місцевими фінансами, навіпаки, не тільки підлягає децентралізації, а й вимагає її для одержання кращих результатів. Так, складання місцевого бюджету, на нашу думку, не можливе без участі органів місцевого самоврядування. На жаль, сьогодні бюджетні функції місцевих рад обмежені лише затвердженням бюджету. Реально ради не мають ніяких заходів впливу на формування бюджету. Наповнювати його і дійсно контролювати вони не спроможні: податкові та ревізійні органи виведені з підпорядкування місцевим радам. Ради не можуть проконтролювати дотримання бюджету, тому що не мають впливу через силові структури на його виконання. Згідно з Законом України "Про місцеві державні адміністрації" (ст. 18) місцеві органи виконавчої влади складають і подають на затвердження ради проект відповідного бюджету і забезпечують його виконання, звітують перед радою про його виконання. На нашу думку, функції пов'язані з місцевими фінансами, мають бути зосереджені у компетенції місцевих рад як представників інтересів територіальної громади. Крім цього, важливим є вирішення питання про розподіл податків та зборів між центром і регіонами. Розподілу сьогодні підлягають не податки, а лише їх частини. Тому необхідно закріпити за місцевими бюджетами ті податки, які майже на 100 відсотків мають надходити до місцевого бюджету. Це місцеві податки та збори, а також інші обов'язкові платежі, наприклад податок на землю, на нерухомість, комунальні податки, транспортні збори, готельні збори тощо. А за державним бюджетом слід закріпити загальнодержавні податки. Таким чином можуть бути узгоджені фінансові інтереси центру та регіонів і може бути гарантована фінансова стабільність місцевого самоврядування. Отже, ми доходимо висновку, що децентралізації управління вимагають не усі сфери життєдіяльності регіону, а лише управління його соціально-економічним розвитком. Тому з боку держави, а саме з боку Верховної Ради України очікується прийняття Концепції державної регіональної економічної політики. Завдяки такому нормативному акту буде забезпечене правове поле для цілеспрямованого проведення урядом України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування комплексу заходів щодо практичного регулювання соціального та економічного розвитку регіонів України. Крім того, аналіз законодавства про місцеві органи влади свідчить про недосконалість деяких його положень, що ускладнює становлення місцевого самоврядування — суб'єкта, який має

виконувати більшість функцій з управління за умови його децентралізації. Тому зауважимо, що незважаючи на новітність, Закон України “Про місцеві державні адміністрації” потребує внесення деяких змін щодо розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Слід залишити незмінними положення закону про виключну компетенцію адміністрацій. Але закон містить також широке коло суміжних функцій, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають повноваження в одній галузі але стосовно різних предметів відання. Так, органи дублюють роботу один одного і втручаються в справи один одного. Це, в свою чергу, не сприяє становленню стрункої, чітко спрацьованої законодавчо системи управління. Чіткості в роботі вимагає управління взагалі, а для його децентралізації необхідно забезпечити чітку, без компетенційних суперечок, без дублювання одних і тих самих функцій різними місцевими органами влади, роботу суб’єктів управління.

Література

1. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Урядовий кур’єр. — 1999. — 15 трав.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про концепцію розподілу між центральними і місцевими органами виконавчої влади повноважень з управління об’єктами державної власності та заходи щодо її реалізації” // Урядовий кур’єр. — 1999. — 5 листоп.
3. **Абрамов В., Пила В.** Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів // Економіка України. — 1998. — № 9. — С. 32-39.
4. **Гудак В.** Моделей багато, а обирати вам! Розвиток територіальних громад і регіонів у Центральній та Східній Європі і роль інституту Схід—Захід // Людина і влада. — 1999. — № 2—3. — С. 92-95.
5. **Максименко С.** Щоб і в центрі, і в провінції жилося добре. Це покликана здійснити державна регіональна політика // Людина і влада. — 1999. — № 6—7. — С. 97-99.
6. **Нікітін В.** Правове забезпечення розвитку міст — труднощі і проблеми // Український правовий часопис. — 1988. — №3. — С. 46-48.
7. **Пахомов І.** Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. — 1997. — № 12. — С. 18-19.
8. **Сало І., Епіфанов А.** Регіональна економіка. — К., 1999. — 343 с.