

УДК 631.11

НАЙВАЖЛИВІШІ ПЕРЕДУМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Щурик М.В., д.е.н., професор

Івано-Франківський університет права ім. Короля Данила Галицького

Розглянуто нинішній стан участі регіонів в економічному відтворювальному процесі. Розкрито причини, що гальмують процес децентралізації. Запропоновано передумови розширення прав і повноважень регіонів у розв'язанні економічних, екологічних, соціальних та інших важливих завдань.

The article examine present state of regions participation in economic reproductive process. The author reveals the reasons that hinder decentralization process. He offers some preconditions for widening regions' rights and responsibilities while solving economic, social and other important tasks.

Постановка проблеми. Запровадження ринковоорієнтованої моделі потребує перенесення центру розв'язання соціально-економічних проблем у регіони. Разом з тим, нині в регіонах не створено адекватних умов, які б забезпечували підвищення їх участі у відтворювальному процесі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідність підвищення участі регіонів у розв'язанні проблем суспільного відтворення нині продовжує активно досліджуватися багатьма відомими вітчизняними та зарубіжними вченими, практиками, провідними структурами тощо. Причому напрями досліджень є надзвичайно різновекторними і охоплюють проблеми, пов'язані із розв'язанням економічних, екологічних, соціальних, національних, культурних та інших складових суспільного відтворення. Окремі вчені пропонують забезпечувати розв'язання економічних проблем завдяки підвищенню конкурентоспроможності країни через запровадження інноваційного продукту в межах регіонів. При цьому наголошується, що регіональна політика в Україні буде ефективною лише тоді, коли регіони визнають пріоритет національних інтересів, а держава створить сприятливі умови для реалізації місцевих інтересів силами регіонів [5, с. 8].

Підвищення ролі регіонів в умовах запровадження ринкової моделі відтворення значною мірою залежить від рівня їх економічного розвитку. Аналіз засвідчує, що в Україні майже половина регіонів згідно з критеріями, прийнятими в країнах ЄС, нині слід віднести до категорії слаборозвинутих. Відомо, що межа депресивності в країнах ЄС встановлюється на рівні 75 % від середнього по країні значення цих показників [1, с. 9, 16].

Таким чином, децентралізація економіки потребує запровадження заходів, які б сприяли виведенню окремих регіонів із категорії депресивних, що, в свою чергу, забезпечить ефективне розв'язання завдань відповідно до загальнодержавних інтересів.

Одним із напрямків децентралізації, який нині достатньо широко досліджується в Україні, стоїть потреба проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, про що наголошують А. Кузьменко [3, с. 234] та М. Максимчук [4, с. 217]. Треба сказати, що наукові дослідження децентралізації економіки вирізняються значною динамічністю і постійно доповнюються. Результатом таких досліджень є прийняття відповідними інституційними структурами адекватних рішень, що засвідчує актуальність та значущість регіонів у процесі економічних перетворень.

Постановка завдання. Обґрунтувати, що в нинішніх умовах децентралізація, шляхом передачі значної частини повноважень центром регіонам для потреб розв'язання економічних, екологічних та соціальних проблем є завчасною і потребує створення насамперед певних передумов. Нині регіони не готові до виконання окремих завдань відтворювального процесу, які може делегувати їм центр.

Результати дослідження. Підвищення економічної ефективності господарювання, розв'язання екологічних, соціальних, національних та інших важливих завдань відтворювального процесу в Україні значною мірою залежить від участі в цьому процесі регіонів. Саме регіон є нині тією ланкою, завдяки якій можливим стане успішний розвиток усього народногосподарського комплексу країни в умовах формування ринкової економіки. Забезпечення домінуючої ролі регіону потребує проведення певних заходів, які стосуються центральних та місцевих органів влади, оскільки нинішні повноваження та функції регіональних управлінських структур дещо у видозміненому вигляді були сформовані та запозичені від командно-адміністративної системи. Мова йде насамперед про склад та структуру органів влади (до речі, вона нині є громіздкою та неефективною), адміністративно-територіальний устрій, характер взаємозв'язку між центральними та місцевими органами влади. Безперечно, що в умовах проголошення децентралізації економіки вони потребують проведення адекватних трансформаційних заходів. Це стосується в першу чергу адміністративно-територіальних змін, оскільки нинішній територіа-

льний устрій областей, регіонів був започаткований та сформований в основному після завершення Другої світової війни. Особливо характерним в цьому відношенні є адміністративно-територіальний поділ Карпатського макрорегіону, до складу якого входять Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська та Чернівецька області. Нинішній устрій тут в основному був сформований в 40-50-х роках минулого століття. Зазначимо, що він не є оптимальним, оскільки не в змозі забезпечити належне розв'язання економічних, екологічних, соціальних та інших важливих завдань відтворення. Неврегульованими вважаються також територіальні розміри і межі областей, оскільки три області з чотирьох в сумі приблизно дорівнюють Одеській, Чернігівській або Дніпропетровській області України. Крім цього, якщо прийняти в розрахунок критерії, прийняті в Європейському Союзі, за якими регіон визначається слабборозвинутим (значення його показників є меншими 75 % середнього у країні рівня), то три з чотирьох відносяться до категорії депресивних (табл. 1).

Таблиця 1

**Диференціація капітальних інвестицій на одну особу населення
в Карпатському макрорегіоні [2, с. 12]**

| Регіон | Капітальні інвестиції на одну особу населення (грн) | % до середнього в Україні значення |
|-------------------|---|---------------------------------------|
| Україна | 972,10 | 100 |
| Закарпатська | 639,74 | 65,81 |
| Івано-Франківська | 677,80 | 69,73 |
| Львівська | 972,80 | 100,07 |
| Чернівецька | 550,63 | 56,64 |

Треба зазначити, що й інші критерії депресивності є властивими для досліджуваного макрорегіону. Саме тому нині виникла потреба нового територіального поділу. Однією з важливих передумов його проведення, на нашу думку, є прийняття до уваги історичних особливостей формування областей макрорегіону. Вони полягають насамперед у спільності історичного минулого, природнокліматичних умов, наявності гірських територій, менталітету тощо. Разом з тим, приведені особливості не можуть стати причиною, яка би суперечила потребі формування нового адміністративно-територіального устрою. При цьому заслуговує на увагу досвід проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі, як однієї з передумов вступу її до країн ЄС. Існуючі воєводства були досить малими та слабкими для того, щоб органічно увійти в процеси глобалізації та інтеграції. В зв'язку з цим був прийнятий Закон, згідно з яким воєводствам були делеговані значні повноваження в галузі ведення зовнішньоекономічної та політичної діяльності, а саме – зменшення кількості та їх укрупнення було здійснено для того, щоб вони могли бути конкурентоспроможними щодо регіонів Європи [3, с. 234].

Таким чином, однією з найважливіших передумов децентралізації економіки, що сприятиме посиленню домінуючої ролі регіонів у відтворювальному економічному процесі є потреба проведення нового, науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою. Ефективність результатів пропонуваного перетворення буде більш ніж очевидною. По-перше, зможуть бути задіяні якісно нові підходи до розв'язання економічних, екологічних, соціальних завдань; по-друге, будуть створені умови запровадження якісно нового планування; по-третє, буде досягнута значна економія фінансових ресурсів внаслідок ліквідації великої частини надбудованих структур в окремих адміністративно-територіальних утвореннях; по-четверте, зростуть можливості переведення досліджуваних областей із категорії дотаційних (депресивних) в категорію самодостатніх. Існують і інші переваги, що одержать розвиток в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи. Взагалі, на нашу думку, потреба формування нового адміністративно-територіального устрою назріла в усій Україні давно, оскільки 10 областей нині відносяться до категорії депресивних. Мова йде не лише про їх укрупнення шляхом об'єднання, але й розукрупнення, оскільки не всі великі області нині функціонують ефективно.

Наступною важливою передумовою децентралізації є підготовка кадрів регіонального рівня. Для проведення адміністративно-територіальної реформи потрібно насамперед забезпечити підготовку кадрів, які б уміли виконувати управлінські функції відповідно до нових умов та адміністративно-територіального устрою. Зазначене стосується також підвищення управлінських здібностей працівників, зрілості місцевих органів влади під контролем центрального уряду. Світовий досвід показує, що в слабборозвинутих державах радикальна децентралізація призвела до посилення ваги місцевих еліт, падіння ефективності управління та зростання корупції [2, с. 9]. Саме кадри, а не хто інший, зможуть за-

безпечити належне розв'язання економічних, екологічних, соціальних та інших важливих завдань. Механічне проведення адміністративно-територіального реформування без підготовки належних кадрів може спрацювати навпаки, негативно.

Децентралізація, спрямована на посилення домінуючої ролі регіонів у суспільному відтворювальному процесі призведе не лише до нових територіальних утворень, а й спричинить значні зміни, руйнування та появу якісно нових стосунків між центром і регіонами, областями та провінцією. Треба зазначити, що децентралізація призведе також до радикальних змін бюджетної та фіскальної системи, зростання та появи якісно нових функцій та повноважень. Особливо важливим при цьому є чітка регламентація повноважень щодо формування місцевих бюджетів, їх наповнюваності та видатків, виходячи з реальних потреб того чи іншого міста, району, села тощо. Саме це питання, на нашу думку, нині є найбільш суттєвим та актуальним, оскільки розширення повноважень регіонів та їх структурних підрозділів можна реалізувати завдяки адекватності фінансового забезпечення. Використання нинішніх критеріїв формування та розподілу місцевих бюджетів не дозволяє це зробити, оскільки більшість грошових надходжень спрямовується до державного бюджету і там акумулюються. Надходження коштів до місцевих бюджетів формується у зворотному напрямку. Саме тому, на наше переконання, на зріла потреба запровадити якісно новий механізм формування та розподілу бюджетних коштів, який би радикально відрізнявся від існуючого. Мова йде про формування бюджетних видатків не зверху донизу, а навпаки, тобто потреба в фінансуванні визначалась та забезпечувалась на місцевому рівні. Інакше кажучи місцевий орган самоврядування виходячи із потреб фінансування в першу чергу залишає в себе кошти для розв'язання власних потреб. Після цього залишки бюджетних надходжень направляються до Державного бюджету. Звичайно такий підхід до формування та використання бюджетних коштів потребує запровадження постійного моніторингу з метою забезпечення прозорості, контролю, підзвітності тощо. У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід проведення адміністративної реформи в Польщі. На адміністрацію воєводств покладено відповідальність за систему вищої освіти, охорону здоров'я, мережу доріг. Зазначимо, що регулювання цими структурами має адекватне фінансове забезпечення. Крім того, значно зросла оплата праці працівників місцевих органів самоврядування, що привело до посилення відповідальності, дисципліни, зменшення зловживань тощо.

Важливою передумовою децентралізації завдяки проведенню територіальної та адміністративної реформи є участь та зацікавленість у її проведенні сільських громад, місцевого населення. Без такої допомоги та участі населення децентралізація не забезпечить умов належного розв'язання економічних, екологічних, соціальних, національних та інших суспільно важливих завдань у межах регіонів.

Розв'язання завдань економічного спрямування має бути спрямоване, в першу чергу, на забезпечення самодостатності регіонів і їх структурних підрозділів, яке може бути реалізовано завдяки становленню та розвитку виробничої сфери, сфери надання послуг та виконаних робіт, які б забезпечили не лише значний поштовх у піднесенні економіки, а й сприяли зростанню конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках. Карпатський макрорегіон є транскордонним і на відміну від інших має значно більше можливостей налагодити стабільні і взаємовигідні зовнішньоекономічні зв'язки з сусідніми країнами. Знову ж таки, посиляючись на досвід Польщі відповідно до положень Закону воєводствам були делеговані значні повноваження у галузі ведення зовнішньоекономічної й політичної діяльності, а саме – зменшення їх кількості та укрупнення було здійснено для того, щоб вони могли бути конкурентоспроможними по відношенню до регіонів Європи [3, с. 234].

Децентралізація економіки шляхом делегування та розширення участі регіонів має бути спрямована на забезпечення розв'язання завдань соціального пакету. Мова йде, в першу чергу, про зростання добробуту населення, збільшення кількості робочих місць, зростання доходів, поліпшення пенсійного та медичного обслуговування, запровадження європейських стандартів обслуговування тощо. Саме такі критерії найбільш доцільно використовувати в процесі оцінки децентралізації. Безперечно, що пакет соціальних завдань можна буде забезпечити лише завдяки радикальному нарощуванню обсягу та підвищенню ефективності економічної діяльності.

Передумовою зростання ролі регіонів в процесі децентралізації економіки являється також розширення повноважень та участі їх у розв'язанні проблем поліпшення екології. Відомо, що Карпатський макрорегіон має особливості, які значно відрізняються і впливають на формування екології. Насамперед це стосується гірської території, лісів, водних ресурсів тощо. Відтворення, поліпшення їх потребує спільної координації зусиль, які би сприяли дотриманню екологічної достатності. Інакше кажучи децентралізація в Карпатському макрорегіоні має забезпечити можливість координації місцевими органами спільних зусиль, які би унеможливили екологічні катаклізми, поліпшували стан навколишнього середовища.

Висновки. Оцінюючи стан та передумови децентралізації економіки в Карпатському макрорегіоні слід зазначити, що нині постійне розширення повноважень та прав регіонів не є виправданими, оскільки місцеві органи влади не готові до самостійного розв'язання багатьох економічних, екологічних, соціальних та інших важливих завдань розвитку. Саме тому на даному етапі економічного відтворення більш доцільним є збереження сформованих взаємовідносин центру та місцевих органів влади, оскільки регіонам потрібен не фіскальний федералізм. Одночасно під контролем уряду слід приступити до створення передумов децентралізації економіки.

В першу чергу, необхідно провести адміністративно-територіальну реформу. Мова йде про потребу зміни територіальних меж областей шляхом їх укрупнення, а також про проведення адміністративної реформи. Проведення територіальної та адміністративної реформ у досліджуваному макрорегіоні дозволить використати комплексний підхід до розв'язання економічних, екологічних та соціальних завдань. Надання пріоритетності та розширення повноважень регіонам можна забезпечити завдяки розв'язанню певних передумов. Щодо зміни та розширення територіальних меж, то їх слід провести поетапно: I етап – перегляд територіальних меж областей; II етап – районів; III етап – населених пунктів (міст, селищ, сіл). Успішне проведення адміністративно-територіальної реформи в досліджуваному макрорегіоні значною мірою залежить від запровадження радикальних змін щодо організації формування та використання коштів місцевих бюджетів. Його слід організувати по-новому – знизу догори. Таким чином, місцеві органи зможуть в повній мірі забезпечити фінансування делегованих їм центром функцій і повноважень.

Децентралізація потребує також попередньої організації та підготовки кадрів, які б високопрофесійно та добросовісно виконували покладені на них функції та обов'язки. Успішність децентралізації значною мірою залежить також від участі у ній громадськості, населення, яке, в свою чергу, реалізується завдяки поліпшенню соціального пакету завдань. В кінцевому рахунку розв'язання зазначених передумов забезпечить поліпшення економічного розвитку, позбавить області макрорегіону статусу депресивних, дасть можливість застосувати комплексний підхід до розв'язання усіх складових відтворювального процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Беленький П.Ю., Другов О.О. Теоретико-методологічні засади регіонального розвитку економіки України // *Регіональна економіка*. – 2007. – № 4. – С. 7–17.
2. Долішній М, Шевчук Л. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України // *Економіка України*. – 2006. – № 12. – С. 4–11.
3. Кузьменко А.О. Адміністративна реформа як одна з передумов адаптації Польщі до вступу до Європейського Союзу // *Регіональна економіка*. – 2007. – № 4. – С. 233–237.
4. Максимчук М.В. Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального розвитку та його адаптація в Україні // *Регіональна економіка*. – 2007. – № 4. – С. 213–220.
5. Оскольський В. Про перспективи становлення конкурентоспроможності регіональної економіки // *Економіка України*. – 2007. – №12. – С. 4–11.