

А. В. Ковалевська,

к. е. н., доцент, Харківська національна академія міського господарства

Р. В. Петрова,

к. е. н., доцент, Харківський національний університет радіоелектроніки

ТРАНСФОРМАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ НА ЗАСАДАХ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначено зміст трансформаційних перетворень вітчизняної економічної системи, показано необхідність удосконалення всієї управлінської вертикалі, обґрунтовано доцільність та необхідність активізації процесів децентралізації, досліджено основні форми реалізації децентралізації.

ВСТУП

Сучасний розвиток української держави характеризується складними трансформаційними перетвореннями, які торкаються багатьох сфер суспільного життя, в тому числі й економічної системи. Уряд намагається використовувати різноманітні концепції і конкретні заходи щодо реалізації соціально-економічних цілей. Такі перетворення є надзвичайно складними і передбачають докорінну зміну формальних і неформальних інститутів. Навіть нещодавно новостворені державні інститути і форми господарювання в період трансформаційних перетворень змінюються і пристосовуються до нових вимог світового господарства. В той же час спостерігається наявність інститутів різних і несумісних між собою економічних систем, які неузгоджені в своїх цілях і завданнях, інструментах і методах, погано взаємодіють між собою суттєво знижуючи ефективність функціонування економічної системи в цілому і її складових елементів. Отже, трансформація системи управління економічною системою України вимагає обґрунтованого наукового підходу, який зформує оптимальну модель стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави на основі узгодження інтересів суб'єктів всіх рівнів соціально-економічної системи. Побудова такої моделі неможлива без проведення децентралізації державних функцій і повноважень.

З огляду на зазначене вище дослідження процесів трансформації та децентралізації є актуальним та потребує ґрунтовного аналізу.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Фахівці відзначають певну кількість особливостей трансформаційної еволюції, серед яких велика узгодженість національних процесів від світового оточення [1]. Отже, вбачається за неможливе ігнорування досягненнями провідних держав у сфері формування системи управління економічними перетвореннями, трансформаціями та розвитком.

Як відзначено в роботі [5] лежить "в основі значних змін більшості країн, принцип децентралізації для забезпечення максимально ефективного управління, потреб і захисту інтересів локальних громад".

Процес трансформації системи державного управління України вимагає наукового підходу до державного, регіонального і місцевого управління, який дозволить у найбільш повному обсязі врахувати в конкретних рішеннях різноманітні інтереси різних суб'єктів, досягти балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів, територіальних громад, малих міських поселень, підприємців, науковців та кожної окремої особи.

Дослідженню процесів трансформації та специфіки трансформаційних перетворень в Україні присвятили роботи Г.Я. Аніловська, В.І. Кушлін, Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, Л.М. Гаєвська, Н.Г. Чумаченко, І.Ф. Комарницький та ін. Дослідженню аспектів децентралізації державного управління присвячено роботи таких провідних науковців, як В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Литвина, В.Я. Малиновського, Н.Р. Ниж-

ник, О.Ю. Оболенського тощо. Однак наявність великої кількості праць не свідчить про вирішення проблеми щодо розробки ефективної працездатної системи управління економічною системою. Саме така система має сприяти перебудові суспільства з метою досягнення стійкого розвитку, має базуватися на загальнодержавній стратегії, має привести до взаємовигідної співпраці всіх рівнів управління.

Метою даної роботи є теоретичне дослідження трансформаційних процесів української економічної системи на засадах реалізації процесу децентралізації і використання її основних форм. Вбачається неможливим провести розбудову економічної системи держави за умов відсутності трансформаційних процесів, які охоплюють всі рівні соціальної вертикалі: загальнонаціональні, регіональні, локальні, групові, індивідуальні. Децентралізація має сприяти підвищенню ступеня узгодженості інтересів "владного центру, регіональних еліт, місцевих спільнот, окремих організацій і громадян" [3], підвищити ефективність прогнозування і контролю трансформаційних процесів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Україна разом із розвинутими країнами повинна включитися в траєкторію світового розвитку — перехід від індустріальної до постіндустріальної стадії розвитку. Лише це дає їй сподівання рівноправної участі в глобальній економіці, створенні гідних сучасної людини умов життя [1]. Розробка і реалізація стратегії переходу до постіндустріального суспільства вимагає широкомасштабних трансформацій в усіх сферах життєдіяльності країни при консолідованих зусиллях усієї нації та глибокому розумінні сутності постіндустріалізму, його основних рис і закономірностей розвитку [6]. Це, в свою чергу, доводить необхідність виразного соціального спрямування економіки, глибинної трансформації суспільства, його світогляду, метафілософії мислення тощо.

Реалізація трансформації потребує використання однієї з найважливіших внутрішніх передумов постіндустріального розвитку — удосконалення всієї управлінської вертикалі.

Ми підтримуємо думку фахівців, що доводять необхідність свідомої та ініціативної участі у всіх процесах трансформації всіх верств населення. Децентралізація має стати головним завданням на сучасному етапі трансформаційних перетворень. Як відзначено в [3]: "успішне проведення децентралізації влади має базуватися на комбінації трьох елементів: політичного плюралізму, економічних ресурсів і активності громадян". Отже, процес трансформації полягає не тільки в зміні законів та організації країни, а також у зміні свідомості та поредінки громадян, що стане базою реалізації ефективного місцевого самоврядування. Таким чином, дослідження процесів трансформації управління економічною системою та децентралізації є актуальним і потребує ґрунтовного аналізу.

Сьогодні більшою мірою спостерігається реалізація так званих П-еволюційних змін, які характеризуються вдосконаленням формальних і неформальних норм господарських взаємин, встановленням нових "правил гри" — зміною господарського законодавства, загаль-

них правил, ділової етики тощо. Так, ці зміни спостерігаються в проектах нового податкового кодексу, митного законодавства та ін. В той же час конче необхідним є розробка заходів, які сприяли б процесу еволюції організаційних структур в економіці — С-еволюції. Такі заходи мають включати в себе створення різноманітних господарських одиниць, поділ або укрупнення підприємств, використання нових організаційно-економічних форм бізнесу, створення нових регулюючих та контролюючих ланок. Вбачається за актуальне наголосити на прискоренні процесів децентралізації органів державної влади, що відповідало б змісту С-еволюційних перетворень. В той же час такі трансформаційні зміни порушують і питання удосконалення законодавчого поля діяльності місцевих органів самоуправління, що відповідає змісту П-еволюційних змін. При цьому слід відзначити, що розбудова такої моделі державного управління вже довела свою перевагу в країнах Заходу. Перехід до постіндустріального суспільства в багатьох країнах світу розпочався із кінця 1980 років, саме тоді було обрано курс на децентралізацію ряду державних функцій.

Децентралізація має відігравати важливу роль у трансформації суспільства. Вона передбачає передавання владних повноважень іншим (недержавним) органам [2]. Такі повноваження включають в себе відповідальність за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів процесу соціального управління певною соціально-економічною системою.

Трансформація організаційних структур управління соціально-економічною системою країни, регіонів, окремих територіальних утворень і угруповань дозволяє визначити критерій успішності даного процесу, який буде відбивати зміну рівня життя кожного жителя країни і оцінювати динаміку рівня життя населення. Отже, не лише ринкові параметри (кількість господарюючих суб'єктів, їх форми власності й результати господарювання) будуть визначати ефективність процесу трансформації.

Доходимо висновку, що процес децентралізації є якісним зрушенням, що можливе за умов певних якісних змін в суспільстві. Це є результатом обміркованої і послідовної трансформації державної влади і управління, розподілу гілок влади, демократизації суспільства, набуття особистостями прав і свобод, актуалізації приватної власності, роздержавлення та приватизації, розпаду тоталітарної держави.

Україна має прийняти і почати реалізовувати європейські стандарти реальної демократії громадянського суспільства, соціальної ринкової економіки. Внутрішні соціально-економічні перетворення і зміни потребують суттєвого наближення до європейських стандартів і норм.

У 2001 р. Україною була схвалена Концепція державної регіональної політики, що стала важливим етапом удосконалення державного регулювання розвитком регіонів і посилення регіоналізації керування згідно з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Згідно з Європейською Хартією місцевого самоуправління вітчизняна регіональна політика спрямовується на:

Таблиця 1. Порівняльна характеристика основних форм децентралізації*

Критерій	Деконцентрація	Деволуція	Делегування	Дивестиція
Суб'єкти виконання	Органи центральної влади на місцях, посадовці державної адміністрації	Органи місцевого самоврядування	Місцеві органи влади, підконтрольні центральній владі	Організації неурядового сектора (добровольчі, приватні або громадські організації)
Зміст	Передавання функцій управління, владних повноважень щодо прийняття рішень	Передавання повноважень і відповідальності, надання права приймати рішення, вести самостійну фінансову і управлінську діяльність	Передавання відповідальності за забезпечення населення суспільними благами, виконавчі функції	Пряме передавання планових і виконавчих функцій
Підпорядкування	Підпорядкування центральним (державним) органам влади	Підзвітність жителям територіальної громади, виборцям, опосередкований контроль уряду	Підпорядкування і підзвітність центральній владі	Самостійна діяльність, що виконується в межах законодавства
Мета	Ієрархічний розподіл функцій	Наближення влади до населення, підвищення прозорості дій і підзвітності	Забезпечення населення суспільними благами (особливо вразливих верств населення)	Надання конкретних послуг, вивільнення ресурсів, щоб їх сконцентрувати на виконанні інших завдань і збільшити продуктивність ресурсів, що залишилися
Переваги	Зменшення функціональної потреби в діяльності центральних адміністративних органів; впровадження інновацій на місцевому рівні	Збільшення рішень, що приймаються на місцевому рівні; формування зворотного зв'язку з населенням та можливість його впливу на прийняття рішень	Збільшення швидкості виконання прийнятих рішень; збільшення рівня відповідальності місцевих органів влади	Формування конкурентних умов на ринку; відсутність прямого політичного впливу на рівень фінансування системи надання послуг в короткостроковому періоді
Недоліки	Неприпустимі відхилення практичної діяльності на місцевому рівні від встановлених урядом норм, правил, завдань; збільшення фрагментарності виконання певних завдань; відсутність належного фінансування завдань на місцевих рівнях	Відсутність відповідальності центральних органів влади за соціальне забезпечення вразливих верств населення, за встановлені цілі; зменшення ступеня узгодженості регіональних (місцевих) і державних інтересів	Складність дотримання якості та ефективності надання благ; відсутність фінансового та технічного потенціалу в певних підрозділах; збільшення кількості територіальних підрозділів, відповідальних за виконання функцій і завдань	Складність регулювання конкретного ринку у зв'язку з появою приватних монополій; можливість перетікання державних коштів (на основі контрактів і замовлень) до мережі некомерційних організацій та складність оцінки їх використання в короткостроковому періоді; виникнення слабких провайдерів, що не можуть забезпечити належну якість послуг

* Складено авторами на основі [2; 4; 5].

— збалансування соціально-економічного розвитку регіонів;

- покращення життя населення;
- ефективне управління природними ресурсами;
- раціональне використання земель;
- утворення умов для міжрегіонального і міждержавного співробітництва.

Головним принципом реалізації регіональної політи-

ки визнано домінування місцевого самоврядування. Можливість реальної реалізації цього принципу і використання основних завдань суттєво залежить від трансформаційних процесів щодо управління економічною системою.

У Хартії намічено кілька компонентів, що становлять основу децентралізації завдань управління й фінансування, включаючи те, що децентралізація не є панацеєю,

її можливості обмежені скупченням труднощів культурного, історичного, економічного, правового і фінансового характеру. В той же час реалізація надзвичайно важливих і складних завдань щодо передавання функцій місцевим урядам є значним кроком уперед на шляху ліквідації структур центрально-директивного управління [4].

Процес децентралізації функцій між центральним і місцевим урядом є надзвичайно складним. Він стосується аспектів фінансів, адміністрації, контролю, регулювання, звітності й підзвітності, які є фактично елементами взаємин між різними рівнями уряду [5]. Необхідність трансформації системи управління економічною системою зумовлюється нагальною потребою в формуванні партнерських стосунків між державою і суспільством. Діалог рівних суб'єктів (держави, місцевих органів самоврядування, бізнесових та наукових кіл, населення і його об'єднань) є основою створення потужної держави, успішного і багатого суспільства.

Вирішення питання щодо реалізації трансформаційних перетворень на засадах активізації процесу децентралізації вимагає ґрунтовного аналізу можливих форм, інструментів і заходів, обґрунтування їх вибору на основі глибокого розуміння сутності, переваг, недоліків, можливості реалізації та наслідків від впровадження. Фахівці відзначають наявність чотирьох основних форм процесу децентралізації, порівняльна характеристика яких складена авторами та наведена в табл. 1.

Обґрунтування вибору найбільш сприятливих форм проведення трансформації управління вітчизняною економічною системою потребує також аналізу і адаптації досвіду процесів децентралізації інших країн. Проведений аналіз літературних джерел дозволяє підтримати думку Т. Пустовіта, який зауважує, що "для України важливо зосередитись на розробленні оптимальної моделі відносин між місцевими представництвами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування та амальгованими органами місцевого самоврядування. Досвід країн Центрально-Східної Європи може стати корисним для реформування в Україні" [5].

Фахівці зауважують, що у багатьох країнах світу проведення децентралізації диктується, в першу чергу, економічними причинами. Вони пов'язані з оптимізацією витрат, які несуться на здійснення певних управлінських функцій.

Можна відзначити наявність двох основних аргументів на користь децентралізації державних функцій, повноважень і відповідальності:

— децентралізація повноважень з надання державних (є оджетних) послуг збільшує ефективність бюджетних витрат, оскільки вона наближує владу до населення і територіальних громад, робить її підзвітною виборцям, дозволяє найбільш повно враховувати і задовольняти потреби населення;

— децентралізація повноважень з формування доходів бюджету дозволяє більш повно враховувати специфіку і склад податкової (доходної) бази, отже, забезпечувати більш високий ступінь збору податків та інших надходжень до бюджету.

Відзначимо, що чим більшою є кількість делегованих функцій (планування, контроль, організація тощо) щодо можливостей досягнення сформульованої мети, тим більшою мірою спостерігається тенденція до децентралізації управління. Виконання окремих функцій і завдань у даному випадку засновано на диференціації інтересів та потреб різних суб'єктів, їх узгодженні. Таким чином, реалізація процесу децентралізації спрямована на підвищення ефективності державного сектора та якості життя населення.

ВИСНОВКИ

Таким чином, реалізація трансформаційних перетворень в Україні спрямована на перехід відчизняної системи до постіндустріального розвитку. Такий перехід має включати в себе комплекс С-еволюційних та П-еволюційних змін. Вбачається за актуальне та конче необхідне реалізувати процеси трансформації управлінської вертикалі. Це має привести до підвищення ефективності управління економічною системою і досягнення більш високої якості життя кожного громадянина України.

Реалізація таких змін має буди заснована на активізації процесів децентралізації. В роботі досліджено основні форми децентралізації, визначено їх специфіку і показано, що обґрунтування їх вибору має відбуватися на основі глибокого розуміння сутності, переваг, недоліків, можливості реалізації та наслідків від впровадження. Децентралізація має сприяти підвищенню ступеня узгодженості інтересів державної влади, регіональної влади, місцевої громади, місцевих територіальних угруповань, бізнес-кіл, науковців, окремих жителів, підвищити ефективність прогнозування і контролю трансформаційних процесів.

Література:

1. Аніловська Г.Я. Державний фактор трансформаційних перетворень в економіках перехідного типу: монографія / Г.Я. Аніловська. — Львів: вид-во ЛКА, 2002. — 324 с.
 2. Варналій З.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІДС, 2007. — 768 с.
 3. Ольшевський, Л.Б. Системна трансформація економіки: історико-методологічний аспект: монографія / Кол. авторів: Л.Б. Ольшевський, Л.В. Осіпова, І.А. Черняхівич, М.В. Стопчак, М.М. Бичков, А.М. Яровий. — Вінниця: О. Власюк, 2005. — 208 с.
 4. Пітнік М. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: навч. посіб. / Пітнік М., Кравченко В., Меньйо Е., Фонтан Б., Чернишов В. та ін. — К., 2000. — 206 с.
 5. Пустовіт Т. Процеси децентралізації та розвитку місцевого самоврядування у країнах Центрально-Східної Європи: досвід для України / Т. Пустовіт // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. — 2008. — Вип. 16/17. — С. 480—487.
 6. Трансформаційні процеси і регуляторна політика в економіці України: монографія / Л.М. Гаєвська, Л.П. Гацька, І.О. Горленко, Л.Л. Лазебник та ін. — Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. — 222 с.
- Стаття надійшла до редакції 04.11.2010 р.*