

Децентрализация управления как механизм обеспечения экономической безопасности (на примере Украины)

Арбузов С.Г., к.э.н., Председатель Ассоциации «Центр исследований экономического и социокультурного развития стран СНГ, Центральной и Восточной Европы»

Аннотация. В тех странах, где территориальные диспропорции создают угрозу экономической безопасности, действенным механизмом снижения этих диспропорций и порождаемых ими угроз является децентрализация управления. Мировой опыт предлагает несколько эффективных моделей децентрализации управления как путем введения нескольких уровней государственного управления, так и путем разграничения полномочий между государственным управлением и местным самоуправлением. В статье анализируются проблемы децентрализации управления на Украине и возможные пути их решения.

Ключевые слова: экономическая безопасность, территориальные диспропорции, децентрализация управления.

The management decentralization as a mechanism of ensuring the economic security (the Ukrainian case)

Arbuzov S.G., Candidate of Economic Sciences, The Chairman, Association «Centre for Research into Economic and Sociocultural Upward Enhancement of CIS Countries, Central and Eastern Europe»

Annotation. The decentralization of management is an effective mechanism for reducing the territorial disproportions and the related risks in the countries where these disproportions create a threat for the economic security. The world's history suggests for several effective management decentralization models such as the

introduction of several layers of federal supervision, and the demarcation of powers between the federal administration and local self-government. The study analyzes the problems of management decentralization in Ukraine and their possible solutions.

Keywords: economic security, territorial disproportions, management decentralization.

Глубокий социально-экономический и политический кризис, протекающий сегодня в Украине является, в том числе, и следствием несовершенства модели ее административно-территориального устройства. Реальная потребность в осуществлении административно-территориальной реформы, направленной на децентрализацию, требует повышения эффективности управления на местах, что невозможно без четкой системы распределения полномочий. Высокие значения территориальных диспропорций социально-экономического развития регионов Украины являются серьезной угрозой утраты ею экономической безопасности. Стоит отметить при этом, что серьезные территориальные диспропорции развития характерны не только для Украины, но и для многих государств мира, обладающих значительными территориями, однако в некоторых случаях такие диспропорции создают угрозу общественному развитию и экономической безопасности, в то время, как в других случаях, являясь вызовом для системы государственного управления, тем не менее, не несут серьезной угрозы безопасности соответствующих государств.

Одним из механизмов, позволяющих снизить степень влияния территориальных диспропорций на уровень экономической безопасности является децентрализация управления. Механизм, форма и содержание децентрализации управления могут существенно зависеть от многих факторов, наиболее значимыми из которых являются историко-культурные традиции и виды территориальных диспропорций, объективно и субъективно оцениваемые как наиболее критичные, требующие применения гибкой политики.

В терминологии субъектно-объектных отношений в системе государственного управления децентрализация может быть региональной (при установлении распределения полномочий между высшим уровнем государственного управления и иными (региональными, субрегиональными) уровнями государственного управления) или муниципальной (при установлении распределения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением).

Наиболее развитой формой региональной децентрализации является федерализм, в рамках которого власть спускается сверху вниз на конституционной основе. Менее развитые формы такой децентрализации осуществляются на основе обычного законодательства, когда конкретный «отраслевой» закон устанавливает распределение между уровнями государственной власти полномочий в конкретной сфере жизнедеятельности. Более того, в мировой практике известны случаи наделения субгосударственных органов государственной власти полномочиями государственных органов более высокого уровня государственной власти отдельными государственными полномочиями на основании специальных соглашений, носящих бессрочный или временный характер.

На систему разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами влияют особенности страны, поэтому в каждом государстве существует свой собственный вариант размежевания полномочий. Но, несмотря на страновую специфику и особенности, все-таки можно говорить о наличии некоей общей формулы, позволяющей решить проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в федеративных государствах, посредством установления исключительной компетенции федерации, совместной компетенции федерации и субъектов, исключительной компетенции субъектов федерации (может закрепляться конституционно или по принципу «остаточных полномочий»).

В абсолютном большинстве европейских государств (кроме Ватикана) муниципальная децентрализация, то есть закрепление за органами местного

самоуправления прав по решению местных вопросов (осуществлению местных полномочий) и ограничение прав государства по вмешательству в решение этих вопросов, базируется на Европейской хартии местного самоуправления и закреплено в высших законах соответствующих стран.

В науке также выделяют понятие ограниченной муниципальной децентрализации, то есть местным органам власти могут быть переданы полномочия по решению определенных государственных задач. В данном случае можно говорить о включении органов местного самоуправления в государственную администрацию.

Отметим, что даже в одном и том же государстве в разных сферах управления формы и механизмы децентрализации могут существенно различаться – это может быть и административная децентрализация, предполагающая передачу полномочий и ответственности от центральных органов государственной власти субнациональным структурам, и политическая децентрализация, подразумевающая в дополнении к административной передачу наряду с управленческими функциями ряда полномочий политической власти, и фискальная децентрализация, сопровождающаяся перераспределением доходов между уровнями публичного управления, и т.д.¹

Важнейшим условием эффективности децентрализации является экономическая самостоятельность региона, заключающаяся в наличии у него ресурсов (прежде всего финансовых), необходимых для реализации самостоятельной социально-экономической политики, а также для управления региональной экономической безопасностью [8].

Модели межбюджетных отношений в федеративных странах имеют существенные различия, связанные с особенностями формирования национальной бюджетной системы и формами, механизмами и способами межбюджетных отношений. В одних государствах, например, в США, средства из федерального в местные бюджеты могут передаваться только

¹ Подробная классификация видов и форм децентрализации публичного управления разработана профессором кафедры государственного и муниципального управления РАНХиГС И.В. Понкиным [6].

субнациональные бюджеты, отводя последним роль посредника, а в других странах средства из федерального бюджета могут быть перечислены только в субфедеральные бюджеты, из которых в дальнейшем будут распределены между соответствующими местными бюджетами.

При анализе межбюджетных отношений в зарубежных странах через позиции бюджетного выравнивания специалисты выделяют четыре модели: германскую, ориентированную на выравнивание налогового потенциала федеральных земель; американскую, характеризующуюся значительной децентрализацией бюджетной системы и основанную на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий; канадскую, использующую одновременно элементы двух вышеназванных моделей и основанную на применении нецелевых выравнивающих трансфертов; «унитарную», предполагающую применение механизмов финансового выравнивания в государственно-муниципальных отношениях [2]. На выбор страной модели или отдельных ее элементов необходимость получения максимального эффекта в существующих условиях (политическая и социально-экономическая ситуация в стране, общий уровень развития и состояние народного хозяйства).

Использование представленных выше моделей предполагает для регионов возможность регулирования тех или иных налогов на региональном уровне в целях, прежде всего, предоставления возможности повышения инвестиционной привлекательности регионов и сокращения асимметрий экономического развития.

В случае оптимальной децентрализации управления, с одной стороны, создаются условия как для выравнивания уровня экономического развития отдельных территорий внутри страны за счет предоставления регионам возможности выстраивания гибкой экономической политики и формирования дополнительных экономических стимулов и факторов конкурентоспособности, так и для конвергенции социального развития отдельных территорий за счет сохранения патерналистской распределительной функции государства. С другой стороны, оптимальная децентрализация ведет к повышению степени

ответственности региональных (местных) властей и местного гражданского общества за собственное благополучие, что также обеспечивает снижение конфронтации по линии общество↔регион↔центр, то есть служит снижению социальной напряженности и повышению экономической безопасности страны.

Так, существующие в современной Украине глубокие территориальные диспропорции и общественная разобщенность по множеству различных признаков указывают на сложность дальнейшего существования страны в форме унитарного государства, хотя и не позволяют сделать однозначный вывод о его невозможности.

Ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что, несмотря на то, что в статье 132 украинской Конституции [1] указывается на принцип сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти как одной из основ территориального устройства страны, реального механизма проведения децентрализации власти не существует.

Как показывают происходящие события, идея федерализации сегодня не находит поддержки не только в органах власти, но и в большей части украинского общества. Такая ситуация заставляет искать иные более «мягкие» варианты проведения децентрализации и формирования системы разграничения полномочий между уровнями власти.

Перспективным представляется внедрение практики заключения договоров между центром и регионами, которые позволят детализировать индивидуальный пакет полномочий для каждого региона с учетом его социально-экономической и культурной специфики. Причем попытки перейти к этой практике в Украине уже предпринимались².

В силу того, что регионы Украины значительно отличаются друг от друга и имеют свою историческую, природно-географическую, экономическую, национальную и культурную специфику, наделение их на конституционном

² Например, Житомирским и Кировоградским областными советами в 2016 году были приняты обращения к Президенту и Премьер-министру с просьбой о переходе на автономные договорные отношения регионов с центральными властями, то есть перехода к договорным отношениям между Кабинетом министров и местными органами власти (органами власти областей), а также органами местного самоуправления.

уровне равным статусом не является обязательным (допустима асимметричность государства). Это же касается и необходимости одинакового перечня предметов ведения и полномочий, поскольку гибкая система разграничения в условиях экономической, прежде всего финансовой территориальной асимметрии представляется более перспективной.

То есть, здесь можно говорить о формировании так называемого регионалистского государства, определяемого как государство с разделенной на обладающие законодательной автономией, установленной конституцией страны или специальными национальными законами крупными регионами территорией³. К таким государствам, например, относятся Италия, Испания, Индонезия, ЮАР и др.

При этом государством должна быть признана самостоятельность регионов в политической и законодательной сферах и гарантировано их равное право на самоорганизацию. Что касается системы власти, то регионам должно быть предоставлено конституционное право самостоятельного формирования органов законодательной и исполнительной власти при наличии, наравне с конституционным и финансовым, административного контроля.

Конституцией должно быть проведено разграничение предметов ведения и полномочий между государством и областями, т.е. по аналогии с Федерациями должны быть закреплены полномочия исключительной компетенции Украины и совместной компетенции Украины и областей⁴. Полномочия совместной компетенции необходимо детализировать уже в договорах между государством и регионами.

Очевидно, что основными сферами деятельности регионов являются: сфера бюджета и финансов; развитие сельского хозяйства; образование; здравоохранение; развитие рынка труда; сфера социальной защиты населения; охрана окружающей среды и т.п.

³ Испанские конституционалисты используют термин «государством автономий».

⁴ В государствах регионалистского типа со значительной асимметрией в региональном развитии нет необходимости в закреплении остаточных полномочий.

Очевидно, что для Украины наиболее критичными, в наибольшей степени влияющими на экономическую безопасность страны, являются диспропорции экономического развития регионов, поскольку возможность выполнения тех или иных полномочий в любой из сфер жизнедеятельности зависит от степени финансовой обеспеченности региона (муниципального) образования. Поэтому основной при реализации процесса децентрализации должно стать обеспечение финансовой самостоятельности регионов. Это может быть достигнуто посредством применения следующих механизмов:

- создание системы межбюджетных трансфертов (передача чаще всего на безвозвратной и безвозмездной основе бюджетных средств из центрального бюджета в областной бюджет) – бюджетные кредиты, субсидии, субвенции, дотации, компенсационные выплаты и т.д.;
- закрепление за областными бюджетами собственных налогов (в Украине существует общегосударственные и местные налоги, причем законодательством могут устанавливаться и другие, не входящие в существующую систему, общегосударственные налоги и сборы.);
- предоставление регионам части государственных налогов (создание системы регулирующих доходов);
- создание системы закрепленных и регулирующих доходов – такая система является оптимальной, поскольку позволит обеспечить регионы достаточной налоговой базой и снизит необходимость крупных вливаний средств из бюджета Украины. Но при использовании такой системы, как показывает практика, необходимо применение и других механизмов – межбюджетных трансфертов (в условиях асимметрии, прежде всего дотаций выравнивания) и включение объектов капитального строительства регионального значения в государственные программы, финансируемые из бюджета Украины.

Отметим, что вышеназванные механизмы должны обладать максимальной гибкостью, чтобы сохранялась возможность их трансформации в соответствии с договором между государством и конкретным регионом.

Нуждается в реформировании и украинская система местного самоуправления. Председатель Фонда содействия местному самоуправлению Украины Н.А. Пухтинский определил такие основные экономические проблемы местного самоуправления как нехватка финансовых ресурсов; неэффективность системы межбюджетных трансфертов; несовершенство отношений собственности; неэффективность муниципальной налоговой системы [7].

Поэтому административная реформа должна затронуть и этот уровень власти. Необходимо соблюсти действующее в развитых странах общее при формировании системы муниципальных полномочий – эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими в решении местных вопросов (обслуживание коммунального хозяйства, охрана окружающей среды, территориальное планирование, развитие системы местного транспорта, санитарное обслуживание, а выполнение некоторых полномочий в социальной сфере).

Конкретные же формы и механизмы децентрализации системы управления на Украине должны быть разработаны и обоснованы в рамках отдельного исследования с участием представителей юридических, экономических и политических наук⁵. При этом стоит отметить, что любой вариант децентрализации управления на Украине может быть реализован исключительно путем внесения изменений в Конституцию страны, так как статья 19 действующей Конституции обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины [1], то есть никакое перераспределение полномочий не может быть произведено иначе, кроме как путем внесения изменений в Конституцию, что при нынешнем раскладе политических сил на Украине представляется малореалистичным.

⁵ В качестве методологической базы для проведения юридического анализа могут быть использованы труды профессора кафедры административного и финансового права юридического факультета ННГУ им.Н.И. Лобачевского И.Ф.Ляпина [3-5]

Библиографический список

1. Конституция Украины

2. Беляев А. В. Турбина Н. М. Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах // Социально-экономические явления и процессы. – 2009. – №2 – С. 24-29.

3. Ляпин И.Ф. Децентрализация государственной власти: опыт анализа конституционного феномена и факторов его развития // Современное право. – 2009. – № 9 (1) – С.2-8.

4. Ляпин И.Ф. Конституционная теория и практика децентрализации государственной власти в России. Монография. Н.Новгород, 2009. 432 с.

5. Ляпин И.Ф. Современные модели децентрализации государственной власти: опыт государств СНГ // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 5 – С. 3-37.

6. Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 28–33.

7. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2008. – 600 с.

8. Шебуняева Е.А. Формирование и регулирование доходов региональных бюджетов в условиях финансовой самостоятельности // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. – 2016. – №5 – С. 2-8.