

Л.М. Кузьменко, д.е.н.,
М.О. Солдак, к.е.н.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

Вичерпаність минулої моделі розвитку, що в основному була зорієнтована на експортно-сировинну, а також протиріччя, пов'язані з новими пріоритетами, які відповідають умовам інноваційного розвитку, свідчать про необхідність формування нової модернізаційної основи. Метою модернізації є розбудова такої економічної системи, що відповідала б вимогам сучасного демократичного суспільства, базувалася на інтенсифікації виробництва, сприяла освоєнню інноваційних, конкурентоспроможних виробництв, формувала нові робочі місця, значно підвищувала частку наукоємної продукції у структурі експорту. Сучасні теорії модернізації як сукупності концепцій розвитку розглядають модернізацію як універсальне явище сучасної історії, складний, цілісний, глобальний процес, що протікає у всіх ключових сферах життєдіяльності¹.

Термін «модернізація» останнім часом є предметом політичної та наукової риторики в Україні². Проблеми і потреби модернізації в Україні вперше були визначені у статті академіка НАН України В.М. Гейця. Ідеї модернізації були розвинені в Національній доповіді, підготовленій Секцією суспільних і гуманітарних наук НАН

¹ Шимов В.Н. Модернизация национальной экономики – императив времени / В.Н. Шимов, Л.М. Крюков // Белорусский экономический журнал. – 2013. – №2. – С.18-42.

² Геєц В.М. Либерально-демократические основы: курс на модернизацию Украины / В.М. Геєц // Экономика Украины. – 2010. – №3. – С. 4-20.; Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.; Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08. 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p/paran11#n11>.

України. Апробована в науковому середовищі ідея модернізації була покладена в основу Послання Президента України Верховній Раді України «Модернізація України – наш стратегічний вибір». Різні аспекти модернізації визначено в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Проте в Україні поки відсутній чітко окреслений навіть проєкт модернізації економіки.

В Україні останнім часом як реформа, що має забезпечити вирішення низки проблем соціального та економічного розвитку, сприймається децентралізація управління. Тому *метою* статті є визначення ролі децентралізації управління у забезпеченні модернізації промисловості України.

Модернізаційний потенціал визначається наявністю в країні перш за все потужного індустріального потенціалу. У світі відбувається відродження інтересу до проблем індустріального сектору економіки, про що свідчить прийняття в 2015 р. Організацією Об'єднаних Націй Програми сталого розвитку до 2030 року. Нові цілі були розроблені на заміну Цілям розвитку тисячоліття, які діяли протягом останніх п'ятнадцяти років. Головна ціль – «Створити гнучку інфраструктуру, сприяти всеохоплюючій і сталій індустріалізації, заохочувати інновації» – стосується активного збільшення питомої ваги промислового виробництва у загальному показнику зайнятості та ВВП до 2030 р. Таке має здійснюватися на основі інтеграції малих промислових підприємств та підприємств інших видів діяльності у ланцюзі формування вартості та ринках, модернізації інфраструктури та промислових галузей для підвищення ефективності використання ресурсів, використання чистих та екологічно безпечних технологій і промислових процесів, розширення наукових розробок, модернізації технологічних можливостей та підтримки інновацій.

Концепція всеохоплюючого сталого промислового розвитку складається з трьох елементів: стала індустріалізація як фактор економічного розвитку; всеохоплюючий промисловий розвиток, що забезпечує соціальну інклюзивність і пропонує рівні можливості та справедливий розподіл благ; екологічна сталість, що усуває взаємозв'язок між процвітанням, забезпеченим промисловістю, та надмірним споживанням ресурсів і негативним впливом на навколишнє середовище.

Під сталою індустріалізацією мається на увазі процес, який позитивно впливає на довгострокові структурні зміни в економіці і ключову роль де відіграє переробна промисловість. Саме вона за-

безпечує зайнятість у сферах із високою продуктивністю праці, стимулює розвиток технологій та інновацій, які забезпечують стале зростання продуктивності праці у переробній промисловості та інших галузях.

Економіка розвинутих країн останнім часом характеризується довгостроковою тенденцією деіндустріалізації (decreasing importance of manufacturing). Постійне скорочення виробництва є найбільш помітним з точки зору зайнятості. З цієї причини дебати щодо деіндустріалізації часто фокусуються саме на втратах робочих місць. Частка переробної промисловості в національній зайнятості постійно зменшується. Навіть у таких країнах, як Корея, Туреччина, Мексика, і країнах Східної Європи, в яких відбувався період зростання промислового виробництва і зайнятості в 1970-х і / або 1980-х роках, частка зайнятих у переробній промисловості у загальному обсязі зайнятості скорочується останнім часом¹. У розвинутих країнах основним фактором зростання в галузях переробної промисловості стає продуктивність праці, що призводить до збільшення обсягів промислової продукції при відсутності значного зростання капіталу, виробничих ресурсів, матеріалів як основних факторів виробництва. У той же час високотехнологічні галузі спроможні створити велику кількість робочих місць у сфері послуг, що пов'язані із промисловістю.

В Україні останніми роками також відбуваються процеси деіндустріалізації, однак за рахунок не тільки кількісного а і якісного погіршення стану промисловості. Кількість зайнятих у сфері виробництва скоротилась майже вповину (з 2917 тис. осіб у 2000 р. до 1511 тис. осіб у 2014 р., тобто на 48%). Частка працівників, зайнятих у переробній промисловості, у загальному обсязі зайнятих в економіці скоротилась з 21,3% у 2000 р. до 16,9% у 2014 р². Майже в 3 рази знизилася частка переробної промисловості у ВВП. У

¹ De Backer, K., I. Desnoyers-James and L. Moussiégt (2015), “Manufacturing or Services – That is (not) the Question”: The Role of Manufacturing and Services in OECD Economies”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 19, OECD Publishing // <http://dx.doi.org/10.1787/5js64ks09dmm-en>.

² Розраховано авторами за даними Статистичного збірника «Праця України у 2014 році» / ТОВ Видавництво «Консультант». – Київ. – 281 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>, с. 131; Статистичного збірника «Праця України у 2009 році», Київ. – 341 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>, с. 187.

1996 р. цей показник складав 31,0%, вже в 2000 р. зазнав значного скорочення (19,2%), а в 2014 р. мав значення 13,1%¹.

Статистика України з недавнього часу надає дані з розподілу обсягів реалізованої продукції добувної та переробної промисловості; постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря; забору, очищення та постачання води за основними промисловими групами. За такими даними вітчизняне виробництво зорієнтовано на випуск товарів проміжного споживання (38,8% до загального обсягу реалізованої продукції промисловості в 2014 р.), насамперед металургійного виробництва, оброблення металів, виробництва хімічної продукції. Слід зауважити, що питома вага інвестиційних товарів у промисловому випуску зазначеної продукції в регіонах залишається незначною (6,9% у 2014 р.)².

Ступінь зносу основних засобів підприємств переробної промисловості збільшується (67,5% у 2010 р. проти 60,2% у 2007 р.). Серед галузей промисловості найвищим він є у машинобудуванні, галузі, яка у всьому світі є драйвером розвитку економіки на інноваційній основі (84,3% у 2010 р. проти 68,9% у 2007 р.)³.

Знижується продуктивність праці у переробній промисловості. Україна значно відстає за цим показником навіть від колишніх республік Радянського Союзу (див. таблицю). Вчені вважають причинами такого явища ослабленість мотивації до підвищення продуктивності праці, зниження рівня освіти та майстерності з боку працюючих, деформацію в оплаті праці, випереджальне зростання у структурі доходів населення частки соціальних трансфертів порівняно з часткою заробітної плати протягом останніх років⁴. Послаб-

¹ Manufacturing, value added (% of GDP) [Електронний ресурс] // Databank.worldbank.org. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS>.

² Експрес-випуск «Обсяг реалізованої промислової продукції за січень–грудень 2015 року та індекс обороту (реалізації) в Україні» // Офіційний сайт Державної служби статистики: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

³ Статистичний збірник «Промисловість України у 2007-2010 роках» // Офіційний сайт Державної служби статистики: <http://www.ukrstat.gov.ua>, с. 75.

⁴ Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка. К.:Фенікс, 2007. – С. 101.

Таблиця

*Динаміка продуктивності праці (додана вартість у переробній промисловості (Manufacturing, value added) у розрахунку на тис. зайнятих у переробній промисловості) (current US\$)**

Країни	2010 р.	2011 р.	2013 р.	2014 р.
Японія	-	-	87063368,26	в.д.
Чеська Республіка	35593993,82	39049883,49	36236639,74	37126471,38
Польща	30129804,72	34098960,69	34765489,69	35527547,9
Латвія	25453733,07	-	-	28390166,31
Республіка Білорусь	12688725,55	15911038,38	16691164,75	в.д.
Російська Федерація	19047304,86	24629359,82	26803456,37	25170233,52
Україна	11662962,15	10839194,66	12300760,17	9949387,733

* Розраховано авторами за джерелами: Manufacturing, value added (current US\$)//<http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.CD>; Rocznik statystyczny pracy 2015 // <http://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/yearbook-of-labour-statistics-2015,10,5.html>; Труд и занятость в Республике Беларусь, 2014 // belstat.gov.ua, с. 52; Republic Labour Market in the Czech Republic - Time Series – 1993-2014 // [https://www.czso.cz/documents/10180/20552603/25013115063.pdf/cc37e4e4-4b82-473d-a3bc-b9c86896b71d?version=1.0\\$](https://www.czso.cz/documents/10180/20552603/25013115063.pdf/cc37e4e4-4b82-473d-a3bc-b9c86896b71d?version=1.0$); Среднегодовая численность занятых в экономике России по видам экономической деятельности // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#; Year Book of Labour Statistics 2013//<http://www.mhlw.go.jp/english/database/db-yl/> 2013/02.html.

лення мотивації до підвищення продуктивності праці багато у чому пояснюється рентоорієнтованою поведінкою, яка є масштабним явищем у країні. Серед важливих напрямів підвищення продуктивності праці відзначають реструктуризацію зайнятості в напрямі збільшення частки інноваційної праці, що передбачає необхідність систематичного підвищення продуктивності праці, на противагу зайнятості за малопродуктивними формами економічної діяльності¹. Однак, як свідчать результати дослідження, без вирі-

¹ Лісогор Л.С. Продуктивність праці в Україні: проблеми та перспективи підвищення [Електронний ресурс]/ Л.С. Лісогор // Режим доступу: <http://dse.org.ua/archive/14/14.pdf>.

шення проблеми джерел отримання прибутку і формування ефективних інституційних моделей максимізації прибутку забезпечити стале економічне зростання неможливо¹.

Промислова політика виступає головним фактором у формуванні модернізаційної основи, що дає можливість переходу економіки до інноваційної моделі розвитку. Для здійснення модернізації економіки пріоритети промислового розвитку мають бути чітко визначені та викладені у законах України та стратегічних і програмних документах Кабінету Міністрів України, стратегіях розвитку відповідних міністерств і відомств, стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів. В Україні процес формування промислової політики у попередні роки був незадовільним. Остання Державна програма розвитку промисловості діяла з 2003 до 2011 р. Лише в 2013 р. було схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року. Відновлення процесів державного регулювання економічного розвитку потребує розробки та прийняття плану пріоритетних дій розвитку промислового виробництва, а основним напрямом реформування має стати ліквідація зносу та інноваційно-технологічна модернізація виробництва із збільшенням прошарку промислових виробництв нових технологічних укладів з поглибленою переробкою та випуском продукції кінцевого споживання; впровадження енергозберігаючих технологій, розширення і використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії².

Необхідність вирішення завдань модернізації у промисловості потребує наявності умов, за яких такі завдання мають бути вирішеними. Однією із таких умов виступає участь держави і регіонів у забезпеченні промислового розвитку територій. Ефективна модернізація промисловості неможлива без модернізаційної перебудови державного апарату економічного управління в рамках перерозподілу повноважень між національним та місцевим рівнями влади.

¹ Дементьев В.В. Может ли спасти экономику макроэкономическая политика / В.В. Дементьев // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2013. – № 4. – Т. 5. – С. 12.

² Кіндзерський Ю.В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: монографія / Ю.В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – К., 2013. – С. 473.

Такі зміни відбуваються шляхом децентралізації або деконцентрації. У першому випадку має місце передача повноважень органам місцевого самоврядування, в другому – передача повноваження по лінії органів виконавчої влади на нижчі рівні управління. Найважливішим принципом децентралізації є субсидіарність, яка передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні з відповідним фінансовим забезпеченням. Цей принцип застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з якою політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. На практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути результатом певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади.

Принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі України як розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами і ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача¹. У той же час принцип субсидіарності відсутній у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей. Тому децентралізація супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об'єднань. У 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який має на меті об'єднати суміжні територіальні громади для формування і забезпечення їх економічної, соціальної та культурної здатності; встановити порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст; надати дер-

¹ Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

жавну підтримку об'єднаним територіальним громадам. Цей закон має спрямованість на волевиявлення самих жителів територіальних громад і надання можливості їм формувати самостійно економічний, соціальний і культурний клімат сіл, селищ, міст. Вважається, що об'єднання територіальних громад буде сприяти не тільки загальному культурному і соціальному, але й економічному розвитку громади шляхом інтеграції, оскільки за допомогою об'єднання бюджетів територіальних громад з'явиться можливість для реалізації більш масштабних проєктів. Для реалізації закону розроблено та затверджено Методику формування заможних територіальних громад, яка містить практичні положення, що деталізують процес об'єднання територіальних громад.

Можливість вирішення питань соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей громад без об'єднання громадян надає Закон України «Про співробітництво між територіальними громадами». Наразі у Реєстрі договорів по співробітництву територіальних громад міститься 44 договори про співробітництво, які стосуються переважно реалізації спільних проєктів з охорони навколишнього середовища, утримання та ремонту об'єктів соціальної та транспортної інфраструктури.

Процес реформ у місцевому самоврядуванні та децентралізація залежать від змін до Конституції. Наприклад, у Польщі децентралізація влади почалася саме з внесення змін до Конституції країни. Відразу після виборів Сенату (верхня палата парламенту) у червні 1989 р. у першу чергу було внесено зміни до Конституції Польської Республіки. Далі, протягом наступних 9 років, був прийнятий ряд нормативних актів, спрямованих на реалізацію процесу децентралізації влади у Польщі.

На відміну від польського досвіду реформ місцевого самоврядування в Україні законопроект про внесення змін до Конституції України так і не прийнято, але у пропозиціях щодо змін до Конституції визначено, що повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені фінансами. Органи місцевого самоврядування матимуть, зокрема, частку від загальнонаціональних податків (а не тільки дотації). Таким чином, органи місцевого самоврядування фактично наділяються власними фінансовими ресурсами і не матимуть жорсткої залежності від урядового апарату держави.

Отже, процес децентралізації потребує законодавчого втілення в логічному та послідовному порядку, відповідно до якого спочатку вносяться зміни до основного закону а потім на підставі внесених змін приймаються інші нормативні акти. Проведення реформи місцевого самоврядування підвищить ефективність використання бюджетних коштів, якість та доступність публічних послуг для населення, створить основу регіонального розвитку, розв'яже низку інфраструктурних проблем (транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг), зупинить тенденцію до появи депресивних територій, забезпечить стабільність, прозорість та інші умови для ведення бізнесу, припливу інвестицій та розвитку економіки. Без визначення територіальної основи для створення та діяльності системи органів публічної влади, без чіткого поділу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, без встановлення належної фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, без регіонального самоврядування децентралізація влади не є можливою.

Регіоналізація і децентралізація стали провідними принципами у світовій політиці, яка відповідає модернізації, про що свідчить зарубіжний досвід управління розвитком регіонів. Значну роль децентралізація відіграє у Польщі у процесах економічного розвитку та реструктуризації промисловості. На початку 90-х років минулого століття ця країна, зазнала схожих із Україною викликів після розпаду СРСР у зв'язку з переорієнтацією експорту з радянського ринку збуту на європейський. На думку експертів, відновлення старопромислових регіонів стало можливим завдяки співпраці державної влади та місцевого самоврядування. Якщо реструктуризація економіки була завданням уряду, то розвиток малого і середнього бізнесу на місцях – відповідальність місцевої влади. Для залучення інвестицій місцева влада забезпечувала необхідну інфраструктуру, мала податкові повноваження та пільги щодо комунальних платежів, право комуналізації підприємств тощо. Як стверджують експерти, внаслідок ефективного місцевого розвитку після цього Польща збільшила частку високотехнологічного експорту¹.

¹ Децентралізація передбачає право на помилку – польські реформатори [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/12805-decentralizaciya-2>.

В Україні наразі державний рівень управління економікою занадто сконцентрований у центрі, територіальний рівень не забезпечено ресурсами і відповідно функціонування виконавчої системи на місцях не є досить динамічним, спостерігаються суперечності у системі органів місцевої влади. Не маючи зв'язку зі своїми громадянами і не орієнтуючись на їхні потреби, влада спроможна запустити лише один варіант модернізації – мобілізаційний, тобто той, що нав'язується згори і обмежує, а іноді виключає можливості вибору і свободи для громадян, а значить, з малою ймовірністю відповідає їхнім потребам¹.

Для успішної модернізації промисловості в умовах децентралізації управління потребують чіткого визначення повноваження, ресурси та відповідальність стосовно проведення промислової політики, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності. При цьому місцеве самоврядування має служити вирішенню проблем промислового розвитку території, а не створювати нові адміністративні та бюрократичні механізми, що будуть стояти на заваді місцевим ініціативам. Доцільно використовувати досвід країн, які мають позитивні результати проведення промислової політики в умовах децентралізації державного управління, адаптуючи його з урахуванням національних та регіональних особливостей.

Надійшла до редакції 07.12.2015 р.

¹ Кіндзерський Ю.В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації: моногр. / Ю.В. Кіндзерський; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – К., 2013. – С. 35.