

**Сергій Гриновецький**

народний депутат України III, VI та VII скликань

**Світлана Липовська**

начальник управління підвищення кваліфікації ОРІДУ НАДУ при Президентові України

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В ПЕРІОД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

*В статті аналізуються питання розбудови сучасної системи публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації державного управління, вплив децентралізації на зайнятість населення, механізми державного регулювання ринку праці шляхом використання інструментів, що надає чинне законодавство. Обґрунтовується необхідність впровадження нових форм організації праці державного службовця, реалізація проектів для використання місцевих ресурсів за сприяння Державної служби зайнятості.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання, регіональна політика, децентралізація, місцеве самоврядування, зайнятість населення.

**Sergiy Grynevetsky**

councillor of Ukrainian Parliament of the III, VI and VII convocations

**Svitlana Lypovska**

head of Department of advanced training, ORIPA NAPA under the President of Ukraine

## **SOME PROBLEMS IN FORMATION OF EFFICIENT SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE LOCAL LEVEL IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF POWER**

*The article analyzes the development of a modern system of public administration at the local level in terms of public administration decentralization. It reveals the impact of decentralization on employment, the state regulation of the labor market mechanisms through the use of tools that the current legislation provides. The necessity to introduce the new forms of civil servant' labor arrangement, the implementation of projects on the use of local resources with the assistance of the State Employment Service are given grounds for.*

*The decentralization of public administration, the competitiveness of the economy and the geopolitical challenges require new approaches to management. The trained staff who do not only obtain theory and familiar with international experience, but also have practical skills are in need. Mostly the dismissal of civil servants in Ukraine has occurred for political reasons. As a result, tens of thousands of skilled and trained employees were outside of public authorities and local self-government bodies. The law «On cleansing power» caused criticism from the Venice Commission.*

*In the public mind the distorted perception of the public servant has been created. But it was forgotten that a civil service is a profession that requires a certain level of training and experience. Besides, the level of financial security for public servants remains insufficient.*

*Today we need to introduce new forms in arranging civil servants' performance, including electronic flow of documents, formation of common approaches to the implementation and development of administrative services in electronic form by public authorities and local self-government bodies.*

*We need the answer to the question: do local executive authorities and the heads of local state administrations (as the authority leaders) have enough power, authority and tools to make changes at the regional level? Recently, certain changes have occurred in the power system, especially in the sphere of fiscal decentralization. The process of communities' consolidation is still occurring. So until new laws are approved it is necessary to ensure effective implementation of the current laws. However, in Odessa oblast the Program of Socio-Economic and Cultural Development for 2016 has not been developed and approved.*

*To realize the objective it is necessary be able to negotiate, to seek compromises, to build a system of relations with local self-government and central authorities. For working with the Cabinet of Ministers the appropriate tools (provided by the current legislation) have also been worked out.*

*The Law «On Stimulation of Regional Development» provides the signing of regional development Agreement between the Cabinet and the oblast Council. Among other things, it provides «order, amount, form and terms of financing of joint activities defined by the Agreement parties, according to the State Budget of Ukraine and local budgets» and «responsibility of Agreement parties for failure or improper fulfillment of its activities». However, there is no such Agreement between the Government of Ukraine and Odessa Oblast Council. The Agreement is a perspective that involves the creation of thousands of new jobs in the region. Such Agreement would be a signal to investors.*

*Obviously, it is necessary to think not only of the use of the old competitive advantages, for example, the development of port infrastructure and quality of logistics. It is more important to think about creating new advantages - such as responses to climate change.*

*The South of Ukraine is in a zone of risky agriculture. In some localities of Odessa region the projects on using local resources to community needs have been implemented with the support of international donors.*

*The state regulates the labor market through employing the unemployed, promoting training and retraining of personnel, providing legal employment and unemployment insurance.*

*It is the State Employment Service that should be capable to influence the process of reform in the redistribution of human resources, taking into account the actual needs of the local labor market and to develop a strategy, which considers the regional labor market, especially in rural areas.*

*It is clear that the proportion of these issues should be resolved in the course of decentralization. But this process requires professional qualified support.*

**Key words:** government regulation mechanisms, regional policy, decentralization, local government employment.

**Сергей Гриновецкий**

народный депутат Украины III, VI и VII созыва

**Светлана Липовская**

начальник управления повышения квалификации ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ПЕРИОД ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

*В статье анализируются вопросы развития современной системы публичного управления на местном уровне в условиях децентрализации государственного управления, влияние децентрализации на занятость населения, механизмы государственного регулирования рынка труда путем использования инструментов, которые предоставляет действующее законодательство. Обосновывается необходимость внедрения новых форм организации труда государственного служащего, реализация проектов для использования местных ресурсов при содействии Государственной службы занятости.*

**Ключевые слова:** механизмы государственного регулирования, региональная политика, децентрализация, местное самоуправление, занятость населения.

Питання формування ефективної системи публічного управління на місцевому рівні є вкрай важливим на сучасному етапі державотворення. Представлені завдання щодо децентралізації державного управління, підвищення конкурентоспроможності економіки, гідної відповіді на геополітичні виклики вимагають нових підходів до організації державної служби.

Як показує досвід, найкращі закони, найліпші укази, найрозумніші стратегії не будуть виконані, якщо не буде ключового – грамотного адміністрування та виконавчої дисципліни. Отже для цього потрібні підготовлені кадри, які не тільки володіють теорією і знайомі з міжнародним досвідом, але й мають практичні навички.

В той же час ми спостерігаємо депрофесіоналізацію державної служби саме на обласному та районному рівнях, падіння виконавчої дисципліни, зменшення рівня взаємодії в межах вертикалі виконавчої влади, протистояння між місцевими радами і місцевими державними адміністраціями.

Це відбувається через декілька причин. З одного боку, є певні позитивні зрушення. За останні кілька років було ухвалено низку нормативно-правових актів, зокрема, закон «Про державну службу», Стратегію реформування державної служби та Стратегію реформування державного управління України. Зроблені реальні кроки на шляху до деполітизації, подальшої професіоналізації державної служби, подолання корупції [3].

Однак, за 25 років незалежності приймалася безліч змістовних та розумних документів, які, на жаль, у більшості своїй залишалися на папері.

На практиці поки що спостерігаються протилежні результати. Замість підвищення якості адміністративних послуг та їх здешевлення, ця якість погіршується, а вартість збільшується.

По-перше, порушена безперервність практичного досвіду державної служби. Починаючи з 2005 року пройшло кілька хвиль масових звільнень державних службовців на обласному та районному рівнях. Переважно ці звільнення відбувалися за політичними мотивами. Як результат, поза органами державної влади та місцевого самоврядування опинилися десятки тисяч кваліфікованих і підготовлених людей. Це довела і люстрація: як відомо, закон «Про очищення влади» викликав критику з боку Венеціанської комісії [4].

По-друге, завдяки дешевому популізму політиків йде дискредитація державної служби як такої. У суспільній свідомості вже створилося викривлене сприйняття державного службовця. Чинownika звинувачують у всіх проблемах держави і суспільства. Між словами «чинovníк» і «хабарник» ставлять знак рівності. При цьому забувають, що державний службовець – це професія, яка як і всі інші вимагає певного рівня підготовки та досвіду.

По-третє, недостатнім залишається рівень матеріального забезпечення державних службовців. Оплата праці не відповідає рівню кваліфікації та відповідальності чинovníка. І тут також дається взнаки популізм і заклики до скорочення витрат на державний апарат. Ніщо не коштує так дорого державі, як дешевий державний службовець.

По-четверте, принцип професійного добору за конкурсом не спрацьовує. Часто, на жаль, конкурс проводиться для дотримання процедури, а кандидат на посаду вже є. Це обмежує доступ до державної служби дійсно талановитим і бажаним працівникам особам.

По-п'яте, продовжує працювати механізм політичної корупції, за якої на посади призначають не за ознакою професійності, а за ознакою лояльності до певної політичної сили.

По-шосте, технологічно як процес управління, так і процес надання адміністративних послуг залишається

ся на рівні XIX-XX століть з притаманним паперовим документообігом, значними часовими витратами. Сьогодні потрібно впровадження нових форм організації праці державного службовця, у тому числі електронного документообігу, формування єдиного підходу до запровадження та розвитку адміністративних послуг в електронній формі державними органами й органами місцевого самоврядування.

Потрібна відповідь на запитання: чи достатньо у виконавчої влади на місцях і у голови облдержадміністрації, як очільника цієї влади, повноважень та інструментів, щоб змінити ситуацію на рівні регіону? Так, «вікон можливостей», що їх надає чинне законодавство, достатньо [7].

За останній час певні зрушення в системі влади відбулися, і насамперед – у сфері бюджетної децентралізації. Триває процес об'єднання територіальних громад. Але система ухвалення рішень та управління країною залишається колишньою. І з огляду на розклад сил у Верховній Раді, та й у цілому в країні, є шанс, що вона залишиться незмінною як мінімум іще на кілька років.

Отже, поки не ухвалено нових законів, необхідно забезпечити виконання чинних. Почнемо з Конституції. Відповідно до статті 119 Основного Закону, місцеві держадміністрації забезпечують, зокрема, «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища», «підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів», «звіт про виконання відповідних бюджетів і програм» [6].

Однак, в Одеській області Програма соціально-економічного та культурного розвитку на 2016 рік так і не була розроблена і затверджена. Хтось скаже, що це пуста формальність. Але в тому й річ, що робота державних організацій якраз і складається з цілої низки формальностей, без дотримання яких будь-який документ може перетворитися на нічого не вартий папірець, а будь-яке рішення – на благі побажання.

Звернімося до класики. Макс Вебер сформулював основні принципи раціональної бюрократії, серед яких можна виділити такі: – ієрархічна побудова організації, яка включає в себе підпорядкування нижчого за рангом працівника вищому і відповідальність не тільки за свої дії, а й за дії підлеглих; – поділ праці відповідно до чітко визначених прав та обов'язків співробітників, закріплених офіційними документами; – чітка система процедур і правил, що забезпечує однаковість виконання виробничих процесів; – система просування та перебування на посаді, що ґрунтується на вміннях і досвіді [1].

Більше того, бюрократія рутинна, нудна й одноманітна. Але саме цією рутиною і досягається певний результат. Можна публічно виступити, наприклад, проти незаконного будівництва, але якщо не підкріпити свого виступу відповідним юридичним умотивуванням, то в підсумку може перемогти протилежна сторона. Можна домогтися призначення своїх кадрів на потрібні посади, наприклад, сформувати свою команду голів райдержадміністрацій, але якщо не проводити постійної кропіткої роботи з кадрами, не цікавитися їхньою роботою, не вислуховувати їх, не тримати руку на пульсі, то можна втратити ці кадри, а заодно й контроль над ситуацією на місцях.

Можна ліквідувати в облдержадміністрації якийсь управління, але це не знімає з облдержадміністрації передбаченої законом відповідальності. За останні три роки в Одеській області жодного разу не було проведено колегії облдержадміністрацій. Але ж колегія передбачає участь усіх начальників управлінь, голів райдержадміністрацій, представників місцевого самоврядування. Хтось може заперечити, що й це – проста формальність. Але ця формальність – один з механізмів забезпечення зворотного зв'язку. І це стосується не тільки відносин на рівні «район-область».

Цілком закономірне запитання: як часто запрошуються голови облдержадміністрацій на засідання Кабінету Міністрів або Ради національної безпеки та оборони? Ще один ключовий момент. Політика є мистецтвом можливого, і для реалізації якоїсь мети треба вміти домовлятися, шукати компроміси, вибудовувати систему відносин як із місцевим самоврядуванням, так і з центральними органами влади. І для роботи з Кабінетом Міністрів теж є відповідний інструментарій, передбачений чинним законодавством.

Так, Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» передбачає підписання угоди про регіональний розвиток між Кабміном та обласною радою. У ньому, серед іншого, передбачаються «порядок, обсяги, форми й терміни фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів», а також «відповідальність сторін угоди за невиконання або неналежне виконання передбачених нею заходів». Знову пуста формальність – чи «вікно можливостей»? Якщо формальність – чому її не виконують, якщо «вікно можливостей» – чому ним не користуються? Чому немає такої угоди між Кабінетом Міністрів України та Одеською обласною радою? Чому в цій угоді не передбачено, приміром, вирішення таких проблем, як розвиток українського Придніпров'я, будівництво сміттєпереробних заводів (Україна ратифікувала Паризьку угоду про боротьбу з глобальною зміною клімату), використання такого унікального рекреаційного ресурсу, як Куяльницький лиман, закінчення будівництва та облаштування аеропорту тощо? Це проекти, які передбачають створення тисяч нових робочих місць в регіоні. Це тільки короткий перелік проблем, які область мала би вирішувати разом з урядом. Така угода могла б бути певним сигналом для інвесторів [5].

Додамо до цього ще й можливості, які передбачено Законом «Про державно-приватне партнерство». Наприклад, згідно з ним державна підтримка може здійснюватися в тому числі й шляхом «фінансування за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів та інших джерел відповідно до загальнодержавних або місцевих програм». Але ж це повноваження облдержадміністрації! [2]

Не слід забувати й про інше: мистецтво управління це лише засіб, за допомогою якого досягаються певні цілі. А з цілями в нас ті самі проблеми. Втрата Криму й війна на Сході країни істотно вплинули на економічний розвиток Одеської області, та й усіх приморських регіонів. Отже, говорячи про стратегію розвитку, ми повинні враховувати довгостроковий вплив цих факторів, розуміти, які наслідки вони можуть мати, які небезпеки криють у собі.

Що ми маємо сьогодні? По-перше, істотне зниження транзитного потенціалу приморських регіонів. З

порядку денного знято низку важливих міжнародних інфраструктурних проектів, наприклад проект транспортно-коридора навколо Чорного моря, який планувалося реалізувати в рамках Організації Чорноморського економічного співробітництва.

По-друге. Війна та політична нестабільність, а також терористичні акти в Туреччині вже завдали удару розвитку круїзного туризму, який динамічно розвивався в минулі роки. Якщо у 2013 р. в Одесі побувало 106 круїзних лайнерів, то у 2014 р. – 32, у 2015 р. – 13, а у 2016 р. усього – 4.

По-третє. Зменшилася інвестиційна привабливість регіональних економік через зростання ризиків, політичну нестабільність та корупцію. Паралельно з падінням інвестиційної привабливості триває нарощування військових витрат. Це, у свою чергу, призводить до скорочення соціальних витрат, інвестицій в освіту, науку, культуру, загалом людський капітал.

По-четверте. Зміну структури зовнішньої торгівлі. З одного боку, запроваджено обмеження на певні групи української продукції на російських ринках, з іншого – Зона вільної торгівлі з ЄС ще не запрацювала. У 2013 р. експорт з Одеської області до Росії становив майже 153 млн дол., а його питома вага в загальній структурі експорту – 9,4%. У 2014 р. експорт до Росії скоротився вдвічі і становив майже 89 млн дол. (4,9%), у 2015 р. – майже 73 млн дол. (4,2%). Скоріш за все, ця тенденція збережеться й у майбутньому.

Природно, що в нових умовах найкращі можливості для переорієнтації експорту отримали виробники сільгосппродукції. Серед них, безумовно, і приморські регіони – Одеська, Миколаївська та Херсонська області. Експорт переорієнтувався на країни Азії й Африки. Ще у 2014 р. продаж продтоварів і сільгосппродукції вийшов на перше місце, зайнявши 30,2% у загальній структурі експорту. У 2015 р. він становив вже 38,2%. Тобто всі інші види промисловості експортували товари лише в 1,5 разу більше, ніж аграрії та харчопром. Здавалося, можна було б радіти. Аграрний сектор вибрався з «ями», в якій він опинився в 90-х рр. минулого століття. Однак на загальному тлі оптимістичні показники роботи агропромислового комплексу виглядають, швидше, як ложка меду в діжці дьогтю. А якщо подібна тенденція збережеться, наслідки можуть бути жалюгідними. Якщо проаналізувати десять провідних груп товарів, експортованих у 2015 р. (їхня частка в загальному експорті становить близько 47%), нескладно помітити, що переважна більшість – це сировина та продукція з низькою доданою вартістю. Виробництво сільгосппродукції не може мати рівень рентабельності, порівнянний із промисловим виробництвом. А показники експорту кажуть нам швидше про деіндустріалізацію економіки України.

Може статися, що багата на земельні ресурси Україна виявиться заручником цього багатства. Цей феномен дістав назву «ресурсного прокляття». Зрозуміло, що це стосується в цілому України, проте й Одеської області торкається безпосередньо. І це тільки найбільш яскраві загрози економічного характеру. Очевидно, що сьогодні необхідно замислитися не тільки над використанням старих конкурентних переваг – наприклад, про підвищення транзитних можливостей шляхом розвитку портової інфраструктури та якості логістики. Набагато важливіше замислитися над створенням нових переваг.

Наприклад, над пошуком відповідей на зміну клімату.

Південь України перебуває в зоні ризикованого землеробства. Отже, нині потрібні нові сорти сільгоспкультур, які адаптовані до кліматичних змін. Саме в Одеській області, розташовані великі наукові установи, такі як Одеський селекційно-генетичний інститут та Інститут виноградарства і виноробства ім. В.Таїрова. Недостатньо уваги приділяється можливостям креативної, або творчої, економіки. На території Одеської області розташовані кіностудія, а за насиченістю театрами та музеями Одеса – серед провідних міст України. Є майданчики для проведення фестивалів і конкурсів. Приморські області мають значний потенціал для розвитку енергетики з відновлюваних джерел (сонячної, вітрової, на основі використання біомаси).

У низці населених пунктів Одещини за підтримки міжнародних донорів уже впроваджуються проекти з використання місцевих ресурсів для комунальних потреб. Це тільки при першому розгляді. А насправді «вікна можливостей» досить широкі, попри кризу й війну. Однак для того щоб ці вікна «відчинити», потрібне розуміння того, що і як слід зробити [7].

Держава регулює ринок праці шляхом працевлаштування незайнятого населення, сприяння підготовці та перепідготовці кадрів, правового забезпечення трудових відносин, страхування від безробіття. Саме зараз Державна служба зайнятості повинна в процесі реформи бути спроможною вплинути на перерозподіл кадрових ресурсів із урахуванням фактичних потреб місцевого ринку праці та розробити спеціальну стратегію, в якій враховуватиметься регіональний ринок праці, особливо у сільській місцевості.

Зрозуміло, що частка цих питань має бути вирішена в ході децентралізації. Але не варто забувати і того, що цей процес так само потребує професійного супроводження. Тим більш, що передбачається ухвалення цілого пакету документів, який буде регулювати повноваження територіальних громад та місцевого самоврядування.

#### Література

1. Вебер М. Избранные произведения: / М. Вебер // Пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайдено; коммент. А. Ф. Филиппова. — М.: Прогресс, 1990.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст.524) [Електронний ресурс] //– Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
3. Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43) [Електронний ресурс] //– Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Закон України «Про очищення влади» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 44, ст.2041) [Електронний ресурс] //– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>
5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 51, ст.548 ) [Електронний ресурс] //– Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
6. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Елек-

тронний ресурс] //– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>

7. С. Гриневецький "Вікна можливостей": інструкція із застосування.- // газета «Дзеркало тижня» 12 листопада 2016