

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

*Ключові доповіді панельної дискусії
Всеукраїнської науково-практичної конференції
за міжнародною участю*
**«РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ:
ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА, МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД»**

від 27 жовтня 2017 року
*Key speeches of the panel discussion at the All-Ukrainian scientific
and practical conference with international participation*

**«REFORMING PUBLIC MANAGEMENT
AND ADMINISTERING:
THEORY, PRACTICE, INTERNATIONAL EXPERIENCE»**
27 October, 2017

Сергей Саханенко

професор кафедри публічного управління

и регионалистики ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр. профессор

**ПОЛИТИКА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ:
ОТ 2D МАТРИЦЫ К МАТРИЦЕ 3D И ДАЛЕЕ ...**

Syerhyey Sakhanenko

professor of the department of Public Administration and Regional Studies Department

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor

**DECENTRALIZATION REFORM:
FROM 2D MATRIX TO 3D MATRIX AND FURTHER...**

Уважаемые участники конференции!

Название доклада, возможно, может показаться несколько вычурным, с претензиями на ассоциации с серией американских культовых фильмов в стиле киберпанк «Матрица» или, даже, аниме аналогичным названием. Однако мне показалось, что категория «матрица» позволит более точно и, что важно на конференции, компактно раскрыть особенности процессов децентрализации в нашей стране, т.к., во-первых, латинское matrix означает «первопричина» и есть ощущение, что первопричина наших усилий в направлении децентрализации не вполне осознается многими нашими гражданами. Во-вторых, под матрицей понимается некий шаблон, модель, образ и, опять-таки, в текучке разноплановых действий в рамках политики децентрализации размывается представление о за-

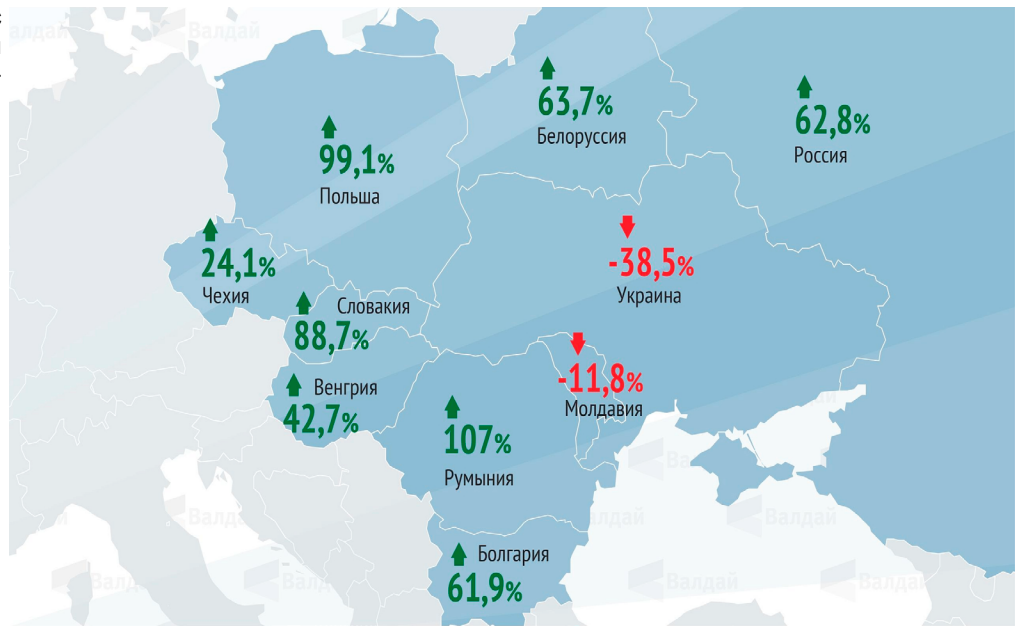
данной модели. В-третьих, под матрицей понимается упорядочивание элементов в рамках целостности, что противоположно хаотичным действиям встречающимся, к сожалению, в рамках процессов децентрализации в нашей стране. И наконец, в-четвертых, под матрицей, имеется в виду специфический инструмент для диагностики состояния и прогнозировании определенного процесса, и мы вынуждены констатировать, что у нас не все ладно как с диагностикой, так и прогнозированием процессов децентрализации. Ну а 2D и 3D это, как известно, объекты с разными измерениями.

Итак, если говорить о первопричине политики децентрализации, то ее мы найдем в показателях, которые отражены на данных слайдах:

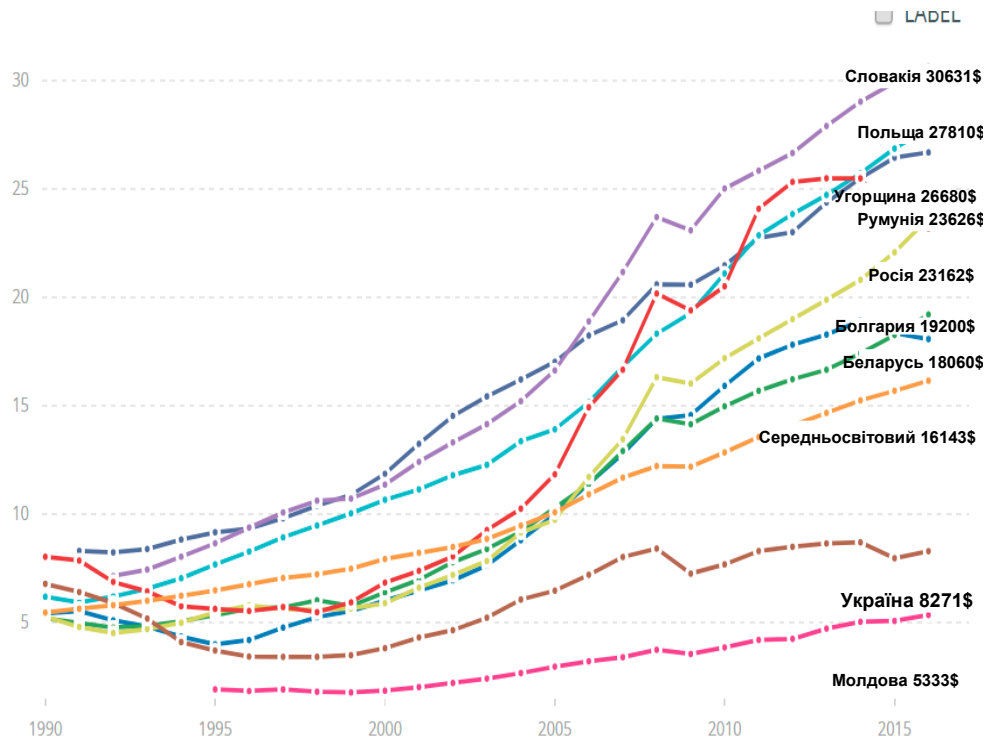
© Саханенко С. Е., 2017.

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

По сравнению с нашими соседями это выглядит следующим образом:



А так выглядит ВВП в расчете на душу населения по паритету валют:



Итак, Украина, занимая в 1991 г. 16 место среди стран мира по объему ВВП («Вторая Франция» как писали в известных листовках) в настоящее время по данному показателю находится на 49 месте, а по объему ВВП в расчете на душу населения на 114 месте между Свазилендом и Гватемалой. Таким образом, приходится констатировать, что наша страна является бедным государством, причем не по ресурсам, которые у нас есть (и самый большой наш ресурс, конечно, не черноземы, а люди, а из людей, безусловно, женская половина), а по уровню мобилизации имеющихся ресурсов. Тут только и остается, что процитировать максимум одного из самых влиятельных теоретиков менеджмента XX в. Питера Друкера, который

совершенно справедливо заметил, что «Нет богатых и бедных государств – есть плохо и хорошо управляемые государства». Исходя из этого, коль мы одна из наиболее бедных стран, по крайней мере, в рамках цивилизованного мира, то мы еще и одно из наименее эффективно управляемых государств. «Земля наша богата и обильна, - писал Нестор-летописец, - да ладу в ней нет». Под ладом понимается эффективная модель управления.

Как известно, Президент Украины П.А. Порошенко в известном указе «Об утверждении стратегии устойчивого развития «Украина-2020», который презентовал в Одесском оперном театре в 2015 г., наметил контуры 62 реформ. В своем сентябрьском послании

он уже говорил о более чем 100 реформах. В то же время, как справедливо отмечалось в написанной ровно 100 лет назад в одном известном шалаше работе «Государство и революция» (а мы, как утверждается, переживаем постреволюционный период), все искусство государственного управления сводится к сосредоточению всех сил и ресурсов на одном, но главном стратегическом направлении. Представляется, что таким направлением должна стать реформа управленческая, а попытка разорваться на как минимум 62 реформы обречена на провал.

Следовательно, сегодня, на крутом вираже нашей истории, перед Украиной остро встает проблема построения такой системы управления, которая соответствовала бы времени и могла бы обеспечить стране достойное место в современном мире. И в основу построения данной модели мы положили децентрализацию как способ перераспределения полномочий и ресурсов от государства к негосударственным институтам, в первую очередь, к институту местного самоуправления.

Если говорить о сути, то глубинный смысл децентрализации заключается в снятии ответственности с государства за решение большинства вопросов, с которыми человек сталкивается в процессе своей жизнедеятельности или за вопросы местного значения. Современное украинское государство уже не может, в первую очередь в силу экономических показателей, отмеченных выше, «тянуть» социальную, транспортную, жилищно-коммунальную и пр. инфраструктуру, не может обеспечить целый ряд образовательных, медицинских и пр. стандартов, предоставлять социальные и пр. услуги по многим направлениям. Даже если и находятся какие-то ресурсы, то их расходование государством является крайне неэффективным – товары и услуги закупаются «дорого», «не к месту» и «не ко времени». Перегрузка государства «мелкими заботами» не позволяет ему сосредоточиться на стратегических вопросах. Понятно, что за все «сбои» в системе публичной власти ответственность, опять-таки, несет государство в лице всей властной вертикали и всех ветвей государственной власти. Следовательно, надо «стряхнуть» с себя «обременяющие» для государства функции и отнести их к ведению негосударственных институтов.

Безусловно, децентрализация является далеко не единственным способом оптимизации системы управления, многие страны, переживая кризисные явления, выбирали, наоборот, путь централизации, что позволяло сконцентрировать ресурсы и направить их в сферы, которые обеспечивали бы экономический рост и, как следствие, рост благосостояния.

ВВП (ПКС) на душу населения, в долларах США

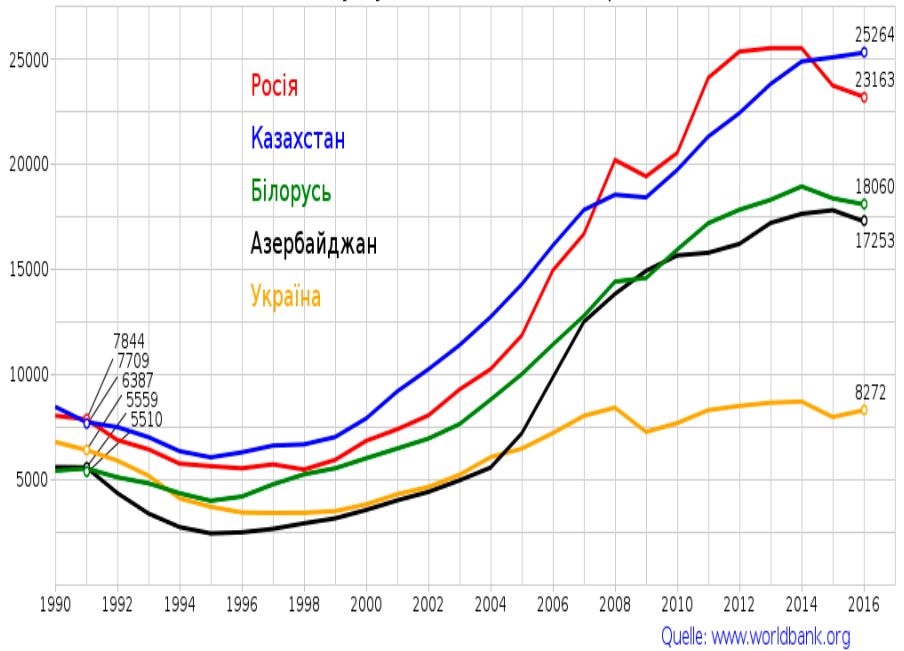
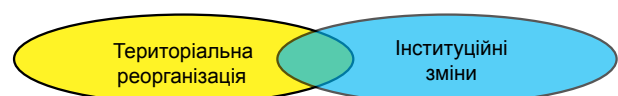


Диаграмма свидетельствует, что ряд наших соседей добились несколько больших успехов в своем развитии. Но также является очевидным и то, что в качестве модели оптимизации системы управления они выбрали централизацию, вплоть до того, что вице-президента Азербайджана является жена действующего президента. Почему же мы, выбираем матрицу децентрализации, а не централизации. Тут можно много говорить, но я пунктиром отмечу ряд причин:

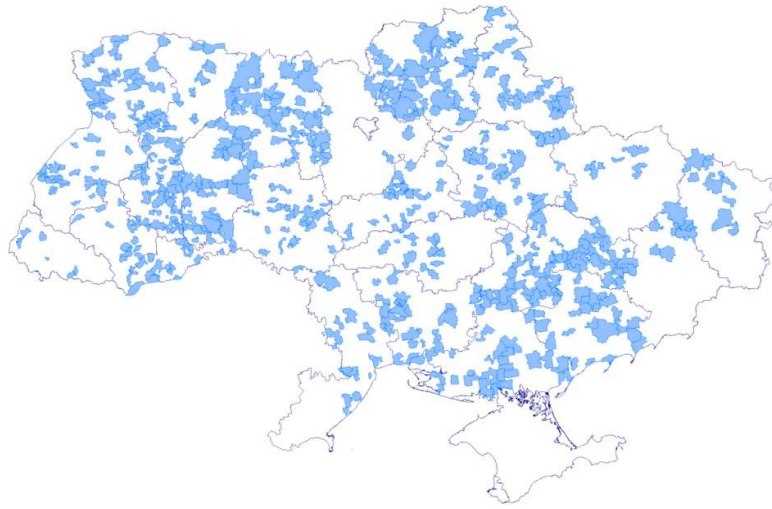
1. «От противного» - все 25 лет нашей независимости мы пытались так или иначе выстраивать централизованную модель, которая оказалась для нас неэффективной, т.к. не обеспечила ни приемлемого экономического роста, ни развитие социальной инфраструктуры, ни пристойного благосостояния, ни, как оказалось, политической стабильности.
2. Наш европейский выбор. «В чужой монастырь со своим уставом не ходят», а коль так, то мы вынуждены выбирать ту модель, которая лежит в основе политико-управленческих систем европейских стран, а это модель децентрализованная.
3. Менталитет украинского народа, который, как коллективное бессознательное, в большей степени ориентирован на горизонтальные, а не на вертикальные конструкты.
4. Децентрализация, приводящая к дисперсии власти, обеспечивает политическую стабильность и предохраняет от революций, переворотов и прочих политических встрясок, которых мы кажется уже «нахлебались».

В настоящее время реформа децентрализации развивается в формате 2 D матрицы.



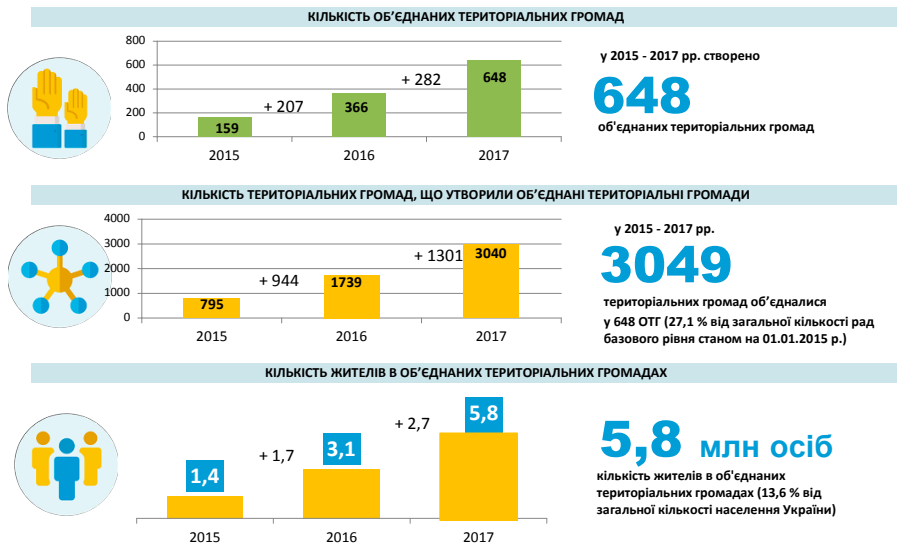
Первое из направлений, причем наиболее явственное, связано с укрупнением территориальных громад в режиме т.н. добровольного объединения, направленное на создание самостоятельного субъекта, который и смог бы взять на себя решение всех вопросов местного значения. Об этом процессе много говорилось и на прошлой нашей конференции, а также на различных коммуникационных мероприятиях, как в нашем Институте, так и на иных площадках. К сожалению, децентрализация зачастую сводится только лишь к добровольному объединению территориальных громад, хотя это лишь скорее условие децентрализации.

ПОШИРЕНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



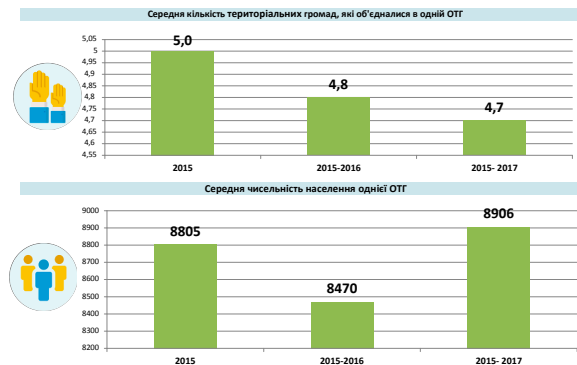
ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Как бы там ни было, на сегодняшний день в Украине создано 648 объединенных территориальных громад.

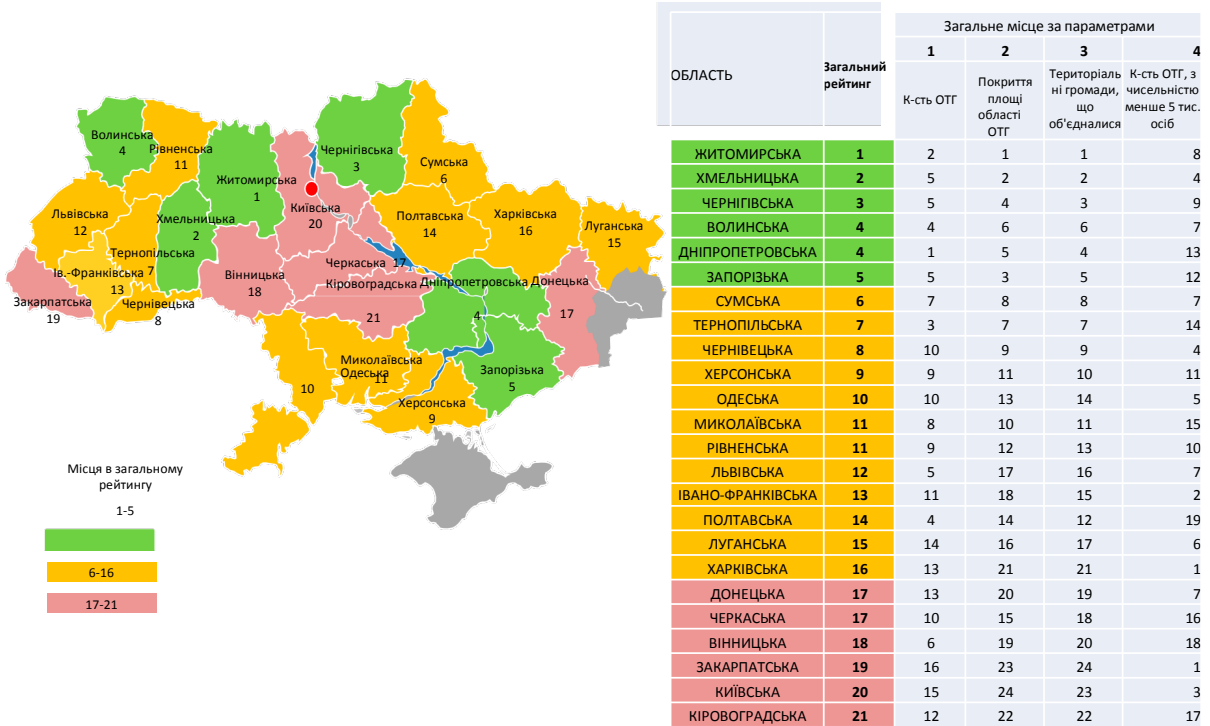


В своем составе они объединили более 3000 тысяч «старых» громад (27% от общей численности до реформы), в составе ОТГ сосредоточено уже 26% площади Украины и 14% населения Украины (преимущественно сельского).

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



РЕЙТИНГ ОБЛАСТЕЙ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



Создание критической массы объединенных территориальных громад создает условия для дальнейшего реформирования районного уровня, поиск оптимальности которого проявляется, в частности, в создании т.н. госпитальных округов, «кустовых» территориальных органов некоторых ЦОИВ и т.п.

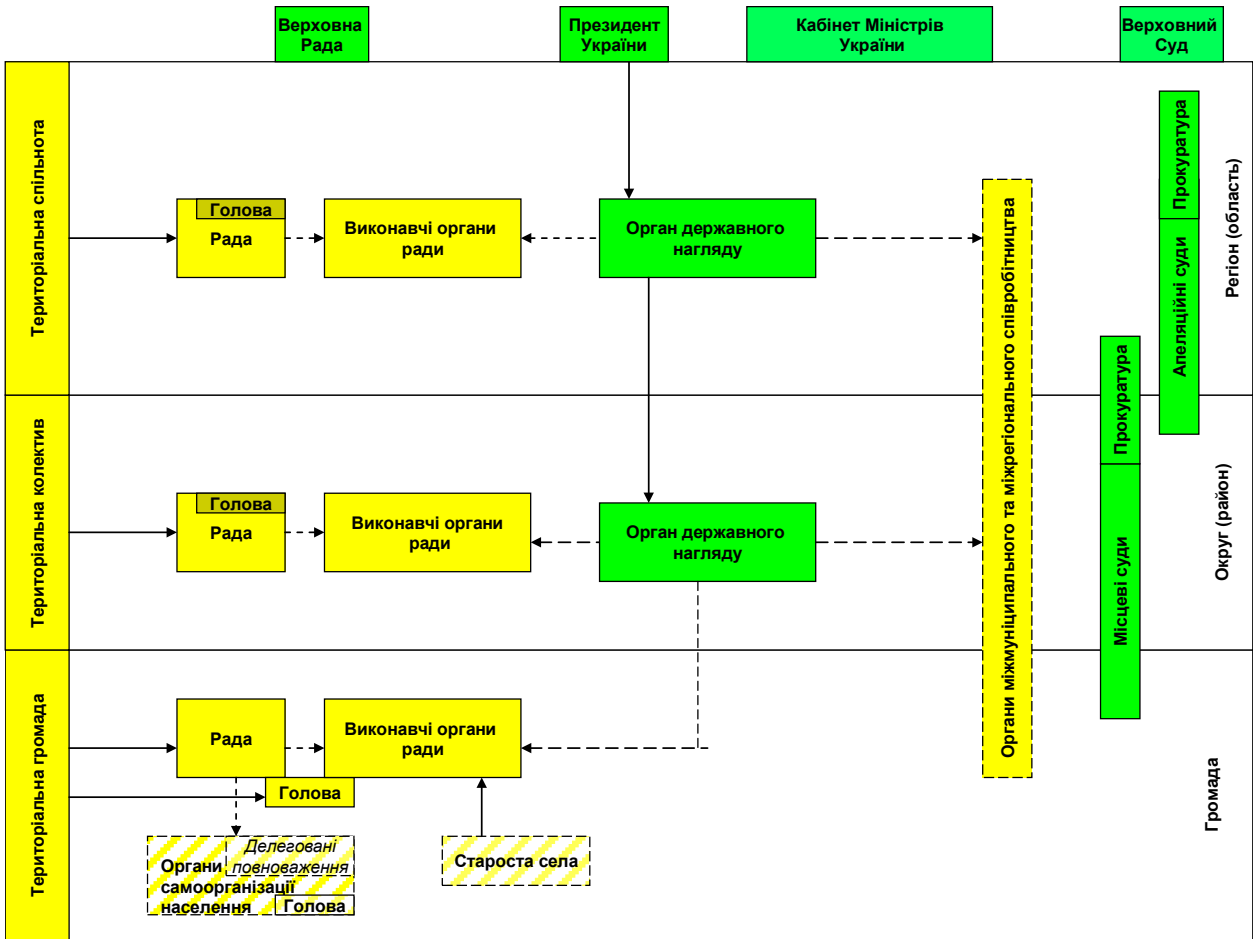
Второе измерение процесса децентрализации связано с делегированием соответствующих полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления, в основном, низового уровня. Анализ свидетельствует, что за последние три года значительно расширены полномочия органов местного самоуправления в части предоставления административных и социальных услуг, планирования социально-экономического развития, застройки территории и т.п. На местный бюджет государство медленно, но верно пытается взвалить, например, льготный проезд граждан, профессионально-техническое образо-

УТВОРЕННЯ ГОСПІТАЛЬНИХ ОКРУГІВ



вание т.п. Из последних новаций – в связи с принятием пенсионного законодательства предусмотрено, что из местного бюджета должна выплачиваться социальная помощь лицам, у которых по достижению 63 лет пенсионный стаж меньше установленного на сегодня 25 лет с постепенным увеличением к 2027 – 35 лет.

Модель територіальної організації влади по Концепції от 01.04.2014



Расширение полномочий предполагает изменение и организационного дизайна системы публичной власти на территориальном уровне, который по заданной матрице должен включать создание исполнительных органов у районных и областных советов, формирование органа государственной власти общей компетенции с контрольно-надзорными функциями и пр., что прописано в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, однако тормозится в связи с невозможностью конституционных изменений в существующих политических реалиях.

В формате матрицы 2D реформа децентрализации имеет место быть не только в Украине, но и в ряде других стран. Как правило, в данных параметрах она далеко не всегда давала ожидаемых результатов, т.к. не затрагивала изменения управленческих инструментов и технологий или того, что называется публичным менеджментом (публичным администрированием). И наоборот

там, где была воплощена матрица реформ в формате 3D, т.е. триада территориальной, институциональной и административной составляющих она всегда давала значительный эффект для всей системы публичного управления.



К сожалению, в рамках нашей реформы децентрализации еще мало обращается на этот вектор реформы, а ведь это во многом условие ее успеха. Между тем, наукой публичного управления и администрирования предлагается широкий арсенал инновационных инструментов и технологий, о которых не раз говорилось на наших конференциях. Речь идет о разнообразных деятельностных подходах к управлению (среди них: управление изменениями; программно-целевой, реинжиниринговый, логистический, организационно-культурный и информационно-коммуникационный подходы; управление по результатам; управленческие качества; управление рисками и пр.), конкретно-инструментальных методах (можно назвать стратегические, проектные, маркетинговые, бенчмаркеновые технологии, электронное управление и т.д.), а также класс конкретных инструментов усовершенствования деятельности органов публичной власти (назову лишь системы управления качеством, интегрированные системы публичного менеджмента, модель оценивания деятельности при помощи сбалансированной системы показателей, модель оценивания проектного совершенства, модель-подход «зона стратегической ответственности» и пр.). В формировании данного вектора реформы немаловажную роль, как представляется, может сыграть система НАДУ.

Ну и, наконец, о перспективах децентрализации если говорить о последнем значении матрицы. По экстраполированным прогнозам Мирового банка, уровня ВВП 2013 г., причем при самых благоприятных условиях, мы достигаем к 2024 г. (почему сравнение с 2013 г., вероятно, всем понятно), а уровня ВВП 1990 г. к 2035 г. При этом значительную часть ВВП (а именно от 10 до 20 млрд. долларов ежегодно или превышение 4-х процентного роста ВВП, который у нас должен быть по прогнозу в 2020-х годах), мы будем отдавать в качестве платы за кредиты в рамках соглашения о реструктуризации долгов по Ярьеско. Таким образом, взятые в целом, поколения от 30-ти летних и далее не будут иметь достойного уровня жизни даже в по меркам среднезажиточной европейской страны. Все это будет делегитимизировать государство, а выход из этой петли будет исцеляться в централизации, чтобы через механизм перераспределения ресурсов попытаться хоть как-то, как минимум в рамках избирательного цикла, обеспечить социальную, и, как обычно надеются, политическую стабильность. И мы это в лайт-режиме уже переживали, когда хлесткий посыл В. Ющенко «Украина должна стать страной самоуправляемых громад» была заменена не менее звучной фразой В. Януковича «Мы восстановили вертикаль власти вплоть до каждого села».

Таким образом, есть большая вероятность того, что маятник децентрализации, качнувшийся далеко влево, рано или поздно не менее далеко пойдет вправо. Этот феномен рецидива централизма после децентрализационных реформ хорошо описан в западных политологических исследованиях на примере стран третьего мира. И у нас уже можно слышать от руководителей разного уровня (правда, преимущественно пока на неформальных площадках), что децентрализация дала громадам слишком много денег, что получив ресурсы головы громад становятся слишком независимыми, а это значит, что, дескать,

теряется управляемость, что в новой системе многие органы государства остаются «ни у дел», что мы, мол, не против децентрализации, но, надо действовать по известному перефразу – «прежде чем децентрализоваться, и для того чтобы децентрализоваться, надо сначала решительно и определенно централизоваться». И вот уже мы имеем проект государственного бюджета на 2018 г., где отчетливо просматривается движение маятника реформы в направлении централизации.

В частности, не увеличив базу налогообложения, на местные бюджеты возложены многие дополнительные расходы. В части межбюджетных отношений из состава субвенции исключена оплата льгот и оставлено финансирование из государственного бюджета только субсидий. При этом право на льготные проезд, льготы на жилищно-коммунальные услуги и т.п. закреплено ведь государством, а не органами местного самоуправления. Предполагается, что субвенция регионом для содержания учреждений образования и здравоохранения будет уже распределяться через административную вертикаль Кабмин – ОГА – РГА. Это нарушает децентрализационные принципы, ведь громады для того и объединялись, чтобы иметь прямые межбюджетные отношения с государственным бюджетом и закладывает дополнительные коррупционные риски. Это ставит объединенные территориальные громады в значительную зависимость от областной и районной государственной власти.

В бюджетном пакете предлагается изменить существующий мотивационный механизм горизонтального выравнивания увеличением с 50 до 80% объема изъятия средств из местных бюджетов в государственный бюджет (так называемая реверсная дотация). Это приведет к необоснованному уменьшению финансового ресурса местных бюджетов, имеющих уровень поступлений налога на доходы физических лиц на одного жителя выше 1,1. Изменение же механизма горизонтального выравнивания лишает громады мотивации наращивать финансовые ресурсы – чем больше ты зарабатываешь, тем больше у тебя заберут. Вместе с тем стимулирует иждивенческие настроения: зачем хорошо работать, если лучше ничего не делать и получить дотацию из государственного бюджета за счет других. Такая система действовала до 2014 г., когда 96% местных бюджетов были дотационными.

Принятая на той неделе т.н. медицинская реформа добавила свои нюансы к тенденциям централизации, т.к. механизм финансирования медицинской сферы будет означать, что средства местных бюджетов по линии медицинской субвенции останутся уже в государственном бюджете и распоряжаться ими будет создаваемый центральный орган исполнительной власти в сфере финансирования оказания медицинских услуг. При этом государство не берет на себя хотя бы частичное покрытие коммунальных услуг медицинскими учреждениями, а это возлагается непосредственно на них самих, сиречь на местный бюджет по линии коммунальных учреждений здравоохранения.

Такие решения о централизации ресурсов относительно социально важных сфер будет означать откат назад от политики децентрализации. Кроме того, это положит начало негативным тенденциям перенесения полномочий на высший уровень.

Но все-таки мы не обречены на рецидив централизации, хотя вероятность этого очень велика. Если уж говорить «и далее...», что зафиксировано в названии доклада, то предохранителем может стать, не только и не столько т.н «страсбургский обком», как переход на новую матрицу реформы, от 3D к 4D формату, которая имеет свое концептуальное выражение в модели т.н. многоуровневого со-управления, багаторівневого врядування, multilevel governance.

В рамках данной матрицы политика децентрализации должна органически сочетать:

деволюцию – делегирование полномочий от государства институтам территориального самоуправления – регионального, субрегионального, местного;

деконцентрацию – распыление полномочий среди разных структур публичной власти на территориальном уровне;

дерегуляцию – сокращение и отмена государственного регулирования в определенных сферах общественных отношений на территориальном уровне;

дивестицию – передача полномочий от органов публичной власти к разного рода саморегулирующимся организациям и иным структурам гражданского общества.

Условием эффективности данных процессов, безусловно, является активное внедрение инструментов публичного администрирования на началах нового публичного менеджмента, которые уже упоминались.

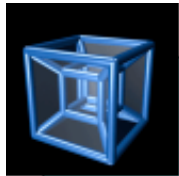
Угрозой реализации такой матрицы политики децентрализации является дефицит воли у ряда субъектов нашей политики в связи с нежеланием уменьшения объема имеющейся власти. Однако возможностью выстраивания по-

МАТРИЦЯ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

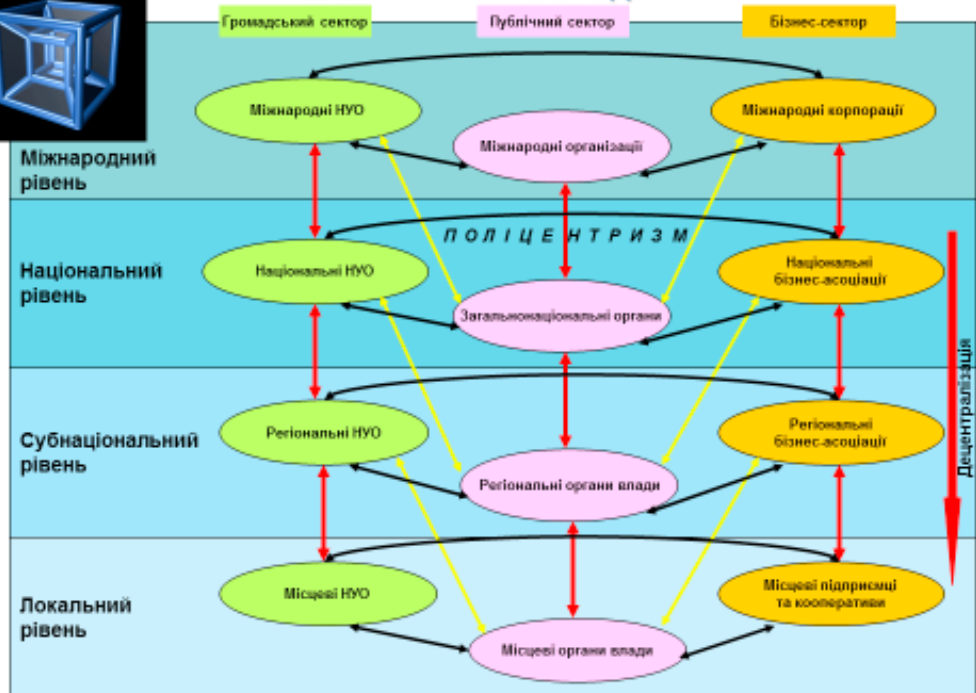


литики децентрализации в таком направлении является расширение потенциала гражданского общества, что мы и наблюдаем за последние годы.

Модель многоуровневого управления с сопряженной матрицей децентрализации отражена на слайде и ее суть во многом передает бесконечно трансформирующийся левый верхний квадрант. Многоуровневое со-управление, как это следует из соответствующей Хартии, принятой в 2014 г. Комитетом регионов Европейского Союза (к сожалению, она мало пока известна в Украине), предполагает полицентризм публичной власти и необходимость формирования системы



БАГАТОРІВНЕВЕ ВРЯДУВАННЯ



постоянных переговоров и взаимодействий между связанными друг с другом пересекающимися компетенциями органами публичной власти, неправительственными организациями, а также бизнес-структурами на различных уровнях – местном, региональном, национальном и надгосударственным, с постепенным усилением местного уровня в разрезе всех секторов через процесс децентрализации.

Исследование путей адаптации матрицы многоуровневого со-управления осуществляется у нас в Институте кафедрой публичного управления и регионалистики в рамках научно-исследовательской темы, и я очень надеюсь, что на секциях будет возможность представить промежуточные результаты, а на следующей конференции обсудить итоговые результаты данных исследований.