

Іван ТЮТЮННИК
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Досліджуються проміжні результати новітнього етапу реформування регіонального рівня публічного управління в Україні (2014 – 2016 рр.) у контексті реформи децентралізації. Обґрунтовується положення, що незавершеність реформ місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, а також невдалі спроби їх перезапуску закріпили на регіональному рівні за роки незалежності перехідну і застарілу модель територіальної організації влади, яка стала одним із каталізаторів розгортання кризових явищ у соціально-економічному розвитку регіонів і, як наслідок, причиною реформи децентралізації. Акцентується увага на проблемах, пов'язаних з імплементацією визначених у новітніх урядових стратегічних і програмних документах заходів із провадження реформи. Розкриваються причини, що гальмують реалізацію запланованих змін в адміністративно-територіальному устрої держави та перерозподілі владних повноважень на регіональному рівні територіальної організації влади.

Ключові слова: публічне управління, реформа, модернізація, децентралізація, місцеве самоврядування, регіон.

Ivan Tiutiunyk. Problems of reforming of the public administration at the regional level in Ukraine

The intermediate results of a new phase of the public administration reform in Ukraine at the regional level in the context of decentralization are investigated. It is alleged that the incomplete reforms of local government and administrative-territorial structure, as well as unsuccessful attempts to restart their fortified at the regional level for the years of independence transitional and archaic model of territorial organization of authority, which became one of the catalysts of the crisis in socio-economic development of the regions and, as a result, the cause of decentralization reform. The attention is focused on the issues of reform implementation; its important theses are defined in the latest governmental documents. The reasons hindering the implementation of scheduled changes in the administrative-territorial structure and redistribution of competencies of the regional public authorities are revealed.

Key words: public administration, reform, modernization, decentralization, local government, region.

Багатолітній досвід реалізації Україною реформ публічного управління, у тому числі на регіональному рівні, свідчить, що їх призначення, як і в країнах Європи, полягало в децентралізації та деконцентрації повноважень і завдань місцевих органів виконавчої влади і інститутів місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій та інтересів місцевого населення відповідно до принципу субсидіарності. Водночас в Україні модернізація публічного управління на регіональному рівні фактично зупинилася на етапі реалізації положень Конституції України редакції 1996 р. та Закону України «Про місцеве самоврядування» 1997 р., які закріпили на рівні регіону перехідну і нині застарілу модель територіальної організації влади, що є реліктом президентсько-парламентської форми правління. Суть цієї моделі полягає у фактичній підпорядкованості органів місцевого самоврядування регіонального рівня місцевій виконавчій владі, а також їх повній фінансовій і ресурсній залежності від рішень місцевих державних адміністрацій. Подальші спроби реформувати зазначену модель, що мали місце з 1997 по 2014 рр. шляхом ініційованих у різні часи реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою зупинилися на етапі обґрунтувань концептуальних документів і законопроектів або характеризувалися вирішенням лише часткових і кон'юнктурних питань.

© Тютюнник І. В., 2017

Сьогодні dokonаним фактом є те, що модернізація системи організації влади в Україні, у тому числі на регіональному рівні, на принципах децентралізації та деконцентрації є необхідною умовою для стабілізації соціально-економічної ситуації в країні і навіть збереження її суверенітету. Це положення зумовлює високу актуальність вказаної проблематики для наукової галузі державного управління.

За останні роки в Україні опубліковано багато досліджень, присвячених конкретним пропозиціям щодо реалізації політико-адміністративного реформування в країні й модернізації публічного управління на регіональному рівні. Серед них можна виокремити роботи О. Бориславської, І. Заверухи, С. Білої, О. Шевченка, В. Жука, Ю. Ганушака, О. Коротича, І. Козюри, А. Краснейчука, Ю. Іванченка, О. Слобожана, А. Матвієнка, А. Ткачука та інших учених.

Більшість із новітніх наукових праць українських науковців присвячена обґрунтуванню перспектив імплементації європейських моделей організації діяльності органів публічної влади, заснованої на принципах децентралізації і деконцентрації влади, що має бути спрямована на надання регіонам і територіальним громадам більших прав та повноважень у вирішенні питань місцевого і регіонального соціально-економічного розвитку. Однак сьогодні відчутно бракує розвідок, які аналізують поточний стан впровадження реформ, спрямованих на децентралізацію і деконцентрацію публічного управління на регіональному рівні, а також оцінюють перспективи їх подальшої реалізації.

Мета статті – оцінити проміжні результати новітнього етапу модернізації регіонального рівня публічного управління (2014 – 2016 рр.) у контексті реформи децентралізації та виявити проблеми, що виникли упродовж цього періоду.

На момент проголошення новим керівництвом держави у 2014 р. чергових реформ, спрямованих на суттєве реформування існуючої на сьогодні політико-адміністративної системи, українська держава не досягла суттєвого прогресу в її модернізації. Спроби проведення адміністративних реформ в Україні за роки незалежності не тільки не вирішили багатьох проблем, особливо у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, але й стали причиною або каталізатором розгортання негативних явищ у функціонуванні всієї системи публічної влади в регіонах. Серед таких явищ можна назвати:

– непропорційний розподіл владних повноважень і майнових прав між різними рівнями місцевого самоврядування, що формувався через кон'юнктурні інтереси центральної влади першої половини 1990-х рр. Наслідком цього стала надмірна централізація повноважень та ресурсів з боку виконавчої влади. Як слушно зауважує О. Бориславська, в Україні місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не для виконання контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), вони беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями [2, с. 20];

– політизацію представницьких органів місцевого самоврядування, у тому числі районних та обласних рад. В Україні поширена практика формування місцевих рад за принципом партійної належності, що посилює тотальну відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, їх корпоратизацію, непрозорість діяльності, небажання залучати населення до участі у вирішенні питань розвитку територій;

– практику ручного контролю місцевої державної влади за формуванням місцевих бюджетів, що здійснюється через безпосередній розподіл та перерозподіл коштів державного бюджету держадміністраціями між бюджетами місцевого самоврядування. Особливо це характерно для областей і районів, де представницькі органи буквально змушені делегувати ці повноваження державним адміністраціям;

– низький рівень професійної підготовки державних службовців на місцях і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що призводить до зниження

Public administration mechanisms

спроможності органів місцевого самоврядування професійно вирішувати нагальні проблеми місцевого значення;

– незадовільний рівень впровадження механізмів та європейських практик доброго врядування на регіональному і місцевому рівні, залучення громадян до процесу підготовки та прийняття рішень органами публічної адміністрації регіонів. Як наслідок, відчуженість місцевих органів публічної влади від громадян обумовила неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, спричинила зростання корупції та негативно вплинула на рівень довіри населення.

Перезапуск в Україні у 2014 р. структурно-функціональних реформ, спрямованих на суттєву модернізацію існуючої на сьогодні політико-адміністративної системи на принципах децентралізації і деконцентрації влади, свідчить про усвідомлення нинішнім керівництвом держави актуальності цієї проблеми. Основні пріоритетні завдання щодо реформування публічного управління на регіональному рівні, що включають реформу місцевого самоврядування, конституційну реформу, реформу адміністративно-територіального устрою і низку інших структурних реформ, спрямованих на вдосконалення територіальної організації влади в Україні, окреслені в новітніх нормативно-правових актах стратегічного та програмного характеру.

Зокрема, децентралізація та реформа місцевого самоврядування визначені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. серед 10 інших пріоритетних реформ. Провести реформу децентралізації (і деконцентрації) є зобов'язанням коаліції Верховної Ради України VIII скликання, що занотоване в тексті Коаліційної угоди [7].

Однією з основних цілей Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р., визначено ефективно державне управління у сфері регіонального розвитку, яке передбачає реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, що відбуватиметься в напрямі створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів [4].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. визначає концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні. Зокрема передбачається, що нова модель організації влади буде ґрунтуватися на новій трирівневій системі адміністративно-територіального устрою, яка крім громади та району включатиме також і регіон [6].

В основі концепції цієї реформи, за задумом її ініціаторів, також мають бути зміни до Конституції України відповідно до проголошеного чинним Президентом України курсу на «радикальну децентралізацію влади». Основні ідеї і напрями реформи публічної влади на засадах децентралізації були викладені в проекті змін до Конституції України від 1 липня 2015 р., що органічно розширює пропозиції вже згаданої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [3].

Переважаюча більшість запропонованих змін у цих документах стосується саме децентралізації і деконцентрації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Вищезазначені стратегічні та програмні документи і проекти змін у чинне законодавство спрямовані на європейську ідею (на основі польської моделі реформ з елементами французького досвіду) надання регіону повноцінного права самостійно визначати власні пріоритети розвитку зі збереженням державною виконавчою владою контрольно-наглядових функцій. Для цього пропонується:

– забезпечити на регіональному рівні функціонування 27 регіонів (включаючи

відновлення влади на тимчасово окупованих територіях); на субрегіональному – укрупнення районів орієнтовно до 120 – 150 одиниць (на сьогодні в Україні існує 490 районів);

– утворити повноцінне регіональне і субрегіональне самоврядування з власними виконавчими органами, що мають права юридичної особи;

– передати органам регіонального самоврядування повноваження, пов'язані з регіональним розвитком, утриманням транспортної інфраструктури міжрайонного та обласного значення, наданням послуг спеціалізованої медичної допомоги, наданням послуг середньої і професійно-технічної освіти, розвитком культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища тощо;

– визначити достатню фінансову і матеріальну базу для здійснення повноважень органами регіонального самоврядування, зокрема шляхом управління об'єктами спільної власності територіальних громад регіону, спрощення процедур залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку, встановлення належної бази оподаткування тощо;

– удосконалити систему залучення громадськості до розроблення управлінських рішень органів регіонального самоврядування і контролю за їх реалізацією відповідно до принципів «доброго місцевого і регіонального врядування» (запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні відповідними органами важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку регіону, а також удосконалення процедури сприяння громадському контролю органів місцевого самоврядування й под.);

– запровадити за прикладом Франції спеціальний інститут «префектів», що здійснюватимуть перевірку законності актів органів місцевого самоврядування всіх рівнів, координуватимуть роботу територіальних осередків центральних органів виконавчої влади тощо.

Однак аналіз того, як проходив останні два роки процес імплементації вищевказаних ініціатив, дає підстави поки що для песимістичних прогнозів стосовно початку і доведення до логічного кінця модернізації регіонального рівня публічного управління. Насамперед не виконуються у визначені строки, як і в попередні періоди, заходи, заплановані у стратегічних і програмних документах. Зокрема, ті, що стосуються реформи адміністративно-територіального устрою, створення повноцінного регіонального самоврядування, децентралізації повноважень на регіональному рівні, у новій Концепції реформи місцевого самоврядування на кінець 2016 р. не є виконаними. На першому етапі реалізації цієї концепції ще впродовж 2014 р. передбачено:

– забезпечити законодавче врегулювання системи адміністративно-територіального устрою, моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та підготовку проектів необхідних нормативних актів для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою України;

– сформувані нові конституційні основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад, забезпечити розподіл повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями;

– завершити формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог регіонального розвитку.

Усі ці заходи передбачають прийняття нової редакції Конституції України, але на сьогодні відбулося лише попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». За рік, що минув, у депутатського корпусу Верховної Ради України не вистачило через політичні розбіжності, а також необхідність виконання Україною

домовленостей мінського процесу з урегулювання ситуації в зоні антитерористичної операції політичної волі для остаточного ухвалення змін до Основного закону.

Як наслідок, ще не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України та алгоритму реалізації такої реформи. Зокрема, підготовлений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, але не внесений на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою, види адміністративно-територіальних одиниць та їх правовий статус, повноваження органів публічної влади щодо вирішення питань територіального устрою і под. До основних напрямів формування законодавчого забезпечення реформування системи публічного управління, у тому числі на регіональному рівні, на засадах децентралізації і деконцентрації також належать законопроекти: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про префектів». Але крім нової редакції законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування України № 2 489 від 23 квітня 2015 р., прийнятого Верховною Радою в першому читанні, інші проекти законів поки що не винесені на розгляд депутатів.

Що стосується виконання другого етапу реалізації концепції впродовж 2015 – 2017 рр., то із запланованих у 2015 – 2016 рр. заходів частково виконано такі пункти, як забезпечення на законодавчому рівні умов для належного фінансування діяльності органів місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів з урахуванням нових можливостей реформованої системи органів місцевого самоврядування.

У першому випадку внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин (Закон України № 79-VIII від 28 грудня 2014 р.) та Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи (Закон України № 71-VIII від 28 грудня 2014 р.). Однак ці зміни стосуються заходів зі зменшення фіскальної централізації в межах існуючої системи територіальної організації влади, тобто певну вигоду від цих «реформ» отримали традиційні територіальні громади, насамперед міста обласного значення. За відсутності заходів із реалізації адміністративно-територіальної реформи для органів публічного управління регіонального рівня в частині фінансування їх діяльності і забезпечення ними регіонального розвитку все залишилося без змін.

Хоча нову редакцію закону про місцеві вибори № 595-VII від 14 липня 2015 р., у якому запроваджено новий механізм обрання депутатів місцевих рад, ухвалено, він продовжує діяти за старою системою територіальної організації місцевої влади. А тому і в цьому пункті основний стратегічний документ реформи децентралізації реалізований не повністю, не кажучи вже про якість згаданого закону, який потребує суттєвого вдосконалення.

Не можна не зазначити, що важливим чинником, який завжди негативно впливав на всі попередні спроби модернізації системи публічної адміністрації в державі, є відсутність єдиного органу державної влади, який би комплексно, виключаючи дублювання з боку інших органів законодавчої і виконавчої влади, вирішував питання модернізації публічного управління на місцевому і регіональному рівнях. Значною мірою державну політику в цій сфері, насамперед у галузі місцевого самоврядування, формували дорадчо-консультативні органи при Кабінеті Міністрів України, що діяли в різний час: Рада регіонів (1994 – 2014 рр.), Координаційна рада з питань місцевого самоврядування (1997 – 2000 рр.), Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України (створений у 1992 р. і діє понині), Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (2008 – 2010 рр.); Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування (1998 – 2009 рр.), Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування (діє з 2009 р.) тощо.

Сьогодні центральне місце серед подібних консультативно-дорадчих органів займає Національна рада реформ, призначенням якої є визначення пріоритетів реформ, координація дій із реформування, моніторинг реалізації та досягнення цілей проголошених чинним Президентом України реформ. Не заперечуючи загалом позитивної ролі такого роду консультативно-дорадчих органів у модернізації публічного управління на місцевому і регіональному рівнях, зазначимо, що вони не здатні замінити собою урядовий інститут, який координував би діяльність державних органів влади з упровадження необхідних реформ та ніс за це політичну відповідальність. На нинішньому етапі реформування політико-адміністративної системи такого державного органу досі не створено. Наразі функції щодо розвитку місцевого самоврядування, вирішення питань територіальної організації влади і адміністративно-територіального устрою покладені на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в межах здійснення регіональної політики [5], а функції координатора комунікаційної підтримки в межах реформи децентралізації виконує Міністерство інформаційної політики [1]. І хоча дублювання повноважень між міністерствами на цей раз вдалося уникнути, сама інституційна спроможність державних органів проводити відповідні реформи без єдиного координуючого центру з об'єктивних причин знижується.

Підсумовуючи оцінку новітнього етапу модернізації політико-адміністративної системи в Україні, яка отримала назву «реформа децентралізації», зазначимо, що впродовж 2014 – 2016 рр. так і не зроблено необхідних практичних кроків зі створення законодавчого забезпечення, не проведено ініційованих главою держави і урядом реформи регіонального рівня публічного управління, зміст якої полягає у зміні адміністративно-територіального устрою та формуванні повноцінного регіонального самоврядування з відповідним перерозподілом владних повноважень на всіх рівнях територіальної організації влади.

Як показало проведене дослідження, на сучасному етапі реформ головними причинами гальмування роботи щодо імплементації заходів, визначених і запланованих в урядових стратегічних і програмних документах, є такі:

- брак політичної волі на найвищому рівні керівництва держави;
- відсутність консенсусу депутатських фракцій у Верховній Раді України та всередині суспільства, особливо в частині виконання українською стороною положень так званих мінських домовленостей, з якими політично асоційоване питання децентралізації;
- відсутність єдиного органу державної влади, який би комплексно вирішував питання імплементації запланованих реформ.

Предметом подальших наукових розвідок у цьому напрямі стане визначення й обґрунтування перспективних шляхів вирішення виявлених у нашому дослідженні проблем та надання відповідних рекомендацій суб'єктам владних повноважень, відповідальним за вироблення та реалізацію державно-управлінських рішень щодо реформування системи публічного управління на місцевому і регіональному рівнях на принципах децентралізації і деконцентрації влади.

Список використаних джерел / List of references

1. **Децентралізація.** Загальна описова характеристика реформ. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya> [Detsentralizatsiia. Zahalna opysova kharakterystyka reform. – Rezhyim dostupu : <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya>].
2. **Децентралізація** публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.]. – Київ : Софія, 2012. – 128 с. [Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / O. Boryslavska, I. Zaverukha, E. Zakharchenko [ta in.]. – Kyiv : Sofiia, 2012. – 128 s.].

Public administration mechanisms

3. **Про внесення** змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України від 1 лип. 2015 р. № 2217а. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : proekt Zakonu Ukrainy vid 1 lyp. 2015 r. № 2217a. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812].

4. **Про затвердження** Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p> [Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serp. 2014 r. № 385. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>].

5. **Про затвердження** Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. № 197. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/10/Положення-із-змінами.pdf> [Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvit. 2014 r. № 197. – Rezhym dostupu : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/10/Polozhennia-iz-zminamy.pdf>].

6. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>].

7. **Угода** про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf> [Uhoda pro koalitsiiu deputatskykh fraktsii «Yevropeiska Ukraina». – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>].

Надійшла до редколегії 04.11.16