

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 338.24.021.8
JEL O20, R58

В. К. Симоненко

Реформи: адміністративно-територіальна, адміністративна і децентралізації – триєдині

Розглянуто сучасний стан та основні проблеми реалізації адміністративної та адміністративно-територіальної реформ в Україні. Проаналізовано дії виконавчої та законодавчої влади України щодо проведення цих реформ. Сформульовано основні пропозиції щодо їх реалізації.

Ключові слова: адміністративна реформа, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, територіальні громади.

Події останніх років життя нашої країни переконливо довели, що питання проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ є вирішальним, основним чинником побудови нової, сучасної парадигми соціально-економічного розвитку нашої держави, збереження її територіальної цілісності.

Аналізуючи дії виконавчої та законодавчої влади за останні чотири роки щодо проведення цих найважливіших реформ, можна зробити невтішні висновки:

1. Увесь процес проведення реформ зведений до вирішення питань децентралізації, добровільно-механічного створення об'єднаних громад.
2. Реалізуються не основні реформи (адміністративна і адміністративно-територіальна), а *вузьконаправлена, секторальна реформа*.
3. Сама по собі децентралізація, що проводиться за нинішніми лекалами, нічого кардинально не вирішує. Її ефективність може бути досягнута тільки за умови одночасного і успішного проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ як триєдиного процесу.

Задля підтвердження цих висновків нагадаю, що:

- *адміністративна реформа* спрямована на реформування, раціоналізацію та впорядкування функцій і структури усієї системи державного управління («публічної адміністрації»): від Кабінету Міністрів до виконавчих органів місцевих рад. *А реформа адміністративно-територіального устрою* – на формування раціональної, ефективної, такої, що відповідає потребам населення, системи територіальної організації влади, адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;
- сьогодні ж в нашій державі проходить реформа під назвою децентралізація – процес перерозподілу, розсіювання функцій і повноважень, які до кінця *не визначені і не зв'язані в єдину систему управління від центрального органу управління країною до місцевих (громад) або регіональних органів влади*;
- адміністративна, адміністративно-територіальна реформи і децентралізація пов'язані між собою єдиною базою (правовою, матеріальною, територіальною), яка передбачає чіткі межі та умови для їх проведення. Тому розтягувати ці реформи в часі і просторі неприпустимо;
- *ідеологія і адміністративної, і адміністративно-територіальної реформ*, що вторгається у базисну основу соціально-економічного розвитку країни і кожного регіону, ґрунтується на єдиних цілях і принципах. Це формування високопрофесійного адміністративного апарату та створення відповідних

© В. К. Симоненко, 2017.

інституцій, системи для розробки і впровадження в життя стратегії розвитку країни, галузей національного господарства та регіонів, адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів.

Кінцевою метою цих реформ має стати створення сучасної системи державного управління та регулювання, однією з підсистем якої є місцеве самоврядування як низовий та особливо демократичний підвид державного управління.

Такою є практика проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ успішних держав світу: об'єднання вертикалі та горизонталі центральної і місцевої влади в єдиний взаємозв'язаний потік державної діяльності.

Спроби впорядкування системи держуправління почали робитися в нашій країні ще в 1997 р. зі створення Державної комісії з проведення адміністративної реформи. У липні 1998 р. Президентом була затверджена Концепція адміністративної реформи, згідно з якою створення сучасної ефективної системи держуправління було визнане найважливішим чинником виходу з інституціональної кризи, у якій перебувала наша держава. Але, на жаль, процес реформування проходив за принципом: «є проблема – отримає орган державного управління, який її вирішуватиме». Це призвело до стрімкого збільшення кількості управлінських структур і чисельності працюючих у них чиновників. За п'ять років реалізації реформи витрати Держбюджету на їх утримання збільшилися удвічі. Кількість органів держуправління зросла до 120. Схема організації органів виконавчої влади змінювалася 45 разів.

З приходом «помаранчевої команди» до влади одним з першочергових завдань знову постало питання проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ. Але колишні напрацювання, досвід (нехай навіть і негативний) вирішення цієї найгострішої державної проблеми, на жаль, нікому не знадобився, і усе розпочали з чистого аркуша. Тільки у 2005 р. було видано п'ять указів Президента, прийнято 17 постанов Кабміну з цих питань, уряд розробив проект закону «Про територіальний устрій України», який у присутності Президента презентували в Палаці «Україна». Але помпезний і багатообіцяючий початок закінчився на практиці нічим. Упродовж 2005-2009 рр. було утворено нових 24 органи державного управління і ліквідовано 17. Щорічно кожен другий орган державного управління перебував на стадії ліквідації або створення, формування та зміни штатів, перезатвердження положень, звільнення та прийому нових працівників. За цей час чисельність співробітників центральних органів управління знову збільшилася на 12% і склала 286,7 тис. осіб. Систематичні реорганізації не привели до оптимізації структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління. Реформа захлинулася.

Наступна спроба була зроблена в 2010-2011 рр. Вона декларувалася як масштабна реорганізація центральних органів виконавчої влади України. Замість 112 центральних і урядових органів було утворено 72. Кінцевий результат цього процесу добре відомий.

Отже, на сьогодні ми маємо три невдалі спроби проведення адміністративної і адміністративно-територіальної реформ, які загалом забрали у суспільства майже 22 роки розвитку з 26 нашої державної незалежності. І, судячи з рішень і перших результатів, четверта спроба влади провести ці важливі реформи матиме невтішний підсумок.

У квітні 2014 р. Кабмін затвердив «Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні», у якій були задекларовані цілі, шляхи та способи вирішення цієї проблеми.

Як мовиться, «у першому читанні» із запропонованою концепцією можна погодитися. Але система реалізації, як показали минулі *три роки*, йде траєкторією невдалих трьох попередніх спроб.

Замість того, щоб проаналізувати попередні невдалі спроби, зробити відповідні висновки, розробити чітку стратегію реалізації реформ, поставити конкретні проміжні та кінцеві цілі, уряд країни почав все робити галопом з чистого аркуша. Не відчуваючи масштабності реформи, став визначати нереальні терміни її проведення: «рік, два, максимум три». Іде четвертий рік, а в осяжному майбутньому кінця не видно...

Плаваючи в тонкому шарі проблем, не занурившись в їх товщу, уряд, замість ґрунтовної та принципової зміни системи державного і місцевого управління, створення ефективних суб'єктів управління на усіх рівнях, – пішов шляхом простого делегування повноважень і перерозподілу фінансових ресурсів на рівень місцевого самоврядування без будь-яких розрахунків про можливість їх виконання. Ніхто в уряді країни не хоче або не може зрозуміти, що децентралізація – цей не простий перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів – це не трансформація 11000 тисяч місцевих рад в 1500-2000 територіальних громад, *це передусім побудова нової, ефективної системи державного управління на усіх рівнях*.

Владі потрібно нарешті зрозуміти, що «Україна – не Вінниця, і далеко не Польша» і згадати прислів'я: «Сім разів відміряй – один раз відріж». До старту реформи усвідомити її масштабність, визначити усі критичні точки, проблеми, «вузькі місця» в процесі реалізації, розібратися з цими питаннями в системі причинно-наслідкових зв'язків, визначити шляхи їх вирішення, підготувати усю необхідну нормативно-правову базу і діяти... *А не ухвалювати закони в міру їх необхідності, щоб через 3-4 місяці змінювати або відмінити їх. Це україномилкова практика*.

Отже, які ж результати проведення реформи за минулі три роки?

За словами керівництва країни, усе йде ідеально, проведена децентралізація країни – це гордість Кабінету Міністрів і приголомшливий успіх. *І в це, якщо не вникати в суть проблеми, можна помилково повірити*.

Але аналіз статистичних даних говорить про зворотне. На кінець 2016 р. в Україні вже створено 366 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). З них 159 вже виконували свої бюджети в 2016 р. за новою схемою фінансування. Зростання доходів місцевих бюджетів декларується у рази.

Але давайте розберемося в цих цифрах детальніше.

Отже, 366 нових територіальних громад за майже три роки – це багато або мало? Звичайно ж, це плачевно мало.

До початку реформ в Україні налічувалося 11520 громад, до кінця 2016 р. їх стало 10146 (аж на 11,9% менше). Процес об'єднання торкнувся 14% території країни. Чи можна робити якісь висновки про успіхи децентралізації в Україні? Звичайно ж, ні. Як мінімум залишаються питання, невирішені проблеми, ризики і так далі.

За підсумками 2016 р., 159 ОТГ, працюючих по новій системі фінансової децентралізації, збільшили свої власні ресурси в понад три рази (з 1 млрд грн до 3,25 млрд грн). Усі ці 159 громад, за ідеєю ухваленого Закону про фінансову децентралізацію, *мають бути фінансово незалежні і фінансово самодостатні*. Але цифри говорять про зворотне: 125 з 159 (а це понад 78%) *ОТГ виявилися дотаційними*, з Держбюджету їм перераховані базові дотації у розмірі 285 млн грн.

Так про яку фінансову самостійність можна говорити, про які успіхи?

Фактично, реальні доходи місцевих бюджетів в 2016 р. збільшилися, порівняно з 2015 р. (з урахуванням індекса-дефлятора ВВП (1,171)), *усього на 6,2%, а не в рази, як звучить у звітах уряду.*

За цей період усього лише у 5-ти з 25-ти регіонів України доля трансфертів з Державного бюджету в доходах місцевих бюджетів складала менше 50% (м. Київ – 24,4%, Дніпропетровська область – 44,7%, Київська область – 47,1%, Запорізька область – 48,1% і Одеська область – 48,2%), *у семи регіонах – від 50-60%, у десяти – 60-70%, у трьох – понад 70%.*

З такими результатами про яке фінансове самозабезпечення можна говорити? Чистої води блеф і популізм.

Дивує і те, що при таких плачевних результатах спроб реалізації основної реформи – десятки, якщо не сотні опублікованих нашими вченими і практиками робіт щодо вирішення цих проблемних питань (з конкретними пропозиціями і випробуваними механізмами їх реалізації) – залишилися незатребуваними. Ймовірно, влада в нашій країні – не читачі, а оратори та письменники...

Виникають, природно, питання: чому чергова найважливіша реформа, почата так амбітно і навіть нестримно, при практично загальній підтримці в країні, більш ніж за три роки її реалізації не дала очікуваного реального успіху?

Передусім необхідно зрозуміти, що розпочали не з того кінця, що реформа триєдина, її неможливо проводити частинами або ситуативно. *Головна мета* – створення єдиної державної системи управління на усіх рівнях, перегворення структур місцевого самоврядування (громад) на ефективні, самодостатні суб'єкти управління.

Регіональна політика має проводитися таким чином, щоб при децентралізації одночасно посилювалися доцентрові сили регіонів до цілісності країни. Тільки за такої умови можна говорити про збереження територіальної цілісності, рівномірний розвиток усіх регіонів країни, підвищення рівня життя та безпеки громадян.

Потрібно докорінно змінити підхід до вироблення стратегії проведення реформи, вибору шляхів досягнення поставлених цілей. Як правило, без виключень, *це має бути наш власний, вітчизняний продукт*, з урахуванням історичної, політичної спадщини, економічного і демографічного стану. Саме тому рівень місцевого муніципального управління в кожній країні Європи кардинально відрізняється як інституціональною структурою, розмірами, обсягом повноважень, так і кількістю рівнів управління.

Для встановлення владних повноважень органів місцевого самоврядування насамперед потрібно визначити реальні *можливості їх фінансування власними засобами*. Для цього слід провести їх інвентаризацію, забезпечити наявність в кожній громаді активно працюючого економічного підрозділу, бюджетоутворюючих підприємств. Тільки після цього належить законодавчо закріпити принципи їх об'єднання, причому основним критерієм має бути можливість громади ефективно виконувати свої повноваження за власні кошти.

Крім того, необхідно чітко розділяти категорії «фінансова автономія» і «фінансова спроможність» суб'єктів місцевого самоврядування, чітко визначити джерела їх фінансового наповнення, а не вносити зміни в Податковий і Бюджетний кодекси і рапортувати про успішне проведення фінансової децентралізації.

Потрібно ухвалити усі закони, що визначають фундамент реформи. Передусім нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування», закони «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про службу в органах місцевого управління», «Про планування території» та багато інших. Щобільше, потрібно розробити і прийняти близько півсотні законів та інших нормативно-правових

актів, що регулюють взаємовідносини між господарюючими суб'єктами та органами місцевого самоврядування. Це і зміна законодавства про освіту, про охорону здоров'я, внесення змін до Земельного і Водного кодексів і т. ін.

Ще раз повторюю, *головна мета децентралізації* – не створення нових громад, не створення «прозорих офісів», муніципальної поліції і громадських пожежників, не заміна ліхтарів у парках і не укладання доріжок для велосипедів, а *створення в особі громад ефективних суб'єктів управління, які працюватимуть на створення нових робочих місць і містоутворюючих об'єктів*, а вже потім усе перелічене вище.

Децентралізація – не нескінченний процес, не самоціль, а *механізм підвищення результативності та ефективності соціально-економічних процесів*, що протікають у країні, дієвий інструмент створення і проведення ефективної регіональної політики.

Політика ефективного розподілу засобів не може бути успішною без політики творення, без створення нових робочих місць, місто- і регіоно-утворюючих підприємств, без розширення реального сектору економіки, що можливо тільки за умови кооперації з іншими громадами та регіонами країни. І головним в цьому процесі має бути *людський ресурс*, без якого ніяка реформа не може бути ефективною.

І останнє і, може, найголовніше.

Проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи і децентралізації як **ТРИЄДИНОЇ РЕФОРМИ** має стати базисом реформування усієї системи виконавчої влади і місцевого самоврядування в державній стратегії розвитку країни.

Її девізом має стати ідея модернізації економіки та підвищення ефективності роботи виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тоді і буде створена основа для втілення в життя принципу: *«Не люди для держави, а держава для людей»*.

Symonenko V. K. Administrative-Territorial, Administrative and Decentralization Reforms are Triune.

Current condition and major problems of administrative and administrative-territorial reforms implementation in Ukraine are outlined. Actions of executive and legislative authorities in Ukraine in terms of conducting the abovementioned reforms are analyzed. On this basis the following facts were proven: the entire previous process of reforms conducting was reduced to solution of decentralization issues and voluntary automatic creation of combined communities; not the main reforms are implemented (administrative and administrative-territorial), but rather a spotted sectoral reform; decentralization by itself conducted according to nowadays patterns does not solve anything fundamentally. The drastic change of approach to elaboration of reform strategy and to selection of targets achievement ways is suggested. As a rule without exceptions, this should be our own domestic product with consideration of historic and political heritage as well as economic and demographic condition. This is why the level of local municipal management in each European country fundamentally differs by its institutional structure, volumes, scope of liabilities and number of management levels. Major recommendations on implementation of administrative and administrative-territorial reforms are suggested. The author proves the fact that these reforms' final goal should be the creation of modern state management and regulation system, with local self-governing being one of its subsystems as the bottom and especially democratic subtype of state management.

Keywords: administrative reform, administrative-territorial reform, decentralization, local self-governing, territorial communities.

Симоненко Валентин Костянтинівич – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, Герой України, професор кафедри фінансового аудиту Київського національного торговельно-економічного університету (e-mail: audit_knteu@ukr.net, audit@knteu.kiev.ua).

Symonenko Valentyn Kostyantynovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, Hero of Ukraine, Professor of the Department of Financial Audit of the Kyiv National University of Trade and Economics.

Надійшло 16.06.2017 р.