

СИМОНЕНКО В.К.

член-корреспондент НАН Украины

д-р экон. наук., проф.

Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАНУ

Французский бульвар, 29, г. Одесса, Украина, 65044

e-mail: chavv@i.ua

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В статье раскрыты сущность и реальные результаты административно-территориальной реформы в Украине, определена экономически обоснованная конечная цель этих реформ. Проанализированы попытки упорядочения системы госуправления за предыдущие годы, краткие итоги процесса децентрализации в Украине. Сделан вывод о триединстве реформы и необходимости принятия новой редакции Закона Украины «О местном самоуправлении», законов «Об административно-территориальном устройстве», «О службе в органах местного самоуправления», «О планировании территории» ряда других законодательных актов, определяющих институциональный базис для эффективного проведения процесса реформирования административно-территориального устройства страны.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, система госуправления, децентрализация, институциональный базис

SIMONENKO V.K.

Corresponding Member of NAS

Dr.Sc (Economics), Professor

Institute Of Market Problems And Economic&Ecological Research of the

National Academy of Sciences of Ukraine

Frantsuzskiy Boulevard, 29, Odessa, Ukraine

e-mail: chavv@i.ua

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM CONDUCTING

The essence and real results of the administrative and territorial reform in Ukraine are considered in the article, the economically justified and ultimate goals of these reforms are determined. The attempts to streamline the state administration system over the previous years and brief results of the decentralization process in Ukraine are analyzed. The conclusion of the article is made and its sense includes thesis about the triune of the reform and the need of adoption of new versions of the Law of Ukraine "About Local Self-Governance", the laws "About Administrative and Territorial Structure", " About Service in Local Self-Governance Bodies", " About Territory Planning" and of number of other legislative acts that define the institutional basis for effective implementation of the process of reforming the country's administrative and territorial structure.

Keywords: administrative-territorial reform, public administration system, decentralization, institutional basis

Постановка проблемы и ее связь с важными научными и практическими задачами. На сегодняшний день процесс административно-территориальной реформы в Украине характеризуется неэффективной схемой координации действий органов исполнительной власти как на центральном так и на локальном уровне. В связи с этим актуализируются вопросы необходимости принятия ряда существенных дополнений в законодательные акты, которые определяют институциональный базис эффективного проведения реформы административно-территориального устройства страны.

Формулирование целей исследования. События последних лет жизни нашей страны убедительно доказали, что вопросы проведения административной и административно-территориальной реформ являются решающим, ключевым фактором построения новой, современной парадигмы социально-экономического развития нашего государства, сохранения его территориальной целостности.

Изложение основных результатов и их обоснования. Анализируя действия исполнительной и законодательной власти за последние четыре года по проведению этих важнейших реформ, приходишь к неутешительным выводам:

1. Весь процесс проведения реформ сведен к решению вопросов децентрализации, добровольно-механического создания объединенных громад.

2. Реализуются не ключевые реформы (административная и административно-территориальная), а узконаправленная, секторальная реформа.

3. Сама по себе децентрализация, проводимая по нынешним лекалам, ничего кардинально не решает. Ее эффективность может быть достигнута только при условии одновременного и успешного проведения административной и административно-территориальной реформ, как триединого процесса.

Для подтверждения этих выводов напомним, что:

- административная реформа направлена на реформирование, рационализацию и упорядочение функций и структур всей системы государственного управления («публичной администрации») – от Кабинета Министров до исполнительных органов местных советов. А реформа административно-территориального устройства – на формирование рациональной, эффективной, отвечающей потребностям населения системы территориальной организации власти, административно-территориальных единиц и населенных пунктов;
- сегодня же в нашем государстве идет реформа под названием децентрализация – процесс перераспределения, рассеивания функций и полномочий, которые до конца не определены и не завязаны в единую систему управления от центрального органа управления страной к местным (городам) или региональным органам власти;
- административная, административно-территориальная реформы и децентрализация связаны между собой единой базой (правовой, материальной, территориальной), которая ставит жесткие рамки и условия для их проведения. Поэтому разводить эти реформы во времени и пространстве недопустимо.
- идеология и административной, и административно-территориальной реформ, вторгающаяся в базисную основу социально-экономического развития страны и каждого региона, основывается на единых целях и принципах. Это формирование высокопрофессионального административного аппарата и создание соответствующих институций, системы для разработки и внедрения в жизнь стратегии развития страны, отраслей национального хозяйства и регионов, административно-территориальных единиц и населенных пунктов.

Конечной целью этих реформ должно стать создание современной системы государственного управления и регулирования, одной из подсистем которой является местное самоуправление, как низовой и особенно демократичный подвид государственного управления.

Такова практика проведения административной и административно-территориальной реформ успешных государств мира, – объединение вертикали и горизонтали центральной и местной власти в единый взаимосвязанный поток государственной деятельности [1].

Попытки упорядочения системы госуправления начали предприниматься в нашей стране еще в 1997 г. с создания Государственной комиссии по проведению административной реформы. В июле 1998 г. Президентом была утверждена Концепция административной реформы, согласно которой создание современной эффективной системы госуправления было признано важнейшим фактором выхода из институционального кризиса, в котором пребывало наше государство. Но, к сожалению, процесс реформирования проходил по принципу: «есть проблема – получите орган государственного управления, который будет ее решать». Это привело к стремительному увеличению количества управленческих структур и численности работающих в них чиновников. За пять лет реализации реформы расходы госбюджета на их содержание увеличились вдвое. Количество органов госуправления возросло до 120. Схема организации органов исполнительной власти менялась 45 раз.

С приходом «оранжевой команды» к власти одной из первостепенных задач вновь встал вопрос проведения административной и административно-территориальной реформ. Но прежние наработки, опыт (пусть даже и негативный) решения этой острейшей государственной проблемы, к сожалению, никому не понадобился, и все начали с чистого листа. Только в 2005 г. было издано пять указов Президента, принято 17 постановлений Кабмина по этим вопросам, правительство разработало проект закона «О территориальном устройстве Украины» [2], который в присутствии Президента презентовали во Дворце «Украина». Но помпезное и многообещающее начало закончилось на практике ничем. В течение 2005-2009 гг. было образовано новых 24 органа государственного управления и ликвидировано 17. Ежегодно каждый второй орган государственного управления находился в стадии ликвидации или образования, формирования и изменения штатов,

переутверждения положений, увольнения и принятия новых работников. За это время численность сотрудников центральных органов управления вновь увеличилась на 12% и составила 286,7 тыс. человек. Систематические реорганизации не привели к оптимизации структуры органов исполнительной власти и повышению эффективности государственного управления. Реформа захлебнулась.

Следующая попытка была предпринята в 2010-2011 годах. Она декларировалась как масштабная реорганизация центральных органов исполнительной власти Украины. Вместо 112 центральных и правительственных органов было образовано 72. С конечным результатом этого процесса Вы, уважаемые коллеги, хорошо знакомы.

Итак, на сегодня мы имеем три неудавшиеся попытки проведения административной и административно-территориальной реформ, которые в общей сложности забрали у общества почти 22 года развития из 26 нашей государственной независимости. И, судя по решениям и первыми результатами, четвертая попытка властьпридержащих провести эти ключевые реформы будет иметь неутешительный итог.

В апреле 2014 г. Кабмин утвердил «Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине», в которой были задекларированы цели, пути и способы решения этой проблемы.

Как говорится «в первом чтении», с предложенной концепцией можно согласиться. Но система реализации, как показали прошедшие три года, идет по траектории неудавшихся трех предыдущих попыток.

Вместо того, чтобы проанализировать предыдущие неудачные попытки, сделать соответствующие выводы, разработать четкую стратегию реализации реформ, поставить конкретные промежуточные и конечные цели, – Правительство страны начало все делать галопом и с чистого листа. Не чувствуя масштабности реформы, стало определять нереальные сроки ее проведения – «год, два, максимум три». Идет четвертый год, а в обозримом будущем конца не видно...

Плавая в тонком слое проблем, не погружившись в их толщу, – Правительство, вместо основательного и принципиального изменения системы государственного и местного управления, создания эффективных субъектов управления на всех уровнях, – пошло по пути простого делегирования полномочий и перераспределения финансовых ресурсов на уровень местного самоуправления без каких-либо расчетов о возможности их выполнения.

Никто в правительстве страны не хочет или не может понять, что децентрализация – это не простое перераспределение полномочий и финансовых ресурсов, это не трансформация 11000 тысяч местных советов в 1500-2000 территориальных громад – это, прежде всего, построение новой, эффективной системы государственного управления на всех уровнях.

Власть придерживающим надо наконец понять, что «Украина – не Винница, и далеко не Польша» и вспомнить пословицу: «Семь раз отмерь – один раз отрежь». До старта реформы уяснить её масштабность, определить все критические точки, проблемы, «узкие места» в процессе реализации, разобраться с этими вопросами в системе причинно-следственных связей, определить пути их решения, подготовить всю необходимую нормативно-правовую базу и действовать... А не принимать законы по мере их необходимости, чтобы через 3-4 месяца изменять или отменять их. Это крайне ошибочная практика.

Итак, какие же результаты проведения реформы за прошедшие три года?

По словам руководства страны – все идёт идеально, проведенная децентрализация страны – это гордость Кабинета Министров и ошеломляющий успех. И в это, если не вникать в сущность проблемы, можно ошибочно поверить.

Но анализ статистических данных говорит об обратном. На конец 2016 года уже создано в Украине 366 объединённых территориальных громад (ОТГ). Из них 159 уже выполняли свои бюджеты в 2016 году по новой схеме финансирования. Рост доходов местных бюджетов декларируется в разы [3].

Но давайте разберемся в этих цифрах поподробней.

Итак, 366 новых территориальных громад за почти три года – это много или мало? Конечно же, это плачевно мало.

До начала реформ в Украине насчитывалось 11520 громад, к концу 2016 года их стало 10146 (аж на 11,9% меньше). Процесс объединения коснулся 14% территории страны. Можно ли делать какие-то выводы об успехах децентрализации в Украине? Конечно же, нет. Как минимум остаются вопросы, нерешенные проблемы, риски и т.д.

По итогам 2016 года 159 ОТГ, работающих по новой системе финансовой децентрализации, увеличили свои собственные ресурсы больше, чем в три раза (с 1 млрд. грн. до 3,25 млрд. грн.). Все эти 159 громад, по идее принятого закона о финансовой децентрализации, должны быть финансово независимы и финансово самодостаточны. Но цифры говорят об обратном: 125 из 159 (а это более 78%) ОТГ оказались дотационными, из госбюджета им перечисленные базовые дотации в размере 285 млн. гривен.

Так о какой финансовой самостоятельности можно говорить, о каких ее успехах?

Фактически, реальные доходы местных бюджетов в 2016 году увеличились в сравнении с 2015 годом (с учетом индекса-дефлятора ВВП (1,171) всего на 6,2%, а не в разы, как звучит в отчетах правительства.

За этот период всего лишь в 5-ти из 25-ти регионов Украины доля трансфертов с государственного бюджета в доходах местных бюджетов составляла меньше 50% (г. Киев – 24,4%, Днепропетровская область – 44,7%, Киевская область – 47,1%, Запорожская область – 48,1% и Одесская область – 48,2%), в семи регионах – от 50-60%, в десяти – 60-70%, в трех – больше 70% [4].

С такими результатами о каком финансовом самообеспечении можно говорить? Чистой воды блеф и популизм.

Удивляет и то, что при таких плачевных результатах попыток реализации ключевой реформы – десятки, если не сотни опубликованных нашими учеными и практиками работ по решению этих проблемных вопросов (с конкретными предложениями и опробованными механизмами их реализации) – остались невостребованными. По всей вероятности, власть придержащие в нашей стране – не читатели, а ораторы и писатели...

Возникают, естественно, вопросы: почему очередная важнейшая реформа, начатая так амбициозно и даже стремительно, при практически всеобщей поддержке в стране, более чем за три года ее реализации не дала ожидаемого реального успеха?

Прежде всего, необходимо понять, что начали не с того конца, что реформа триедина, ее невозможно проводить частями или ситуативно. Главная цель – создание единой государственной системы управления на всех уровнях, превращение структур местного самоуправления (громад) в эффективных, самодостаточных субъектов управления.

Региональная политика должна проводиться таким образом, чтоб при децентрализации одновременно усиливались центристские силы регионов к целостности страны. Только при таком условии можно говорить о сохранении территориальной целостности, равномерном развитии всех регионов страны, повышении уровня жизни и безопасности граждан.

Выводы. Надо коренным образом изменить подход к выработке стратегии проведения реформы, выбору путей достижения поставленных целей. Как правило, без исключений, это должен быть наш собственный, отечественный продукт, с учетом исторического, политического наследия, экономического и демографического состояния. Именно поэтому уровень местного муниципального управления в каждой стране Европы кардинально отличается как институциональной структурой, размерами, объемом полномочий, так и количеством уровней управления.

Для установления властных полномочий органов местного самоуправления, в первую очередь, надо определить реальные возможности их финансирования собственными средствами. Для этого следует провести их инвентаризацию, обеспечить наличие в каждой громаде активно работающего экономического подразделения, бюджетообразующих предприятий. Только после этого надлежит законодательно закрепить принципы их объединения, причем основным критерием должна выступать возможность громады эффективно выполнять свои полномочия за собственные средства.

Кроме того, необходимо четко разделять категории «финансовая автономия» и «финансовая состоятельность» субъектов местного самоуправления, четко определить источники их финансового наполнения, а не вносить изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы и рапортовать об успешном проведении финансовой децентрализации.

Надо принять все законы, определяющие фундамент реформы. Прежде всего, новую редакцию Закона Украины «О местном самоуправлении», законы «Об административно-территориальном устройстве», «О службе в органах местного управления», «О планировании территории» и многие другие. Более того, требуется разработать и принять около полусотни законов и других нормативно-правовых актов, регулирующих взаимоотношения между хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления. Это и изменение законодательства о просвещении, охране здоровья, внесение изменений в Земельный и Водный кодексы и т. д.

Еще раз повторяю, главная цель децентрализации – не создание новых громад, не создание «прозрачных офисов», муниципальной полиции и общественных пожарных, не замена фонарей в

парках и не укладка дорожек для велосипедов, а создание в лице громад эффективных субъектов управления, которые будут работать на создание новых рабочих мест и градообразующих объектов, а уже потом все вышеперечисленное.

Децентрализация – не бесконечный процесс, не самоцель, а механизм повышения результативности и эффективности социально-экономических процессов, протекающих в стране, действенный инструмент создания и проведения эффективной региональной политики.

Политика эффективного распределения средств не может быть успешной без политики созидания, без создания новых рабочих мест, градо- и регионо- образующих предприятий, без расширения реального сектора экономики, что возможно только при условии кооперации с другими громадами и регионами страны. И главным в этом процессе должен быть человеческий ресурс, без которого никакая реформа не может быть эффективной.

И последнее и может самое главное.

Проведение административной, административно-территориальной реформы и децентрализации как ТРИЕДИНОЙ РЕФОРМЫ должно стать базисом реформирования всей системы исполнительной власти и местного самоуправления в государственной стратегии развития страны.

Ее девизом должна стать идея модернизации экономики и повышение эффективности работы исполнительной власти и органов местного самоуправления. Тогда и будет создана основа для претворения в жизнь принципа: «Не люди для государства, а государство для людей».

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. No280/97-ВР // ВВР України. –1997. –№24.
2. Проект закону України «Про територіальний устрій України». [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
3. Перелік об’єднаних територіальних громад // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/OTG-413-stanom-na-10-05-17.pdf>.
4. Моніторинг стану використання коштів державного фонду регіонального розвитку станом на 01.01.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik>.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” vid 21.05.1997 r. No280/97-VR . (1997). *Visnyk VR Ukrainy*, 24.
2. Proekt zakonu Ukrainy «Pro terytorialnyi ustrii Ukrainy». (n.d.). Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua>
3. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. (n.d.). Perelik obiednanykh terytorialnykh hromad . Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/OTG-413-stanom-na-10-05-17.pdf>
4. Monitorynh stanu vykorystannia koshtiv derzhavnogo fondu rehionalnoho rozvytku stanom na 01.01.2017. (n.d.). Retrieved from <http://dfr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik>