

Розробка підходів Ініціативи Місцевого Самоврядування (LGI) Інституту Відкритого Суспільства (OSI) до підтримки децентралізації в Україні

Заключний звіт за результатами діагностичного дослідження

вересень 2008 р.

LGI

Local Government and Public Service Reform Initiative
of the Open Society Institute
PO Box 519, H-1397 Budapest, Hungary
Phone: (36-1) 327-3104 Fax: (36-1) 327-3105
Email: lgprog@osi.hu
<http://www.osi.hu/lgi>



<http://www.fisco-inform.com.ua>
office@fisco-inform.kiev.ua

 **FISCO**
informed decisions in public finance
поінформовані рішення в публічних фінансах

Зміст

СКОРОЧЕННЯ ТА АКРОНИМИ	3
1. ВСТУП.....	4
2. КОНТЕКСТ	5
2.1. РОЗВИТОК РЕФОРМ ОСНОВНИХ СИСТЕМ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	5
<i>Міжбюджетні фіскальні відносини.....</i>	<i>5</i>
<i>Управління основними соціальними секторами (охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги).....</i>	<i>9</i>
<i>Регіональний розвиток.....</i>	<i>11</i>
<i>Адміністративно-територіальна структура.....</i>	<i>13</i>
<i>Оподаткування та розподіл державних доходів.....</i>	<i>17</i>
2.2. ПОЛІТИЧНА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ: МАСШТАБ, ФАКТОРИ, ПРОГНОЗИ.....	18
2.3. РОЗВИТОК ПІДХОДІВ У НАУКОВОМУ ТА ДОНОРСЬКОМУ СЕРЕДОВИЩІ.....	21
3. ОГЛЯД ОСНОВНИХ ВИКЛИКІВ	24
<i>Відсутність стратегічних двосторонніх комунікацій.....</i>	<i>25</i>
<i>Відсутність політичного діалогу.....</i>	<i>25</i>
<i>Відсутність комплексного політичного процесу (з наявністю відчутної різноманітності точок зору, повним спектром політичних ролей таких як асоціації представників ключових інтересів, фасилітатори діалогу, контролери якості рекомендацій тощо).....</i>	<i>26</i>
<i>Відсутність комплексного бачення децентралізації.....</i>	<i>26</i>
<i>Викривлені та суперечливі погляди на політичну регіоналізацію.....</i>	<i>27</i>
<i>Відсутність доказової основи політичного процесу.....</i>	<i>27</i>
<i>Слабкі системи професійного розвитку державних службовців.....</i>	<i>28</i>
4. РЕКОМЕНДОВАНІ ЦІЛІ ТА ПРИНЦИПИ.....	28
5. ОЦІНКА МОЖЛИВОСТЕЙ РОЗШИРЕННЯ	29
5.1. МОЖЛИВІ МЕТОДИ ТА ПАРТНЕРСТВА НАДАННЯ ДОПОМОГИ.....	29
<i>Допомога Міністерству регіонального розвитку та будівництва України щодо спілкування з громадськістю (навчання, консультації, аналіз).....</i>	<i>29</i>
<i>Аналітична та навчальна підтримка Мережі з координування децентралізації.....</i>	<i>29</i>
<i>Започаткування широкого незалежного дослідження викликів у сфері децентралізації в Україні.....</i>	<i>30</i>
5.2. ТЕМАТИЧНІ ПИТАННЯ ДЛЯ АНАЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ТА НАВЧАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ (МОЖЕ ЗАСТОСОВУВАТИСЯ ДО УСІХ ПАРТНЕРСТВ).....	30
ДОДАТОК 1. ІНТЕРВ'Ю, ПРОВЕДЕНІ У ХОДІ ДОСЛІДЖЕННЯ	32

Скорочення та акроніми

AAA	Accra Agenda for Action
BSAL	Birks, Sinclair & Associates Llc
CoM	Cabinet of Ministers
CBIE	Canadian Bureau for International Education
CIDA	Canadian International Development Agency
CoE	Council of Europe
DCN	Decentralisation Coordination Network
DFID	UK Department for International Development
EU	European Union
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
LARGIS	Local and Regional Government Institutional Strengthening Project
LGI	Local Government and Public Reform Initiative
OSI	Open Society Institute
SCO	Swiss Cooperation Office
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SUFTAR	Sustainable Finance for Territorial-Administrative Reform Project
US	United States
WB	World Bank

1. ВСТУП

- Ініціатива місцевого самоврядування Інституту відкритого суспільства (LGI/OSI) має намір розширити свою підтримку Уряду України щодо реалізації його реформ, спрямованих на адміністративну, політичну та фінансову децентралізацію. Загальний підхід LGI/OSI до цього завдання полягає у наданні аналітичної та технічної підтримки для посилення функції розробки політики та втілення відповідних реформ в уряді. З цією метою LGI/OSI вивчає напрямки розробки детальних заходів для досягнення цієї цілі.
- Для надання LGI допомоги у започаткуванні цього проекту було залучено колектив консалтингової компанії Фіско Інформ, завдання якого полягало в організації попереднього польового дослідження для визначення головних викликів і пріоритетів, що стоять перед реформами децентралізації, можливих сценаріїв участі та відповідних ризиків. При проведенні цього дослідження ми ставили перед собою завдання провести консультації з широким колом зацікавлених сторін з метою відобразити усю складність політичних та інституційних викликів, пов'язаних з питаннями децентралізації, а також ефективно співпрацювати з іншими донорами.
- Упродовж липня-серпня 2008 року спеціалісти Фіско Інформ провели двосторонні зустрічі з представниками основних організацій (урядовими посадовцями та представниками недержавного сектору), задіяних у ініціативах, що стосуються адміністративної та територіальної реорганізації, міжбюджетного фінансування, регіональної політики, податкової та політичної реформи. Також наша команда проаналізувала основні програмні документи, які стосуються зазначених реформ, включаючи чинне та запропоноване законодавство, проекти концепцій реформ, що розглядаються урядом і ключовими недержавними організаціями, дослідження, що проводилися іншими структурами, включаючи соціологічні опитування та висвітлення відповідних питань у ЗМІ.
- З огляду на інституційну та політичну складність, пов'язану з реформами децентралізації в Україні, у цьому звіті подаються узагальнені спостереження, отримані під час консультацій з представниками відповідних урядових і неурядових організацій, проведених експертами Фіско без зазначення імен і посад. Відповідальними за зміст і рекомендації звіту є його автори – Катерина Майнзюк і Юрій Джигир.
- Консультації, що проводилися у рамках цього проекту співпали з початком реалізації кількох нових ініціатив уряду, спрямованих на реформи у сфері міжбюджетних фінансових, адміністративних і політичних відносин. Однією з таких ініціатив є нова концепція регіональної політики, яка має розвинути, замістити чи доповнити попередню стратегію, розроблену під керівництвом міністерства економіки України (за донорської підтримки), і схваленої Кабінетом Міністрів України у 2006 році. Ця нова концепція активно відновлює плани щодо територіальної реформи. Іншою ініціативою є нещодавно запропоновані зміни до Бюджетного кодексу України, які спільно підтримують Міністерство фінансів України та Комітет з питань бюджету Верховної Ради України. Крім того, на початку вересня Верховна Рада України розглянула комплекс важливих змін до законодавства, якими було переформатовано політичну організацію відносин між рівнями врядування в Україні. На момент підготовки цього звіту майбутні зазначені зміни залишається предметом політичних перемовин і може вимагати оновлення інформації, що використовується у цьому звіті.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Розвиток реформ основних систем децентралізованого державного управління

Міжбюджетні фіскальні відносини

- **Міжбюджетні фінанси є сферою, де протягом останніх років відбулись найбільш видимі та найбільш фундаментальні законодавчі зміни, спрямовані на децентралізацію.** Бюджетний кодекс України, який набув чинності у 2001 році, запровадив правила та принципи управління державними витратами, які передбачали високо-децентралізовану систему управління з наданням значної автономії областям, районам і містам обласного значення. Нові правила було розроблено таким чином, щоб вони стали фіскальною платформою для системи, де основні функції у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг мали бути делеговані місцевим органам влади. Ця платформа включала чітке правове та процедурне розмежування між державним та місцевими бюджетами, між загальними та цільовими трансферами, запровадження формули вирівнювання, а також залежність цієї формули від змінних що вимірюють відносні видаткові потреби громад у порівнянні з середнім загальнодержавним показником, а не їхні абсолютні потреби у порівнянні з національними стандартами. Останнє рішення було спрямоване на те, щоб переведення коштів відповідно до відносних потреб вирівнювало можливості, які здобували регіони, уповноважуючи місцеві органи влади на подальше використання цих можливостей.
- **Бюджетні реформи 2001 року розроблялися у політичному середовищі, яке було відчутно ворожим до ідеї децентралізації.** Консультації на етапі розробки Бюджетного кодексу 2001 року виявили значні політичні розбіжності у поглядах на те, як мають розподілятися політична влада та державні функції між різними рівнями урядування. Не зважаючи на зростання доказів переваг децентралізації та прикладів політичного походження децентралізації у Центральній та Східній Європі, Україні не вистачало чіткого бачення та мотивації для таких реформ. Не зважаючи на потужний політичний інтерес у реформі, цей інтерес був представлений вузьким політичним сегментом і мав протидіяти широкій опозиції. Значною мірою така опозиція була представлена органами влади обласного рівня, які очікували, що через реформу вони можуть втратити свій політичний і фінансовий вплив у їхньому регіоні, якщо уряд припинить фінансувати основні програми соціальних витрат через обласні бюджети.
- **Стратегія реформи у 2001 році не ставила за мету досягнення довготермінової політичної домовленості.** З огляду на рівень політичного конфлікту та відсутність чіткого державного бачення децентралізації, реформа проводилася відповідно до жорсткої стратегії, коли її розробники використовували можливості будь-яких вірогідних змін, залишаючи подальші реформи на майбутнє. Обрана стратегія реформи передбачала просування тих частин початкової концепції, які були політично прийнятними, а не розробку нової політично прийнятної стратегії, що потребувало би набагато більше часу та представляло би більш видимий ризик. Цей підхід широко згадувався, і отримав високу оцінку, як «необхідний політичний компроміс».
- **Правила, передбачені Бюджетним кодексом, зосереджувалися на фіскальних змінах і спиралися на ідею про те, що політична децентралізація пізніше доповнюватиме нову фіскальну конфігурацію.** На момент реформ в Україні, на відміну від країн Центральної та Східної Європи, економічний аргумент щодо децентралізації був набагато більш переконливим, ніж політичні міркування. Погіршення якості державних послуг, що підтримувалися пострадянською системою державних фінансів, було відносно безпечним політичним поясненням потреби нових фінансових правил. Внаслідок цього реформа зосередилася на проясненні (раніше майже повністю неформальних) правил управління державними фінансами та пом'якшення

непрофінансованих мандатів на суб-обласному рівні. Останнє було головним чином досягнуто завдяки більш чіткому розподілу обов'язків щодо доходів і витрат між різними рівнями управління, а також запровадження формульної системи вирівнювання для усіх районів і міст обласного значення безпосередньо на центральному рівні з покриттям витрат на основні соціальні програми (охорона здоров'я, освіта та соціальне забезпечення). Через політичну непевність щодо розподілу обов'язків між рівнями системи управління, нову схему вирівнювання було запроваджено без визначення власне повноважень щодо видаткових функцій чи то на правовому рівні, чи то у відношенні необхідних політичних і регуляторних можливостей, потрібних для адміністрування цих повноважень на місцевому рівні. Обов'язки щодо витрат були визначені як зобов'язання профінансувати відповідні статті бюджету.

- **Навіть в своєму компромісному варіанті, бюджетна реформа 2001 року широко розглядається як незакономірна подія, яка стала можливою через виняткові політичні обставини.** З одного боку період навколо 2001 року був (і до цього часу залишається) унікальним у відношенні кількості представників уряду та місцевих організацій, які виявили сильну волю та ентузіазм до змін. Реформу підтримувало керівництво Міністерства фінансів та бюджетного комітету Верховної Ради. До того ж потужну політичну підтримку надала Асоціація міст України з огляду на очікувані переваги для більшості міст. З іншого боку, навіть не зважаючи на це унікальне поєднання волі та інтересу, налаштовані на протидію сторони, представлені обласними органами влади, керівниками обласних державних адміністрацій та Адміністрацією Президента стали протियाгою прогресу. У серпні 2000 року, коли Міністерство фінансів, орієнтоване на реформу, подало свій перший річний бюджет, розрахований на основі формули, президентське крило спочатку відреагувало жорстким неприйняттям, що змусило послів Канади, Сполученого Королівства та США написати офіційне звернення до Президента з проханням підтримати перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак через кілька місяців політична увага була відвернена від цих питань через сумнозвісне сум'яття, спровоковане „плівками Мельниченка”. Таке послаблення влади Президента через обставини часто згадувалося як фактор, що вплинув на розвиток міжбюджетної реформи наступного року.
- **Спостерігачі погоджуються з думкою, що фіскальна децентралізація починаючи з 2001 року залишилася неповною, називаючи схожий перелік відсутніх елементів з різними поглядами на пріоритети.** Питання, які викликають стурбованість багатьох спостерігачів, включають: невідповідність між нормами наповнення бюджету, що запроваджуються на центральному рівні, та правилами його використання, недостатня податкова автономія місцевих органів влади для підтримки програм витрат, недостатні адміністративні повноваження на місцевому рівні, неефективність трансферної формули (яка є відкритою до маніпуляцій та стимулює неефективне використання коштів), а також потреба уточнити та вдосконалити розподіл функцій між рівнями управління¹. Дослідження також виявило системні слабкі сторони у регулюванні фінансування капітальних інвестицій та запозичень на регіональному рівні.
- **Дослідники фіскального виміру децентралізації в Україні згодні з думкою про те, що було би доцільними наділити основними функціями місцевого самоврядування нинішні райони, не проводячи для цього значного перепланування територій.** У відповідних дослідженнях² зазначається, що нинішні райони мають відповідний масштаб

¹ «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання», 2007, Світовий Банк; Фінальний звіт проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи», 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID)/Виконавець Бірмінгемський університет, *Financial Management for Better Results*, Malcolm Mercer, 2008, EU / Ecorys Research and Consulting; «Оцінка підходів в управлінні державними видатками: розробка технічної концепції для реформи в фінансуванні соціальних послуг», Лорі Джошуа, Юрій Джиги, 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID) / Виконавець Біркс Сінклер Лімітед.

² Ibid

для ефективного виконання цієї функції, у той час, як створення будь-якого іншого рівня нижче районного і його наділення значними обов'язками щодо використання коштів, буде фінансового необґрунтованим рішенням. Зазначені дослідження також рекомендують поступову консолідацію місцевих громад районного підпорядкування для заохочення спільних ініціатив, а також інших добровільних механізмів консолідації.

- **Після проведення реформи основні дебати та відсутність порозуміння зосередилися на питанні ступеня децентралізації основних програм з охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг.** Оскільки реформи 2001 року призвели до непевності у політичному визначенні делегованих функцій, то ця сфера стала відкритою для численних тлумачень і чутливою до маніпуляцій .
 - Прочитання чинного законодавства, схильне до ідеї децентралізації, спирається на вихідне бачення реформи у тому вигляді, в якому вона будувалась у 2001 році. Це тлумачення чинного законодавства припускає, що основні функції вже були делеговані областям, містам і районам, хоча і не остаточно. Для завершення процесу делегування Україні потрібно забезпечити достатній обсяг доходів і надати регуляторну автономію відповідним рівням місцевого самоврядування для виконання делегованих функцій. Така регуляторна автономія має включати перегляд підходів до встановлення повноважень і стандартів здійснення витрат (з послабленням вертикальних норм, що встановлюються центральними органами влади), запровадження нової системи контролю ефективності витрат (що підходила б під децентралізовану систему відповідальності), а також розвитку належної адміністративної та політичної спроможності на усіх рівнях влади, дозволяючи їм діяти у рівноправному партнерстві, яке припускається при делегуванні повноважень.
 - Прочитання чинного законодавства, схильне до централізації, спирається на деконцентровану модель фінансування основних секторів, залишаючи основну регуляторну функцію центральній владі. Якщо центральна влада продовжуватиме видавати детальні розпорядження щодо способу надання місцевих послуг (навіть якщо ці розпорядження почнуть стосуватись результативності послуг і перестануть спиратися на норми витрачання ресурсів на зразок кількості ліжок у лікарнях, як зараз), вона не зможе надати належне для цього фінансування при нинішній системі трансферів (безумовний трансферт і формула зорієнтована на **відносну** потребу) без створення непрофінансованих мандатів. Теоретично, такі програми мають спрямовуватися та розраховуватися на основі точної інформації щодо вартості одиниці централізовано визначених послуг, а також очікуваної кількості користувачів) (як це сьогодні здійснюється у сфері соціального захисту).
- **Відсутність чіткого розподілу повноважень щодо головних видаткових функцій є основоположною причиною відсутності інших, потрібних для реформи елементів.** Широко визнані слабкі сторони нинішньої системи, зазначені вище, особливо невідповідність між регуляторними та фінансовими зобов'язаннями на усіх рівнях, є прямим наслідком відсутності політичного рішення щодо ступеню децентралізації, до якого готова прийти Україна.
- **Нинішня нечітка та суперечлива система є головним джерелом зростаючого напруження для усіх рівнів урядування, змушуючи їх розробляти ситуативні маневри для вирішення проблем.**
 - Центральна влада знаходиться під тиском диспропорційного підвищення відповідальності за точний підрахунок трансферів. Додаткова відповідальність була перекладена на центральний рівень після запровадження безумовного трансферту із формулою, що будується на відносних потребах, але без послаблення регуляторного контролю над діями місцевих органів влади. Крім того, це напруження було посилене усуненням посередницької ролі областей у розподілі трансфертів.

- Органи місцевого самоврядування знаходяться під тиском своєї нездатності профінансувати заздалегідь визначений обсяг послуг через заздалегідь визначену мережу закладів за рахунок коштів, яких, за визначенням, заздалегідь недостатньо.
- **Усі учасники міжбюджетних відносин наразі схильні до розробки таких стратегій вирішення поточного напруження, які негайно відтягують систему назад до передреформної точки, і навіть нижче.** З огляду на кількість сфер, які залишилися нерегульованими для належного делегування після 2001 року, потяг відворити централізовану модель був досить сильним від початку. Протягом наступних років, він лише підсилювався примноження факторів тиску, пов'язаних з нерегульованим середовищем. Поточні ситуативні маневри для вирішення бюджетних питань майже завжди містять дії, як маніпулюють невизначеностями у системі і відтворюють ті підходи до планування бюджету, що використовувалися до реформи, а саме:
 - Перейменування закладів для того, щоб привести існуючий розподіл обов'язків у відповідність з обов'язками, визначеними Бюджетним кодексом;
 - Формальний розподіл клієнтів між закладами для зміни їхнього правового статусу (наприклад змішування клієнтів з різних районів для отримання обласного статусу постачальника послуг);
 - Використання слабких сторін формули для приведення результатів у відповідність з існуючою практикою надання послуг на різних територіях;
 - Лобіювання змін у формулі, особливо у відношенні доходів;
 - Лобіювання збільшення частки цільових трансфертів.
- **Нещодавно запропоновані зміни до Бюджетного кодексу, підтримані Комітетом з питань бюджету Верховної Ради України та Міністерством фінансів України, можуть стати юридично закріпленим шляхом у напрямку, зворотному від реформи 2001 року³.** Деякі зі змін, передбачені цим законопроектом, насправді є спробою відновити бюджетну практику, що панувала у сфері міжбюджетних фінансів до реформ (див. Вставку 1).

Вставка 1. Огляд деяких нещодавно запропонованих змін до Бюджетного кодексу України, які можуть зменшити автономію місцевих бюджетів і змінити напрям реформи порівняно із проектом 2001 року

- Запровадження додаткової, паралельної дотації вирівнювання, яку планується надавати через обласні бюджети без чітких правил надання (ст. 97, ст. 108);
- Усунення вимоги симетричного застосування коефіцієнту вирівнювання. Відповідно до чинного Бюджетного кодексу, такі коефіцієнти симетрично застосовуються до всіх місцевих бюджетів, регулюючи загальне горизонтальне вирівнювання (ч. 9 ст. 98, яку пропонується видалити). Усунення цього положення відкриє можливості до впливу на розмір трансфертів вирівнювання;
- Усунення вимоги закріплення розміру міжбюджетних трансфертів після розгляду проекту Державного бюджету у другому читанні (ст. 43). Ідея цього положення полягала у тому, щоб дати можливість місцевим органам влади розробити власні бюджети до початку бюджетного року та збільшити їхню автономію в управлінні безумовними трансфертами.
- Затвердження переліку захищених статей витрат безпосередньо у Бюджетному кодексі. Це усуне можливості для перегляду ролі захищених витрат у плануванні міжбюджетних відносин, що значною мірою порушує автономію місцевого бюджету.
- Запровадження чітко визначеного правила розподілу делегованих коштів на основі централізованих норм і стандартів (ч. 3, ст. 15).
- Включення акцизних зборів до делегованих доходів Автономної Республіки Крим (що повертає до вибіркового ставлення до цього місцевого бюджету та дисбалансу у їхній здатності фінансувати місцеві витрати).

³ Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України, номер реєстрації 2709, дата реєстрації 02/08/2008, ініціатори проекту народні депутати Деркач М.І., Жебрівський П.І., Кирильчук Є.І. Головні положення цього законопроекту співвідносяться зі змістом проекту нового Бюджетного кодексу, розробленого Міністерством фінансів і опублікованого на його веб-сайті..

Управління основними соціальними секторами (охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги)

- **Бюджетний кодекс України встановлює високий рівень функціональної децентралізації основних публічних послуг.** Відповідно до Бюджетного кодексу, місцеві бюджети використовуються для фінансування основної частини послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг для вразливих груп населення. Загальний обсяг витрат на ці функції складає близько 85% витрат місцевих бюджетів. Відповідно до даних Огляду державних фінансів Світового Банку, місцеві витрати на освіту складають 64,1% загальних консолідованих витрат на освіту у 2006 році, а на охорону здоров'я – 79,3%. Також з місцевого бюджету майже повністю фінансуються житлово – комунальні послуги. Місцеві бюджети є також критично важливими для інших галузей, таких як транспорт.
- **Трансфери вирівнювання, що визначаються на основі відносно простих критеріїв, залишаються головним джерелом фінансування.** Як зазначалося вище, принципи визначення трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом, зосереджуються на вирівнюванні можливостей доступу до послуг, а не на фактичних результатах. Це передбачало передачу значних регуляторних зобов'язань місцевим органам влади.
- **У той же час існує різкий розрив між фіскальними та адміністративними повноваженнями місцевих органів влади у всіх соціальних сферах, що створює значну кількість непрофінансованих видаткових мандатів.** Місцеві органи влади мають дуже обмежені можливості щодо виділення коштів і адмініструванні відповідних програм. Прийняття адміністративних рішень (включаючи бюджетування на рівні окремих установ і закладів) здійснюється відповідно до жорсткої вертикальної структури норм ресурсозатрат, що диктуються галузевими міністерствами. Одним з наслідків цього є нав'язування місцевим органам влади значних поточних видатків, захищених рішеннями центральної влади, включно з половиною загального обсягу зарплат, які повинні виплачуватись у бюджетній сфері. Деякі рішення щодо місцевих підходів до надання послуг також неявно стимулюються змінними, які використовуються в трансфертній формулі: хоча більшість змінних у формулі пов'язані з демографічними змінними, деякі інші змінні все ще передбачають надання фінансування через існуючу інфраструктуру постачальників послуг. Зокрема формула передбачає надання фінансування на соціальні послуги відповідно до кількості клієнтів, зареєстрованих у відповідних стаціонарних установах, посилюючи їхнє домінування.
- **Без консенсусу щодо рівня регуляторної децентралізації у кожній галузі, зацікавлені сторони залишаються значною мірою розділеними у своїх уявленнях про роль стандартів надання послуг і врахування їхньої собівартості.** Залежно від того, як відповідні зацікавлені сторони тлумачать нинішню плутанину між делегованими та деконцентрованими елементами міжбюджетних відносин, вони пропонують різні шляхи до визначення того, що можуть означати функціональні обов'язки у першу чергу, а також того, в який спосіб треба усувати непідкріплені фінансуванням повноваження. Одним з поглядів на цю невизначеність є те, що Україні потрібна комплексна система стандартів надання послуг з чітко визначеною собівартістю, завдяки чому буде простіше забезпечити відповідальність центрального уряду щодо повноважень, які він покладає на місцевий рівень. Протилежна крайня точка зору полягає у тому, що центральний уряд має повністю переглянути управління якістю надання послуг, що може означати перегляд існуючого широкого переліку декларативних конституційних зобов'язань щодо прав доступу до послуг з делегуванням місцевим органам влади певної свободи у вирішенні того, як забезпечити відповідність між наданням послуг і місцевими витратами.
- **Існуючий аналіз фінансування соціальних сфер свідчить про те, що створення та утримання основного рівня місцевого самоврядування зі значними функціями**

щодо витрат на рівні нижчому за районний було б затратним і неефективним⁴. Зокрема відповідно до Огляду державних фінансів Світового Банку, нинішній найнижчий рівень урядування є, як правило, занадто малим, щоб ефективно виконувати будь-які політичні функції у сфері охорони здоров'я чи освіти. У тому ж руслі дослідження "Оцінка управління державними витратами у сфері надання соціальних послуг", здійснена проектом DFID FRSSU, показує, що значна автономія щодо реалізації політики у сфері надання соціальних послуг (у формі забезпечення належного балансу різних видів послуг, як стаціонарних так і на рівні громади) є реальною на рівні не нижчому, ніж район, але потенційно – на обласному рівні. Дослідження, підготовлене проектом DFID SUFTAR для аналізу фіскальних вимірів проектів адміністративно-територіальних реформ 2005 року, прийшло до висновку, що сьогоденний розподіл повноважень і так є предметом критики, незалежно від територіального устрою, на який він спирається. Таким чином, зміни до розподілу повноважень повинні передусім виправити сьогоденні недоліки і не повинні диктуватись самоціллю у вигляді максимальної децентралізації, без врахування того, як зробити функціональний розподіл стабільним і ефективним.

- **Будь-які подальші реформи є тісно пов'язаними з відповідними змінами у сфері міжбюджетних фінансів.** (Цей висновок особливо добре проілюстровано в Огляді державних фінансів Світового банку на ст. 5-6, 1.14-15). Спостерігачі погоджуються, що підвищення технічної ефективності та ефективності надання коштів у відношенні забезпечення більшості послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг вразливим верствам населення буде неможливим без поєднання реформ у цих сферах зі стабільними змінами у міжбюджетних фіскальних відносинах. У то й же час (як зокрема зазначалося регіональними робочими групами проекту SUFTAR), подальші реформи у сфері міжбюджетних фінансів мають твердо спиратися на реформи в управлінні ключовими соціальними сферами.
- **Просте збільшення фінансування ключових галузей саме по собі не вирішить проблему їхніх нинішніх слабких результатів і може зашкодити економіці.** Нещодавні дослідження показали, що корінні причини поточної неефективності у сфері охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення пов'язані з фундаментальними викривленнями у системі прийняття рішень у цих галузях, включаючи розрив між рівнями політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації. Ці дослідження також продемонстрували, що додаткові ресурси не допоможуть позбутися цих викривлень. Більше того, розширення фіскального конверту для цих галузей (наприклад через запровадження схем медичного страхування) створить додаткове податкове навантаження, яке буде змарноване з огляду на сучасну системну неефективність⁵.
- **Децентралізації на рівні інституцій та запровадженню соціального замовлення заважає недостатня політична автономія на місцевому рівні.** Нещодавні пілотні проекти, спрямовані на запровадження комплексних і стабільних місцевих практик соціального замовлення (у сфері надання соціальних послуг вразливим верствам населення), показали, що буде проблематично посилити децентралізацію через запровадження ринкових стосунків з надавачами послуг без усунення вертикальних регуляторних бар'єрів для розробки політики надання послуг на місцевому рівні. Зокрема у сфері соціальних послуг широкомасштабне урізноманітнення меню послуг буде неможливим без усунення централізовано встановлених бар'єрів, таких як відсутність гнучкості щодо граничних доходів на місцевому рівні. Оскільки місцеві органи влади не впливають на ставки податків, які вони отримують, будь-які новаторські рішення мають

⁴ «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання», 2007, Світовий Банк; Фінальний звіт проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи», 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID)/Виконавець Бірмінгемський університет, «Оцінка підходів в управлінні державними видатками: розробка технічної концепції для реформи в фінансуванні соціальних послуг», Лорі Джошуа, Юрій Джиги, 2006, за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку (DFID) / Виконавець Біркс Сінклер Лімітед.

⁵ «Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання», 2007, Світовий Банк.

фінансуватися з кишені когось-іншого, тобто коштів державного бюджету, і можливості взяти на себе фінансовий ризик і підвищити місцеві податки для фінансування місцевих ініціатив немає.

- **Сьогоднішня організація ключових секторів приречена на створення внутрішнього протистояння реформам.** Надмірна централізація та бюрократичне управління на основі норм ресурсозатрат (а не показників результативності і ефективності послуг) у всіх сферах зменшує рівень місцевої підзвітності. Без місцевої підзвітності, а також без відповідних систем контролю якості, галузеве урядування розвалюється на гнучкі адміністративні анклави, які використовують своє положення для отримання економічних дивідендів від маніпуляцій з якістю послуг, які вони надають (наприклад готівкова оплата послуг з охорони здоров'я та освіти).

Регіональний розвиток

- **Після отримання Україною незалежності спроби сприяти регіональному розвитку були взаємопов'язані з реформами, спрямованими на побудову власне інституційної платформи для впровадження регіональної політики.** Регіональна політика (визначена як підтримка ефективного розвитку потенціалу усіх територій) є тісно зв'язаною з, і залежною від, характеру правил, встановлених для відносин між різними рівнями урядування та територіальною організацією країни. Зокрема ці правила встановлюють, які інструменти реально можливо створити для впровадження регіональної політики. Оскільки правова база для міжбюджетних відносин в Україні все ще знаходиться у стані розробки, більшість концепцій стратегії регіонального розвитку містять пропозиції щодо політичної, адміністративної та фінансової децентралізації, необхідної для того, щоб кожна з цих стратегій працювала.
- **У 2006 році Кабінет міністрів схвалив Національну стратегію регіонального розвитку до 2015 року, яка увінчала п'ятирічний процес її розробки під управлінням Міністерства економіки України.** Зазначена стратегія була пов'язана з ширшим законодавчим процесом, що регулював питання регіональної політики, включаючи Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" (схвалений у 2005 році). Стратегія спирається на сучасні підходи до регіонального розвитку та ставить собі за мету забезпечити створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів і досягнення сталого росту їхнього технічного та людського потенціалу. У вказаному документі ця мета розбита на чотири цілі, одна з яких полягає у розробці відповідної інституційної та правової бази, яка має забезпечити життєдайність стратегії. Однак необхідні інституційні зміни були визначені у вигляді принципів, а не конкретних пропозицій. Вони, наприклад, включали формування місцевого самоврядування (без зазначення його конкретної структури чи рівня); гармонізацію територіальної структури з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, збалансоване з фінансової точки зору вирівнювання доступу до публічних послуг тощо. Стратегія також встановлювала, що будь-яке перестановка обов'язків між різними рівнями урядування має відбуватися за взаємною згодою з місцевими органами влади, що територіальні зміни мають здійснюватися поступово та з випереджаючим вирішенням можливих правових і політичних конфліктів. Відповідно до стратегії, за умови наявності належної інституційної бази, регіональну політику можливо реалізовувати за допомогою таких інструментів:
 - Угоди щодо регіонального розвитку;
 - Програми зменшення депресивності деяких територій;
 - Цільові національні програми ("цільові рішення системних проблем");
 - Стратегії регіонального розвитку;

- Координаційна функція Кабінету Міністрів України, яка має забезпечити повагу до цілей регіональну розвитку іншими політичними курсами, що реалізуються центральною владою.
- **Повний потенціал більшості інструментів, розроблених або схвалених у 2006 році, залишається не повністю використаним.** Впровадження нових інструментів регіональної політики виявилось повільним і складним процесом. До цього часу існує лише одна регіональна угода, укладена з Донецькою областю (друга угода, зі Львівською областю, знаходиться на етапі підписання). Багато із стратегій регіонального розвитку, підготовлених в інших областях, оцінюються експертами як слабкі та абстрактні. Проект процедури надання капітальних дотацій (розроблений у рамках проекту DFID LARGIS II) так і не став повномасштабним законодавством.
- **Прогрес, досягнутий у підписанні перших двох регіональних угод, не зважаючи на те, що він знаходиться лише на своєму початковому етапі, є дуже важливим з політичної точки зору і потребує більшого визнання.** Підготовка, обговорення та подолання складнощів у підписанні перших договорів стали безпрецедентним досвідом як для Міністерства економіки, так і для двох обласних державних адміністрацій. Важливість домовленостей, досягнутих у процесі цієї роботи, перевершує переваги від формального підписання договорів. З точки хору Міністерства економіки політично важливо зберегти імпульс до розвитку цього інструменту та уникнути його дискримінації. До того ж, ефективне сприяння цій роботі могло би посилити міжбюджетні відносини на обласному рівні, знизити рівень недовіри до центральних органів влади та пом'якшити відцентрові тенденції.
- **Починаючи з березня 2007 року провідна роль у "забезпеченні впровадження регіональної політики" була відведена новоствореному Міністерству регіонального розвитку та будівництва України.** Більшість тих, у кого було взято інтерв'ю, погоджуються з тим, що існує певний рівень інституційного дублювання у поділі обов'язків між Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і управліннями регіонального розвитку Міністерства економіки України. Однак, не зважаючи на тонкість інституційного розмежування обов'язків між цими основними міністерствами у сфері регіонального розвитку, вони у принципі дійшли взаємної згоди навколо раціональної практичної схеми розподілу ролей, за якою кожне із міністерств робить вагомий внесок у регіональний розвиток. У той час як провідна роль у створенні серцевинної інституційної бази для впровадження регіональної політики належить Міністерству регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство економіки України продовжує відігравати головну роль у впровадженні регіональної політики та її інструментів. У той же час Міністерство регіонального розвитку та будівництва України є відповідальним за виділення капітальних дотацій, що є одними з ключових інструментів для впровадження регіональної політики, а Міністерство фінансів України залишається відповідальним з фінансової стійкості регіонального розвитку та планування, включаючи стійкість правил, встановлених для фінансних відносин у міжбюджетній сфері, на які спираються інструменти регіонального розвитку.
- **Міністерство регіонального розвитку та будівництва України запроваджує нову ініціативу реформи щодо внесення змін до підходів до регіонального розвитку, включаючи значні зміни у політичній та адміністративно-територіальній організації на рівні громад.** Упродовж 2008 року Міністерство регіонального розвитку та будівництва України розробляло, обговорювало та пропагувало нову Концепцію державної регіональної політики та пакету додаткового законодавства для забезпечення реалізації цієї стратегії (зокрема законопроект "Про державну регіональну політику" і проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження концепції модернізації системи професійного розвитку місцевих державних службовців та депутатів місцевих рад", Концепція реформи місцевого самоврядування та проект Концепції адміністративно-територіальної реформи). Цей проект законодавчого пакету було розроблено під егідою міжвідомчої робочої групи високого рівня експертами і представниками Міністерства регіонального розвитку та будівництва України під час

виїзних робочих засідань, профінансованих Швейцарським Бюро Міжнародної Співпраці. Цей пакет було представлено на ряді заходів, переважно перед донорською громадою та обраним колом спеціалістів. Спостерігачі зазначають, що до пакету часто вносяться зміни, які проблематично відслідковувати. Деталі цієї запропонованої реформи обговорюються у подальшому розділі, який значною мірою присвячений питанням адміністративно-територіальних змін.

Адміністративно-територіальна структура

- **Україна – це унітарна держава з трьома рівнями місцевого врядування.** Перший рівень утворюють 24 області, Автономна Республіка Крим і два міста з особливим статусом (Київ і Севастополь). Регіональний рівень утворюють 488 районів і 177 міст обласного підпорядкування. До третього рівня належать більше 12 000 сіл, селищ і міст районного підпорядкування.
- **Нинішня адміністративно-територіальна структура не змінювалася з часів початку незалежності та широко критикувалася за цілий спектр слабких сторін.** Нинішній просторовий поділ відображає політичні принципи територіальної організації, яка була отримана у спадщину від радянських часів, коли територіальні одиниці утворювалися пропорційно до кількості членів партії, які проживали у відповідному регіоні. Новий проект концепції регіональної політики, розробленому Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, містить огляд проблем, які виникають через нинішню структуру, а саме:
 - Неоднорідність одиниць одного рівня (у відношенні населення, площі тощо);
 - Невідповідність між обов'язками та організаційною спроможністю різних одиниць);
 - Адміністративні анклави, ексклави та перехрещення, коли територіальні одиниці включають інші одиниці одного адміністративного рівня;
 - Велика кількість місцевих органів влади (більше 12 тисяч) та районів (майже 500), що може критикуватися, як перешкода ефективному управлінню та контролю.

Ці проблеми ускладнюють можливість ефективного поділу обов'язків і досягнення співпраці між різними рівнями управління, а також між законодавчими та виконавчими органами влади на місцевому рівні.

- **Історія квазі-феодалного типу державного управління за принципом "матрьошки" зберегла нерозвинену спроможність держави до партнерства з місцевими органами влади.** У квазі-феодалній системі державного управління центральна влада є фрагментарною та сполученою вертикальним ланцюгом з регіональними органами влади через окремо укладені домовленості в обмін на політичну лояльність. Такі домовленості за визначенням покладаються на дуже жорстку та статичну адміністративну ієрархію. Відповідно, центральний уряд у схожій на матрьошку системі державного управління не має ефективних інструментів для забезпечення підзвітності регіональних органів влади щодо їхньої політики у відношенні до базових одиниць місцевого самоврядування. Одним з найбільш згадуваних вимірів такої системи була фіскальна "матрьошка", де бюджети кожного рівня визначалися у ручному режимі вищим рівнем урядування. Такий фіскальний менеджмент став однією з цілей для ураження під час реформи 2001 року, яка забезпечила прямі потоки коштів вирівнювання від центрального бюджету до бюджетів органів місцевого самоврядування. Однак, як зазначалося вище, ця реформа не покривала увесь спектр державного адміністрування, а тому була неповною (вона також залишала за бортом правила фіскального вирівнювання у межах районів). Як наслідок, делегування адміністративних і фіскальних

повноважень регіональним органам влади все ще ставиться під сумнів учасниками цього процесу, переважно представниками місцевого самоврядування.

- **Політичні та адміністративні відносини між різними рівнями урядування залишаються двозначними, неефективними та створюють конфлікти інтересів, особливо на регіональному та субрегіональному рівнях.** Як показано на схемі, регіональні органи виконавчої влади головним чином мають потрібне підпорядкування. З іншого боку керівники обласних і районних адміністрацій призначаються безпосередньо Президентом. Однак у той час, як Президент затверджує кандидатів, вони вносяться Прем'єр-міністром, тому на практиці призначення є результатом політичної домовленості між двома. Більше того, хоча обласні ради не призначають голів адміністрацій, вони можуть звільнити їх двома третинами голосів. Галузеві управління місцевих адміністрацій також підпадають під вплив цієї схеми. У той час, як керівники цих управлінь призначаються головами місцевих адміністрацій, вони мають бути затверджені галузевим міністром (або у випадку районів – обласною адміністрацією). Це означає, по-перше, що регіональні виборні ради не покладаються на місцево підзвітні виконавчі органи влади; по-друге, місцеві адміністрації є одночасно відповідальними і за виконання місцевої політики, і за представлення функції вертикального контролю за виконанням такої політики. Такий внутрішній конфлікт інтересів ускладнює для адміністрацій можливість ефективно виконувати їхню функцію.
- **Місцеві ради в Україні обираються на основі пропорційного представництва, що є дискусійною домовленістю⁶.** Виборча система України передбачає пропорційне представництво політичних партій, що піддається широкій критиці з цілого ряду явних і прихованих причин. Однак після свого запровадження у 2006 році, ця система принесла як позитивні, так і негативні наслідки для органів місцевої влади в Україні.

Найбільшим недоліком для місцевих органів влади, що обираються на основі партійних списків стало послаблення зв'язків між радами та їхніми громадами. Багато місцевих рад наповнилися депутатами, які не проживали у відповідних громадах, зокрема підприємцями, які намагалися закріпити свої інтереси у політично та економічно потужних містах. По-друге, пропорційна система була запроваджена без квот для усіх районів в обласних районах (за попередньої системи кожен район мав мінімальну квоту з трьох місць). Це створило значну перешкоду для представлення інтересів усіх громад в обласних радах, оскільки багато районів залишилися абсолютно за бортом без будь-яких квот⁷. По-третє, від політичних партій не слід за визначенням очкувати представництва місцевих інтересів і проблем у їхніх програмних тезах. По-четверте, за наявності партійних списків стало відносно більш складно для громад звертатися до їхніх рад і піднімати питання з їхніми депутатами (для них було простіше звертатися до когось знайомого, а не до партійного осередку). Нарешті, вибори за пропорційною системою проводяться разом з виборами мерів в одному турі, а тому часто у результаті виникають ради з політичною більшістю, що значно відрізняється від політичної приналежності мера, що паралізує їхню діяльність.

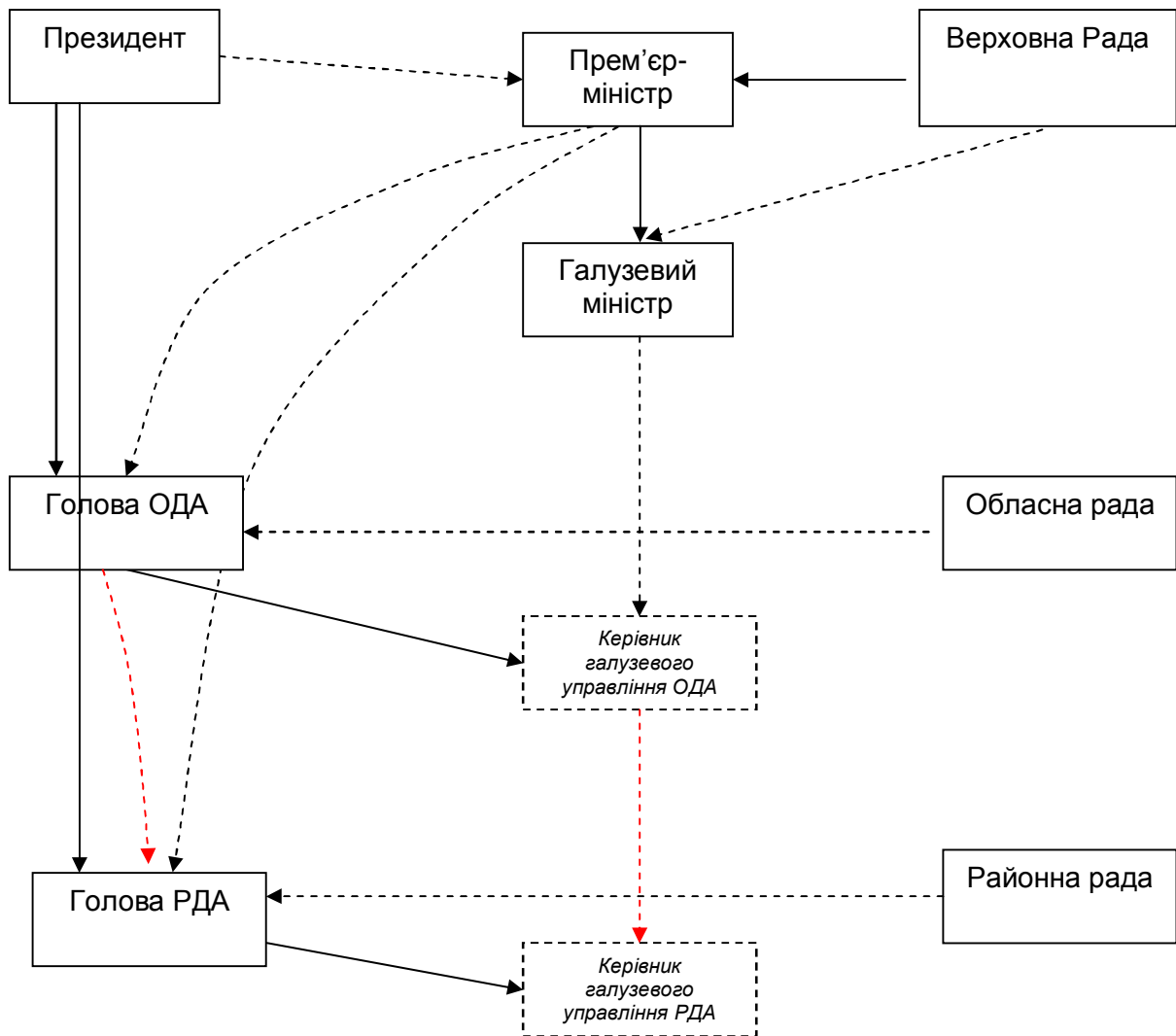
У той же час дослідження, проаналізовані для цього звіту, вказують на те, що пропорційна система збільшила загальний рівень політичної відповідальності у радах. При прийнятті політичних рішень з місцевих питань місцеві депутати відчують додаткову відповідальність, що змушує їх "зберігати обличчя партії". До того ж політична приналежність (і членство у відповідних фракціях ради) спростила депутатам можливість

⁶ *Місцеві вибори в Україні: правові питання (2006)*; Ковриженко Д.С., Лабораторія законодавчих ініціатив; *Summary materials for the Conference "Interaction between civil society and authorities at the local level"*, Chasopys Parlamentu, №2/2006; *Ukraine: One Year After Elections; 2007*; Agency for Legislative Initiatives, Civil Network OPORA, Committee of Voters.

⁷ Наприклад, у Волинській області обласна рада не включає представників чотирьох районів області, у Херсонській – дев'яти районів, у Черкаській – семи. Більше того, обласні центри та великі міста (обласного значення) представлені більш широко в обласних радах: наприклад депутати з великих міст представляють 54% Волинської обласної ради і 73% Херсонської обласної ради.

координувати їхні дії у маргінальних ситуаціях, коли вони зазвичай мали би спокусу здатися перед лицем окремих переваг. Як у «дилемі ув'язнених», коли існує велика невпевненість у тому, чи інші підтримають взаємовигідне рішення, кожна окрема відповідальна особа має спокусу діяти заради власного блага. За таких обставин фракція може допомогти депутатам об'єднатися. Позитивним наслідком цієї зміни стало те, що у багатьох районах утворилася чітка опозиція більшості.

Схема повноважень щодо здійснення призначень у виконавчій владі на центральному та місцевому рівнях (станом на серпень 2008 року)



- **Лідери реформи по різному розглядають фінансові наслідки нинішньої територіальної неефективності, а також бажану форму та місце базового місцевого самоврядування.** Усі дослідження та ініціативи реформи сходяться у тому, що нинішній базовий рівень місцевого самоврядування (села, селища та містечка у їхній теперішній формі) є недоречно слабким для продовження виконання цієї функції. Кількість одиниць є занадто велика, вони є занадто різними та в середньому замалими, щоб здійснювати ефективне управління базовими галузевими функціями. Однак погляди розходяться щодо методу вирішення цієї проблеми. Один погляд, відображений у нинішній концепції адміністративно-територіальної реформи (та пропагований через ініціативу реформи 2005 року), полягає у тому, що відповідний місцевий рівень має бути створений через об'єднання громад та перекрій територій. Альтернативний погляд (пропагований серед

інших і Оглядом державних фінансів Світового Банку) полягає у тому, що нинішні райони є більш економічними кандидатами для виконання функцій найнижчого рівня місцевого самоврядування, у той час створення нових підпорядкованих району рівнів представлятиме політичні та економічні ризики. Згідно з цим підходом буде складно швидко модернізувати адміністративну спроможність об'єднаних громад так, щоб вона була достатньою для подолання нинішніх питань адміністративної слабкості та неефективного ефекту від збільшення масштабу для основних галузевих функцій. У той же час новий рівень збільшить витрати на управління.

- **Існують значні розбіжності у поглядах серед зацікавлених сторін щодо порядку та впровадження територіальних змін.** Просторові зміни адміністративних функцій підіймають низку питань серед політичних сторін, державних службовців і загальної громадськості. Одним з таких питань є захист малих громад, чиї позиції будуть змінюватися. Інше питання стосується доступу до державних послуг як у відношенні якості, так і відстані. У той час як деякі ініціативи є досить прямолінійними у відношенні потенційного порядку дій (реформа 2005 року була представлена зацікавленим сторонам як комплекс законопроектів), то інші віддають перевагу більш поступовому підходу (такому, як Стратегія регіонального розвитку до 2015 року, яка згадувалася вище). За відсутності значної політичної потреби для об'єднання громад чи то на місцевому, чи то на центральному рівні, деякі спостерігачі зазначають, що рушійна сила територіальних реформ в Україні йде "ні знизу вгору, ні зверху вниз, а скоріше збоку, що часто перекошує їх при вирішенні конкретних питань без визнання більш складної загальної картини". Після першого оприлюднення нещодавньої ініціативи щодо територіальної реформи реакція засобів масової інформації була переважно стурбована або ворожа⁸. Інтерв'ю з представниками Асоціації міст України засвідчили, що існує значна стурбованість щодо об'єднання невеликих громад, які побоюються непевності та часто опираються таким змінам.
- **Нещодавні пропозиції щодо адміністративно-територіальної реформи під проводом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України стосуються широкого спектру змін (територіальних, адміністративних, політичних), але сторони процесу все ще вважають їх неповними.** Ініціатива реформи, що обговорюється, включає, окрім Концепції та законопроекту про регіональну політику, законодавчі пропозиції щодо таких реформ: реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа та вдосконалення професійного розвитку місцевих державних службовців і виборних депутатів. Ці пропозиції постійно переглядаються Міністерством регіонального розвитку та будівництва України. Оцінка проекту концепції експертами Ради Європи у травні 2009 року⁹ вказала на те, що реформа залишилася небезпечно розмитою у визначенні зв'язків між регіональною політикою та місцевим самоврядуванням, а також її фіскального виміру.
- **На час підготовки цього звіту (вересень 2008 року) Верховна Рада запровадила новий порядок призначень у місцевих державних адміністраціях, відмінивши їхнє підпорядкування Президенту та місцевим радам, але на ці положення може бути скоро накладено вето.** Одним з наріжних каменів під час останнього політичного стресу стала широка підтримка депутатами Верховної Ради законопроекту № 3112 "Про внесення змін до деяких законів України щодо виконуючих обов'язки голів місцевих державних адміністрацій". Документ пропонує передати право призначення голів місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України. Раніше Президент міг відхиляти кандидатів, запропонованих урядом на цю посаду; віднині, якщо кандидата відхилено, то Кабінет Міністрів отримує право на призначення виконуючого обов'язки. Новий закон також скасовує право обласних і районних рад знімати з посади голів

⁸ Ілюстративний приклад можна знайти в статті «Кабінет міністрів буде міняти мерів як рукавиці», Ділова Столиця, #23/373 7.07.2008, ст.12.

⁹ Звіт про оцінку проекту Національної Регіональної політики України, Рада Європи, Травень 2008 р.

адміністрацій двома третинами голосів недовіри. Віднині вони можуть лише звертатися до Кабінету Міністрів з пропозицією про звільнення. Втім на момент підготовки цього звіту політичні переговори залишалися на піку своєї активності, при чому питання правових змін залишалися одними з центральних дискусійних питань. Президент заявив про те, що він збирається накласти вето на цей закон, хоча кількість голосів, якими його було підтримано (350), є достатнім, щоб подолати його вето.

Оподаткування та розподіл державних доходів

- **Нечіткий міжбюджетний розподіл функціональних повноважень відображається і у схемі розподілу доходів, яка не спроможна компенсувати витрати місцевих органів влади на реалізацію центральної політики.** Доходи місцевих органів влади мають дуже незначні можливості збору місцевих податків і практично виключно залежать від центральних трансфертів і розщепленого Податку на доходи фізичних осіб. В умовах поєднання жорстких норм ресурсозатрат щодо політики витрат, які диктуються галузевими міністерствами, разом з трансфертною системою, що базується на порівнянні результатів послуг (а не затрачених ресурсів), відсутність автономії на місцях щодо граничних доходів унеможлиблює за визначенням збалансування місцевими органами влади їхніх бюджетів без пом'якшення деяких бюджетних обмежень (наприклад, через порушення деяких норм, збір коштів на місцях через позабюджетні канали, значне погіршення надання основних, а то й усіх послуг). До того ж Державний бюджет систематично не компенсує втрати місцевих бюджетів які мають місце внаслідок рішень прийнятих центральною владою щодо доходів, які розподіляються, таких як податок на доходи фізичних осіб, незважаючи на конкретні вимоги щодо цього, які містяться у Бюджетному кодексі (наприклад зниження рівня Податку на доходи фізичних осіб у 2003 році).
- **Тривають дискусії щодо способів компенсації непрофінансованих мандатів з метою посилити доходну автономію місцевих бюджетів через запровадження податку на нерухомість, хоча погляди на технічне вирішення цього питання розходяться.** Податок на нерухомість був постійним елементом різних версій проектів Податкового кодексу та трьох версій Концепцій податкової реформи, які розглядалися в Україні. Сьогодні розглядаються два законодавчі сценарії. Одним з них є Податковий кодекс народного депутата від "Нашої України" Миколи Катеринчука, який визначає податок на нерухомість як один з центральних податків, але без достатніх технічних деталей. Спираючись на коментарі зацікавлених сторін і засобів масової інформації, та не зважаючи на специфічну рекламну кампанію, ця пропозиція не отримала достатньої політичної підтримки. Другим сценарієм є Податковий кодекс, що розробляється урядом (під проводом Міністра фінансів України Віктора Пинзеника), однак його ще не представлено для широких консультацій.
- **Найбільшим ризиком є недостатня координація зусиль щодо розробки податкової реформи та відсутність загальної дискусії щодо бажаного напрямку процесів децентралізації в Україні.** За відсутності чіткого бачення та політичної згоди щодо бажаного ступеню фіскальної децентралізації, пропозиції щодо нового податку на нерухомість не завжди спираються на комплексну оцінку як місцевої спроможності здійснювати управління цим податком, так і макроекономічних наслідків збільшення загального податкового навантаження. Ідея збереження податку на нерухомість на загальнодержавному рівні є одним з прикладів дезорієнтованої мотивації запровадження цього податку. Більше того, відсутність спільного бачення щодо того, як розподіл доходів співвідноситься із розподілом видаткових повноважень, стала останнім часом надихати пропозиції повернутися до розщеплення таких податків, як податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість і акциз. Такі схеми були прийнятою практикою в Україні на початку 90-х років минулого століття та, довівши свій виражено пагубний характер (що можна було передбачити і з міжнародної практики, і з економічної теорії),

були усунуті з Бюджетного кодексу у 2001 році. Зокрема розщеплення таких податків, як ПДВ, є викривлюючим за визначенням: це призводить до експорту податкового навантаження (коли жителі однієї території споживають послуги, які оплатили жителі інших територій), невизначеностей в процесі складання місцевих бюджетів (оскільки такі місцеві фіскальні збори складно передбачити) та горизонтальних фіскальних диспропорцій.

2.2. Політична регіоналізація: масштаб, фактори, прогнози

- **Україна потерпає від суспільної невпевненості щодо її здатності зберегти державну єдність, але ця невпевненість великою мірою спирається на дезорієнтований історичний аналіз.** Широко розповсюджена стурбованість щодо державної цілісності часто спирається на історичні факти, які свідчать про системну неспроможність створити національну державу на території сучасної України. Часто згадується також і про значну частку етнічних росіян серед українського населення, що нібито означає історичну несхильність країни до формування стійкої держави і її вразливість до впливів більших сусідів з давнішою історією державності.

Однак посилання на історичні корені національних держав вводять в оману. Насправді у той час, як деякі світові національні держави дійсно були засновані у далекі історичні часи (наприклад Португалія та Японія), більшість нинішніх національних держав Європи не існували до початку XIX століття. Більшість держав, які існували до того часу були або багатоетнічними імперіями (Австро-Угорська, Російська, Османська, Французька та Британська імперії) або меншими державами, які зараз представляють субнаціональний рівень підпорядкування. До того ж нинішній етнічний поділ в Україні на дві майже рівні частини не оформився раніше кінця Другої світової війни, коли на цій території відбулися значні етнічні чистки, територіальний перерозподіл етнічних груп, масова урбанізація етнічних українців та значний приплив етнічних росіян. До другої половини XX століття територія сучасної України вважалася однією з найбільш різноманітних у етнічному плані в Європі¹⁰.

Тому ні брак імперсько-державної історії, ні присутність значної частки громадян з етнічним і культурним самовизначенням, близьким до сусідніх країн, самі по собі не представляють історичних підстав для того, щоб піддавати сумніву можливості України зберегти державну цілісність за часів сучасності (не зважаючи на широко розповсюджену думку).

- **Чутливість щодо питання державної дезінтеграції також не пояснюється об'єктивними сучасними відмінностями в позиціях щодо основних економічних, соціальних і політичних питань, де населення України є надзвичайно об'єднаним.** Між 1994 і 2006 роками опитування пов'язані із виборами показували, що виборці повсюди в Україні мали схоже відношення до політичних свобод, громадянських прав, ринкової економіки, приватної власності та приватного підприємництва¹¹. В опитуваннях, проведених Київським міжнародним інститутом соціології, відповіді на ці запитання є дуже близькими та не мають статистичного значення для уподобань виборців.
- **Єдиним фактором, який має статистично важливий вплив на різницю у політичному виборі, є рівень лінгвістичної гетерогенності українських регіонів.** Соціологічні дослідження свідчать про те, що є один специфічний фактор, який створює дві групи з різним ставленням, а саме лінгвістична гетерогенність регіонів України¹². Зокрема існує чітка регіональна сегментація між територіями, населеними моноетнічними

¹⁰ *Kleine Eschichte der Ukraine*, Andreas Kappeler.

¹¹ «Через що політикам вдається розколювати Україну», Валерій Омелько, *Дзеркало тижня*, #24 (603) 24-30/06/06.

¹² *Ibid*

українцями (тими, які себе визначають виключно, як українці, незалежно від історії їхньої родини та національності), а також території, на яких проживає біетнічне населення (ті, хто визначають себе і як українці, і як росіяни) та моноетнічні росіяни.

- **Значення лінгвістичного фактору для само ідентифікації широко використовується усіма політичними партіями, які змагаються навколо ролі російської мови та зовнішньої політики України.** Усі політичні партії з готовністю будують свої кампанії на питаннях, які стосуються лінгвістичної неоднорідності, та ставлять своїх прихильників перед вибором між двома екстремальними сценаріями – примусова лінгвістична уніфікація проти показного визнання російської мови як офіційної альтернативи українській мові. Цей підхід розбрату перетікає і на регіональний розподіл виборців у вподобаннях щодо питань зовнішньої політики (щодо відносин з Російською Федерацією). Самі по собі, ці вподобання не є безпосередньо пов'язаними з самовизначенням на лінгвістичній основі, але можуть бути легко асоційованим із ним.
- **Слабкий політичний діалог та спілкування з громадськістю щодо питань політики центральної влади (включаючи зовнішню політику) розвиває різницю між політикою децентралізації та політичною регіоналізацією.** У політичних дебатах щодо культурного поділу країни політичні лідери все частіше використовують аргументи децентралізації (такі як потреба сильнішої місцевої підзвітності у сфері надання державних послуг) в одному руслі з можливостями регіонального перехоплення ініціативи в таких державних питаннях як зовнішня політика, національна оборона та безпека, а також в сфері інших центральних функцій, що визначають державу. Нещодавно з'явився цілком окремий термін "регіональна опозиція" для позначення протидії національній політиці опозиційними політичними партіями, які заявляють про свої протести через підтримку декларацій, схвалених на регіональному рівні (де опозиція домінує у місцевих радах), усупереч центральним рішенням. Без проведення ефективних консультацій та спілкування з електоратом щодо центральних питань, без пов'язання цих консультацій зі статистичними даними та аналізом зворотної інформації, центральний уряд, незалежно від його політичної приналежності, залишатиметься вразливим до таких потенційних факторів тиску.
- **Відсутній системний підхід до вирішення ризиків політичної регіоналізації, які через це стають легітимними та постійно зростають.** Якщо зазначені вище фактори не будуть пом'якшені, то існує ступінь легітимного ризику у делегуванні значної політичної влади субнаціональному рівню. Без проведення ґрунтовних досліджень і консультацій не стає негайно зрозуміло, чи забезпечить глибша політична децентралізація стійку противагу питанням, що сьогодні викликають напруження. До того ж, буде складно вирішити ці питання без звернення до їхніх джерел, які стосуються сьогоднішніх політичних курсів та слабкої спроможності центрального уряду.
- **Політичні партії перебувають у згоді щодо ключових аргументів на користь політичної децентралізації та посилення місцевого самоврядування¹³.** Усі основні політичні партії погоджуються із загальним аргументами на користь фіскальної та адміністративної децентралізації, включаючи вищу якість надання послуг та посилення місцевої підзвітності. Вони також погоджуються з тим, що нинішній розмір найнижчого рівня місцевого самоврядування є, в середньому, замалим для ефективного виконання своєї функції. У той же час, представники усіх політичних партій висловлювали стурбованість щодо збереження прав та інтересів менших громад, чиї нинішні обов'язки могли би бути передані, в цілях більшої ефективності, для виконання на рівень, відповідальний за більшу територію (чи то шляхом об'єднання територіальних одиниць, чи то через централізацію цих функцій у межах реформованих районів). До того ж

¹³ Ці та інші спостереження щодо програмних принципів ключових політичних партій базуються на передвиборчому аналізі проведеному Дзеркалом тижня в 2007 році, включаючи інтерв'ю з представниками ключових політичних партій, опублікованому в #31 (660) 24-31/08/07 *Як нам облаштувати Україну, Або що робити з адміністративно- територіальною реформою?* Автори: Юлія МОСТОВА, Сергій РАХМАНІН

представники усіх політичних партій погоджуються, що місцеве самоврядування не має смислу без створення виконавчих органів, підзвітних місцевим радам, обраним на основі мажоритарної системи із системою централізованого нагляду з боку системи, організованої за принципом префектури. Як висновок, політична згода щодо цих питань є дуже вираженою.

- **Однак політичні партії є роз'єднаними щодо ролі місцевого самоврядування у вирішенні ризиків політичної регіоналізації.** В цілому існують дві загальні стратегії реформ децентралізації у відношенні ролі, що визначається для посилених органів місцевого самоврядування у підтримці національної єдності. Відповідно до одного з підходів, у той час, як місцеві органи влади мають стати більш функціональними та сильнішими, Україна також має вирішити питання більшого напруження у формі міжрегіонального поділу через делегування достатніх адміністративних і політичних повноважень регіональним органам влади. Прихильники цього погляду не обов'язково наполягають на правовій федералізації, але заявляють про те, що федералізм має розглядатися як принцип добровільної згоди та співпраці між центральними та субнаціональними органами влади. Альтернативний погляд полягає у тому, що ризики політичної регіоналізації є дуже високими, та мають компенсуватися найбільшим можливим ступенем децентралізації як в економічному, так і у політичному смислі, таким чином, щоб сильні місцеві органи самоврядування могли розчинити відцентрові тенденції регіонального масштабу. Іншими словами це означає, що рішення щодо фіскальної та адміністративної децентралізації повинні робитися лише на політичній основі для компенсування можливої ролі регіонів і забезпечення вищого рівня місцевої автономії (для міст і субрегіональних громад), ніж це могло би очікуватися від суто економічного аргументу.
- **Однак, беручи до уваги походження ризиків дезінтеграції, питання таких ризиків могло би вирішуватися на центральному рівні, без наслідків для політики децентралізації.** Як зазначалося вище, існуючі дані (які мають бути розширені), свідчать про те, що немає таких факторів сепаратистських тенденцій, які не могли б вирішуватися за допомогою політики центрального рівня (або ж через припинення непродуктивної поточної політики). Якщо ця гіпотеза є правильною, то походження ризиків державної дезінтеграції є відмінним від будь-якої структури та ступеню регіональної чи місцевої автономії. Відповідно цей ризик не має вирішуватися через обрання відповідних ступенів автономії (які можна було би пояснювати за допомогою економічних аргументів), але через цільові кампанії, які мають охоплювати лінгвістичну різноманітність, а також через відповідні регіональні консультації, у тому числі і з усіма відповідними політичними партіями.
- **Політичні партії погоджуються, що подолання нинішніх розбіжностей потребує багато часу та енергії. У той же час очікувана політична вартість будь-яких існуючих ініціатив, спрямованих на політичну децентралізацію, є занадто високою для будь-якого уряду, щоб братися за них.** Інтерв'ю з представниками основних політичних партій показують, що усі основні політичні партії (та спостерігачі) розглядають реформи адміністративної децентралізації як найбільший виклик, що стоїть перед Україною починаючи з часів незалежності, та відчувають певну непевність щодо їхніх перспектив і здійсненності. Вони погоджуються, що усі попередні кроки, такі, як певні законодавчі зміни, схвалення концепцій і програмних заяв, залишилися суто декларативними. Представники від усіх трьох основних політичних партій на момент проведення інтерв'ю наголошували на складності виклику децентралізації та ризику зосередитися лише на одному з його компонентів, включаючи територіальний компонент. Під час консультацій, проведених у рамках цього проекту, висловлювалася думка про те, що будь-який уряд, який би взявся за наповнену смислом реформу децентралізації (включаючи адміністративно-територіальну реформу), обов'язково би втратив свої політичні бали через вічну непопулярність такої реформи.

2.3. Розвиток підходів у науковому та донорському середовищі

- **Сучасний аналіз багаторівневих систем урядування визнає постійні зміни у вертикальному розподілі влади та закликає поєднувати ідеї економічної та політичної теорії.** Сучасна думка щодо федералізму та децентралізації визнає, що більшість країн знаходяться під постійним тиском щодо висхідних і низхідних зміщень в вертикальній концентрації влади (включаючи ризики дезінтеграції та делегування повноважень супра-національним органам)¹⁴. Для того, щоб врахувати ці процеси, необхідно розширити суто економічні міркування при пошуку оптимальних схем децентралізації, і включали в аналіз також окрему оцінку політичних та інституційних аспектів відцентрових і доцентрових тисків у системі. Крім того, це потребує зосередження саме на політичній та соціальній стійкості будь-якого міжбюджетного розподілу економічних і фінансових обов'язків у багаторівневій системі.
- **Нова парадигма “економіки комплексності” свідчить про те, що неможливо розробити єдину рівноважну модель міжбюджетних відносин, і що будь-яка багаторівнева відкрита система буде завжди продовжувати розвиватися.** Нова економіка комплексності використовує аналогії з термодинамікою. Можна показати, що традиційна економіка спирається на перший закон термодинаміки, відповідно до якого системи є закритими і можуть досягати стану рівноваги. Так само як і перший закон термодинаміки, цей підхід є неповним. Другий закон термодинаміки показує, що будь-яка замкнена система завжди демонструватиме тенденцію до ентропії (ступеню випадковості та хаосу), а тому рівновага є неможливою. Розглядаючи економічні системи як комплексні, відкриті та задані до адаптації, комплексна економіка погоджується з тим, що вона не обов'язково спирається на рівновагу, а тому не намагається розробити оптимальні моделі для кожної відповідної економічної ситуації. Натомість вона намагається зрозуміти та спрямувати процеси еволюції, вплинути на їхню стійкість та напрямки.
- **Основні донорські організації все більше орієнтуються на підтримку самому процесу політичного діалогу для розробки та запровадження реформ в країні (раджше ніж безпосередній розробці змісту цих реформ).** Стратегії та конкретні проекти більшості донорів все більше виходять за рамки “технологічної” допомоги уряду України і переорієнтовуються на довгострокову передачу знань для впровадження політики. Це співвідноситься із загальною світовою тенденцією щодо підвищення ефективності міжнародної допомоги через підтримку внутрішніх систем країни та її участі в реформах, а також створення більш ефективних партнерств для розвитку¹⁵. Нижче перераховано плани основних міжнародних гравців у сфері децентралізації.
 - Стратегія для України, розроблена **Світовим банком** на 2008-2011 роки, визначає слабкість державного фінансового управління серед основних викликів розвитку України. У зазначеній новій стратегії визнається, що для деяких ключових сфер реформ Україна ще не дійшла до національного консенсусу стосовно бажаних пріоритетів і напрямків змін. Тому Світовий банк переведе свою підтримку на не кредитні інструменти а розширить заходи, спрямовані на стратегічні зміни та передачу знань, зокрема щодо підвищення ефективності публічних фінансів і управління (що стане одним з двох основних векторів діяльності Світового банку). Головним принципом цієї роботи буде зосередити фінансову підтримку на тих сферах, де є чіткий інтерес і потенціал уряду до реалізації, тоді як у випадку інших, менш чітких цілей, діяльність буде зосереджуватися на консультаціях і передачі знань.
 - Одним з ключових внесків Світового банку у нинішню дискусію щодо питання децентралізації став його нещодавній Огляд публічних фінансів, який створив міцну

¹⁴ На основі авторського огляду професора Джонатана Роддена, Массачусетський Технологічний Інститут

¹⁵ Аккрська Програма Дій, 2008

доказову платформу для розгляду варіантів політики у сфері фіскального вирівнювання та субнаціональних витрат на охорону здоров'я, освіту та капітальні інвестиції. Хоча у цьому звіті взято до уваги фактори політичної економії, на які спираються сьгоднішні ініціативи децентралізації, він не описує їх детально, а більше зосереджується на технічному аналізі та рекомендаціях.

- **Рада Європи** є активним спостерігачем за процесами децентралізації в Україні. Нещодавно схвалений План дій для України на 2008-2011 роки включає орієнтири, що стосуються міцнішої місцевої демократії та належного управління на місцевому та регіональному рівнях. План дій передбачає підтримку цих напрямків за допомогою чотирьох основних проектів, які покривають комплексний спектр питань стійкої децентралізації:
 - Проект 1. Місцева та регіональна демократія (надано 23 000 євро, триває);
 - Проект 2. Розробка законодавства з питань місцевого самоврядування та збалансований розподіл повноважень (запропоновано на 36 місяців, 1 170 000 євро (джерела не закріплені) (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, комітети Верховної Ради України; асоціації місцевих органів влади);
 - Проект 3. Посилення спроможності місцевих органів влади (запропоновано на 36 місяців, 630 000 євро (джерела не закріплені); (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Фонд розвитку місцевого самоврядування України, асоціації місцевих органів влади);
 - Проект 4. Стійкий просторовий розвиток і регіональне планування (запропоновано на 2009-2010 роки, 100 000 євро (внесок української сторони: 50 000 євро) (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України).

Цей план оцінюється іншими сторонами як одна з найбільш перспективних ініціатив, з огляду на його політичну привабливість, комплексне тематичне охоплення, зосередження на збалансованому розподілі повноважень і місцевій спроможності. Однак існує також стурбованість з приводу потреби забезпечувати інституційну стійкість цій підтримці. Це включає питання методів, якими оперуватимуть майбутні проекти, а також наявності достатнього рівня включеності української сторони до розробки майбутніх рекомендацій міжнародними експертами, зокрема участі у ньому представників інших міністерств, окрім Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

- **Європейський Союз (ЄС)**. Основним методологічним напрямком нинішніх ініціатив ЄС є поступовий перехід його програм на пряму бюджетну підтримку уряду України відповідно до пріоритетів Європейського інструменту сусідства та партнерства. ЄС підтримує два основних поточних проекти: триваючий проект "Підтримка місцевого самоврядування" та нещодавно розпочатий проект "Стійкий регіональний розвиток". У той час, як перший проект переважно стосується житлово-комунальної інфраструктури (та реалізовується спільно з учасниками пілотних проектів і у партнерстві з Міністерством економіки України), новий проект більш широко зосередиться на регіональному розвитку та створенні Національного фонду регіонального розвитку, який може стати майбутнім інструментом прямої бюджетної підтримки ЄС.
- **Швейцарське бюро співробітництва в Україні** реалізовує дев'ятирічний проект (2007-2015) "Підтримка децентралізації в Україні". Значна частина запланованої роботи у рамках цього проекту зосереджується на розвитку спроможності для реалізації політики та управління знаннями. Після перших заходів початкового етапу (який включав фінансування нещодавньої розробки Міністерством регіонального розвитку та будівництва України пакету реформ експертною групою на виїзних робочих засіданнях у Пущі Озерній), Бюро заявило про потребу ширшої координації

зусиль з іншими експертами та зацікавленими сторонами у цій сфері, а також більшому зосередженні на питаннях фіскальної децентралізації (які часто залишаються поза увагою більшості донорів). Для досягнення цього проект працюватиме над такими питаннями:

- Розширення існуючої робочої групи при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України для формування ширшої Мережі з координування децентралізації, що має регулярно зустрічатися (наприклад, щомісяця), включати недержавних експертів так само, як і представників міністерств, а також вивчати конкретні технічні питання, які можуть з'явитися у процесі впровадження реформ. Одним з очікувань від цієї роботи є стимулювання більш активної дискусії з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України щодо питань поточної реформи (як згадувалося раніше, нині критичні коментарі щодо цієї реформи є дещо розмиті; відсутні чіткі контраргументи, особливо у відношенні фіскальної децентралізації);
 - Продовження підтримки Національної академії державного управління щодо розробки спеціалізованих курсів для державних службовців вищої ланки;
 - Запровадження широкої окремої ініціативи для кращого управління знаннями у відношенні децентралізації. Ця робота допоможе консолідувати комплексну базу даних інформації у цій сфері, що нині існує в Україні, а також допомогти центральним міністерствам у розробці навичок для кращого управління інформацією.
- **Шведське агентство з питань міжнародного розвитку (SIDA)** знаходиться на початку розширення підтримки децентралізації та регіонального розвитку. Нині воно знаходиться на етапі вивчення проблемних питань і планування (включаючи збір рекомендацій міжнародних експертів, яким було доручено виконання цього завдання). Одним з питань, які викликають стурбованість Агентства, є забезпечення того, що його діяльність у сфері децентралізації допоможе принести інституційно стійкі результати. Саме тому Агентство розглядає перспективи впровадження нещодавно схваленого Плану дій Ради Європи для України, як перспективного політичного механізму для інституційної консолідації реформ.
 - **Канадське агентство з міжнародного розвитку (CIDA)** ставить перед собою мету надати гнучку та урізноманітнену підтримку посиленню належного державного управління на всіх рівнях державного управління. Більшість його зусиль спрямовано на субнаціональні проекти, такі як надання муніципальних послуг у п'яти пілотних областях та спільні з ПРООН ініціативи регіонального розвитку. Однак агентство також робить свій внесок і залишається відкритим для глибшої співпраці з центральними міністерствами. Його поточна діяльність спрямована на вдосконалення економічного прогнозування у співпраці зі Міністерством фінансів України, Міністерством економіки України і Державним комітетом статистики України, а також на реформу державної служби спільно з Головним управлінням державної служби України є прикладом комплексної підтримки більш ефективній розробці політики у багаторівневих системах урядування.
 - **Товариство з питань технічної співпраці "Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit" (GTZ)** надає активну підтримку у сфері фіскального, адміністративного та територіального об'єднання на рівні громад з 2006 року. Воно співпрацює з Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, Асоціацією міст України та окремими аналітичними центрами (Міжнародний центр перспективних досліджень і Центр політико-правових реформ) для шліфування їхніх ініціатив реформ, розробки альтернативних моделей адміністративно-територіальної реформи, видання відповідних публікацій та статей. Одним з уроків, запропонованих досвідом Товариства у цій сфері, є те, що автори реформ значною мірою покладаються на зміну політичної волі для отримання

зеленого світла для своїх ініціатив. Також зазначається, що можливо єдиною сучасною стратегією у рамках міністерств для підвищення стійкості реформ є "публічне представлення" нещодавніх концепцій реформ, що підкреслює слабкість інформаційної підтримки діяльності уряду та навичок впливу на громадську думку, недостатню донорську підтримку для покриття цієї прогалини.

- **Департамент міжнародного розвитку Великобританії (DFID)** заклав свої двосторонні програми в Україні, але багато результатів його роботи залишаються релевантними та часто згадувалися в інтерв'ю, проведених у рамках цього дослідження. Одним з основних висновків, зроблених з підтримки DFID у сфері децентралізації, стала потреба у роботі через партнерства, включаючи мережі експертів та неформальні робочі групи. Співбесідники у рамках цього відзначали проект DFID SUFTAR (Стійке фінансування територіально-адміністративної реформи, 2005 рік), як одна з найуспішніших ініціатив у цій сфері, оскільки їй вдалося поєднати фінансові та адміністративні аспекти децентралізації, набратися сміливості розглянути слабкі сторони запропонованих реформ (а тому допомогти посилити дискусію), а також працювати з різноманітними партнерствами, включаючи кілька міністерств, Кабінет Міністрів України та регіональні органи влади.

3. ОГЛЯД ОСНОВНИХ ВИКЛИКІВ

Як зазначалося у попередніх розділах, не зважаючи на проведення значної роботи та активну законодавчу діяльність, державне управління в Україні потерпає від надмірної централізації, тоді як спроби децентралізації зазнавали системної поразки. Історія цього питання також свідчить про те, що усі попередні реформи та стратегії у цій сфері стикалися з комплексом схожих, а часто й ідентичних перешкод, що стояли на шляху змін. Це означає, що досягнути прогресу у майбутньому буде важко без вирішення цих вихідних причин невдач у процесі реалізації політики. У цьому розділі пропонується огляд основних викликів, що спирається на історичний аналіз окремих політичних курсів.

Більшість проведених інтерв'ю свідчать про те, що ключові виклики стосуються слабких сторін, які у першу чергу мають вирішуватися за допомогою політики центральної влади. Як було зазначено під час одного з інтерв'ю в ході цього дослідження, "для належної децентралізації Україна має бути спершу належним чином централізована" так, щоб повноваження, делеговані місцевим органам влади, стали значимим і ефективним інструментом. Виклики, які несе у собі сьогоденний контекст, сходяться на загальній потребі розробки в Україні "національного компакту"¹⁶ між урядом і суспільством щодо функцій центральної влади. Без такого пакту (укладеного через стратегічні дискусії, консультації та планування на основі фактів) буде складно досягнути згоди щодо делегування державних функцій регіональним і місцевим органам влади, а також уникнути політичного зловживання закликami до децентралізації. Через його центральне значення та важливість для єдності та ефективності держави це питання могло би стати одним із викликів цього тисячоліття для України зі знаковими наслідками для сусідніх країн.

Усі ті, у кого брали інтерв'ю, значною мірою погоджуються з тим, що на цьому етапі, потреби реформи децентралізації в Україні є менш "технічними", а більше "політичними". У той час, як більшість сторін мають доступ до інформації щодо теоретичних принципів децентралізації та її найкращих міжнародних практик, їхня здатність до співпраці щодо впровадження цих принципів значно відстає.

¹⁶ В цьому дослідженні ми визначаємо «компакт» як термін, що походить від дипломатичної концепції «пакту», або багатосторонньої угоди, і широко використовується для визначення згоди між урядом і неурядовим сектором, спрямованої на покращення їхніх стосунків задля спільної вигоди.

Відсутність стратегічних двосторонніх комунікацій

- **Практично усі співрозмовники у цих консультаціях заявили, що вважають слабку інформаційну підтримку попередньої (та нинішньої) реформ одним з основних факторів ризику (та/або невдачі).** Більшість сторін переконані, що існують значні проблеми з політикою інформаційної підтримки.
- **Більшість сторін реформи бачать інформаційну підтримку політики і задачу політичних комунікацій як поінформування громадськості та рекламу, а не спосіб впливу.** Сторони широко погоджуються, що успіх виконання реформ значно залежить від того, як їх учасники уявляють бажані зміни. Однак з цього робиться висновок, що впливати на ці уявлення треба через пропагування реформ, пояснення їх змісту іншим та "навчання" інших сприймати зміни. Таким підходам бракує сучасних рис публічного спілкування, що зосереджується на аналізі зворотного зв'язку та розумінні аудиторій.
- **Вміння забезпечувати інформаційну підтримку не є визнаною здатністю уряду, і відповідні навички є слабкими.** У нинішній урядовій структурі немає спеціалістів, які б займалися питаннями сучасної інформаційної підтримки.

Відсутність політичного діалогу

- **Хоча останнім часом стало досить популярним (як серед донорів, так і серед українських партнерів) обговорювати проблеми діалогу з розробки політики та міжвідомчої співпраці, цю концепцію часто вживають у значенні «ПіАр».** Законодавче погодження кожної ініціативи припускає, що кожний документ, розроблений в уряді, подорожує через велику низку відомств для множинних погоджень і затверджень. Спочатку ці погодження відбуваються в межах уряду, а потім – у ході парламентського розгляду в перемовинах з представниками Верховної Ради. Крім того, все частіше законодавчі ініціативи відкриваються для коментарів неурядовим експертам (через публікацію на урядових веб-сторінках, організацію конференцій, круглих столів тощо). Однак всі ці заходи, як правило, спрямовані на лобювання існуючих ідей, а не на спробу примирення конфліктуючих інтересів і розробку спільних ідей, які розділяють обидві сторони. Відповідно, консультації часто звучують зміст запропонованих ідей, але вони рідко впливають на їх суть.
- **Формальні урядові робочі групи рідко припускають суттєві переговори між урядовими структурами або з представниками неурядового сектору.** Як урядовці, так і представники донорської спільноти, зауважують що міжвідомчі робочі групи вищого рівня є малопродуктивними з точки зору практичних дій. Як правило, такі групи є або формальною вимогою, або джерелом підтримки для практичних розробок, які здійснюються допоміжною робочою групою експертів, що працюють над фактичним написанням певних законопроектів. Досить часто, попри наявність такої «міжвідомчої парасольки найвищого рівня», ці експертні групи використовують здебільшого ресурси одного з відомств, і часто спираються на підтримку випробуваного і досить замкненого кола неурядових експертів. Наприклад, під час консультацій в ході цього дослідження, учасники інтерв'ю зазначили, що робоча група, що працювала над розробкою нещодавно запропонованого пакета реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, спиралась на міжвідомчу платформу з урядовців найвищого рівня, однак практична робота із написання законопроектів здійснювалась групою експертів з Міністерства регіонального розвитку та будівництва України за підтримки Швейцарського Бюро Міжнародної Співпраці.
- **Розробка «зелених» і «білих» книг щодо основних реформ виявилась інституційно тяжкою задачею для України.** В 2006 році, партнерська команда представників Міністерства фінансів України, Національної ради безпеки та Міжнародного Центру

Перспективних Досліджень (МЦПД, неурядової аналітичної організації), за фінансової підтримки CIDA та CBIE, здійснила спеціальний проект з розробки та запровадження урядової комунікаційної стратегії в сфері фінансової децентралізації, включно з розробкою зеленої та білої книг. Ці документи були успішно розроблені і представлені на круглих столах центрального та регіонального рівня, а також розміщені на веб-сторінці МЦПД. Однак сьогодні опитані в ході цього проекту партнери вважають, що жоден з цих документів не призвів до відчутних зсувів в позиціях і ставленнях ключових гравців, як це повинно би було відбутись у випадку розробки справжніх політичних документів. По двом рокам з того часу, також не відбулось практичного розвитку та конкретного запровадження ідей, висловлених в цих документах.

Відсутність комплексного політичного процесу (з наявністю відчутної різноманітності точок зору, повним спектром політичних ролей таких як асоціації представників ключових інтересів, фасилітатори діалогу, контролери якості рекомендацій тощо)

- **Сторони реформи зазначають, що обговорення питань децентралізації ослабло та стало незбалансованим.** Хоча кількість організаторів і заходів донорів у відношенні місцевого самоврядування та децентралізації значно зросла за останні роки, існує дуже невелика різноманітність у поглядах на більшість питань, а існуючі погляди рідко спираються на доказову базу. Більше того, хоча багато спостерігачів та засобів масової інформації заявляють про загальне незадоволення такими пропозиціями, як нещодавня ініціатива адміністративно-територіальної реформи, не існує чіткого та виразного джерела інтелектуальної опозиції запропонованим змінам.
- **Теоретично усі ролі у процесах політики заповнені відповідними організаціями, але процес політики міг би отримати користь, якби ці функції і надалі посилювалися.** У цьому дослідженні зазначаються приклади учасників політичного діалогу, чия функція могла би бути технічно підсилена, хоча їхній перелік не є виключним.
 - **Секретаріат Кабінету Міністрів України.** Кабінет Міністрів України переважно стоїть на сторожі ініціатив, що розробляються різними міністерствами. На цей момент він представляє один з кількох джерел альтернативних поглядів на реформи, запропоновані Міністерством регіонального розвитку та будівництва України (навіть якщо нова Концепція регіональної політики була формально узгоджена в уряді).
 - **Асоціації місцевого самоврядування.** Асоціації, і зокрема Асоціація міст України, відігравали критичну роль у лобюванні фінансових реформ у 2001 році. Починаючи з того часу кількість і масштаб таких асоціацій зріс, і вони продовжують залишатися активними учасниками діалогу щодо реформ. В останньому дослідженні "Концепція реформи місцевих бюджетів", підготовленому Асоціацією міст України, міститься комплексний аналіз нинішньої ситуації, а також рекомендації які співвідносяться з найкращими сучасними принципами міжбюджетних реформ. У той же час деякі сторони виразили стурбованість з приводу того, що місцева потреба у діалозі та реформі послаблюється. Результати роботи більшості асоціації стаються все більше теоретичними (переважно дослідження та книги). Самі співрозмовники у рамках цього дослідження визнають, що лобювання з боку основних асоціацій щодо практичної зміни політики послабилися.

Відсутність комплексного бачення децентралізації

- **Відповідальне та принципове рішення щодо розмежування повноважень між рівнями врядування є найважливішою задачею для подальших реформ.** Історія змін в курсі реформ, яка була проаналізована у попередніх розділах, свідчить, що всі ці ініціативи натикались на перешкоди, пов'язані з відсутністю політичного рішення щодо бажаного ступеня децентралізації, включно з рішенням про місце, обсяг і роль місцевого самоврядування та регіональних органів влади. Реформа міжбюджетних фінансів переживає ризик реверсу через невизначеність поняття делегування повноважень в основних соціальних сферах. Галузеві реформи досягли безвихідної ситуації через складності з послабленням неефективних бюрократичних елементів управлінської вертикалі і з встановленням прозорої, підзвітної і фінансово стійкої системи стосунків між адміністраторами різного рівня. Регіональна політика обмежена у виборі інструментів, оскільки більшість із них (наприклад, регіональні угоди), потребують нової інституційної платформи для стосунків з місцевими і регіональними органами влади. Адміністративно-територіальна реформа стикається з тривожним сприйняттям і острахами, через розбіжність поглядів на роль місцевого самоврядування, процес укрупнення та фінансову життєздатність пропонованих змін. Нові податкові ініціативи, часто розроблені в ізоляції від міркувань про оптимальний ступінь місцевої доходної автономності, створюють макроекономічні ризики та викривлення.

Викривлені та суперечливі погляди на політичну регіоналізацію

- **Виклик політичного вибору щодо міжбюджетного розподілу обов'язків страждає від суперечливих поглядів на роль регіонального рівня.** Економічний аргумент, на який спираються дебати щодо децентралізації, все більше підпадає під вплив стурбованості щодо ролі областей у загальному балансі політичних і фінансових повноважень. Джерела цієї стурбованості є різними та не завжди вираженими. Одним з факторів є пострадянська традиція квазі-феодальної системи державного управління, що функціонує за принципом "матрьошки". В такій системі постійно існує ризик того, що центральний уряд не зможе (чи не захоче) вплинути на регіональну владу щоб захистити інтереси місцевого самоврядування на її території, а також притягнути місцеві органи влади до відповідальності щодо якості виконання ними делегованих повноважень. Іншим фактором є стурбованість з приводу посилення політичної регіоналізації та ризики для державної єдності. Нарешті, неможливо виключити що існують і інші, додаткові міркування, які рухають противниками регіоналізації.
- **Острах регіоналізації, що пояснюється нинішніми регіональними відмінностями, є диспропорційним до існуючих доказів.** Як вже пояснювалося у Розділі 2.2, хоча ризики дезінтеграції є легітимними і постійно зростають, ці ризики походять від політики центрального рівня, а не від об'єктивного місцевого попиту на автономію. Така центральна політика використовує існуючі регіональні розбіжності, яких не так багато, для посилення політичних закликів у національних виборчих кампаніях. Більше того, ці обмежені об'єктивні розбіжності є розбіжностями в етнічній самоідентифікації, а не в соціальних чи культурних позиціях. Однак такі розбіжності в само ідентифікації *можуть* перейти у розходження щодо основних національних пріоритетів, таких як зовнішня політика чи міжнародна торгівля, якщо політичні кампанії будуть використовувати такі явища собі задля власної користі.

Відсутність доказової основи політичного процесу

- Як уже багато разів зазначалося, більшість ініціатив децентралізації розроблялися на основі досить теоретичних аргументів. Оскільки ці пропозиції не спиралися ні на статистичні, ні на соціологічні докази, як аргумент на підтримку змін, стало було складно пояснювати та пропагувати їх серед інших зацікавлених сторін та загальної громадськості.

Слабкі системи професійного розвитку державних службовців

- Не зважаючи на значну підвищення кількості навчальних програм та загальної інформації щодо децентралізації, регіональної політики та міжурядових фінансових відносин, не існує системного забезпечення базовими знаннями у цій сфері широкого кола державних службовців як питання ознайомлення з професією.
- Національна академія державного управління є офіційним постачальником послуг професійного розвитку центральним і місцевим органам влади. Не зважаючи на значну підтримку багатьох донорів (особливо Канадське агентство з міжнародного розвитку), обсяг і глибина навчання в Академії у сферах децентралізації залишаються на початковому рівні. Починаючи з цього року Академія планує розширити свою освітню програму за трьома напрямками:
 - По-перше, вона працює над посиленням двох нових спеціалізованих магістерських програм: "Міське самоврядування та регіональне управління" та запроваджену раніше програму для магістрів державного управління "Державне управління", які приділяють велике значення питанням децентралізації. Ці програми планується розширити за допомогою спеціалізованих коротких курсів (до 16 годин) з питань децентралізації, місцевого управління, розвитку та фінансів.
 - По-друге, до навчальних програм формальної професійної підготовки державних службовців планується включити короткі курси з децентралізації та місцевих фінансів, розроблених для магістерських програм ("курси підвищення кваліфікації"); та
 - По-третє, Академія також працює над розробкою загального вступного курсу з державної служби для вирішення проблеми значної прогалини у загальних знаннях державних службовців, особливо через значну плінність кадрів у системі державної служби. Відповідно до оцінок, отриманих під час інтерв'ю, 36% державних службовців в Україні не мають вищої освіти і також велика їхня кількість отримали освіту, яка не має відношення до державного управління або фінансів. Новий вступний курс включатиме теми, що стосуватимуться децентралізації та місцевого самоуправління. Інший ввідний курс для державних службовців вищої ланки нині розробляється за підтримки Швейцарського агентства співробітництва в Україні.

4. РЕКОМЕНДОВАНІ ЦІЛІ ТА ПРИНЦИПИ

Діяльність, спрямована на подолання зазначених вище викликів, може ставити перед собою такі ключові цілі:

- Надання допомоги уряду України та недержавним організаціям щодо глибокого розуміння вихідних причин нинішніх викликів, що стоять перед децентралізацією;
- Сприяння політичному діалогу та більш збалансованим дискусіям щодо пріоритетних питань (з точки зору участі в них різноманітних точок зору на оптимальний курс реформ);
- Передача знань і навичок для модернізації підходів до розробки та впровадження політики.

У той же час, беручи до уваги уроки попередніх проектів та характер поточних пріоритетів, здається практично доцільним розглянути такі функціональні принципи майбутньої діяльності:

- Уникнення зосередження діяльності на одній стороні процесу та підтримка відносин зі структурами, які виявляють бажання до співпраці;
- Уникнення надання технічної допомоги та розробки планів щодо питань, де ще не створені відповідні інституції;
- Уникнення надання підтримки ініціативам, які не включають увесь спектр питань децентралізації: фінансові, адміністративні та політичні наслідки.

5. ОЦІНКА МОЖЛИВОСТЕЙ РОЗШИРЕННЯ

У цьому розділі перераховуються варіанти надання допомоги та короткі коментарі. Ці варіанти не є взаємовиключними та можуть вигідно поєднуватися.

5.1. Можливі методи та партнерства надання допомоги

Допомога Міністерству регіонального розвитку та будівництва України щодо спілкування з громадськістю (навчання, консультації, аналіз)

- Міністерство регіонального розвитку та будівництва України вважає, що для успіху реформ важливо приділити особливу увагу спілкуванню з громадськістю. Під час зустрічі представники міністерства зазначили, що у цій сфері їм потрібна підтримка та консультаційна допомога;
- Результати нашого аналізу також свідчать про негайну необхідність покращити урядове спілкування з громадськістю та зробити його більш стратегічним і орієнтованим на отримання зворотного зв'язку;
- Співпраця з Міністерством регіонального розвитку та будівництва України може включати професійне навчання з питань стратегічного спілкування та реалізації пілотного проекту щодо поточних реформ адміністративно-територіальної структури. Це навчання, поєднане з підтримкою досягнення конкретних результатів має бути спрямоване на перетворення погляду на спілкування як пропагування реформ і виключно освіту на таке, що спирається на маркетингові техніки, соціологічні опитування для розуміння очікувань зацікавлених сторін, формування переконливих повідомлень тощо.

Аналітична та навчальна підтримка Мережі з координування децентралізації

- Як зазначалося у цьому звіті одна з нинішніх слабких сторін політики децентралізації полягає у браку продуктивного діалогу між сторонами. Поточні ініціативи критикуються через недостатню участь інших сторін у реформах, навіть якщо запропоновані ними ініціативи формально є частиною реформ. Такі ініціативи могли би також бути більш корисними, якби вони спиралися на більш надійні статистичні та соціологічні дані, що зробило би їх менш абстрактними та легшими для сприйняття;
- Швейцарське бюро співробітництва в Україні пропонує попередній план розширення діяльності нинішньої Робочої групи з питань адміністративно-територіальної реформи при Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України для організації ширшої та

більш стійкої Мережі з координування децентралізації, яка би постійно підтримувала спрямовані на реформи ініціативи Міністерства. Представники такої Мережі могли би постійно зустрічатися для обговорення поточних питань на порядку денному реформ, звертатися з проханням організувати спеціалізоване навчання, проводити технічний аналіз та організовувати ширші дебати, а також обмінюватися інформацією.

- У межах співпраці з Міністерством можна було би надавати підтримку кільком технічним обговоренням у рамках Мережі через проведення відповідного навчання та здійснення експертного аналізу. Перелік тем, обговорення яких може бути підтримано, наводиться у Розділі 5.2.

Започаткування широкого незалежного дослідження викликів у сфері децентралізації в Україні

- Представники уряду заявили, що одним з аспектів нинішньої складності, що стосується реформ децентралізації, є те, що зацікавлені сторони та донори мають схильність до того, щоб окремо розглядати різні питання, без проведення комплексного аналізу того, як ці питання співвідносяться з ширшою картиною. Однією з причин такого підходу є те, що ширша картина буде неповною, якщо не брати до уваги питання політичної економії, а також без усвідомлення деяких уроків щодо попередніх реформ, які виявилися не такими успішними, як планувалося спочатку.
- Однак таке дослідження стане важливим першим кроком у правильному напрямку. Це дослідження має спиратися на факти, використовувати конкретні статистичні дані, аналіз змісту документів, опитувань і якісних даних.

Надання допомоги щодо розробки навчальних програм у сфері децентралізації спільно з Національною академією державного управління

- Як уже зазначалося вище, Національна академія державного управління розробляє комплекс базових ввідних курсів з питань децентралізації, місцевого самоврядування та міжбюджетних фінансових відносин для державних службовців України. У цій сфері, де LGI/OSI має значну порівняльну перевагу, а також значний досвід щодо посилення змісту та підходів до навчання.

Аналітична та навчальна підтримка окремих технічних тем для Секретаріату Кабінету Міністрів України

- Через свою охоронну функцію у політичному процесі Секретаріат Кабінету Міністрів України є критично важливим агентом для посилення політичного діалогу та сприяння його більшій збалансованості та об'єктивності.

5.2. Тематичні питання для аналітичної підтримки та навчальної підготовки (може застосовуватися до усіх партнерств)

- Собівартість послуг, стандарти надання послуг, методи контролю за якістю послуг при децентралізованому наданні послуг;
- Ризики територіального об'єднання та управління такими об'єднаннями (наприклад підходи до захисту прав та ініціативи пояснення реформ громадам, що об'єднуються), включаючи фіскальні ризики;
- Раціональні варіанти щодо розміру, місця та обов'язків місцевого самоврядування в Україні;

- Глибинний аналіз варіантів, ризиків і міжнародного досвіду у сфері регіонального самоврядування;
- Регіональне самоврядування проти регіоналізованої "матрьошки" державного управління (конкретний аналіз міжнародного досвіду та контекст постпланової економіки);
- Політична регіоналізація: концепції, факти, поточні питання, варіанти реформ;
- Розподіл доходів у контексті реформ децентралізації та макроекономічні обмеження (вдосконалення основних принципів, найкращі практики та зв'язки між політичними змінними).

Додаток 1. Інтерв'ю, проведені у ході дослідження

Анатолій Максюта	Міністерство економіки України	Перший заступник Міністра
Олександр Бабич	Секретаріат Кабінету Міністрів України Департамент регіональної політики Відділ з питань територіальної організації та місцевого самоврядування	Заступник керівника відділу
Ніна Бідна	Міністерство регіонального розвитку та будівництва Управління територіальної реформи	Керівник управління
Анатолій Чемерис	Національна академія державного управління	Віце-президент Академії
Володимир Вакулєнко	Національна академія державного управління	Керівник департаменту з питань регіонального управління, місцевого самоврядування та муніципального управління
Мирослав Піцик	Асоціація міст України	Віце-президент Асоціації
Катерина Петріна	Світовий банк	Головний спеціаліст з питань соціального захисту
Юлія Смоляр	Світовий банк	Спеціаліст з питань соціального захисту
Олена Литвиненко	Швейцарське бюро співробітництва в Україні	Координато програм
Ольга Тимошенко	Шведське агентство з питань міжнародного розвитку	Координатор проекту
Тарас Журавель	GTZ	Керівник проекту
Тетяна Корнєєва	Проект ЄС з стійкого місцевого розвитку	
Ольга Мрінська	Institute for Public Policy Research North	Директор з питань науково-дослідницької діяльності
Дмитро Луценко	Центр інституційного розвитку	Виконавчий голова Центру
Андрій Лобач	Фонд ефективного управління	
Ігор Когут	Лабораторія законодавчих ініціатив	Директор
Doris L. Wong	CIDA	Радник, голова відділу технічної співпраці