

Сергій Швидюк

Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича
Україна

Субрегіональний рівень публічного управління в Україні та Польщі: порівняльний аналіз

Важливою складовою польської трансформації стала побудова децентралізованої системи публічного управління, заснованого на сильному місцевому самоврядуванні. На першому етапі, який відбувся у 1989 році закладено інституціональну основу місцевого самоврядування на базовому рівні – створено гміни. Реформа ж регіонального і виокремлення субрегіонального рівнів адміністративно-територіального управління відбулася на наступному етапі змін – у 1999 році. Тоді було укрупнено воєводства, яких замість 49 стало 16 і створено субрегіональний рівень самоврядування – повіти. Таким чином у Польщі був сформований інституціональний дизайн трирівневої системи управління. В ключових параметрах ця система зберігається й до нині.

Натомість в Україні система публічного управління, створена на початку 1990-х років успадкувала риси радянської централізованої системи влади, де місцевому самоврядуванню відводилася другорядна, підпорядкована роль. Реальне місцеве самоврядування в Україні існувало лише на базовому рівні, до того ж система не створювала умов для ефективного і динамічного розвитку територій. І навіть більше – консервувала пасивність і небажання місцевих управлінських еліт працювати на розвиток.

В Україні, як і в Польщі існує трирівнева система адміністративно-територіального устрою: область – район – населений пункт. На кожному з цих рівнів функціонують виборні ради, однак реальне місцеве самоврядування було можливе хіба що у містах, які ресурсно спроможні були забезпечувати власний розвиток. Тоді як невеликі населені пункти, а це переважна більшість сіл і невеликі містечка, попри формальну самостійність не мали достатньої

кількості ані бюджетних, ані людських ресурсів, а тому у вирішенні питань місцевого значення (наприклад фінансування дошкільної і шкільної освіти) переважно покладалися на районний рівень.

В Україні були й такі «екзотичні» випадки, коли ради одних населених пунктів входили до складу рад інших, утворюючи так звані «матрьошки». Своєрідними анклавом залишалися міста обласного підпорядкування, які адміністративно не належали до районів, у межах яких вони розташовані. Крім неоднорідної структури адміністративного підпорядкування існувала й значна диспропорція як за площею, так і за населенням адміністративних одиниць одного рівня.

На відміну від Польщі, де місцеве самоврядування має установчо-нормотворчі і виконавчі функції і повноваження, в Україні виконавча влада в області і районі неодмінно асоціюється з державою і зосереджувалася в місцевих (районних і обласних) державних адміністраціях. В Україні паралельно існують самоврядні виборні районні і обласні ради з нормотворчо-контрольними функціями, але без виконавчих органів. І оскільки управлінські функції делеговані відповідним державним адміністраціям, то говорити про місцеве самоврядування на рівні району і області можна лише умовно.

Попри неодноразові спроби реформувати таку громіздку і малоефективну систему управління територіями аж до 2014 року вона залишалася незмінною. З 2015 року в Україні розпочався процес створення спроможних територіальних громад¹, який полягав у об'єднанні на добровільній основі громад сусідніх населених пунктів в Об'єднану територіальну громаду (ОТГ) з єдиною радою і бюджетом. Основна ідея створення ОТГ полягала в досягненні спроможності, завдяки об'єднанню ресурсів дрібніших громад і встановленні прямих відносин з державним бюджетом (без посередництва району), а також зменшення адміністративних

¹Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

видатків на управлінський апарат. До того ж, на початковому етапі створення, ОТГ отримували відчутну заохочувальну фінансову підтримку від держави.

Однак не усі громади спромоглися скористатися можливістю добровільного об'єднання, тому держава завершувала цей процес вже адміністративними методами. На практиці це означало, що в громадах які не пройшли шлях добровільного об'єднання місцеві вибори 2020 року проводилися не до колишніх рад, а до ради ОТГ, утвореної в адміністративному порядку. Таким чином в Україні створено 1469 ОТГ (з них 31 на непідконтрольних територіях Донецької і Луганської областей)².

ОТГ отримали додаткові фінансові можливості, завдяки переходу на прямі відносини з державним бюджетом (аналогічно містам обласного значення) і участі у податках. Зокрема до бюджетів ОТГ, крім місцевих податків і зборів стали зараховувати 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % податку на майно, 100 % єдиного податку, 5 % акцизного податку з роздрібною торгівлі тютюном, алкоголем і нафтопродуктами, 100 % прибуткового податку установ комунальної власності ОТГ, 100 % платежів за надання адміністративних послуг і 25 % екологічного податку.

Створення ОТГ суттєво змінило розподіл ресурсів і баланс повноважень на районному рівні. Об'єднані територіальні громади стали надавати адміністративні послуги в Центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП), які раніше надавалися в районах, а також отримали широкі повноваження у вирішенні питань місцевого значення. Вони стали самостійними розпорядниками і управителями переважної більшості об'єктів освітньої, медичної і соціальної інфраструктури, розміщених на їхній території. До того в ОТГ з'явилася можливість отримати у власність землі за межами населених пунктів.

² 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npasearch?&key=визначення%20адміністративних%20центрів&from=12.06.2020&to=12.06.2020>

Це призвело до зменшення районними радами і райдержадміністраціями як простору для оперативного управління і повноважень, так і ресурсів на їх виконання. На практиці основною статтею витрат у районному бюджеті залишалось утримання відповідних апаратів райради і райдержадміністрації. До того ж основні повноваження райрад перейшли на нижчий (ОТГ) і вищий (обласні ради) рівні, тому район як управлінський центр втратив свою попередню роль. У зв'язку з цим зменшення кількості (490 районів), а відповідно і органів публічної адміністрації в них виявилася об'єктивною необхідністю.

Після безпроблемних підготовчих процедур, що тривали упродовж 2019 р. – першої половини 2020 р. 17 липня 2020 р. Верховною Радою України створено 136 нових збільшених районів³. У них сформовано районні державні адміністрації, а на місцевих виборах 25 жовтня 2020 р. обрано районні ради. Цим самим в Україні трансформовано другий рівень адміністративно-територіального устрою і публічного управління на субрегіональному рівні.

Відзначимо, що у Польщі існують два типи повітів – міські (379), чи місто з правами повіту (65) і земські (сільські) (314). Міські повіти створені переважно у містах з населенням більше 100 тис. осіб і вони не мають окремих повітових органів самоврядування. Усі функції повіту тут виконують Рада міста і Президент міста як монократичний виконавчий орган. На рівні земського повіту у Польщі діють органи місцевого самоврядування – нормотворча і контролююча Рада повіту, і виконавче – Правління повіту, а також Староста – аналог Голови районної ради в Україні.

Нові райони в Україні більше схожі на земські повіти у Польщі. Так обласні центри і міста обласного значення, які раніше не входили до жодного району зараз увійшли до них і навіть самі стали центрами нових районів. Зокрема у Чернівецькій області замість колишніх 11 районів створено 3 нові: Чернівецький (654858 осіб) – з центром у Чернівцях, Вижницький (90716 осіб)

³ Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020. URL:

https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/600/Атлас_нового_АТУ_2020_електронна_версія_.pdf

– у Вижниці і Дністровський (156058 осіб) – у Кельменцях. Як бачимо, такий поділ виявився далеким від ідеального, зумовивши значну диспропорцію, передусім за кількістю населення.

На відміну від Польщі, де у повіті діє лише місцеве самоврядування, в кожному з нових районів, як і в попередньому варіанті в Україні, продовжує існувати дуальна владно-управлінська модель, в рамках якої районна державна адміністрація представляє державну виконавчу владу, а посадові особи та органи місцевого самоврядування здійснюють представницьку і нормотворчу функції без виконавчих повноважень.

Проте така зміна є лише проміжною, оскільки процес децентралізації в Україні ще не завершений і наступним його етапом має стати перенесення функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій до виконавчих органів відповідних районних і обласних рад. Її створення замість місцевих адміністрацій офісів префекта з функціями координації і нагляду.

Наразі запровадження префектів залишається чи не найпроблемнішим питанням змін до Конституції у частині децентралізації. На сьогодні немає узгодженої позиції як щодо обсягу повноважень префекта, так і до того, на якому рівні будуть діяти префектури – лише на регіональному, як воєвода у Польщі, чи й на субрегіональному – продовжуючи попередню українську традицію представництва державної влади на рівні району.

Відзначимо, що становлення нових районів супроводжувалося певними труднощами. Районні ради старих районів, передавали об'єкти комунальної власності до рад новоутворених районів або ж ОТГ, іноді навіть не тих, на території яких такі об'єкти розміщені. Наприклад колишню Заставнівську районну лікарню, розташовану в міській об'єднаній територіальній громаді, колишньому районному центрі м. Заставна передали в комунальну власність сусідньої Юрковецької ОТГ. Труднощі виникають при пошуку шляхів співпраці ОТГ колишнього Заставнівського району щодо співфінансування такого лікувального закладу.

Якщо у попередньому районному поділі обласні центри не входили до складу районів, то в новому вони стали центрами новостворених районів. І якщо бюджети колишніх районів, включених до новоутвореного перейшли у «спадок», то з приміщеннями для розміщення наприклад Чернівецької районної ради і Чернівецької районної державної адміністрації виникли складнощі. До того ж лише частина персоналу ліквідованих райдержадміністрацій і райрад змогла працевлаштуватися в органах нових районів.

Підсумовуючи відзначимо, що той вигляд субрегіонального рівня публічного у правління в Україні, який наразі існує є лише проміжним етапом реформи децентралізації. Якщо з адміністративним поділом ситуація вирішена, то в питаннях організації системи публічного управління на районному і обласному рівні ще відбуватимуться суттєві зміни. Проте узгодженої позиції щодо наявності у майбутньому на рівні району лише місцевого самоврядування з виконавчими повноваженнями, як у Польщі, чи також буде створено районні префектури ще немає.

І насамкінець, у Польщі звучить низка питань щодо подальшого удосконалення місцевого самоврядування, у тому числі й на рівні субрегіонів, тому українським реформаторам варто ретельно аналізувати складнощі, які виникають у цій сфері, робити висновки і будувати власну модель з урахуванням такого досвіду.