

Савченко Ю. А.

Начальник відділу підготовки аналітичних, інформаційних матеріалів апарату Запорізької обласної державної адміністрації

Savchenko Yu. A.

Head of Analytical Training, Information Materials the Apparatus of the Zaporizhzhia Regional State Administration

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: СЕКТОРАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті зроблено аналіз сучасного стану процесу децентралізації в Україні: секторальний аспект. Наведено організаційна модель надання адміністративних послуг для розвитку публічних послуг. Розглянуто та перелічено низка недоліків процесу децентралізації. Запропоновані пропозиції та рекомендації для вирішення проблем, щодо реалізації «форсованої» децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу.

Ключові слова: адміністративні послуги, децентралізація, територіальний розвиток, місцеві бюджети, секторальна децентралізація, громада, публічні послуги, міжбюджетні відносини.

Вступ та постановка проблеми. В умовах реформування системи публічних фінансів актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади. Децентралізація передбачає підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів на засадах демократії [1].

Одним із аспектів секторальної децентралізації є просторове планування. Метою передачі повноважень з просторового планування на базовий рівень є раціональна просторова організація розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку [2, с. 20; 3]. В Україні все ще триває процес розбудови громадянського суспільства. Цей процес набуває особливого актуальності в умовах сучасної децентралізації в Україні. Перед сучасною Україною стоїть непросте завдання вдосконалити систему державного управління, реформувати місцеві державні адміністрації відповідно до сучасних викликів, а також оптимізувати місцеве самоврядування [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження впровадження системних реформ державного управління в Україні було здійснено в роботах Є. Балацького, В. Борденюка, О. Демченка, С. Осадчука, С. Фролова, І. Чугунова, К. Яковенка та інших. Проблематика розбудови громадянського суспільства є предметом дослідження багатьох науковців, зокрема: Д. Белова, В. Возняк, В. Колпакова, І. Самойлова, О. Синьова, С. Редько. Окремі аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування досліджували у своїх працях: І. Алексєєв, Н. Боброва, В. Виноградов, Ф. Рудінський, М. Краснов, Я. Лазур, В. Лучін, С. Щеглюк, Г. Чеботарьов, В. Яковлев. Але кожен з дослідників розглядав та аналізував процес децентралізації з точки зору предмету свого наукового інтересу.

Метою статті є визначення особливостей процесу децентралізації в Україні та формулювання пропозицій щодо його покращення.

Результати досліджень. Децентралізація у розумінні розширення владних повноважень на місцевому рівні призводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також підвищенню ефективності й якості надання суспільних послуг [5]. В ході децентралізації спроможні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється. Очевидно, що в об'єднаних громадах мають бути сучасні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) – єди-

не місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах [6; 7].

Моделі організації надання адміністративних послуг наведено (рис. 1).

В останні 2 роки ОТГ стали лідерами зі створення центрів надання адміністративних послуг. У 2015-2017 роках ЦНАП створювали лише органи місцевого самоврядування, передусім – об'єднані територіальні громади. Наприклад, із 50 нових ЦНАП, створених у 2017 році, 80% створено саме в об'єднаних територіальних громадах. Створення ефективних і зручних адміністративних центрів дозволяє стимулювати громади до об'єднання та зробити мережу ЦНАП максимально розвинутою й доступною. Наразі з 746 ЦНАПів, у територіальних громадах створено 71 ЦНАП. Решта створені в місцевих державних адміністраціях, відповідно до закону 2012 року про адміністративні послуги. Останні, зокрема, не вимагає створення ЦНАП в ОТГ [6]. Як висновок, в Україні створена ефективна модель управління для розвитку публічних, у тому числі адміністративних послуг – як онлайн, так і оффлайн через ЦНАП. Принципи розвитку публічних послуг: максимальний реінжиніринг, спрощення послуг; збільшення кількості повністю автоматизованих послуг; максимальне об'єднання послуг навколо життєвої чи бізнес ситуації з можливістю отримати весь перелік потрібних послуг за 1 заявою.

Процес децентралізації також торкнувся і реформування сектора охорони здоров'я, які відбуваються в медичній галузі, а саме: запроваджено нову модель фінансування для первинної медичної допомоги, створено правові основи для нової системи фінансування охорони здоров'я, передбачено також створення єдиного національного замовника медичних послуг та єдиної електронної системи обміну медичною інформацією. Регіональні координатори з підтримки реформи охорони здоров'я – це мережа експертів реформи охорони здоров'я, які координують її імплементацію в регіонах разом з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерством охорони здоров'я та Програмою «U-LEAD з Європою». Регіональні координатори присутні в таких областях: Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Миколаївська, Рівненська, Чернівецька, Херсонська. (Реформа медичини в умовах децентралізації [9]).

Організаційна схема реформи охорони здоров'я наведено (рис. 2).



Рис. 1. Моделі організації процесу надання адміністративних послуг в ОТГ

Джерело: побудовано автором за даними [8]

Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я із 2018 року розпочинається втілення масштабної трансформації фінансування системи охорони здоров'я. Нова модель фінансування ставить пацієнта у центр уваги, забезпечує виконання державних гарантій щодо медичної допомоги та дозволяє чітко визначити ролі та зобов'язання Уряду, органів місцевого самоврядування та керівництва медичних закладів. Оскільки первинна медична допомога (ПМД) є найважливішим елементом національної системи охорони здоров'я, першими у нові умови фінансування входять саме заклади охорони здоров'я, які надають ПМД. Заклади отримують самостійність у питаннях внутрішнього управління та налагодження бізнес процесів [10].

Переваги перетворення ЗОЗ із бюджетної установи у комунальне некомерційне підприємство [9]:

– керівник ЗОЗ отримує значно більшу, ніж це можливо в умовах статусу бюджетної установи, свободу у розпорядженні активами, фінансами та формуванні кадрової політики ЗОЗ, визначенні внутрішньої організаційної структури закладу;

– ЗОЗ (підприємство) має можливість самостійно встановлювати будь-які форми оплати праці працівників, що допускаються законодавством;

– фінансування ЗОЗ зі статусом підприємства здійснюється не за постатейним кошторисом витрат, а на основі власного фінансового плану, що дозволяє такому ЗОЗ бути більш гнучким та самостійним у прийнятті рішень порівняно із суб'єктами, що мають статус бюджетної установи;

– право ЗОЗ (підприємства) утворювати об'єднання підприємств з іншими ЗОЗ, які також діють у статусі підприємства, з метою перерозподілу функцій між ними та спільної оптимізації використання матеріальних, людських та фінансових ресурсів ЗОЗ – членів об'єднання;

– ЗОЗ (підприємство) може наймати за цивільно-правовими договорами лікарів фізичних осіб – підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію на здійснення господарської діяльності з медичної практики.

Медична реформа в Україні спрямована на створення нової системи охорони здоров'я, що здатна відповідати реальним потребам людей, забезпечувати доступні та якісні медичні послуги незалежно від місця проживання та фі-



Рис. 2. Організаційна схема реформи охорони здоров'я

Джерело: побудовано автором за даними [8; 9]

нансовий захист на випадок хвороби. «Передбачається, що суттєво збільшаться доходи сімейних лікарів, терапевтів і педіатрів. Терапевт зможе обслуговувати не більше 2 тис. пацієнтів, сімейний лікар – 1,8 тис. пацієнтів, педіатр – 900 пацієнтів. Лікар первинної медичної допомоги – це спеціаліст, який має всю інформацію про здоров'я пацієнта. Завдяки цьому він бачить взаємозв'язки та може визначити, на якій стадії потрібне втручання профільного спеціаліста» [11].

В Україні продовжується реформа по децентралізації влади, де головним і пріоритетним завданням для об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є делегування функцій і управління освітою [12].

Сфера загальної середньої освіти (ЗСО) перебуває у фокусі реформи «Нова українська школа» (НУШ), яка стартувала у вересні 2018 року. «Упродовж 2017-2018 н.р. суттєво посилено інституційні основи розвитку системи національної освіти – ухвалено Закон України «Про освіту», який регулює суспільні відносини, права та обов'язки як юридичних так і фізичних осіб, регулює розподіл та процес делегування відповідних функцій між державою та місцевими органами самоврядування в освітній сфері» [13].

Враховуючи процес децентралізації, ОТГ отримують відповідні повноваження у змісті та фінансуванні закладів освіти, отримують самостійність у прийнятті рішень щодо створення опорних шкіл. Кошти на фінансування шкіл будуть покриватись і із центрального бюджету, але частково за рахунок «субвенції», яка визначається формулою і тільки на покриття потреб освітніх закладів [14; 15]. У рамках процесу децентралізації відбувається активне утворення ОТГ, освітніх округів та опорних навчальних закладів, які створюються для рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, ефективного використання ресурсів.

Данні демонструють «...тенденцію значного збільшення частки витратків зведеного бюджету України на загальну середню освіту (з 42,4% у 2014 р. до 47,5% у 2017 р.). Це відбувалося на тлі певного зниження частки витратків на вищу освіту. Упродовж 2014–2016 рр. спостерігалася тен-

денція до скорочення частки витратків зведеного бюджету України на освіту як відносно обсягу ВВП, так і обсягу витратків зведеного бюджету України. Таке падіння зумовлене війною, протистояння якій вимагало додаткових ресурсів, у тому числі фінансових. Так, з 2014–2015 н.р. спостерігалася скорочення реальних обсягів витратків як за рахунок їх номінального зниження так і суттєвого зростання інфляційних показників. Починаючи з 2017 року, відбулася суттєва зміна цієї тенденції: витатки на освіту у відносному і номінальному вимірах 2017–2018 н.р. порівняно з 2016 роком значно збільшилися. Уряд, в умовах зростання військових потреб знайшов можливість підтримати освітню галузь. Зокрема, у 2017 році номінальні витатки зросли на 37,3% порівняно з попереднім роком» [16; 17].

Не дивлячись на очевидні переваги існують і недоліки: поглиблення диференціації в рівнях розвитку регіонів; мінімізація ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; зростання корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; виникнення регіональних фіскальних розбіжностей тощо [18].

Висновки. Із вищевикладеного можна зробити наступні висновки, що реалізація «форсованої» децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не приносить бажаного результату. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – головний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі.

Сьогодні більшість питань місцевого значення вирішуються незадовільно, а надання публічних послуг здійснюється на низькому рівні. Велика кількість місцевих громад занепадає, населення мігрує у більші міста та інші країни, або деградує. Все це відбувається із-за відсутності у людей можливості задовольняти свої потреби, недоступності та низької якості послуг (середньої освіти та первинної медичної допомоги), відсутності будь-яких майбутніх перспектив.

На сьогодні усі спроби проведення секторальних реформ (освіта, медицина, ЖКГ) не досягають успіху через спротив і нерозуміння суті реформ. Одна з основних причин ситуації, що склалася – неспроможне місцеве самоврядування. «Більшість місцевих органів влади не мають ані фінансової, ані кадрової спроможності виконувати функції, що на них покладені. Відповідно, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади характерні: неефективність; незбалансованість; закритість від місцевих громад; схильність до корупції; відірваність від потреб місцевих громад. Залишення ситуації у сьогоднішньому стані призводить, з одного боку – до неможливості публічної адміністрації на місцях надавати якісні публічні послуги громадя-

нам та бізнесу, і з іншого – до неефективності реалізації на місцях рішень центральних органів виконавчої влади» [19].

Для вирішення проблем необхідно: впроваджувати ефективні та дієві зміни щодо місцевих податків та зборів; удосконалити міжбюджетні відносини; створити стимулюючу систему вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; забезпечити публічність і прозорість процесів реформування; розробити механізми ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні; зміцнити зв'язки з галузевою політикою; розмежувати функції планування та виконання; сформувати ефективну систему контролю як внутрішнього так і зовнішнього; підвищення відповідальності працівників та зниження рівня корупції.

Список використаних джерел:

1. Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення фінансової автономії регіонів і формування самодостатніх громад. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>
2. Дейнеко Л., Романюк І. Децентралізація як фактор розвитку місцевого самоврядування: понятійний аспект. Управління інноваційним розвитком територій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 19–23.
3. Щеглюк С. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf>
4. Лазур Я.В. Розбудова громадянського суспільства в сучасних умовах децентралізації в Україні: матеріали круглого столу, 12 червня 2015 р., м. Ужгород. С. 262. URL: https://dSPACE.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6479/1/Децентралізація_InstZak.pdf
5. Демченко О.П., Яковенко К.А. Європейський досвід бюджетної децентралізації та перспективи для України. Економіка і суспільство. Мукачівський державний університет, 2018. Вип. 16. С. 724–730. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/16_ukr/110.pdf
6. Рубікон децентралізації – успіхи головної реформи останніх 4 років. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/425-rubikon-detsentralizatsiyi-uspihi-golovnoi-reformi-ostannih-4-rokiv>
7. 99% ОТГ зробили перший крок до отримання земель у власність, підписавши меморандуми з Держгеокадастром. URL: <https://agropolit.com/news/7400-99-otg-zrobili-pershiy-krok-do-otrimannya-zemel-u-vlasnist-pidpisavshi-memorandumi-z-derjgeokadastrom>
8. ЦНАП. URL: <https://decentralization.gov.ua/cnap/gallery>
9. Реформа медицини в умовах децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/health>
10. Етапи впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я закладами ПМД у 2018 році. Збірка матеріалів методологічної підтримки для закладів ПМД. 33 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/311/USAID_2018_interactiv_1.pdf
11. Міфи та правда про освітню та медичну реформи. Практичний посібник для журналістів / заг. редакція: В. Таран. Київ: Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», 2018. 88 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/300/mf.pdf>
12. Реформа освіти в умовах децентралізації. Веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/education>
13. Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н.р. 2018. 209 с. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyiy-byuletyn.pdf>
14. Держкомстат України. Веб-сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/oper_new.html
15. Соціально-економічні фактори у нерівності результатів навчання у середній школі. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/sotsialno-ekonomichni-factory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli>
16. Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України: методичний посібник. Вінниця: ТОВ «Твори», 2018. 120 с. URL: <https://regional.rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Vinnitsia-Metodychnyy-posibnyk-Upravlinnia-systemoiu-osvity-terytorialnykh-hromad-dosvid-krain-Vyshehrads-koi-chetvirky-dlia-Ukrainy.pdf>
17. Шкільна реформа: нові доплати та обов'язкова домедична допомога, педагогічна інтернататура та індивідуальні освітні траєкторії. URL: <https://pedpresa.ua/197815-shkilna-reforma-novi-doplaty-ta-obov-yazkova-domedychna-dopomoga-pedagogichna-internatura-ta-individualni-osvitni-trayektoriyi.html>
18. Возняк В. Преимущества и риски бюджетной децентрализации: теоретико-методологические аспекты. Проблемы экономики. Серия: Экономическая теория. 2015. № 2. С. 253–257.
19. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні. Аналітичне дослідження. Київ, 2018. 54 с.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ: СЕКТОРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье проанализировано современное состояние процесса децентрализации в Украине: секторный аспект. Приведен пример организационной модели предоставления административных услуг для развития публичных услуг. Рассмотрены и перечислены недостатки процесса децентрализации. Предложены предложения и рекомендации для решения проблем по реализации «форсированной» децентрализации на основе применения административного ресурса.

Ключевые слова: административные услуги, децентрализация, территориальное развитие, местные бюджеты, секторальная децентрализация, общество, публичные услуги, межбюджетные отношения.

THE MODERN STATE OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE: A SECTORAL ASPECT

Summary. The article analyzes the current state of the process of decentralization in Ukraine: sectoral aspect. The organizational model of providing administrative services for the development of public services is presented. A number of disadvantages of the decentralization process have been considered and listed. Suggestions and recommendations for solving the problems of implementation of "forced" decentralization based on the use of administrative resources are offered.

Key words: administrative services, decentralization, territorial development, local budgets, sectoral decentralization, community, public services, intergovernmental relations.