

УДК 353:[340.134:352.07:338.49:37.018:614.2](477)

Герасимюк К.Х.Міжрегіональне управління Нацдержслужби
у Вінницькій, Житомирській і Хмельницькій областях

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто проблеми розвитку регіонів України в умовах децентралізації влади. Визначено сучасні виклики розвитку регіонів та обґрунтовано необхідність вирішувати їх шляхом комплексного підходу.

Ключові слова: децентралізація влади, розвиток регіонів, реформування в умовах децентралізації.

Постановка проблеми. Сучасна світова тенденція щодо розвитку регіонів знайшла свій відгук і у сфері реформування різних галузей в Україні. Особливої актуальності це питання набуло з процесом децентралізації влади. Адже проблема пошуку оптимальної системи публічного управління, що була б спроможною ефективно реалізувати як державні, так і місцеві інтереси, відповідати очікуванням різних соціальних суб'єктів, вчасно реагувати на сучасні виклики, є особливо актуальною в таких умовах. Саме від оптимальної організації влади на рівні регіонів, збалансованості відносин поміж центральними, регіональними та місцевими органами управління залежить успіх реформ в усіх галузях як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

Протягом періоду незалежності України пошук оптимальної моделі публічного управління, тобто такої, яка, з одного боку, враховувала би більшість інтересів на територіальному рівні, а з іншого – була б ефективною, не призвів до якогось чіткого результату. Спроби реформ у цій сфері шляхом впровадження кальки зарубіжного досвіду або ж намагань продовжувати працювати по-старому, вносячи лише косметичні правки (зміна назв структурних підрозділів, скорочення, реорганізація тощо), не призвели до значних системних перетворень.

Одночасна побудова оптимальної територіальної організації влади та реформування інших галузей дотепер значною мірою перебувають у залежності від рівня розвитку того чи іншого регіону, адміністративних районів, від статусу адміністративного центру та його розташування. А спроби проводити реформи тієї чи іншої галузі

без врахування змін, які відбуваються в інших сферах в умовах децентралізації, спричиняють до перекосів, віддання переваги одній сфері над іншою тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці та практики значну увагу приділяють питанням реформування різних сфер на регіональному рівні України (освіти, медицини, податкової системи, забезпечення кадрами, управління та фінансування тощо) в умовах децентралізації влади; формування дієвої системи публічної влади на місцях.

Наприклад, науковим розробленням теоретико-методологічних питань територіальної основи публічної влади займалися такі зарубіжні та вітчизняні дослідники: Л. Гамбург, А. Гетьман, О. Кучабський, І. Магновський, В. Малиновський, В. Міщук, С. Саханенко, Л. Тварковська, В. Шаповал. Вивченню європейських стандартів урядування на територіальному рівні та досвіду проведення відповідних реформ присвятили свої доробки Й. Вишотравка, П. Ворона, В. Грицак, І. Грицяк, М. Іжа, М. Марчук, І. Шумляєва; практичних аспектів реформування територіального поділу в Україні – Ю. Ганушак, В. Карпенко, В. Нудельман, А. Ткачук; політичних, управлінських, правових, географічних, історичних аспектів розвитку територіальної основи публічної влади та засад її оптимізації – О. Андрощук, Т. Безверхнюк, О. Бойко, Я. Верменич, М. Воронів, Р. Губань, Л. Гуцало, М. Дністрянский, Н. Зелінська, О. Іщенко, М. Мамонова, Ю. Молодожен, Н. Мяловицька, П. Надолішний, В. Новик, М. Орзіх, І. Савченко, І. Скуратович, З. Тетенко, С. Телешун, О. Топчієв. Територіальну організа-

цію місцевого самоврядування та розподіл влади досліджували М. Баймуратов, О. Батанов, І. Заяць, Я. Жовнірчик, О. Конотопцев, В. Кравченко, А. Крусян; особливості формування територіальних громад, їхні перспективи, реформування, об'єднання (регіональний аспект) – А. Кавунець, В. Дорох, А. Павлюк, Д. Олійник, О. Баталов, О. Дацко, І. Валюшко, С. Барвіцький, М. Харитончук, Н. Мяловицька, І. Камінська, І. Сторожук, А. Матвієнко, В. Панова, М. Іжа, О. Кучабський, І. Дробот, Р. Сметанін, Я. Павлович-Сенета, О. Чернюк, І. Грищенко, О. Молодцов та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на значний доробок дослідників щодо децентралізації влади, реформування різних галузей у цих умовах залишається не досить вивченою проблемою комплексного підходу до визначення проблем розвитку регіонів України в умовах децентралізації влади.

Постановка завдання. Метою статті є спроба на основі комплексного підходу визначити та проаналізувати проблеми розвитку регіонів України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація влади в Україні, як одна із всеохоплюючих і найбільш продуктивних сьогодні реформ, разом із позитивними моментами підняла на поверхню значний пласт проблем на регіональному та місцевому рівнях.

Зокрема, одночасне, паралельне проведення медичної, освітньої, судової та інших реформ в умовах децентралізації висвітлили цілу низку проблем цих галузей у регіонах залежно від їхньої специфіки.

Суперечливі норми чинних нормативно-правових актів і пропонованих проектів призводять до маніпулювання під час їх запровадження, нерозуміння на місцях суті запроваджуваних реформ, викликають соціальну напругу тощо.

Одним із прикладів цього може бути набуття чинності у травні 2018 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» від 3 квітня 2018 року № 2379-VIII. Указаним Законом територіальні громади міст обласного значення визнаються спроможними об'єднаними територіальними громадами для випадків, передбачених статтями 8–83 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», тобто для випадків приєднання до них суміжних сільських,

селищних громад. У зв'язку з цим у таких громадах виникла низка питань: хоча територіальним громадам міст обласного значення не заборонено ініціювати та проводити добровільне об'єднання територіальних громад, проте, беручи до уваги положення постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 32, нині відсутній механізм проведення виборів у таких об'єднаних територіальних громадах; не передбачено приєднання територіальних громад інших міст до міст обласного значення тощо [1].

Застосування норм цього Закону ускладнюється неоднорідністю територіального устрою регіонів України. Наприклад, понад половина районних центрів є селищами в таких областях, як Вінницька, Волинська, Одеська, Житомирська, Херсонська, Миколаївська, і лише в одній Львівській області всі районні центри – міста.

Крім того, фінансова спроможність громад складається, крім власних надходжень, ще й з базової та додаткової дотацій із державного бюджету, освітньої та медичної субвенцій, а також субвенції на розвиток інфраструктури.

Очевидним є те, що міста в інфраструктурному аспекті краще пристосовані до виконання адміністративних функцій. Проте в таких умовах є побоювання щодо рівномірності розподілу коштів, доступності до послуг між міською громадою та приєднаними сільськими тощо. Існують передумови до знищення в сільських громадах існуючих об'єктів культури, освіти, медицини і, як наслідок, нерівність у доступі до послуг.

Питання виникають і щодо застосування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування [3; 4], і кадрового забезпечення роботи новостворюваних структур під час децентралізації влади. Адже нові можливості, які дає децентралізація регіонам та об'єднаним територіальним громадам (від створення управлінських структур у галузі освіти, медичного обслуговування до міжнародного співробітництва у сфері інвестування), вимагають і нових менеджерів. І це один із викликів освітній системі як держави загалом, так і регіонів. На нашу думку, підготовка спеціалістів публічного управління в регіональних закладах вищої освіти має враховувати специфіку цих регіонів. А також передбачити можливість регіону формувати замовлення на таких спеціалістів, здійснювати оплату їх підготовки.

Також певним недоліком під час формування органів публічного управління на місцях є неврахування історичних та етнокультурних чинників, що існують об'єктивно [2].

Крім того, до недоліків адміністративного устрою України можна зарахувати такі:

- дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення) внаслідок співіснування системи органів державної виконавчої влади поряд з органами місцевого самоврядування. Це призводить до численних відкритих і латентних конфліктів між кількома інституціями, що розбалансує управлінську систему й, відповідно, знизить ефективність управлінських рішень;

- відсутність чіткої системи формування виконавчих органів об'єднаних територіальних громад, що гальмує ефективну реалізацію управлінських рішень на цьому рівні;

- дуалізм державної виконавчої влади в областях і районах внаслідок співіснування органів державної виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зазначений дуалізм призводить до ерозії виконавчого механізму державної влади;

- нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями, об'єднаними територіальними громадами, що призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації спільних інтересів;

- наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій), так і в органів спеціальної компетенції (служби), що має наслідком послаблення державного контролю за законністю та ефективністю реалізації державної політики;

- обмеженість делегування повноважень публічних органів громадським організаціям, що призводить до нерозвиненості інститутів громадянського суспільства;

- відмінності у правовому статусі територіальних одиниць одного територіального рівня тощо.

Покладання значного тягаря реформи освіти та медицини на новостворені об'єднані територіальні громади та неоднозначність їх впровадження там, де таких громад не створено, також стають викликами розвитку регіонів:

- формальна передача значних повноважень із реформування медичної та освітянської галузей на місця призводить до організаційного колапсу впровадження реформи, адже фактично місцева влада не має чіткої картини плану реформи (матеріально-технічне та кадрове забезпечення закладів, формування мережі цих закладів, недосконалість системи моніторингу, неналежні кому-

нікації; невизначеність із рівнями госпітальних округів, опорних шкіл тощо). Ухвалення правильного управлінського рішення на місцях вимагає розуміння стратегії на загальнодержавному рівні;

- недостатня поінформованість громадськості як про кінцевий результат реформи, так і про кожен її етап на кожному територіальному рівні;

- не досить чітка визначеність щодо фінансування медичних та освітніх закладів різних рівнів, що може призвести до невмотивованого їх скорочення тощо.

Зокрема, з 1 липня 2018 року велику роль у впровадженні змін в охороні здоров'я відіграє місцева влада. Громада є власником комунальних закладів і має забезпечити і комп'ютери та розхідні матеріали, й обладнання за табелем оснащення для закладів первинки, і ухвалити рішення про автономізацію медичних закладів. Усе це є обов'язковим для підписання договору між закладом і Національною службою здоров'я України. Зазначена служба гарантує оплату медичної послуги за ринковим тарифом, а місцева влада має забезпечити фізичну доступність до цієї послуги – відповідну інфраструктуру. Завдання місцевої влади – автономізувати всі медичні заклади до кінця 2018 року. Це все одно доведеться робити, але спеціальні спрощені умови діють тільки цього року. До 2019 року всі заклади первинної медичної допомоги мають перейти на фінансування за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» за договорами з Національною службою здоров'я України [5]. Крім того, тепер медичні заклади вільні у формуванні своєї політики оплати праці. Тарифні сітки та штатні розписи тепер не діють в автономних медичних закладах. А зарплата – предмет домовленості головного лікаря та його співробітників. [5]. Міністерство охорони здоров'я України подає перелік зобов'язань Національної служби здоров'я України (тариф на надання медичної послуги; робота лікаря, медсестер та іншого персоналу; витратні матеріали та ліки; амортизація обладнання; адміністративні видатки тощо) та місцевої влади (комп'ютерна техніка, обладнання, витратні матеріали, ремонт приміщень, програма місцевих стимулів для медиків). А також надає повноваження головному лікарю (планує витрати та доходи медзакладу, визначає рівень зарплат співробітників медичного закладу, приймає господарські рішення щодо найму персоналу) [5].

Такий підхід викликає цілу низку питань щодо механізмів впровадження реформи:

– фінансового: фінансування одних і тих самих видатків в одному закладі з бюджетів різних рівнів і структур; система визначення дольових вкладів місцевої влади та Національної служби здоров'я України; відмінність фінансових можливостей громад тощо;

– правового: відповідність договірної оплати праці медичних працівників комунальної власності чинному законодавству України про працю; визначення рівня заробітних плат співробітників такого закладу лише головним лікарем значно збільшує ймовірність корупційних дій тощо;

– організаційного: дисбаланс у спроможності громад навіть у межах одного регіону (хоча вона й визначається більш ніж за 34 показниками), дефіцит кваліфікованих спеціалістів-медиків у сільській місцевості тощо спричинять значні відмінності в якості надання медичних послуг населенню тощо. До того ж сформована система підписання договору між пацієнтом і певним лікарем може певною мірою ускладнити працевлаштування молодих спеціалістів.

Висновки. Отже, проблеми та виклики, які в сучасних умовах виникають у регіонах під час реформування в різноманітних сферах в умовах децентралізації, можна вирішити шляхом комплексного підходу: необхідно одночасно та взаємопов'язано розглядати процеси реформування у всіх галузях (медицина, освіта, інфра-

структура, комунікації тощо) з децентралізацією влади та забезпеченням усіх новостворених структур професійними, висококваліфікованими кадрами.

На нашу думку, шляхами вирішення зазначених проблем можуть бути такі:

– приведення нормативно-правової бази та проектів нормативних актів щодо реформ різних галузей, процесу децентралізації у відповідність до Конституції України та взаємоузгодження їх;

– залучення до процесу розроблення нормативно-правових актів регіональних наукових та освітніх центрів;

– визначення кінцевої мети реформ із чіткими критеріями їх досягнення;

– визначення функцій, повноважень, рівня компетентності та відповідальності кожної ланки влади, їхніх взаємозв'язків у процесі впровадження змін;

– приділення особливої уваги підготовці висококваліфікованих кадрів для органів публічного управління із врахуванням регіональних особливостей;

– формування ринку освітніх послуг має відбуватися із врахуванням потреб регіонів та їхньої специфіки, адже підготовка висококваліфікованих кадрів та їхнє працевлаштування значною мірою впливають на розвиток і конкурентоздатність регіонів.

Список літератури:

1. Мягкоход В.М., Бризіцький М.І. Добровільне приєднання до територіальних громад міст обласного значення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ, 2018. 28 с.
2. Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. Київ, 1998. 262 с.
3. Павлюк А.П., Олійник Д.І., Баталов О.А. та ін. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
4. Федченко Л.І. Служба в ОМС: прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ, 2018. 43 с.
5. Які зміни у первинній медичній допомозі очікують українців з липня. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/jaki-zmini-u-pervinnij-medichnij-dopomozi-ochikujut-ukrainciv-z-lipnja>.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены проблемы развития регионов Украины в условиях децентрализации власти. Определены современные вызовы развитию регионов и обоснована необходимость решать их путем комплексного подхода.

Ключевые слова: децентрализация власти, развитие регионов, реформирование в условиях децентрализации.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION

The article deals with the problems of development of regions of Ukraine in the conditions of decentralization of power. The modern challenges of the development of regions are determined and the necessity to solve them by a complex approach is substantiated.

Key words: decentralization of power, development of regions, reforms under decentralization.