

УДК 35.072

Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад

Полякова С.В.

кандидат економічних наук,
провідний науковий співробітник
Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи
Національної академії наук України

У статті окреслено основні проблеми територіальних громад, об'єднаних в процесі реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Визначено переваги, а також окреслено можливі ризики фінансової децентралізації. Розкрито проблемні питання формування бюджетів об'єднаних громад. Проаналізовано причини гальмування реформ в освітній та медичній сферах на місцевому рівні. Запропоновано шляхи вирішення окремих проблем об'єднаних громад.

Ключові слова: децентралізація, влада, органи місцевої влади, децентралізація влади, громада, об'єднана громада, територіальна громада.

Полякова С.В. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ОБЪЕДИНЕННЫХ ОБЩИН

В статье рассмотрены основные проблемы территориальных общин, объединенных в процессе реализации реформы децентрализации власти в Украине. Определены преимущества, а также очерчены возможные риски финансовой децентрализации. Раскрыты проблемные вопросы формирования бюджетов объединенных общин. Проанализированы причины торможения реформ в образовательной и медицинской сферах на местном уровне. Предложены пути решения отдельных проблем объединенных общин.

Ключевые слова: децентрализация, власть, органы местной власти, децентрализация власти, община, объединенная община, территориальная община.

Poliakova S.V. DECENTRALIZATION OF AUTHORITY IN UKRAINE: PROBLEMS OF THE UNITED COMMUNITIES

The main problems of local communities, united due to the processes of implementing the government reform of decentralization in Ukraine, were considered in the article. The advantages and possible risks of financial decentralization were determined. The problematic issues of the united community's budgets formation were revealed. The reasons of reform's inhibition in the educational and medical spheres at the local level were analyzed. The ways of solving some problems of the united communities were suggested.

Keywords: decentralization, authority, local authorities, decentralization of authority, community, united community, local community.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад нині є чи не найбільш обговорюваними як у засобах масової інформації, так і в середовищі науковців та практиків. У процесі реалізації реформи об'єднані територіальні громади отримали нові повноваження, але разом з ними і старі, роками не вирішені проблеми. Здебільшого небажання брати на себе відповідальність та зневіра в успішній реалізації реформ гальмують процеси децентралізації, викликають несприйняття як з боку «старої» влади, так і з боку населення. Проблемама є й прогалини у законодавчому забезпеченні вирішення низки нагальних питань, відсутність управлінського досвіду як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Отже, реформування часто відбувається на основі «спроб і помилок».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем, пов'язаних з децентралізацією влади в Україні, є відносно новим напрямом у вітчизняній науці. Проблеми бюджетної децентралізації як чинника розвитку місцевого самоврядування висвітлюються у працях Т.Д. Таукешової, Г.В. Даудової [1], питання спроможності територіальних громад вивчає А.П. Павлюк [2], розгляду ризиків, які можуть виникнути в Україні у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, присвячені праці Г.В. Макарова [3], міжнародний досвід реформування місцевого самоврядування висвітлено у роботах А.С. Ткачука [4], Ю.Г. Ганущака [5; 6] та низки інших відомих науковців і практиків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте невирішеними

залишаються ще багато питань, що потребують подальших досліджень у цій сфері.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виявлення проблемних питань у функціонуванні об'єднаних територіальних громад та пошук можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення об'єднаних територіальних громад має започаткувати нову парадигму в управлінні не лише на місцевому рівні, але й у державі загалом, що у кінцевому підсумку має стати підґрунтям для відчутного поліпшення якості життя населення. Проте вже зараз цілком зрозуміло, що політичної волі для проведення реформування замало, необхідні розуміння і підтримка політики децентралізації саме на «місцях», бажання населення не просто пасивно спостерігати за процесом реформування і критикувати недоліки, але й брати безпосередню активну участь у цих процесах. Загалом в Україні вже діють 413 об'єднаних громад, до складу яких увійшла 1 971 колишня місцева рада. На 29 жовтня 2017 року перші вибори призначено ще у 201 об'єднаній громаді (об'єдналися 933 місцеві ради) [7].

Проблемою є те, що окремі представники влади на місцях саботують проведення реформи, не бажають віддавати повноваження голові створеної громади, налаштовують населення проти об'єднання.

Непоодинокі випадки, коли голови сільських рад є фактично підпорядкованими місцевим фермерам, які орендують землі мешканців. Таким чином, на місцевому рівні відбулось злиття бізнесу і влади, що призводить до поширення різних корупційних схем та зловживань не на користь населення території, а бажання зберегти статус-кво провокує спротив реформам. Логічно, що після об'єднання сільський староста не матиме таких же повноважень і не зможе тією ж мірою лобювати інтереси орендарів землі. Попри нарікання місцевих жителів на бездіяльність, їм вдавалось вигравати вибори та залишатись на посадах протягом тривалого періоду часу. І тут проблема не тільки і не стільки в можливому застосуванні корупційних схем, більш ймовірними видаються інертність та байдужість місцевих жителів, які голосують за єдиного кандидата кілька термінів поспіль та не виявляють ініціативи щодо участі в управлінні своїм населеним пунктом.

Парадокс полягає в тому, що населення як об'єднаних територій, так і тих, що не бажа-

ють входити у нові громади, очікує від реформ швидкого та відчутного покращення ситуації передусім у соціальній сфері населених пунктів, але водночас частина громадян чинить спротив реформам. Так, багато непорозумінь та конфліктів виникають під час здійснення новообраними головами громад конкретних кроків щодо реформування освітніх закладів через:

- негативне ставлення населення до закриття шкіл та/або зниження їх освітнього ступеня (поширеною є теза «Немає школи – немає села»);

- недовіру до місцевої влади щодо забезпечення довозення дітей до школи.

Як показує досвід, такі побоювання місцевих жителів є небезпідставними. Наприкінці 90-х років зменшення чисельності дітей призвело до закриття шкіл у низці сільських населених пунктів. Школярам, щоб дістатись до населеного пункту, де є школа, доводиться або чекати шкільного автобуса, або доїжджати на попутному транспорті, або долати пішки немалі відстані. Теоретично шкільними автобусами мають бути забезпечені усі села, де є діти шкільного віку, однак на практиці автобуси нерідко не виїжджають або через незадовільний технічний стан, або через відсутність коштів на паливо. Враховуючи стан сільських доріг та нерідко несприятливі погодні умови, можна констатувати, що для частини сільських дітей відвідування школи стало цілою проблемою. Тому не дивно, що молодь прагне виїхати з таких населених пунктів, не бажаючи наражати своїх майбутніх дітей на такі ж труднощі. Звичайно, є й багато інших проблем, через які чисельність жителів сіл зменшується, але відсутність освітнього закладу є однією з них.

Попри все, оптимізувати систему освітніх закладів все ж таки доведеться. І питання полягає не лише у фінансових проблемах громад (зрозуміло, що витрати на утримання навчального закладу в розрахунку на одного учня тим вище, чим менше дітей). Більш вагомою проблемою є забезпечення якості освітніх послуг на рівні, що дасть змогу сільським дітям продовжити навчання, конкуруючи на рівних із випускниками повнокомплектних шкіл. За таких умов необхідність створення опорних шкіл (але з обов'язковим 100% забезпеченням довозення дітей до них) не викликає сумнівів.

Результати державної підсумкової атестації, що проводиться щорічно у школах, підтверджують тезу про те, що у сільських дітей рівень знань є нижчим, ніж у міських.

Так, згідно з даними Українського центру оцінювання якості освіти у 2017 році високий та достатній рівні знань з української мови показали 70,6% міських учнів, 55% учнів із селищ міського типу та лише 36,2% сільських. З математики різниця була ще разючішою: 59,2%, 40,6% та лише 25,3% (рис. 1).

Високою є частка сільських учнів, які за час навчання у школі отримали лише початковий рівень знань: з української мови таких 18,3%, з математики та англійської мови – кожен п'ятий. Як результат, у 2017 році до вищих навчальних закладів вступили 36% випускників сільських шкіл, а міських – більше половини. При цьому в сільській місцевості значно менше (на 15%) дітей залишається вчитися в школі після дев'ятого класу [9]. Це викликає особливе занепокоєння, адже в сучасному суспільстві освіта визнається однією з головних цінностей. Швидкий технологічний розвиток вимагає від індивідів постійного оволодіння новими знаннями та навичками, які б давали змогу підтримувати конкурентоспроможність на ринку праці та отримувати високі доходи. Саме освіта є ключовим елементом, який забезпечує можливість постійного розвитку людського потенціалу, підвищення рівня і якості життя, свободу соціального вибору для кожного індивіда.

Навчально-технічна база закладів освіти морально і фізично застаріла більш, ніж наполовину. Вкрай низьким є забезпечення спеці-

алізованих кабінетів, а саме кабінетів іноземних мов, фізики, хімії, трудового навчання.

Принцип безкоштовного та обов'язкового забезпечення школярів підручниками для навчання сьогодні часто не діє, через що багато сімей змушені купувати підручники за власний кошт. На жаль, не кожна сім'я має можливість здійснювати такі витрати або ж дістати необхідну літературу. Особливо гостро питання забезпеченості підручниками постає у сільській місцевості, де нестача коштів часто поєднується з проблемою територіальної віддаленості від місця можливого їх придбання.

Попри все слід зазначити, що надання школі статусу опорної зовсім не означає автоматичне підвищення якості освітніх послуг, що там надаватимуться. Безперечно, забезпечення вчителями-предметниками буде на вищому рівні, ніж у звичайній школі, адже далеко не поодинокими є випадки, коли один вчитель у сільській школі викладає кілька предметів, з яких він не є фахівцем. З іншого боку, навіть у міських школах нині репетиторство є настільки поширеним, що складається враження про необов'язковість відвідування учнями загальних уроків, адже після школи вони йдуть до репетиторів чи не з кожного предмета. Послуги репетиторства перетворились для учнів на обов'язковий додаток до шкільної освіти, а для вчителів – звичний спосіб заробітку додаткових коштів.

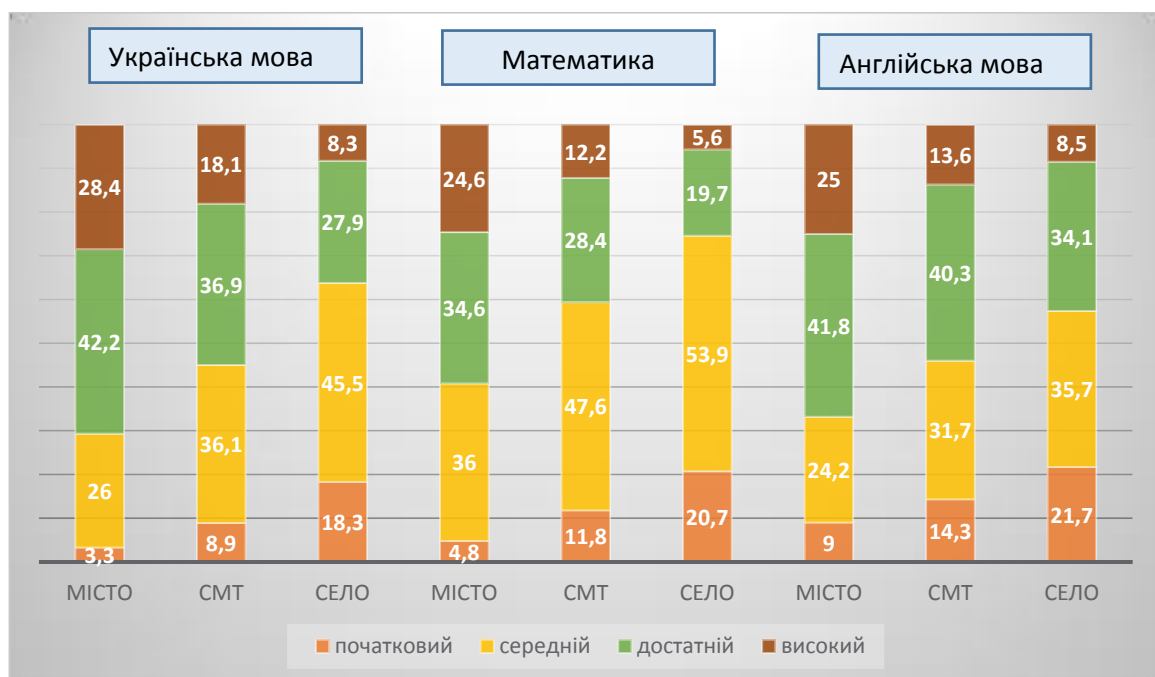


Рис. 1. Розподіл результатів державної підсумкової атестації з окремих предметів залежно від місця розташування загальноосвітнього навчального закладу [8, с. 88–103]

На жаль, йдеться не тільки про випускні класи та підготовку до ЗНО, але й про молодшу школу. Кількісно оцінити масштаби поширення репетиторства серед учнів молодшої школи не є можливим через відсутність інформації, зокрема даних соціологічних опитувань. А щодо старшої школи, то такі опитування проводяться. Так, за даними анкетування випускників загальноосвітніх навчальних закладів 2015/2016 навчального року найпопулярнішими способами підготовки до ЗНО були самостійна робота, заняття з репетитором та підготовка під час уроків за ініціативою вчителя. Найчастіше послугами репетитора учні користувались для вдосконалення знань з англійської мови (73,5%), хімії (71,7%), математики (61,7%), української мови (57,1%), фізики (55,9%) [10, с. 9].

Способи підготовки до ЗНО, яким віддавали перевагу учні міських та сільських шкіл, відрізняються. Так, частка тих, хто готувався з репетитором або відвідував підготовчі курси при вищому чи професійно-технічному навчальному закладі в місті, істотно більша, ніж серед випускників сільських шкіл. Це пояснюється меншою доступністю таких варіантів підготовки та нижчим рівнем доходів сільських мешканців, адже послуги репетиторів є далеко не дешевими, не кожна сільська родина може собі дозволити їх оплату. Так, учні, які отримували освіту у сільській місцевості, частіше готувались самостійно або під час занять за ініціативою вчителя [10, с. 10].

Таким чином, сільські діти мають менше шансів порівняно з міськими вступити до престижного коледжу чи вищого навчального закладу. Потреба ж у фахівцях на селі не зменшується, а з проведенням широкомасштабних реформ (особливо у медичній сфері) лише зростатиме. З року в рік у системі МОЗ близько 5 000 лікарських посад залишаються вільними, з них половина знаходиться на селі.

Випускники медичних університетів не хочуть їхати працювати у сільську місцевість через низку причин, основними з яких є низький рівень оплати праці; хронічна нестача коштів у місцевих бюджетах для забезпечення нормального функціонування сільських медичних закладів; необхідність виконувати функції фактично сімейного лікаря (причому це стосується персоналу не лише з вищою, але й із середньою медичною освітою), а тому й високий ступінь відповідальності та ризику в роботі; непрестижність професії сільського лікаря чи фельдшера; відсутність у житлових фондах майже 100% сільських громад сучасного житла

для молодих спеціалістів; загальна низька забезпеченість сільського житла елементарними зручностями; низький рівень забезпеченості сільських населених пунктів закладами соціально-культурного призначення; надмірне робоче навантаження на сільських лікарів, ненормований робочий день.

Отже, заповнити вакантні місця видається реальним лише за рахунок молодих фахівців, які проживають у селі та виїхали в місто тимчасово, на навчання. Проте вже найближчим часом вищі навчальні заклади медичного профілю планують підняти мінімальний прохідний бал для вступу до 150. Зрозуміло, що метою нововведення є відбір на навчання випускників з високим рівнем знань, але для цього слід забезпечити учням рівні можливості доступу до якісної освіти.

Ще одна перепона до навчання сільських випускників у медичних вишах – набагато вища плата за навчання порівняно з закладами іншого профілю. За рівнем доходів сільські мешканці поступаються містянам: за даними другого кварталу 2017 року в середньому міське домогосподарство мало 7 147,51 грн. грошових доходів на місяць, коли сільське – 6 056,48 грн. [11]. Частина об'єднаних громад має змогу та уже навчає своїх випускників за кошти громади, але у більшості власних надходжень вистачає лише на заробітну плату та найнеобхідніші поточні потреби. Отже, для того, щоб сільська громада мала власного лікаря, одночасно мають виконуватись такі умови:

- наявність випускника сільської школи з високим рівнем знань, підтверджених високими балами ЗНО;

- наявність у родини випускника або громади коштів на навчання (звісно, можливість вступу на бюджетне місце не відкидається, але, як уже зазначалось, у міських випускників більше шансів вступити на безоплатне навчання через вищий рівень знань);

- наявність у випускника бажання навчатись саме в медичному закладі на лікаря, потрібного в громаді;

- обов'язкове повернення випускника після навчання в село.

Реформа медицини, що проводиться нині в Україні, накладається на зміну системи державного управління регіонами загалом, створення нових одиниць, а саме об'єднаних територіальних громад, що ще більше ускладнює обидва процеси через:

- політичне та фейкове звання безкоштовної; декларативні рівні можливості доступу

до якісних медичних послуг (очевидно, що медичні послуги не можуть бути безкоштовними повністю і на рівні громад, може йтися лише про базовий набір таких послуг, що гарантуватиметься та фінансуватиметься державою, за решту послуг має сплачувати або громада у межах власних можливостей, або пацієнт);

– відсутність механізмів фінансування послуг за проголошеним принципом «гроші ходять за пацієнтом» (на рівні громад необхідно розробляти перелік послуг, що надаватимуться громадою, та їх граничну вартість; відкритим залишається питання фінансування послуг, що надаватимуться за межами громади, їх перелік та вартість);

– недосконалий механізм ліцензування медичних послуг (під час об'єднання громад ліцензія анулюється, а на отримання нової потрібні час та немалі кошти; як наслідок, ті ж самі послуги тим же лікарем і в тому ж закладі надаються, але без ліцензії).

Недостатня забезпеченість сільських населених пунктів медичними закладами та проблемами з фінансуванням діючих медичних установ стали причиною низької самооцінки сільським населенням рівня доступності окремих видів медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя. Так, серед причин, через які хтось із членів сільського домогосподарства за потреби не зміг отримати кваліфіковану медичну допомогу або придбати

ліки та приладдя, провести медичні обстеження, перше місце посідає занадто висока вартість ліків, медичних товарів та послуг (більше 90% випадків), а друге – відсутність медичного спеціаліста або відділення потрібного профілю.

Порівняно з містами ситуація в сільській місцевості є значно гіршою. Так, у кожному п'ятому сільському домогосподарстві є особа, яка за потреби не змогла відвідати лікаря через відсутність потрібного спеціаліста; у містах частка таких домогосподарств була 5,9% у 2015 році та 7,8% у 2016 році (табл. 1).

У кожному десятому домогосподарстві не змогли з цієї причини провести за потреби медичні обстеження (у містах частка таких домогосподарств не перевищувала 3%). Питома вага сільських домогосподарств, члени яких за потреби не змогли придбати ліки через неможливість їх знайти, була майже вдвічі більшою, ніж серед міських домогосподарств. Отже, незалежно від рівня поточних доходів та належності до певного соціального прошарку частина населення, особливо в сільській місцевості, позбавлена можливості вчасно отримати належну медичну допомогу, пройти необхідні обстеження, що загрожує не лише здоров'ю, але й життю людини.

Низькі показники доступності медичної допомоги, крім відсутності медичних закладів та спеціалістів, спричинені проблемою незабезпеченості медичних установ спеціалізо-

Таблиця 1

Розподіл домогосподарств за причинами неотримання окремих видів медичної допомоги залежно від місцевості проживання, % до загальної кількості

Причини	Міські домогосподарства		Сільські домогосподарства	
	2015 рік	2016 рік	2015 рік	2016 рік
<i>Питома вага домогосподарств, в яких хтось із членів через відсутність медичного спеціаліста чи відділення потрібного профілю за потреби не зміг:</i>				
– відвідати лікаря	5,9	7,8	24,8	24,7
– відвідати стоматолога	–	2,4	5,0	2,6
– зробити протезування	0,2	0,5	2,0	3,6
– провести медичні обстеження	2,1	2,6	9,6	10,4
– отримати лікувальні процедури	0,2	1,5	8,4	9,2
– отримати лікування у стаціонарі	0,5	2,7	3,0	7,3
<i>Питома вага домогосподарств, в яких хтось із членів через неможливість знайти за потреби не зміг:</i>				
– придбати ліки	1,3	2,1	2,1	3,5
– придбати медичне обладнання	2,7	1,3	1,8	0,3

Джерело: складено за даними статистичного збірника «Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2016 році»

ваним транспортом для перевезення хворих. Якщо в містах викликати машину швидкої допомоги не проблематично, питання лише в часі, протягом якого вона приїде, то у сільській місцевості відповідні автомобілі є лише у розпорядженні лікарень.

Поряд із незадовільною забезпеченістю сільських поселень медичними установами досить гостро постає проблема низької якості медичних послуг, які надаються населенню. Вона спричинена перш за все недостатнім фінансуванням сільських закладів охорони здоров'я і, як наслідок, вкрай незадовільним забезпеченням діючих медичних установ сучасною діагностичною апаратурою, медичним приладдям та інструментами, медикаментами. Для проведення медичних обстежень мешканцям сіл необхідно їхати до районного або обласного центру. Про регулярні медичні обстеження селян навіть не йдеться, оскільки вони не завжди проводяться навіть в разі потреби.

Таким чином, перед новоствореними територіальними громадами постає багато нагальних питань, вирішення яких потребує часу та чималих коштів. З моменту початку децентралізації вже виділено досить великі суми з державного бюджету, а також ще планується виділяти до 2020 року, але з часом громадам необхідно буде самим знаходити кошти та фінансувати власні потреби. Основними джерелами надходження коштів до місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб та земельний податок, проте питання їх адміністрування та збору на рівні громад ще не врегульовані належним чином. Так, незважаючи на прийнятий закон щодо спільної перевірки суб'єктів господарювання за участі органів місцевої влади, інструментарій здійснення такої перевірки не розроблений. Немає і чітко визначених повноважень представників громади. Зареєстровані на території громади

фізичні особи-підприємці не оформляють найманих працівників та, відповідно, не сплачують за них податки. Отже, громада втрачає частину надходжень.

Щодо земельного податку, то власники одноосібних господарств не надто схильні до декларування доходів. А ті, хто подає таку декларацію, часто показують збитки, а не прибутки. Перевірка правильності заповнення декларації не входить до компетенції місцевих громад. Фермерські господарства сплачують в декілька разів більший податок, ніж одноосібники, хоча за сумарною площею використовуваних земель в окремих громадах поступаються їм. Отже, це призводить до «перетікання» фермерів у розряд одноосібників, а громади недоотримують кошти.

Висновки з цього дослідження. Процеси децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад націлені передусім на зростання якості життя населення. Філософія реформування полягає у створенні системи влади з максимальним залученням місцевого населення до вирішення своїх проблем, а також з використанням власних ресурсів. Субвенції з державного бюджету як певний стартовий капітал дають змогу громадам «виграти час» для пошуку джерел самозабезпечення та розпочати вирішувати накопичені роками проблеми в системі освіти, охорони здоров'я, інфраструктурі населених пунктів тощо. Зрозуміло, що законодавче поле є недосконалим, оскільки воно формується в процесі реформи, необхідно ще прийняти низку законодавчих актів, внести зміни у прийняті, де це необхідно, розробити конкретні механізми щодо реалізації напрямів реформи, проте зробити це можна лише за умови ефективної та постійної співпраці центральних органів влади та об'єднаних територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/trpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.
2. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 1 (38). – С. 137–146.
3. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні / Г.В. Макаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.
4. Ткачук А.С. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / А.С. Ткачук. – К. : Логос, 2015. – 124 с.
5. Ганущак Ю.Г. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» / Ю.Г. Гарущак. – К. : ТОВ «Софія-А», 2015. – 168 с.

6. Ганущак Ю.Г. Префекти: уроки Франції для України / Ю.Г. Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – С. 5–42.

7. Об'єднання громад триває: ще 71 ОТГ готова провести вибори цього року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/novyna/obyednannya-gromad-tryvaye-shche-71-otg-gotova-provesty-pershiv-vybory-cogo-roku>.

8. Офіційний звіт про проведення в 2017 році зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/ZVIT_ZNO_2017_Tom_2.pdf.

9. Освітня експертка: Лише 36% учнів сільських шкіл вступають до вишів, з міст – більше половини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nus.org.ua/news>.

10. Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів : звіт / Інститут освітньої аналітики, УЦОЯО, CEDOS, Інститут педагогіки НАПН України, 2016. – 33 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/zvit_oputyv_2016.pdf.

11. Витрати і ресурси домогосподарств України у II кварталі 2017 року (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.