



РОБОТА СЕМІНАРУ

Підтримка децентралізації в Україні: зміцнення партнерства на регіональному й місцевому рівнях

середа, 15 березня 2017 р.

Готель Reikartz Рівер, Миколаїв
вул. Спортивна 9
Миколаїв,
Україна

■ ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА І РОЗВИТКУ

ОЕСР — це унікальний форум, у рамках якого державні органи співпрацюють задля розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем глобалізації. ОЕСР також концентрує зусилля на розумінні та наданні підтримки органам державного управління щодо їх реагування на нові процеси і проблеми, зокрема у сфері корпоративного управління, економіки, що базується на інформації, щодо проблем, пов'язаних зі старінням населення. Організація надає платформу для порівняння досвіду реалізації політики, пошуку розв'язання спільних проблем, виявлення кращої практики і роботи з координації внутрішньої та міжнародної політики. Членами ОЕСР є Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чилі, Чеська Республіка, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Велика Британія та Сполучені Штати Америки. Європейський Союз бере участь в роботі ОЕСР.

www.oecd.org

■ ПРОГРАМА ОЕСР «КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ЄВРАЗІЇ»

Програма ОЕСР Конкурентоспроможність Євразії започаткована у 2008 році й має на меті прискорення реформ економіки та покращення бізнес-клімату для досягнення сталого зростання економіки та зайнятості у двох регіонах: у Центральній Азії (Афганістан, Казахстан, Киргизька Республіка, Монголія, Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан) та у Східній Європі й на Південному Кавказі (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова та Україна). Програма є складовою стратегії розвитку контактів ОЕСР, що її реалізує Секретаріат з глобальних відносин у тісному співробітництві із спеціалізованими експертними підрозділами ОЕСР.

www.oecd.org/globalrelations/eurasia.htm

■ КОМІТЕТ ОЕСР З ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку (RDPC) був створений у 1999 році з метою визначати характер проблем територій і надавати допомогу органам державного управління, націлену на оцінку та вдосконалення територіальної політики. Сьогодні в рамках своїх повноважень Комітет прагне служити головним міжнародним форумом розробників політики на високому рівні для визначення, обговорення, розроблення та розповсюдження бачення політики щодо регіонального розвитку як багаторівневої, мультисекторної, інноваційної політики, яка відображає місцеві особливості та спирається на доказову базу. Комітет шукає шляхи підвищення рівня благополуччя й якості життя в усіх типах регіонів, як в містах, так і в сільській місцевості, а також прагне вдосконалювати свій інтелектуальний внесок у політику на загальнонаціональному рівні та у формування більш інклюзивного й життєздатного суспільства.

www.oecd.org/regional

■ ПРОЕКТ: ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Цей проект буде працювати до 2018 року з метою надати підтримку органам державного управління України в процесі реалізації реформ у сфері децентралізації, а також зміцнити інституції державного управління на загальнонаціональному й регіональному рівнях по всій країні. У тісній співпраці з Урядом України, проект реалізують Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку разом із Програмою ОЕСР «Конкурентоспроможність Євразії». Проект **фінансується спільно Європейським Союзом та органами державного управління Чеської Республіки, Фландрії (Бельгія) і Польщі.**

РОБОТА СЕМІНАРУ

■ Загальний огляд

В рамках цього семінару були проаналізовані вплив і перебіг реалізації процесу децентралізації в Україні на регіональному й місцевому рівнях, зокрема на рівні муніципалітету. Для обміну досвідом реформи децентралізації та її впливу на адміністративну, інвестиційну спроможність та здатність надавати послуги були запрошені посадові особи і розробники політики на субнаціональному рівні. На додаток, учасники семінару мали можливість обговорити «за» і «проти» процесу об'єднання громад та свої цілі децентралізації. Під час кожної сесії досвід України був представлений поряд із практикою країн-членів ОЕСР. Також було виділено час на питання й відповіді, на роботу в малих групах. Для учасників це стало шансом дізнатися, яким чином інші посадові особи муніципального рівня справляються з проблемами та використовують можливості децентралізації.

Цей семінар став другим з низки заходів по всій Україні в рамках цього проекту. Серед учасників семінару були представники органів державного управління Миколаївської та Одеської областей, практики місцевого самоврядування, аналітики та представники відповідних дотичних реформи децентралізації асоціацій.

■ Головні висновки

- Існує необхідність підсилити бюджетну автономію на місцевому рівні шляхом зменшення залежності від трансфертів і дозволу муніципалітетам збирати податки й розробляти механізми отримання доходів.
- Існує необхідність вдосконалити механізми співпраці та державного управління відносно портової інфраструктури та діяльності державних підприємств (ДП). Місцеві громади часто не можуть отримати податкові надходження від комерційної діяльності ДП, незалежно від того, що мають значні витрати у сфері охорони довкілля та на ремонт інфраструктури.
- Зростанню фінансової спроможності місцевих громад має відповідати адекватна спроможність людських ресурсів. Існує необхідність комплектації регіонального й місцевого рівнів кадрами з більш якісними навичками, чіткого розподілення завдань і функцій на різних рівнях державного управління.
- Існує необхідність вдосконалювати надання публічних послуг на місцевому рівні шляхом зміцнення управління наданням послуг та через розроблення механізмів міжмуніципального співробітництва.

■ Вступне слово і представлення

Модератором семінару була **пані Марія-Варінія Міхалун**, аналітик політики, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. Відкрили семінар **пан Олександр Кушнір**, Заступник голови Миколаївської обласної державної адміністрації, та **пані Доротея Аллен-Дюпре**, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. Пан Кушнір підкреслив важливість проекту ОЕСР для підтримки реформи децентралізації, що триває в Україні, та для підвищення якості надання послуг державою. Минулого року Миколаївська область була другою в Україні за темпами об'єднання громад, і за результатами місцевих виборів у грудні 2016 року в області повстали 19 новостворених об'єднаних територіальних громад. Пані Аллен-Дюпре представила огляд цілей проекту та наголосила на важливості обміну знаннями та досвідом країн-членів ОЕСР для розроблення продуманих рекомендацій, що враховують специфіку України

За цим вступне слово виголосила **пані Вікторія Москаленко**, Голова Миколаївської обласної ради. Пані Москаленко зазначила, що у 2015 році Миколаївська область не далеко просунулася на шляху

децентралізації. Вона зауважила, що значне поліпшення результатів реформування в 2016 році мало місце завдяки підтримці Міністерства регіонального розвитку, (зокрема Першого заступника міністра пана Негоди), Асоціації міст України (АМУ) та Центру розвитку місцевого самоврядування в Миколаєві. (Центр відіграв важливу роль у створенні перспективного плану об'єднання громад в області та організував низку семінарів і консультацій на місцях з місцевими громадами й районними адміністраціями. Подальший поступ територіальної реформи буде підтриманий недавно ухваленими Верховною Радою законами, що дозволяють об'єднання громад з поза меж районів, а також з містами обласного підпорядкування

Пан Олександр Сенкевич, мер міста Миколаїв, підкреслив важливість використання семінару та обговорення як платформи оголошення важливих проблем і питань реформи децентралізації. Одним з головних викликів для Миколаєва, - важливого чорноморського порту, - є його уразливість перед негативним зовнішнім впливом на довкілля та здоров'я його мешканців, а також шкода дорогам й інфраструктурі через значний обсяг перевезень вантажів територією міста. Не зважаючи на цей контекст, місцева влада може збирати тільки податок за користування землею та податок з доходу фізичних осіб працівників порту, проте не отримує будь-які додаткові податкові надходження від діяльності порту.

Мер також висловив думку щодо певної тенденції віддавати додаткові функції місцевим громадам без відповідної передачі адекватних фінансових ресурсів. Наприклад, місто Миколаїв відповідальне за адміністрування пільг на користування громадським транспортом (надання безкоштовного чи субсидованого проїзду) та за виплату заробітної плати й оплату комунальних послуг у закладах професійної освіти. У 2016 році цільові субвенції на освіту й охорону здоров'я часто були недостатніми для задоволення потреб місцевих громад. Позитивний наслідок сучасної ситуації: на разі місцеві громади мають стимули інвестувати в заходи енергоефективності та економити на використанні своїх ресурсів, власниками яких вони тепер є. На додаток мер зазначив, що створення на місцях центрів надання адміністративних послуг є позитивним кроком, проте надання деяких послуг, (зокрема, внесення до єдиного демографічного реєстру), може бути більш ефективним, якщо надаватиметься централізовано.

Пан Сергій Саханенко, професор, кафедра державного управління та місцевого самоврядування, Національна академія державного управління при Президенті України, Одеське регіональне відділення, висловив думку, що децентралізація виходить за рамки об'єднання територіальних громад і передачі функцій центральних установ на місцевий рівень. Процес стосується самоврядування на регіональному рівні, що не присутнє в країні, незалежно від того, що Україна підписала й ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування ([European Charter of Local Self-Government](#)). Ця Хартія має бути імплементована в інституційній структурі країни. Пан Саханенко навів позитивний приклад громади Куцюрубська у Миколаївській області, що має добре розроблену стратегію свого соціально-економічного розвитку.

■ Сесія 1: Децентралізація та економічний і соціальний розвиток на рівні області й громади.

Перша сесія цього дня почалася з презентації [Децентралізація і економічний і соціальний розвиток в Миколаєві](#) пані Тетяни Шуліченко, Начальник управління економіки та інвестицій, Миколаївська міська рада. Пані Шуліченко окреслила три головні чинники децентралізації: кращий доступ до і контроль за наданням соціальних й адміністративних послуг; збільшення бюджетних ресурсів на підтримку розвитку економіки та створення робочих місць на місцевому рівні, а також підвищення спроможності покращити якість освіти й охорони здоров'я, утримувати в належному стані місцеву інфраструктуру, тобто дороги, системи громадського транспорту, опалення, водопостачання. Для місцевих бюджетів надання таких адміністративних послуг як реєстрація нерухомості й підприємництва є корисним джерелом доходів. Проте, чистого фінансового прибутку від бюджетної децентралізації недостає для покриття зростання місцевих видатків. Залучення ПІІ є додатковим значним засобом підтримки місцевого розвитку. Європейський інвестиційний банк (EIB) надав

кредити на модернізацію транспортної інфраструктури, тоді як Державний фонд регіонального розвитку фінансує створення індустріальних парків для зміцнення спроможності Миколаївської області залучати інвестиції.

Пан Валентин Бойко, керівник Центру розвитку місцевого самоврядування, Миколаїв, підкреслив роль Центру у наданні методологічної підтримки реформі децентралізації. З травня 2015 року Центр у Миколаєві працює над розробленням нового територіального устрою та створенням перспективного плану розвитку області у тісній співпраці з Міністерством регіонального розвитку та АМУ. Реформа складається з двох головних компонентів – розбудова спроможності й передача функцій та відповідальності новоствореним об'єднаним громадам. З часів перестройки Горбачова населення з недовірою ставиться до значних структурних реформ. Відтак, важливою роллю Центра стало надання прозорої інформації та підтримки зміні сприйняття реформ й ставлення людей до реформування. Разом ці підходи сприятимуть зміцненню підзвітності органів місцевої влади своїм виборцям.

Далі свою презентацію щодо [Децентралізації та соціально-економічного розвитку на рівні області та громади](#) (версія українською мовою: [Ukrainian](#)) зробила **пані Доротея Аллен-Дюпре**, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. Вона підкреслила, що децентралізація не є суто реформуванням бюрократії та адміністрування, а є й важливою структурною реформою, що може сприяти місцевому й регіональному розвитку. В останні роки в країнах-членах ОЕСР помітна тенденція до більшої децентралізації. На органи місцевої та регіональної влади в країнах-членах ОЕСР припадало 40% видатків і майже 60% інвестицій держави у 2014 році. В Україні на обласному й місцевому рівнях - 31% видатків і 55% інвестицій держави (приблизно до показників ОЕСР, хоча дані 2014 року не відображають результати сучасної реформи децентралізації). Видатки є більш децентралізованими, ніж доходи (на регіональний і місцевий рівні в Україні припадало 24% податкових надходжень у 2014 році). Часом це призводить до вертикальної фіскальної незбалансованості та до значної залежності від фінансових трансфертів.

Наявна значна доказова база свідчить, що коли децентралізація відбувається відповідним чином, така реформа може мати результатом зростання економіки. Бюджетна децентралізація особливо сприяє розвитку, бо дозволяє органам влади на регіональному й місцевому рівнях розбудовувати спроможність управляти власними ресурсами достатньо автономно та задовольняти місцеві потреби й вимоги. Децентралізація освіти й інфраструктури також може позитивно впливати на розвиток, але потребує наявності ефективних механізмів координації між муніципалітетам та між рівнями управління. Також важливим є збалансований підхід до децентралізації, що забезпечуватиме подібний рівень децентралізації за всіма напрямками політики й у всіх секторах. Децентралізація стратегій місцевого розвитку може спрацювати на підтримку розроблення політики, адаптованої до місцевих потреб і пріоритетів. Визначальними характеристиками стають дійове політичне лідерство та сильна система моніторингу.

Ця сесія завершилася коментарями **доктора Йорга Гравінхольта**, старшого наукового співробітника відділу державного управління, державності та безпеки, Німецький інститут розвитку. Д-р Гравінхольт наголосив на необхідності розробляти унікальні політичні рішення, пристосовані до конкретного контексту України. Децентралізація може стати потужним інструментом підвищення пружності держави шляхом надання ефективних публічних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я і соціальної підтримки на місцевому рівні. Ефективність органів місцевої влади вдосконалює законність у державі, а також збільшує повагу громадян до органів влади на національному й місцевому рівнях. Децентралізовані органи влади здатні краще реагувати на потреби громадян, тоді як громадяни краще визначатимуть, який саме рівень управління відповідає за розв'язання різних проблем.

Д-р Гравінхольт окреслив чотири головні виклики реалізації реформи в Україні. Перший - задля повної реалізації свого потенціалу розвитку, новостворені об'єднані громади потребують достатньо фіскального простору для маневру. Другий - необхідно розробити системи трансфертів, що створюватимуть правильні стимули для розвитку в довгостроковій перспективі. Третій виклик - прозорість і демократія на місцевому рівні є суттєвими факторами підзвітності керівників та

попередження децентралізації корупції. Останній виклик - нестабільність політичного й економічного клімату може ускладнювати процес децентралізації; проте, мінливі часи також створюють унікальну можливість реалізувати важливі структурні реформи. Більш того, існує ризик, що очікування стабільності може призвести до пастки часткового реформування та втрати рушійної сили реформи.

Під час відкритої дискусії пан Саханенко зазначив, що децентралізація є могутнім інструментом зміцнення демократії та вдосконалення якості державного управління. Пані Алан-Дюпре зауважила, що оцінка децентралізації є складною справою, проте бюджетні показники надають гарну порівняльну загальну картину. Однак, бюджетні показники не відображають повноту витратної функції новостворених об'єднаних громад, бо велика частка витрат фінансується з цільових субвенцій. Зокрема, важливо враховувати регуляторну спроможність на регіональному й місцевому рівнях, а також здатність органів місцевого врядування бути автономними й формувати власні рішення.

■ Сесія 2: Бюджетна децентралізація та фінанси на регіональному й місцевому рівнях: розбудова спроможності на субнаціональному рівні.

Друга сесія почалася з презентації щодо [Комунікаційних систем: Держава та громадянськість пана Олександра Дудюка](#), представника Миколаївського регіонального відділення Асоціації міст України (АМУ). Пан Дудюк представив "Врядування і громада" - інноваційну електронну платформу, що робить можливою ефективну комунікацію між місцевими органами влади і громадянами. Ця система дозволяє громадянам знаходити інформацію та передавати прохання безпосередньо підрозділам, що відповідають за стан доріг, водопостачання, утилізацію відходів, тощо. Беручи до уваги обмеженість бюджету новостворених об'єднаних громад, цей інструмент може стати корисним для пріоритизації рішень стосовно видатків й інвестицій місцевих органів влади. Система здатна опрацьовувати скарги й звернення в автоматичному режимі, а також може сформувану попередню відповідь на базі існуючих документів та законодавчих актів. Додаткова перевага системи полягає в тому, що органи місцевої влади матимуть чітке бачення головних проблем у громадах, і це створюватиме можливість сфокусувати увагу на вирішенні найбільш нагальних і практичних питаннях. Ця платформа може зміцнити підзвітність і сприяти прямій демократії, а також надати громадянам можливість користуватися нею для голосування за місцеві проекти та важливі рішення.

Наступну презентацію [Фіскальна децентралізація і субнаціональні фінанси: зміцнення спроможності на місцевому рівні](#) (версія українською мовою: [Ukrainian](#)) зробила пані Ізабель Шатрі, менеджер проекту, реформування субнаціональних фінансів і територій, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. З усіх країн-членів ОЕСР, дев'ять мають тільки один рівень субнаціонального врядування (муніципалітети), 18 країн мають два рівні (регіони й муніципалітети), а вісім країн мають три рівні (регіони, проміжний рівень і муніципалітети). Україна має три рівні із змішаною системою децентралізованих і деконцентрованих органів влади, залежних від центрального органу влади. Додаткова специфічна риса: органи влади рівня муніципалітету не мають незалежних бюджетів, за винятком великих міст обласного підпорядкування та новостворених об'єднаних громад.

Реформи у сфері децентралізації відбуваються в трьох головних площинах: політичній, адміністративній та бюджетній. В той час, коли передають видаткові повноваження, часто не приділяють належної уваги фіскальній реформі, що має результатом недостатньо фінансовані повноваження та бюджетні дисбаланси. Протягом останніх двох десятиріч видаткові повноваження були передані на місцевий рівень у низці країн-членів ОЕСР, зокрема в Іспанії, Швеції, Канаді, Польщі та Німеччині. Навпаки, в Японії, Угорщині та Ірландії мав місце процес рецентралізації.

Видатки органів влади на субнаціональному рівні

За період з 1995 по 2015 рік видатки в Україні на регіональному й місцевому рівнях зросли по відношенню до ВВП, але зменшилися по відношенню до державних видатків. Пріоритетні напрями видатків на регіональному й місцевому рівнях - освіта (30%), соціальний захист (26%) та охорона здоров'я (21%). В країнах-членах ОЕСР на субнаціональні органи влади припадало 63% видатків на

зайнятість у державному секторі у 2014 році, порівняно з 56% в Україні у 2015 році. Ці великі цифри пояснюються тим, що органи влади на субнаціональному рівні виплачують зарплату вчителям і медичному персоналу від імені центрального органу влади.

Інвестування органами влади на субнаціональному рівні

У 2015 році в Україні інвестування на регіональному й місцевому рівнях становило 89% державних інвестицій, що демонструє стрімке зростання з 55% у 2014 році. Таке раптове збільшення може бути результатом збільшення інвестицій з місцевих бюджетів завдяки реформі децентралізації, або через зміну методології обліку інвестицій. Для порівняння: в країнах-членах ОЕСР у 2014 році середній обсяг інвестицій на субнаціональному рівні, як частка державних інвестицій, становив 59%.

Доходи органів влади на субнаціональному рівні

Пані Шатрі наголосила на необхідності децентралізувати видатки в Україні. В країнах-членах ОЕСР у 2014 році на субнаціональний рівень припадало 32% доходів держави, порівняно до тільки 18% в Україні у 2015 році. Три головні джерела доходів органів влади на субнаціональному рівні - це тарифи і збори (від споживачів), пов'язані з державними послугами, а також дохід від нерухомого майна (орендна плата чи продаж активів), внески в суспільні фонди (від платників податків), розподілені у формі податкових надходжень, трансфертів чи субвенцій), а також зовнішнє фінансування (запозичення). Хоча важко провести чіткі кордони між цими трьома джерелами, субвенції та субсидії становили 60% доходів регіональних і місцевих органів врядування в Україні у 2015 році (порівняно до 38% в країнах-членах ОЕСР у 2014 році). З іншого боку, - податки (спільні та як власне джерело) склали 30% доходів на регіональному і місцевому рівнях в Україні у 2015 році, порівняно до 44% в країнах-членах ОЕСР у 2014 році. На регіональному і місцевому рівнях в Україні дохід від податків становив 4,5% ВВП у 2015 році, а в країнах-членах ОЕСР цей показник - 7,0%. Це свідчить про важливу роль, що трансферти відіграють в Україні стосовно збільшення фіскальних дисбалансів. Проте, за велика залежність від трансфертів ризикує негативно впливати на якість державного управління. Децентралізація збирання податків може сприяти зростанню підзвітності та зменшенню корупції на місцевому рівні.

По цій презентації обговорення було сфокусовано на даних щодо боргу на субнаціональному рівні, де в Україні показник є дуже малим, на рівні коло 1% державного боргу (у порівнянні з 20% в країнах-членах ОЕСР). Пан Саханенко пояснив, що незначний рівень боргу на субнаціональному рівні в Україні є наслідком того, що тільки містам обласного підпорядкування дозволено брати кредит, для чого потрібно отримати дозвіл від Міністерства фінансів. Проте, місцеві бюджети також практикують добровільні внески мешканців на ремонт місцевої інфраструктури чи вирішення певних соціальних проблем. Такі внески можуть складати до 2-3% певного бюджету, хоча зазвичай їх не обліковують.

■ Сесія 3: Надання публичних послуг в контексті децентралізації

Остання сесія дня почалася з презентації пані Тетяни Яблонської, Виконавчого директора Миколаївського регіонального відділення Асоціації міст України (АМУ). Пані Яблонська говорила про Марафон децентралізації, організований в рамках проекту Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (PULSE), що фінансується USAID. Мета цього проекту - надавати підтримку процесу децентралізації та стимулювати його шляхом інформування населення про переваги закону про добровільне об'єднання, ознайомлення з кращою практикою ЄС щодо реалізації територіальних реформ, а також продемонструвати переваги бюджетної децентралізації й реалізації перспективного плану. Крім цього, були організовані практичні заняття і тренінги з правових і фінансових питань, включно з питаннями управління комунальною власністю у новостворених об'єднаних громадах, застосування бюджетного законодавства, кращої практики електронного врядування, а також практичними аспектами роботи в системі електронних державних закупівель ProZorro.

По цьому виникла дискусія стосовно того, чи новостворені об'єднані громади мають такі ж самі права і повноваження, як і міста обласного підпорядкування; чи варто новоствореній об'єднаній громаді Баштанка змінювати свій статус і ставати містом обласного підпорядкування. Був наведений й приклад Балти в Одеській області, що було містом районного підпорядкування і отримало статус міста обласного підпорядкування невдовзі після об'єднання. Виглядає як би то новостворені об'єднані громади все ще вважаються в адміністративній структурі на рівні нижче району. У них нема права вести власні кадастри, координувати діяльність податкових органів, або створювати виконавчі органи на своїй території. Бюджетний кодекс, здається, також не однаково трактує новостворені об'єднані громади й міста обласного підпорядкування.

Далі пані **Людмила Мураховська**, керівник відділу надання адміністративних послуг Миколаївської обласної держадміністрації, зробила презентацію про місцеві [Центри надання адміністративних послуг у контексті децентралізації](#). Такі центри було створено за принципом "єдиного вікна" для надання адміністративних послуг, включно з реєстрацією компанії, проживання, отриманням довідок із земельного кадастру, послуг регулювання у сфері архітектури і будівництва та реєстрації прав власності. У 2016 році такі Центри надали 135 різноманітних послуг, а загальна кількість послуг, наданих у Миколаївській області, становила 258 000. У Миколаївській області працюють 24 Центри надання адміністративних послуг. Новостворені об'єднані громади, що вирішать виконувати функцію надання адміністративних послуг, мають забезпечити наявність в режимі он лайн повної інформації про доступ до адміністративних послуг. Також рекомендовано організувати офіс для зустрічі відвідувачів і обладнати приміщення для обробки документації. Кожний такий Центр працює з документами, подібними до тих, що їх опрацьовують на рівні області, то ж користувачі можуть подавати відповідні документи на обласний рівень через Центри на місцях.

Останню презентацію семінару щодо [Надання послуг державою у контексті децентралізації](#) (версія українською мовою: [Ukrainian](#) стор. 25) зробила пані **Марія-Варінія Міхалун**, аналітик політики, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. Пані Міхалун виділила роль публічних послуг у зміцненні соціальних контактів між державою та її громадянами, а також окреслила три важливі аспекти надання послуг у децентралізованому контексті. Перший - це управління наданням послуг, що охоплює такі моменти, як формування рішень, які саме інституції та структури підтримують процес формування й реалізації рішень, які послуги мають надаватися різними рівнями врядування, і якими є механізми надання послуг (наприклад, концесії, публічно-приватні партнерства, субконтракти з НДО чи з громадянським суспільством). Другий, - територіальний аспект, - це питання розміру території й ступеня її фрагментації (кількість муніципалітетів), що значно впливатимуть на надання послуг. Розмір, демографічні характеристики і бюджетна спроможність певної території безпосередньо впливатимуть на компетентність і співвідношення вартості й ефективності надання послуг. Обсягом послуг зазвичай управляють через об'єднання громад, або шляхом міжмуніципальної співпраці. Третій аспект, - розподілення завдань і функцій, - потребує чіткого віднесення на різні рівні врядування. Суттєвим є забезпечити відповідність фінансової спроможності адекватним людським ресурсам (кількість персоналу та його навички) та спроможності інфраструктури.

Пані Міхалун також торкнулася деяких притаманних децентралізації ризиків. Зокрема, існує ризик, що зростання міжмуніципальних невідповідностей може негативно впливати на спроможність надавати послуги на субнаціональному рівні. Це кінець кінцем може погіршити якість життя мешканців різних муніципалітетів. Децентралізація також може розширити можливості для корупції й кумівство. Таким чином, важливо розробити ефективні механізми для запобігання цим явищам шляхом посилення підзвітності й прозорості на місцевому рівні. Цьому сприяє й регулярне визначення потреб громадян (шляхом опитування, у фокус групах і через консультації), а також просте і швидке надання адміністративних послуг. І ще одним суттєвим аспектом є оцінка результативності, що його можна підсилити завдяки залученню громадян. Наприклад, у місті Кордоба в Аргентині оцінку результатів діяльності органів влади виконує Мережа громадян, - міжнародна НДО, яка щорічно публікує план роботи для мера міста із цільовими показниками. План розвитку міста Нью Йорк OneNYC є ще одним прикладом процесу залучення громадськості до планування, з активною участю громадян, з

проведенням консультацій та опитувань, щоб зробити місто таким, де діяльність сфокусована на мешканцеві. Цей підхід відображає розуміння того факту, що здатність надавати ефективні публічні послуги кінець кінцем веде до інтенсивного соціально-економічного розвитку місцевих громад.

■ Висновки семінару та завершальні коментарі

Висновки узагальнила пані **Доротея Аллен-Дюпре**, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР. Пані Аллен-Дюпре наголосила на тому, що децентралізацію потрібно розуміти як структурну реформу, і потрібно деполітизувати цю реформу шляхом фокусування уваги на обговоренні того, як децентралізація може призвести до вдосконалення місцевого розвитку і кінець кінцем до покращення розвитку, надання публічних послуг і добробуту українського народу. Миколаївська область є лідером процесу об'єднання громад, і вже можна бачити позитивні результати на місцях: зростання доходів і державних інвестицій на регіональному і місцевому рівнях. Децентралізація також мала наслідком більшу деконцентрацію, шляхом надання державою адміністративних послуг на місцевому рівні. Темп змін в області особливо високий.

Незалежно від досягнення позитивних результатів, залишається низка проблем, і про них була мова під час обговорення. Вони потребують розв'язання на наступних етапах реалізації реформ децентралізації:

1. Чітко виступає потреба зміцнити бюджетну автономію на місцевому рівні, через надання муніципалітетам можливості мати власні джерела податків, управляти доходами субнаціонального рівня, включно із субвенціями.
2. Недавня реформа, що передбачає жорсткі критерії виділення коштів регіонам з Державного фонду регіонального розвитку, - щонайменше 10% мають виділятися на спортивні заклади і 10% - на проекти у сфері енергоефективності, - містить протиріччя з рухом в бік розширення автономії та не дозволяє розподіляти бюджетні ресурси відповідно місцевим пріоритетам.
3. Існує необхідність реформувати державне управління земельними ресурсами, з тим, щоб органи місцевої влади мали більше свободи використати потенційні доходи від землекористування.
4. Необхідно вдосконалити співпрацю з державними підприємствами (ДП), а також управління ДП. Які механізми муніципалітети можуть розробити для отримання доходів від інфраструктури порту та інших ДП, що функціонують на місцевому рівні?
5. Передача фінансування і функцій мають йти рука об руку з розбудовою людських ресурсів. Потрібно більше персоналу на регіональному й місцевому рівнях, більш відповідні зарплати (включно для виборних посад і мерів).
6. Реформа децентралізації має охопити чітко розподілення функцій по рівнях державного управління. Необхідно чітко визначити, хто саме відповідає за мости, дороги, школи, тощо. Також потрібно досягти балансу при розподіленні повноважень.
7. Треба практикувати зважений підхід до розподілу повноважень, що враховує взаємодоповнюваність секторів. Не варто фокусувати реформи децентралізації на одному секторі, без паралельної уваги до інших відповідних секторів.
8. Децентралізація має відбуватися паралельно з вдосконаленням горизонтальної та вертикальної координації.
9. Необхідно підвищувати рівень прозорості та розвивати довіру до процесів децентралізації.
10. В процесі реалізації реформ децентралізації потрібно надавати простір експерименту й гнучкості.

Наприкінці пані Аллен-Дюпре окреслила наступні кроки та планові заходи проекту. ОЕСР складе три аналітичні звіти, організує в регіонах України кілька заходів з розбудови спроможності та один учбовий візит до країни-члена ОЕСР. Остаточний звіт проекту буде представлений Заступнику міністра та Міністру регіонального розвитку у 2018 році.

Пан Олександр Сенкевич, мер міста Миколаїв, приєднався до заключних коментарів. Пан Сенкевич подякував ОЕСР за проведення у Миколаєві одного з семінарів проекту для розбудови спроможності та підкреслив важливість роботи ОЕСР з підтримки процесу децентралізації шляхом покращення комунікації між органами влади на субнаціональному і центральному рівнях, та за ознайомлення українських розробників політики з кращою практикою й міжнародними стандартами.

ДОДАТОК А: ПОРЯДОК ДЕННИЙ

ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: ЗМІЦНЕННЯ ПАРТНЕРСТВА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ Й МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Готель Reikartz Рівер, Миколаїв

Миколаїв, Україна • 15 березня 2017 року

Відкриття семінару та представлення	
Модератор: пані Марія-Варінія Міхалун, Директорат з питань державного управління та розвитку територій, ОЕСР	
10.00-10.15	<p>Вітання та вступне слово</p> <ul style="list-style-type: none"> • пан Олександр Кушнір, Заступник голови Миколаївської ОДА • пані Доротея Аллен-Дюпре, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР
10.15-11.15	<p>Вступ: Поступ і проблеми реалізації реформи децентралізації в Україні</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Вікторія Москаленко, голова Миколаївської обласної ради • пан Олександр Сенкевич, мер міста Миколаїв • пан Сергій Сахуненко, професор, кафедра державного управління та місцевого самоврядування, Національна академія державного управління при Президентові України, Одеське регіональне відділення
11.15-11.30	<i>Перерва на каву</i>
11.30-12.45	<p>Сесія 1: Децентралізація у світлі економічного і соціального розвитку на рівні області та громади</p> <p>Презентація досвіду економічного і соціального розвитку України на регіональному й місцевому рівнях:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Тетяна Шуліченко, Начальник управління економіки та інвестицій, Миколаївська міська рада • пан Валентин Бойко, керівник Центру розвитку місцевого самоврядування, Миколаїв <p>Презентація ОЕСР:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Доротея Аллен-Дюпре, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР • д-р Йорн Гравінхольт, старший науковий співробітник, відділ державного управління, державності та безпеки, Німецький інститут розвитку <p>Важливі питання для обговорення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Які проблеми існують на шляху ефективного регіонального розвитку, і як такі проблеми долають завдяки реформі децентралізації? • Які зміни щодо розвитку економіки та зростання добробуту громадян Ви очікуєте як результат децентралізації? • Як громадяни сприймають реформи у сфері децентралізації?
12.45-14.00	<i>Перерва на обід</i>

14.00-15.15	<p>Сесія 2: Бюджетна децентралізація та фінансування на регіональному й місцевому рівнях: розбудова спроможності</p> <p>Презентація досвіду України на регіональному й місцевому рівнях у сфері бюджетної децентралізації:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пан Олександр Дудюк, консультант з комунікацій, Миколаївське регіональне відділення Асоціації міст України <p>Презентація ОЕСР:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Ізабель Шатрі, менеджер проекту, Реформування територій та фінансування на регіональному й місцевому рівнях, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР <p>Важливі питання для обговорення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чи бюджетна децентралізація підсилила здатність українських громад більш ефективно виконувати їх функції? • Що саме становить головні проблеми фінансування місцевої інфраструктури? Яким чином їх можна розв'язати? • Як можна збільшити фінансування з центрального рівня, доходи з власних джерел (місцеві податки, тарифи користувачів, тощо), а також фінансування із зовнішніх джерел (шляхом кредитування)?
15.15-15.30	<i>Перерва на каву</i>
15.30-16.45	<p>Сесія 3: Надання послуг державою в контексті децентралізації</p> <p>Презентація досвіду України на регіональному й місцевому рівнях у сфері надання послуг державою:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Тетяна Яблонська, Виконавчий директор Миколаївського регіонального відділення Асоціації міст України (АМУ) • пані Людмила Мураховська, керівник відділу надання адміністративних послуг Миколаївської обласної держадміністрації <p>Презентація ОЕСР:</p> <ul style="list-style-type: none"> • пані Марія-Варінія Міхалун, аналітик політики, Директорат з питань державного управління та розвитку територій, ОЕСР <p>Важливі питання для обговорення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Чи процес децентралізації в Україні змінив тип, якість і спроможність надання послуг держави на рівні громади? Якщо так, як саме? • Який досвід існує на регіональному й місцевому рівнях щодо міжмуніципальної співпраці у сфері надання послуг державою? • Яким чином розширення міжмуніципальної співпраці у сфері надання послуг державою сприяє досягненню громадами завдань щодо покращення якості життя кожного громадянина?
16.45-17.00	<p>Висновки семінару та заключні коментарі</p> <ul style="list-style-type: none"> • пан Олександр Кушнір, Заступник голови Миколаївської ОДА • пан Олександр Сенкевич, мер міста Миколаїв • пані Доротея Аллен-Дюпре, старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку, ОЕСР

ДОДАТОК Б: СПИСОК УЧАСНИКІВ

№	Учасник	Посада	Організація
Представники України			
1.	Пан Олександр Кушнір	Заступник Голови	Миколаївська ОДА
2.	Пан Геннадій Казакуца	Заступник начальника відділу доходів та фінансів виробничого сектору Департаменту фінансів	Миколаївська ОДА
3.	Пані Зульфія Капуста	Заступник директора Департаменту економічного розвитку та регіональної політики – Начальник управління зовнішніх відносин, зовнішньої торгівлі та європейської інтеграції	Миколаївська ОДА
4.	Пані Оксана Гавриш	Начальник відділу зовнішніх відносин, зовнішньої торгівлі та залучення іноземних інвестицій Департаменту економічного розвитку та регіональної політики	Миколаївська ОДА
5.	Пан Дмитро Бачинський	Спеціаліст Департаменту охорони здоров'я	Миколаївська ОДА
6.	Пані Олена Удовиченко	Заступник директора Департаменту освіти та науки	Миколаївська ОДА
7.	Пані Олена Іваненко	В.о. директора Департаменту інформації та зв'язків з громадськістю	Миколаївська ОДА
8.	Пані Світлана Сухоцька	Головний спеціаліст Відділу надання адміністративних послуг	Миколаївська ОДА
9.	Пані Олена Паршина	Головний спеціаліст Відділу надання адміністративних послуг	Миколаївська ОДА
10.	Пан Павло Маскальов	Начальник прес-служби	Миколаївська ОДА
11.	Пані Вікторія Москаленко	Голова	Миколаївська обласна рада
12.	Пан Олександр Сенкевич	Міський голова	Миколаївська міська рада
13.	Пані Анна Полеха	Директор Департаменту міського будівництва та архітектури	Миколаївська міська рада
14.	Пані Тетяна Шуліченко	Директор Департаменту економіки та інвестицій	Миколаївська міська рада
15.	Пані Олена Зав'ялова	Заступник директора Департаменту освіти	Миколаївська міська рада
16.	Пані Надія Музичук	Головний спеціаліст Департаменту охорони здоров'я	Миколаївська міська рада
17.	Пані Олександра Єфименко	Заступник директора Департаменту земельних ресурсів	Миколаївська міська рада
18.	Пан Сергій Бондаренко	Директор Департаменту праці та соціального захисту населення	Миколаївська міська рада
19.	Пан Олег Соколик	Директор Департаменту сім'ї, дітей та молоді	Миколаївська міська рада
20.	Пані Вікторія Олініл	Прес служба	Миколаївська міська рада

№	Учасник	Посада	Організація
21.	Пан Сергій Сахуненко	професор, кафедра державного управління та місцевого самоврядування	Національна академія державного управління при Президентові України, Одеське регіональне відділення
22.	Пан Олександр Демчук	Голова	Вітовська районна адміністрація
23.	Пан Олексій Бородецький	Перший заступник голови	Миколаївська районна рада
24.	Пан Іван Рубський	Міський голова	Місто Баштанськ
25.	Пані Лариса Торжинська	Секретар	Вознесенська міська рада
26.	Пані Інна Копійка	Сільський голова	Село Куцюрупськ
27.	Пан Олександр Поляков	Міський голова	Місто Новоодеськ
28.	Пан Роман Сергійович	Начальник відділу	Адміністрація м. Южноукраїнськ
Бізнес:			
29.	Пан ігор Катвалюк	Президент	Миколаївська регіональна торгово-промислова палата
НДО:			
30.	Пан Валентин Бойко	Директор	Миколаївський відокремлений підрозділ Установи "Центр розвитку місцевого самоврядування"
31.	Пані Тетяна Яблонська	Виконавчий директор	Миколаївське регіональне відділення Асоціації міст України
32.	Пан Олександр Дудюк	Консультант з комунікації	Миколаївське регіональне відділення Асоціації міст України
33.	Пан Василь Гошовський	Директор	Агентство розвитку Миколаєва
34.	Пан Роман Ханжин	Координатор проекту	Агентство розвитку Миколаєва
35.	Пан Михайло Золотухін	Директор	ГО "Фонд розвитку Миколаєва"
Міжнародні партнери:			
36.	Д-р Йорн Гравінхольт	Старший науковий співробітник, відділ державного управління, державності та безпеки	Німецький інститут розвитку
Делегація ОЕСР:			
37.	Пані Доротея Аллен-Дюпре	Старший аналітик, Відділ політики регіонального розвитку	ОЕСР
38.	Пані Марія-Варінія Міхалун	Аналітик політики, Відділ політики регіонального розвитку	ОЕСР
39.	Пані Ізабель Шатрі	Менеджер проекту, Субнаціональні фінанси і територіальні реформи, Відділ політики регіонального розвитку	ОЕСР

№	Учасник	Посада	Організація
40.	Пан Джібран Пунтакі	Аналітик політики, Євразія	ОЕСР
41.	Пан Антуан Комп	Аналітик політики, Відділ політики регіонального розвитку	ОЕСР
42.	Пан Михайло Семчук	Місцевий консультант ОЕСР	ОЕСР