

**І. В. Яковенко**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри управління  
Київського університету імені Бориса Грінченка

**В. В. Павлюк**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
заступник директора з наукової діяльності та міжнародних зв'язків,  
доцент кафедри менеджменту  
Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи  
Університету державної фіскальної служби України

## ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

*У статті досліджується стан окремих практик децентралізації в соціальній сфері та розглянуто деякі перешкоди цим процесам, головні з яких знаходяться в правовому полі. Зокрема вбачається необхідність унесення змін до законів про місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування та спеціальні закони, що регулюють діяльність кожної зі сфер: медицини, освіти, соціальних послуг. Такими змінами мають бути чітко розмежовані функції та повноваження районів з орієнтиром на укрупнення та громад. Також мають бути більш чітко врегульовані питання руху фінансових потоків.*

**Ключові слова:** публічне управління, децентралізація, соціальна сфера, громада, освіта, медицина.

**Постановка проблеми.** Реформа системи управління національною економікою, що почалася з 2014 р., базується на децентралізації функцій і повноважень, які здійснює держава шляхом максимального делегування цих функцій і повноважень на базовий управлінський рівень – місцеве самоврядування. Процес децентралізації має охопити галузі соціальної сфери, зокрема освіту, медицину, соціальні послуги, адже саме в цих напрямках громадяни можуть відчувати наближення управлінських механізмів до своїх безпосередніх потреб та відповідно реально здійснювати вплив на ухвалення управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням публічного управління соціальною сферою присвячено достатньо уваги відчизняними та зарубіжними дослідниками, зокрема цю проблематику розглядали Р. Баркер, І. Бондар, М. Білінська, М. Долішній, Є. Кульгінський, Е. Лібанова, О. Новікова, О. Приходько, М. Стадник та ін. [2–5]. Віддаючи належне науковим здобуткам, слід зауважити, що сьогодні найбільш актуальним є питання побудови децентралізованого управління соціальною сферою, дослідження якого нині ще не має

координованого та системного характеру. Проблематика децентралізації публічного управління розглядається у працях таких українських учених, як В. Авер'янов, І. Бутко, В. Вакулєнко, Р. Гришко, І. Грицяк, А. Скуратовський. Питанням децентралізації публічного управління у соціальній сфері більшою мірою приділена увага закордонних досліджень, проте далеко не всі аспекти соціальних процесів стали об'єктом вивчення, тому багато з них залишаються нерегульованими. Отже, вирішення проблеми побудови децентралізованої моделі управління соціальною сферою в Україні сьогодні є вкрай актуальним.

**Мета статті** – винести на наукове обговорення й пропонування для підґрунтя ефективних реформ нової моделі управління соціальною сферою в Україні в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Запуск реформаторських дій у напрямі децентралізації почався зі створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), метою чого було впровадження організаційно-правового та фінансового механізмів, що значно посилюють роль, функції та повноваження місцевого самоврядування. Для цього було прийнято низку зако-

нодавчих рішень, що зміцнювали управлінські важелі місцевого самоврядування, включаючи фінансове забезпечення виконання покладених функцій. Станом на грудень 2018 р. в країні створено 874 ОТГ [6], а також іде процес ідентифікації для органів самоврядування в містах обласного та районного підпорядкування тих функцій, повноважень і важелів фінансової підтримки, що уже закріплені за ОТГ.

Децентралізація в Україні в новому році не зупиниться, оскільки урядова модель соціально-економічного розвитку України має базуватися на системі сильного місцевого самоврядування. Розпочата у 2014 році реформа децентралізації залишається пріоритетом роботи уряду. До 2020 року процес створення ОТГ має бути завершений. Усього планується створити 1 285 громад [6]. Але завершення створення ОТГ – це тільки частина запланованих кроків у бік децентралізації. Наступним заходом має бути укрупнення адміністративних районів. В Україні шляхом укрупнення має бути створено близько 100 районів замість майже 500 дійсних. Ще у кінці лютого 2018 року до парламенту було внесено законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [7]. Цим документом пропонувалося визначити принципи нового адміністративно-територіального устрою, порядок заснування, ліквідації, встановлення та зміну адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, зміни в структурі органів влади в напрямі децентралізації є незворотними. Але чи відповідає таким змінам організаційний механізм управління, зокрема система повноважень та фінансового забезпечення, особливо в галузях соціального спрямування?

**Охорона здоров'я.** У дійсній сьогодні системі управління, на жаль, є певна невизначеність у повноваженнях щодо організації та фінансування надання як первинної, так і вторинної допомоги між районними органами влади (державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування. Медичні заклади, зокрема Центри первинної медико-санітарної допомоги і районні лікарні, здебільшого знаходяться у комунальній власності районів. Саме районні адміністрації відповідно до статті 22 Закону «Про місцеві державні адміністрації» організують роботу медичних закладів з надання допомоги населенню [8], а згідно зі статтею 18 подають вищим органам пропозиції щодо розмірів медичної субвенції для свого

регіону, що ще донедавна було головним джерелом фінансування, здійснюють фінансування медичних установ із районного бюджету. Ці повноваження посилені тим, що згідно зі статтею 28 цього Закону місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки стану додержання актів законодавства органами місцевого самоврядування, давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам установ, здійснювати інші регульовальні функції.

Водночас органи самоврядування, особливо міста обласного та районного підпорядкування, також мають медичні заклади, що належать до власності. Але при цьому згідно з відповідним Законом місцеве самоврядування тільки здійснює управління та організацію медичного обслуговування в тих закладах, що перебувають у власності громад, а також забезпечує розвиток всіх видів медичного обслуговування та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності згідно з делегованими повноваженнями [9]. Звідси можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, на відміну від районних адміністрацій, не є поки що відповідальними за медичну допомогу мешканцям відповідної території.

Таким чином, виникає проблема оптимізації у розподілі повноважень між громадами, які відповідно до політики децентралізації мають посилювати свої управлінські повноваження, і районами, які, як уже було зазначено вище, очікують на укрупнення та передачі низки функцій громадам. Поки що організаційно-правове управлінське поле містить зовсім іншу диспозицію з явним домінуванням районної ланки.

Реформа охорони здоров'я, яка почалася із 2018 року, передбачає принципово нову систему фінансування, де як первинна, так і гарантована вторинна допомога будуть оплачуватись новоствореною Національною службою здоров'я за рахунок державного бюджету. Проте треба розуміти, що централізоване фінансування не покриє всіх необхідних для жителів громад витрат. Тому велика частка фінансування має йти з місцевих бюджетів. Але в новій моделі децентралізації уже не буде великого районного бюджету, а буде кілька бюджетів громад, що утворились на території такого району. Отже, виникає питання про те, що має фінансуватися з бюджетів громад, які там мають бути бюджетні призначення? Якщо дотримуватися певної логіки, то треба передати медичні заклади від

районної власності до власності громад і виділяти кошти з бюджетів ОТГ на утримання таких закладів. Але як визначити те, якій із, наприклад, 5 громад, що будуть утворені на території району, передати поліклініку чи лікарню? Чи не виникне проблем для мешканців інших громад щодо користування медичними послугами в цьому медичному закладі?

Зрозуміло, що прості рішення не завжди зможуть принести ефективні результати. Ситуація, що виникає, потребує комплексного системного вирішення. Первинна допомога може безболісно перейти від району до громад, адже уже стає очевидним, що громіздка адміністративно витратна районна поліклініка поступається як із точки зору медичного обслуговування, так і з точки зору фінансового менеджменту лікарським амбулаторіям, що знаходяться безпосередньо поряд із проживанням людей. Такий шлях передбачений Законом про сільську медицину, прийнятому в пакеті медичних реформ [10].

Більш складна ситуація із вторинною допомогою – стаціонарами. Можна залишити медичні заклади у районній власності, щоб громади за рахунок своїх бюджетів брали участь у фінансуванні цих закладів шляхом оплати лікування своїх мешканців, якщо захворювання не попало до переліку гарантовано оплачуваних із держбюджету. До того ж реформа передбачає створення госпітальних округів, які будуть збігатися з укрупненими районами, намічених для створення найближчим часом. При такому розкладі бюджети укрупнених новостворених районів можуть надавати фінансову підтримку стаціонарним закладам, що разом із відрахуваннями від бюджетів громад дозволить створити достатньо потужний фінансовий ресурс.

**Освіта.** Тут, на відміну від медицини, законодавство більш чітко визначає пріоритет щодо повноважень місцевого самоврядування. Так уже згадувана стаття 32 Закону «Про місцеве самоврядування», крім управління закладами освіти, відносить до власних повноважень забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах. Тобто Закон покладає на громади відповідальність за те, щоб діти отримали загальну середню та професійну освіти. Також громадам делеговані повноваження щодо організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку, надання допомоги випускникам загальноосвітніх та про-

фесійно-технічних навчальних закладів державної або комунальної форми власності у працевлаштуванні.

Але при цьому низка функцій покладається на районні державні адміністрації. Саме вони, як і в охороні здоров'я, проводять розрахунки та подають пропозиції до фінансових органів щодо розмірів та розподілу освітньої субсидії. Крім того, на них покладені такі важливі функції державного рівня як виконання програм щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, вжиття заходів до збереження мережі закладів освіти та низка інших.

Освітня реформа, що проводиться з 2017 р., не внесла нових акцентів у розподіл повноважень. Новий Закон про освіту [11] взагалі не виділяє повноважень районних адміністрацій, а визначає функції, з одного боку, державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти, а з іншого – функції всіх рівнів рад (районних, міських, громад, сільських). Так, ради планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти, мають право засновувати заклади освіти, реорганізувати і ліквідувати їх, забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку. Також багато функцій, зокрема контрольного плану, передбачено у статті щодо прав і повноважень засновника, яким у середній, професійній та позашкільній освіті, як правило, є місцева громада через ту саму раду.

Але виникає питання, що розуміється під терміном «державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти» в тексті нового Закону. Чи є тут якась прив'язка до районних адміністрацій? Адже ці державні органи мають важливі управлінські важелі, зокрема розподіляють державне фінансування та здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти. Питання потребує уточнення щоб гарантувати органам самоврядування необхідне правове поле для здійснення своїх повноважень.

Чи можна зробити висновок, що для децентралізації в системі освіти створені всі умови і місцеве самоврядування через громади без перешкод буде здійснювати управління цією галуззю? Тут варто звернути увагу на те, що в новому Законі в одну лінію поставлено як районні ради, так і ради, що представляють громади.

Якщо останні беззаперечно є представниками самоврядування, то районні ради в нинішньому організаційно-правовому розкладі є органом при адміністрації. Така управлінська двоякість може в подальшому породжувати протиріччя у виконанні закріплених функцій і повноважень. Адже районна рада має право створювати при собі різні виконавчі структури (типу районних відділів освіти), які будуть мати статус тих державних органів, які зазначені в Законі. Є небезпека, що такі органи будуть відчувати себе вищою інстанцією щодо підрозділів, які здійснюють управління освітою в громадах. Особливо така роздвоєність може позначитись на системі фінансування. Адже прийняте законодавство дозволяє районній владі через відповідні районні ради взяти у свої руки розподіл коштів, що поступають у каналах спеціальних субвенцій, зокрема інвестиційних, на підтримку початкової школи тощо. Ясно, що тоді в умовах фінансової залежності не слід сподіватися на успішну децентралізацію в освітній сфері. Тому, на нашу думку, доцільною є певна корекція чинного законодавства, особливо в разі укрупнення районів. Мають бути передбачені стандарти, які мають чітко підв'язуватись до фінансового забезпечення. Кошти мають виділятися у чіткій відповідності до забезпечення стандартів, а не через рішення управлінських інстанцій у районах.

У контексті децентралізації та майбутнього укрупнення районів варто звернути увагу на перспективи створення освітніх округів. Новий Закон про освіту визначає освітній округ як сукупність закладів освіти (філій), зокрема закладів позашкільної освіти, культури, фізичної культури і спорту, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Інфраструктура округу має забезпечити не тільки успішний навчальний процес, а культурне, спортивне середовище, можливість корисного використання дозвілля, можливість отримання професійних навиків. Ясно, що у моделі децентралізації, яка будується, слід передбачити механізм, згідно з яким громади будуть делегувати низку функцій і коштів для такої інфраструктури. Освітній округ міг би повністю «накластись» на ті централізовані функції, які візьме на себе новий укрупнений район. Це дасть змогу чітко розділити навантаження громад і адміністративної державної влади на місцях.

**Соціальні послуги.** Ця галузь може створити найбільше проблем серед напрямів соціальної

сфери для побудови ефективної моделі децентралізації. Справа в тому, що в системі надання соціальних послуг на рівні районів сконцентрувались не тільки управлінські інстанції, а і функціональні, виробничі підрозділи – територіальні центри соціального захисту та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, які безпосередньо надають послуги. На рівні громад виробнича інфраструктура розвинута досить слабо, виникає необхідність часто «з нуля» створювати підрозділи із соціальними працівниками та соціальними робітниками. Громади часто не мають досвіду, кваліфікованих кадрів, спеціального обладнання, навичок оформляти договори і робити розрахунки.

На наш погляд, державно-приватне партнерство може стати додатковим механізмом залучення інвестицій у вирішення завдань розвитку надання соціальних на рівні громад. Серед сил, що стримують реформи у цьому напрямі, слід виділити відсутність досвідчених кадрів, які б чітко розуміли, що таке державно-приватне партнерство відповідно до міжнародних стандартів, були переконані, що це запорука модернізації місцевої інфраструктури без значних видатків державного бюджету, а також послідовно сприяли запровадженню успішної програми державно-приватного партнерства незалежно від можливих змін політичних пріоритетів. На нашу думку, шляхом вирішення цієї проблеми мають стати заходи щодо залучення до цього процесу муніципальних ЗВО. Як пріоритетні заходи з активізації інноваційного потенціалу ЗВО слід виділити: сприяння здійсненню на базі високотехнологічних розробок і трансферу технологій у дійсні (або новостворені) підприємства; створення стартапів, які поєднують бізнесові компетентності та теоретичні знання; коригування навчальних планів із публічного управління шляхом запровадження спеціалізованих курсів (модулів) щодо механізмів державно-приватного партнерства; залучення кадрового потенціалу ЗВО до розробки програм розвитку місцевих громад [1].

У чинному законодавстві також немає необхідної чіткості щодо розподілу повноважень у сфері соціального обслуговування між районним рівнем та рівнем громад. У 2016 були внесені зміни як до закону про місцеві державні адміністрації, так і до закону про місцеве самоврядування. Але ці зміни не змогли чітко виділити повноваження районних адміністрацій і громад, зокрема ОТГ. Так адміністрації розро-

бляють і забезпечують виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, здійснюють комплекс заходів із надання допомоги особам та сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяють розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян. При цьому органи місцевого самоврядування мають надавати соціальні послуги особам та сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Виникає питання про те, хто все ж таки має відповідати за те, щоб соціальні послуги були надані відповідним споживачам? Це районний територіальний центр із його невеликим штатом соціальних робітників чи створена в ОТГ структура, яка буде опікуватись своїми співмешканцями? А перед тим, хто проведе обстеження населення, підготує реєстр отримувачів соціальних послуг, підготує індивідуальні плани для кожного клієнта, підготує та укладе договір про його обслуговування? Ясно, що така діяльність більше притаманна громадам, оскільки їм легше виявляти та моніторити кількість людей зі складними життєвими обставинами. Але райони міцно тримаються за ці повноваження, не даючи проводити необхідну децентралізацію, що може призвести, на нашу думку, до втрати впливу і фінансування.

Ці неузгодження мав врегулювати новий Закон про соціальні послуги. Він був прийнятий у першому читанні в березні 2017 року і дуже довго відповідний комітет Ради готував його для остаточного прийняття. Нарешті на початку січня 2018 р. проект був унесений і прийнятий депутатами. Однак у питанні розмежування повноважень чіткого розподілу функцій між місцевими адміністраціями та місцевим самоврядуванням у новому Законі немає [12]. Якщо у варіанті першого читання [13] хоча би виділені окремо функції цих обох рівнів влади, то в остаточному варіанті вони прописані в одному спільному параграфі, тому не зовсім ясно хто (адміністрація чи громада) буде визначати потреби населення у соціальних послугах, формувати Реєстр постачальників соціальних послуг, організувати надання, зокрема шляхом соціального замовлення, забезпечуваним контроль

і координацію діяльності постачальників, здійснювати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, забезпечувати проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг.

Оскільки новий Закон не зміг здійснити переміщення центру ваги в бік громад шляхом визначення для них окремого переліку тільки їм належних повноважень, є небезпека, що райони на не чітко визначених, але все ж таки законних підставах будуть керувати всім процесом. Навіть у разі принципової позиції громад щодо повної відповідальності за цією сферою наявна багаторічна традиція політики вищої ланки, на нашу думку, буде постійно створювати непорозуміння. Ясно, що для проведення успішної реформи така роздвоєність повноважень має бути подолана. Слідуючи принципам децентралізації, з цього переліку за районом можна залишити деякі контрольні функції за якістю надання послуг, але тільки в строго регламентованому вигляді, без нав'язливої опіки. Крім того, має бути чіткий перелік послуг, який може надаватися на рівні об'єднаних громад – спеціалізовані інтернати, дитячі установи несімейного типу. Інші функції закріпити суто за громадами. Таке розмежування має стати одним із наріжних точок обох реформ – децентралізації і соціальних послуг.

Говорячи про інші напрями соціальної сфери, зокрема культуру та фізичну культуру і спорт, ми вважаємо, що гострих проблем із децентралізацією тут не виникає. Громади реалізують ці напрями залежно своїх людських та фінансових можливостей. Район діє аналогічно, не нав'язуючись структурам місцевого самоврядування.

**Висновки і пропозиції.** Загалом, можна зробити висновок, що на шляху проведення ефективної децентралізації в соціальній сфері поки що існує низка перешкод. Головні з них перебувають у правовому полі. Так, убачається необхідність унесення змін до законів про місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування та спеціальні закони, що регулюють діяльність кожної зі сфер: медицини, освіти, соціальних послуг. Такими змінами мають бути чітко розмежовані функції та повноваження районів з орієнтиром на укрупнення та громад. Також мають бути більш чітко врегульовані питання руху фінансових потоків. Тут було б доцільно переглянути статтю 89 Бюджетного кодексу, виділивши окремо видатки, що здійснюються з районних бюджетів та окремо з бюджетів громад.

**Список використаної літератури:**

1. Акіліна О.В., Павлюк В.В. Державно-приватне партнерство як інструмент управління змінами у сучасному місті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 20. Частина I. С. 10–13.
2. Білинська М.М., Кульгінський Є.А. Нова парадигма державного управління охороною здоров'я України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 4 (48). С.104–107.
3. Гришко Р.Ю. Вплив децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1 (57). С.138–143.
4. Приходько О.М. Теоретичні аспекти формування та розвитку державної соціальної політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 1 (41). С.54–59.
5. Стадник М.М. Стратегії публічного управління. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності*: матеріали Всеукр. щорічн. наук.-практ. конф. за міжн. уч., 26 травня 2017 р. Київ: НАДУ, 2017. Ч. 4. С. 124–126.
6. Децентралізація дає можливості. *Gov.ua: Державні сайти України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 01.01.2019).
7. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України: від 22.02.2018 р. № 8051. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508) (дата звернення: 01.02.2019).
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/586-14>. (дата звернення: 20.01.2019).
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 20.01.2019).
10. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 04.11.2017 р. № 2206-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (дата звернення: 01.02.2019).
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 19.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 01.02.2019).
12. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. Дата оновлення: 07.01.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/966-15> (дата звернення: 01.02.2019).
13. Проект Закону про соціальні послуги: від 06.05.2016 р. № 4607. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58997](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997) (дата звернення: 01.02.2019).

**Яковенко І. В., Павлюк В. В. Проблемы построения децентрализованной модели управления социальной сферой**

*В статье исследуется состояние отдельных практик децентрализации в социальной сфере и рассмотрены некоторые препятствия этим процессам, главные из которых находятся в правовом поле. Видится необходимость внесения изменений в законы о местных государственных администрациях, местном самоуправлении и специальные законы, регулирующие деятельность каждой из сфер: медицины, образования, социальных услуг. Такие изменения должны быть четко разграничены функции и полномочия районов с прицелом на их укрупнение и общин. Также должны быть более четко урегулированы вопросы движения финансовых потоков.*

**Ключевые слова:** *публичное управление, децентрализация, социальная сфера, громада, образование, медицина.*

**Yakovenko I. V., Pavliuk V. V. Problems of decentralized model of management of social sphere**

*The article examines the state of individual practices of decentralization in the social sphere and examines some obstacles to these processes, the main of which are in the legal field. In particular, it is considered necessary to amend the laws on local state administrations, local self-government and special laws governing the activities of each of the spheres – medicine, education, social services. Such changes should be clearly demarcated functions and powers of the districts, with a reference point for their consolidation, and communities. There should also be more clearly regulated issues of financial flows.*

**Key words:** *public administration, decentralization, social sphere, community, education, medicine.*