

## Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи

*Віктор Венцель, Національна академія державного управління при Президентові України*

У 2014 р. в Україні розпочався процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Метою реформи є проведення адміністративної та фінансової децентралізації для формування спроможного місцевого самоврядування і підвищення якості публічних послуг, які надаються жителям громад. Децентралізація повинна забезпечити виконання соціальної функції держави з урахуванням вимог сучасного суспільства. У статті обґрунтовано необхідність проведення реформи децентралізації, розглянуто теоретичні аспекти та міжнародну практику в сфері децентралізації, проаналізовано сучасну ситуацію в Україні, визначено специфічні проблеми процесу децентралізації та окреслено можливі варіанти їх вирішення.

До основних завдань, які повинна вирішити реформа децентралізації в Україні, слід віднести: створення інституційно спроможних органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципом субсидіарності; максимальне залучення населення до ухвалення рішень місцевого значення, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; забезпечення прозорості органів місцевого самоврядування та їх підзвітності населенню територіальних громад; розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг; створення достатніх матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування; вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними публічними послугами.

На підставі показників статистичної звітності та показників виконання місцевих бюджетів проведено аналіз окремих аспектів фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, виокремлено проблематику нерівномірності розподілу фінансового потенціалу між територіями та зазначено необхідність застосування заходів щодо вирівнювання регіональних фінансових диспропорцій.

Сформульовано висновки про те, що реформа децентралізації в Україні потребує активного продовження. У зв'язку з цим необхідно ухвалити низку базових законодавчих актів для врегулювання питань адміністративно-територіального устрою. Також необхідно чітко визначити повноваження органів місцевого самоврядування і забезпечити паритетне співвідношення між наданими їм повноваженнями та ресурсною базою. Існують проблеми з фінансовою та інституційною спроможністю об'єднаних громад, до вирішення яких повинні долучитися органи державної влади центрального рівня. У підсумку держава повинна забезпечити виконання соціальної функції з урахуванням нових повноважень та нових умов функціонування місцевого самоврядування, які будуть сформовані у процесі реформи децентралізації.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, децентралізація, об'єднані громади, фінансові диспропорції об'єднаних громад, фінансова спроможність об'єднаних громад, соціальна функція*

## Decentralization reform in Ukraine and the social function of the state: challenges and prospects

*Victor Ventsel, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

In 2014, the process of reforming local self-government and territorial organization of government began in Ukraine. The purpose of the reform is to carry out administrative and financial decentralization in order to build a capable local government and to improve the quality of public services provided to community residents. Decentralization should ensure the fulfillment of the social function of the state, taking into account the requirements of modern society. The necessity of decentralization reform is grounded in the article, theoretical aspects and international practice in the sphere of decentralization are considered, the current situation in Ukraine is analyzed, specific problems of the decentralization process are identified and possible solutions are outlined.

The main tasks to be addressed by decentralization reform in Ukraine include: the establishment of institutionally capable local self-government bodies; separation of powers between local and executive authorities on the principle of subsidiarity; maximum involvement of the population in managerial decision-making, promoting the development of forms of direct democracy; ensuring the transparency of local self-government bodies and their accountability to the population of territorial communities; development of mechanisms for quality control of administrative, social and other services provision to the population; creation of sufficient material and financial opportunities to support the tasks of local self-government bodies; equalization of territorial financial disparities and provision of high quality public services to the population.

Based on the indicators of statistical reporting and indicators of execution of local budgets, the analysis of individual aspects of financial capability of the amalgamated territorial communities (hromadas) was carried out, the problems of unequal distribution of financial potential between the territories were highlighted, and the necessity of applying measures to equalize regional financial disparities was noted.

The conclusions are formulated that the decentralization reform in Ukraine needs active continuation. In this regard, required to take a number of basic legislative acts to resolve issues of administrative-territorial structure. Also it is necessary to clearly define the powers of local self-governments and ensure parity ratio between the functions authority and resource base. There are problems with the financial and institutional capability of amalgamated communities (hromadas) to be addressed by central government. As a result, state should ensure implementation of the social functions with new powers and new conditions for the functioning of local self-government that will be formed in the decentralization reform.

**Keywords:** *local self-government, decentralization, amalgamated communities (hromadas), financial disparities of amalgamated communities (hromadas), financial capability of amalgamated communities (hromadas), social function*

## Реформа децентрализации в Украине и социальная функция государства: вызовы и перспективы

*Виктор Венцель, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

В 2014 г. в Украине начался процесс реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти. Целью реформы является проведение административной и финансовой децентрализации для формирования полноценного местного самоуправления и повышение качества публичных услуг, предоставляемых жителям общин. Децентрализация должна обеспечить выполнение социальной функции государства с учетом требований современного общества. В статье обоснована необходимость

проведення реформи децентралізації, розглянуті теоретичні аспекти та міжнародна практика в сфері децентралізації, проведено аналіз поточної ситуації в Україні, визначені специфічні проблеми процесу децентралізації та наведені можливі варіанти їх вирішення.

К основним завданням, які повинна вирішити реформа децентралізації в Україні, слід віднести: створення інституційно стійких органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципом субсидіарності; максимальне можливе залучення населення до прийняття рішень місцевого рівня, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; забезпечення прозорості органів місцевого самоврядування та їх підзвітності населенню територіальних громад; розробка механізмів контролю за якістю наданих населенню адміністративних, соціальних та інших послуг; створення достатніх матеріальних та фінансових умов для виконання завдань органами місцевого самоврядування; вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними публічними послугами.

На основі показників статистичної звітності та звітних показників виконання місцевих бюджетів проведено аналіз окремих аспектів фінансової діяльності об'єднаних територіальних громад, виділено окремі аспекти стосовно нерівномірності розподілу фінансового потенціалу між територіями та звернено увагу на необхідність прийняття заходів по вирівнюванню регіональних фінансових диспропорцій.

Сформульовано висновки про те, що реформа децентралізації в Україні потребує активного продовження. В зв'язі з цим необхідно прийняти ряд базових законодавчих актів для врегулювання вопрів адміністративно-територіального устрою. Також необхідно чітко визначити повноваження органів місцевого самоврядування та забезпечити паритетне співвідношення між наданими їм повноваженнями та ресурсною базою. Існують проблеми з фінансовою та інституційною стійкістю об'єднаних громад, вирішення яких повинні сприяти органи державної влади центрального рівня. В результаті держава повинна забезпечити виконання соціальної функції з урахуванням нових повноважень та нових умов функціонування місцевого самоврядування, які будуть сформовані в процесі реформи децентралізації.

**Ключові слова:** *міснє самоуправління, децентралізація, об'єднані громади, фінансові диспропорції об'єднаних громад, фінансові можливості об'єднаних громад, соціальна функція*

### Постановка проблеми.

Головною ознакою сучасного розвитку людської цивілізації є стрімке наростання процесів світової глобалізації. Глобалізація – це об'єктивне явище, яке не залежить від волі окремої людини. У світовому масштабі глобалізація означає зростання взаємозалежності населення Землі. Вона об'єднує не тільки економіку, але й культуру, інформаційну сферу, технології та управління. Глобалізація формує нову реальність, яку можна визначити як віртуальне звуження світової цивілізації. Тобто люди, які знаходяться в різних кутках планети, за рахунок сучасних телекомунікаційних технологій та швидкісного транспорту не відчувають територіального розмежування, а споживаючи одні й ті ж продукти і товари, користуються однаковими технологіями та послугами, набувають схожих звичок і елементів культури.

У цих умовах змінюється сутність і призначення сучасної держави. Сучасна демократична держава повинна забезпечити створення умов для комфортного проживання населення. Однією з сучасних тенденцій розвитку держави є посилення ролі територіальних громад та децентралізація повноважень. Держава як бюрократична інституція не може швидко реагувати на економічні, соціальні, гуманітарні, інфраструктурні та інші сучасні потреби своїх громадян. Усі питання життєдіяльності найбільш ефективно повинні вирішуватися на місцевому рівні – на рівні громади. Це обумовлено тим, що локальна влада має більше можливостей для врахування інтересів своїх жителів, більше можливостей для комунікації з ними та оперативного реагування на потреби громади.

**Метою статті** є оцінка реального поточного стану реформи децентралізації у кон-

тексті формування спроможних об'єднаних громад. Визначення необхідних кроків для успішного продовження реформи децентралізації.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Починаючи з 70-х рр. ХХ ст. у країнах ядра світ-системи розпочався активний перехід до постіндустріального суспільства. Деніел Бел (Daniel Bell) дає досить точну характеристику для постіндустріального суспільства. Він зазначає, що «основна відмінність між індустріальним та постіндустріальним суспільством полягає в тому, що джерела інновацій у постіндустріальному суспільстві дедалі частіше виходять із кодифікації теоретичних знань, а не від «випадкових» винаходів. В історії людства кожне суспільство залежало від знань, але лише останніми роками накопичення та розповсюдження теоретичних знань вийшло на перший план як директивна сила інновацій та змін. Постіндустріальне суспільство – це, в основному, інформаційне суспільство. Обмін інформацією з точки зору різних видів обробки даних, ведення діловодства, дослідження ринку тощо – це основа для більшості відносин у сферах економічного обміну. ... Стратегічним ресурсом постіндустріального суспільства стають теоретичні знання, так само як стратегічний ресурс індустріального суспільства – це грошовий капітал, а стратегічним ресурсом доіндустріального суспільства є сировина» [1]. Іншою тенденцією цього періоду була трансформація системи державного управління. Багато країн розпочали формування децентралізованих управлінських моделей. Серед розвинених країн світу за останні чотири десятиліття майже всі країни тією чи іншою мірою провели децентралізацію [2]. Децентралізація передбачає, що на центральному рівні концентруються лише найважливіші державні управлінські функції, а всі питання із забезпечення життєдіяльності громад вирішуються на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування отримують розширені повноваження (права і обов'язки)

щодо управління фінансовими ресурсами та комунальним майном, формування політики розвитку території. Основною метою реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є покращення якості послуг, що надаються населенню, та розширення участі громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення.

Принципи децентралізованого управління як одного з головних принципів місцевого самоврядування закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. У цих документах зазначено, що місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [3].

Проблеми децентралізації тривалий час досліджуються відомими науковцями та експертами. Насамперед, слід згадати про В. Оутса (Wallace E. Oates), який свого часу сформулював теорему децентралізації. Головна її ідея полягає в тому, що «якщо немає економічних переваг (економія від масштабу), пов'язаних із централізованим забезпеченням, то децентралізована модель надання публічних послуг, що враховує місцеві особливості різних юрисдикцій, буде покращувати добробут порівняно з результатами від централізованого надання таких послуг, який характеризується уніфікованими підходами і процедурами в усіх юрисдикціях» [4].

Значний внесок у розроблення теоретичних засад щодо функціонування колективних інститутів, створених для управління спільними ресурсами, зробила Нобелівський лауреат Еліно́р Остро́м. Зокрема, вона досить переконливо довела, що управління спільними ресурсами може ефективно здійснюватися без втручання державних органів та без тотальної приватизації. Ефективність використання цих ресурсів залежить



від особливостей кожної колективної групи (громади), а також від встановлених правил використання цих ресурсів і контролю за їх дотриманням [5].

Різноманітні аспекти децентралізації були предметом досліджень таких науковців, як Дж. Б'юкенен, Ш. Бланкарт, Я. Брюкнер, Р. Масгрейв, У. Нісканен. Однак проведення децентралізації є специфічним процесом для кожної країни. У кожній країні існують свої унікальні географічні, історичні, культурні, економічні та інші умови, які впливають на цей процес.

Проведення децентралізації в Україні.

Після проголошення незалежності у 1991 р. Україна розпочала трансформацію радянської системи державного управління та економічної системи. Україна обрала демократичну модель державного устрою та ринкову модель економічного розвитку. Однак упродовж багатьох років після проголошення незалежності в Україні продовжувала існувати радянська система адміністративно-територіального устрою. Наміри щодо реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади обговорювалися політиками та експертами раніше. Але перші реальні кроки у цьому напрямку були зроблені лише у 2014 р., коли Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6].

Необхідність проведення реформи була обумовлена тим, що чинний адміністративно-територіальний устрій та система влади формувалися для виконання політичних та економічних завдань, які визначалися радянською командно-адміністративною системою управління. Радянська система управління була побудована на засадах чіткої підпорядкованості центральній владі. Функціонування місцевого самоврядування мало винятково формальний характер. Фактично органи місцевого самоврядування були повністю підпорядковані органам виконав-

чої влади. Іншою проблемою можна назвати відсутність чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Більшість повноважень органів місцевого самоврядування одночасно були і в компетенції органів виконавчої влади. Це створювало невизначеність, конфліктність та відсутність чіткої відповідальності за виконання тих чи інших повноважень. Система територіальної організації влади була занадто громіздкою, вимагала (і досі ще вимагає) значних коштів для свого утримання, надмірно централізована. Вона не могла забезпечувати надання якісних адміністративних послуг. Низький рівень розвитку (а в деяких випадках повна відсутність) інформаційно-комунікаційних технологій перешкоджали ефективному функціонуванню управлінської системи та обмежували можливості громадян в отриманні адміністративних та публічних послуг. Перелічені та багато інших проблем були присутніми в Україні з початку проголошення незалежності. Багато з цих проблем також залишаються актуальними і сьогодні, незважаючи на те, що реформа децентралізації та місцевого самоврядування триває вже п'ятий рік.

Для сучасної України актуальним питанням є побудова демократичної системи управління, яка базується на ефективному місцевому самоврядуванні. Результатом реформи децентралізації має стати оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципу субсидіарності, а також створення спроможних територіальних громад [7]. Реформа децентралізації повинна вирішити цілу низку питань щодо адміністративно-територіального устрою та підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні. Серед головних питань, які повинна вирішити реформа децентралізації, такі:

– створення дієздатних органів місцевого самоврядування, які спроможні викону-

вати законодавчо визначені власні та делеговані державою повноваження;

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності [6];

– максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [6];

– забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та їх підзвітності населенню територіальних громад;

– розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг жителям громади;

– створення достатніх матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування. Україна належить до тих країн, які мають меншу децентралізацію, особливо в частині доходів, ніж розвинені країни Європи;

– вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними адміністративними і соціальними послугами.

Багато країн, що розвиваються, прагнуть покращити якість державного управління за допомогою фінансової децентралізації. Однак переваги від децентралізації значною мірою залежать від того, як функціонують субрегіональні органи влади [8]. Важливо також розуміти, що поняття дієздатності (або краще сказати інституційної спроможності) громад передбачає не лише забезпеченість фінансовими та матеріальними ресурсами, а також має враховувати нематеріальні активи (місцеві навички, згуртованість жителів, взаємна довіра, здатність до співпраці, фаховий рівень менеджерів громади), які повинні забезпечити спроможність громади до стратегічного розвитку [9, с. 4]. Крім цього, важливим компонентом успішних змін є

необхідність змін структури влади в межах громад, підвищення прозорості влади і залучення громадян до політичних та суспільних процесів. Тобто принциповим є те, щоб зробити управління на рівні громади максимально чутливим до потреб більшості населення [10]. Однак існує й інша думка щодо необхідності максимального залучення громадян до управлінської діяльності. На думку А. Левігаса приклад Польщі засвідчує, що можуть бути зроблені значні досягнення в управлінні без особливої активності громадян. Він зазначає, що насамперед необхідно здійснити політичний прорив на національному рівні, а потім формувати відповідальні і професійні інституції на місцевому рівні [11]. Цей досвід може бути корисний для України, оскільки у процесі реформи децентралізації відчувається значний брак політичної волі національних еліт.

Реформа децентралізації і місцевого самоврядування в Україні передбачає формування об'єднаних територіальних громад. Процес формування об'єднаних громад в Україні є досить динамічним: у 2015 році було сформовано і проведено перші вибори у 159 ОТГ, у 2016 – 207, у 2017 – 299, у 2018 – 141, у 2019 – 158. Таким чином у 2020 році функціонує 964 об'єднаних громади, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12]. Головним стратегічним завданням є якнайшвидше завершення процесу об'єднання громад та формування законодавчої бази для їх функціонування.

Проблеми реформування.

Однією з головних проблем сучасної України є старіння населення та стрімке скорочення його чисельності. Причин скорочення населення є декілька. Насамперед, це незадовільна економічна ситуація в країні та низький рівень життя. Унаслідок цього посилюються міграційні потоки у західному напрямку до країн із вищим рівнем розвитку економіки та набагато кращим соціальним середовищем. Це призводить

до трансформації економічної діяльності в Україні у зв'язку зі зменшенням кількості продуктивних сил та кількості споживачів продукції та послуг. Також це призводить до необхідності розширення сфери соціального забезпечення, збільшення державних та муніципальних витрат на підтримання відповідного життєвого рівня населення. Крім цього, потрібно пристосовувати інфраструктуру до потреб жителів похилого віку та формувати відповідний спектр послуг для забезпечення їх життєдіяльності. Факт старіння та зменшення чисельності населення необхідно враховувати при формуванні державної та регіональної економічної та соціальної політики.

Одночасно зі скороченням чисельності населення в Україні відбуваються процеси урбанізації. Міграційні потоки мають орієнтацію на великі міські агломерації, особливо це стосується міграції до міста Києва (у 2018 р. зафіксовано міграційний приріст – 13942 осіб, у січні-жовтні 2019 р. – 13579 осіб [13]). Старіння населення та міграційні процеси повинні враховуватися при проведенні реформи децентралізації: об'єднання громад

і планування їхньої діяльності повинно враховувати тенденції народжуваності, смертності та міграції.

Іншою суттєвою проблемою є нерівномірність розміщення територією України економічного потенціалу і фіскальної бази. Статистичні дані (рис.1) показують, що різниця між «найбагатшим» та «найбіднішим» регіоном за показником валового регіонального продукту становить 24,5 рази [13] (місто Київ – 699,2 млрд грн, Чернівецька область – 28,6 млрд грн). Якщо не враховувати місто Київ (можливості міста набагато більші, зважаючи на статус столиці держави), то різниця екстремальних показників валового регіонального продукту складає 11 разів (Дніпропетровська область – 313,8 млрд грн, Чернівецька область – 28,6 млрд грн). Високий рівень економічного розвитку Києва обумовлений здебільшого високою динамікою розвитку фінансового сектору та посередницьких послуг. Крім цього, військові дії на сході країни зумовили міграцію певної частини бізнесу в середину країни, насамперед, у Київ. Це також стало додатковим чинником високого рівня розвитку економіки столиці.

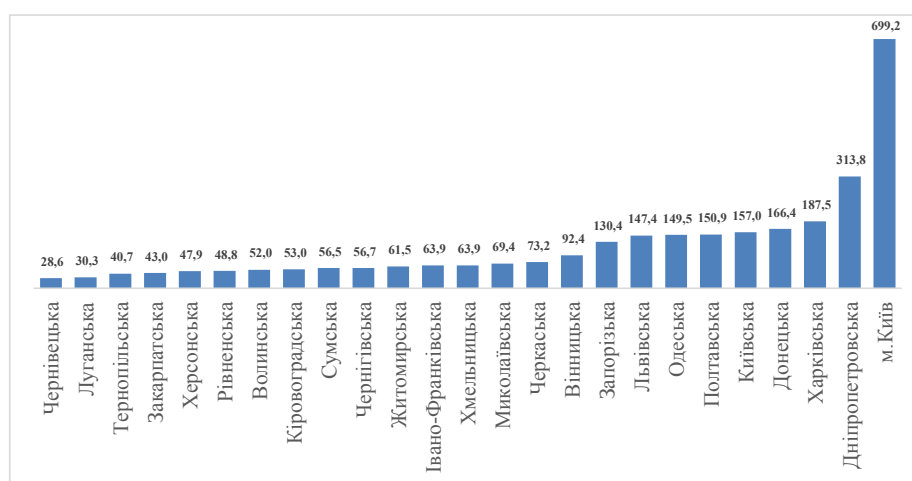


Рис. 1. Валовий регіональний продукт за 2017 рік (млрд грн)  
Джерело: розроблено автором за даними [13]

До причин відмінностей в економічній та фіскальній спроможності територій можна віднести: політико-географічне розташування; історичний та культурний розвиток

території; природні та кліматичні умови; наявність корисних копалин; екологічний стан територій; наявність транспортного сполучення; чисельність населення та його вікова

структура; сформована протягом минулих періодів мережа об'єктів соціальної та економічної інфраструктури, її поточний стан.

Диференціація доходів територіями України екстраполюється на об'єднані територіальні громади. Серед 665-ти об'єд-

наних територіальних громад (які функціонували в 2018 р. і мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом) існують значні відмінності у показниках, які характеризують фінансовий потенціал громади.

Таблиця 1

Окремі показники фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ)

Групи ОТГ за кількістю жителів	Кількість ОТГ у групі	Загальна чисельність населення в групі, тис. осіб	Середнє значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн	Мінімальне значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн	Максимальне значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн
Група 1 (понад 15 тис. осіб)	87	1 866,2	3 577,3	934,7	6 035,2
Група 2 (від 10 до 15 тис. осіб)	103	1 267,3	3 720,2	738,1	21 693,6
Група 3 (від 5 до 10 тис. осіб)	227	1 596,5	3 761,8	633,3	17 577,3
Група 4 (менше 5 тис. осіб)	248	863,3	4 171,5	597,3	25 501,6
Разом	665	5 593,3			

\* доходи загального фонду бюджету ОТГ без трансфертів з державного бюджету  
Джерело: розроблено автором за даними [14, 15, 16]

У групі 1, яка включає в себе об'єднані територіальні громади (ОТГ) з чисельністю населення понад 15 тисяч осіб, різниця між максимальним (6035,2 грн) і мінімальним (934,7 грн) значеннями доходів на душу населення становить 6,5 разів. У 2-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тисяч осіб) різниця між максимальним (21 693,6 грн) і мінімальним (738,1 грн) значеннями доходів на душу населення становить 29,4 рази. У 3-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тисяч осіб) різниця між максимальним (17 577,3 грн) і мінімальним (633,3 грн) значеннями доходів на душу населення становить 27,8 разів. У 4-й групі (ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. осіб) різниця між максимальним (25 501,6 грн) і мінімальним (597,3 грн) значеннями доходів на душу населення становить 42,7 разів. Тобто найвища різниця між

екстремальними значеннями існує у 4 групі, до якої відносяться громади з найменшою чисельністю населення. Водночас найменший розрив між «найбагатшою» та «найбіднішою» громадою у 1-й групі, де населення перевищує 15 тис. осіб. Тобто громади з більшою чисельністю мають набагато меншу диференціацію у доходах.

На підставі викладеного, можна говорити про те, що одним із критеріїв оптимального формування об'єднаних громад є їх чисельність, що перевищує 5 тисяч осіб. Однак з огляду на формування інституційно спроможних громад доцільно здійснювати їх формування з огляду на довгострокову перспективу. У такому випадку, зважаючи на зазначені вище демографічні чинники, слід зазначити про те, що оптимальний рівень чисельності населення в об'єднаній територіальній громаді знаходиться на позначці



7–9 тисяч осіб. У перспективі невеликі громади можуть зіштовхнутися з проблемами функціонування та можливостями якісного надання публічних послуг своїм жителям. Відсутність достатнього людського та трудового потенціалу, а також необхідної площі є стримуючим чинником для розміщення підприємницьких структур. Функціонування малого та середнього бізнесу також є проблематичним з огляду на невелику кількість потенційних споживачів тих товарів і послуг, які продукуються суб'єктами господарювання. З іншого боку, більша концентрація населення здебільшого формується у тих місцях, де в наявності є робочі місця та відповідна інфраструктура. Тому регіони з більшою чисельністю мають більший потенціал для свого існування та розвитку на відміну від населених пунктів із незначною кількістю жителів та невеликою площею.

Одночасно із зазначеним вище слід відзначити, що існують невеликі за чисельністю і територіями громади, які мають досить високі показники доходів. Здебільшого це зумовлено розташуванням на територіях таких громад податкоємних суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з наявністю природних ресурсів, зручному географічному чи логістичному розташуванні громади та інших чинників зумовлених історичним або соціокультурним розвитком відповідної території. Невелика ОТГ зі значною фінансовою базою з однієї сторони є повністю самодостатньою і не потребує трансфертного вирівнювання з державного бюджету, а з іншого боку породжує необхідність надання такого вирівнювання для інших громад, розташованих поруч з такими громадами. Таким чином, одне із завдань децентралізації – зменшення участі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів не досягається. Розвиток ОТГ має відбуватися з урахуванням принципу оптимального розміру та інклюзивного зростання, щоб зменшити необхідність горизонтального вирівнювання доходів місцевих бюджетів. Також невеликі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління суспільними процесами. Незначна кількість жителів, зокрема учнів та дітей, що проживають у таких громадах ставить під сумнів їх перспективність.

Різні фінансові спроможності територій

призводять до надання жителям публічних послуг різної якості. Виконання державою соціальної функції передбачає забезпечення громадян по всій території країни певним уніфікованим рівнем аналогічних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). За умов суттєвих регіональних диспропорцій держава повинна застосовувати механізми горизонтального та вертикального вирівнювання фінансової спроможності територій. Це є одним із елементів забезпечення виконання соціальної функції на регіональному рівні.

Зміни до законодавства.

Важливим для якісного проведення реформи децентралізації є внесення змін до Конституції України та ухвалення інших законодавчих актів, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою та функціонування органів місцевого самоврядування. Нове законодавство повинно визначити новий адміністративно-територіальний устрій, чітко визначити компетенції виконавчої влади та місцевого самоврядування. Сьогодні існує серйозна проблема, що існує дублювання багатьох функцій, які належать до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тобто законодавство передбачає, що одні і ті ж самі функції виконують як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. За таких умов виникає конфліктність та невизначеність повноважень між різними гілками влади. Також необхідно ухвалити закони щодо діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо базової структури органів місцевого самоврядування, врегулювання питань оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, установчих та регулюючих документів ОТГ, документів, що регулюють взаємодію з громадськістю, закон про місцевий референдум та інші. Одночасно з цим необхідно формувати ефективну систему професійної підготовки кадрів. Зважаючи на нові повноваження та сучасні виклики, важливим елементом інституційного становлення місцевого самоврядування є належний рівень підготовки фахівців.

Необхідно врегулювати питання здійснення державного нагляду за законністю рішень і дій органів місцевого самоврядування. Це є важливим питанням, оскільки держава по-

винна забезпечити дотримання законності та прав територіальних громад та громадян. У контексті виконання наглядових і контрольних функцій держава повинна забезпечити належний рівень публічних та інших послуг своїм громадянам, тобто забезпечити виконання соціальної функції як однієї з основних функцій сучасної держави. Для України це вкрай актуально, оскільки лише зараз відбувається процес формування повноцінного місцевого самоврядування європейського зразка. На даний час існує багато проблем щодо інституційного становлення місцевого самоврядування, формування професійних органів управління, формування взаємовідносин органів управління з громадськістю.

#### **Висновки.**

Проведення децентралізації в Україні є важливим чинником розвитку демократичної системи управління. Реформування місцевого самоврядування повинно сформувати новий тип відносин між громадянами, громадою та державою. Новий формат відносин повинен ґрунтуватися на спільному володінні та спільному управлінні справами громади. Максимальне залучення громадян до управління громадою повинно підвищити ефективність управління, посилити відповідальність за ухвалені рішення та результати їх впровадження.

Пріоритетним питанням для реформи є внесення змін до Конституції України. Без вирішення цього питання неможливо повноцінно продовжувати реформу децентралізації і в подальшому забезпечити належне функціонування держави як сукупності владних та громадянських інституцій. Необхідно законодавчо визначити новий адміністративно-територіальний устрій, сформувати новий перелік повноважень органів місцевого самоврядування, визначити повноваження регіонального та субрегіонального рівнів влади.

Проведення фіскальної децентралізації стало одним із головних стимулів для об'єднання громад. Однак недосконалість законодавчої бази та недостатньо ефективне управління процесом децентралізації призвело до створення громад із дуже суттєвою різницею в ресурсах. Тому держава повинна здійснювати додаткові заходи фінансового вирівнювання, щоб забезпечити виконання гарантій громадянам у контексті виконання соціальної функції.

Подальший прогрес і результативність реформи залежить від консолідованої позиції центральної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування нового устрою управління державою. Історичний досвід засвідчив, що Україні притаманна модель державного управління, що ґрунтується на ефективному місцевому самоврядуванні [17].

Необхідно звернути особливу увагу на підвищення інституційної спроможності об'єднаних громад. Серед важливих проблем – недостатність кваліфікованих працівників. Нові повноваження і компетенції потребують відповідних фахових знань, умінь та навичок. Сучасні об'єднані громади повинні забезпечувати своїх громадян необхідним рівнем соціальних та інших послуг і бути конкурентоспроможними на ринку залучення додаткових фінансових ресурсів.

Головною умовою успішного проведення реформи децентралізації в Україні є взаємодія та співпраця політичних еліт, органів влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Важливим аспектом є підтримка реформи з боку європейських інституцій. Це є свідченням того, що Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Bell D. Welcome to the post-industrial society. *Physics today*. 1976. № 29(2). P. 46–49. DOI: <https://doi.org/10.1063/1.3023314>.
2. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2009. № 10(5). P. 619–644.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
4. Wallace E. Oates. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334. DOI: [dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08](https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08).
5. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990. 295 p.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Національний інститут стратегічних досліджень: Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. 61 с. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritorialna-gromada-103fe.pdf>.
8. Hankla C. R. When is fiscal decentralization good for governance? *The Journal of Federalism*. 2008. № 39(4). P. 632–650. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>.
9. Національний інститут стратегічних досліджень: Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Київ : НІСД, 2018. 21 с. URL: [http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid\\_Decentralization-ready-474fa.pdf](http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf).
10. Bardhan P. Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*. 2002. № 16(4). P. 185–205. URL: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>.
11. Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation”. *Public Governance / Zarządzanie Publiczne*. 2018. № 45(3). P. 5–25. DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
13. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
14. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Державна казначейська служба України : [сайт]. 2019. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>.
15. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>.
16. Венцель В. Т., Казюк Я. М., Герасимчук І. Л. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. Децентралізація : [сайт]. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10649>.
17. Ventsel V. Историко-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування української державності. *American Journal of Fundamental, Applied and Experimental Research*. 2018. № 4 (11). С. 84–89.

## REFERENCES

1. Bell, D. (1976). Welcome to the post-industrial society. *Physics today*, 29(2), 46–49. DOI: <https://doi.org/10.1063/1.3023314>.
2. Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644.
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985 r. [European Charter of Local Self-Government from 15.10.1985]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].
4. Oates, Wallace E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61:2, 313–334. DOI: [dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08](https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08).
5. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
6. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. №333-r [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine: Executive Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 01.04.2014 No. 333-r]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
7. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia [National Institute for Strategic Studies: Territorial Community as a Basic Link of the Administrative and Territorial System of Ukraine: Problems and Prospects for Reform]. (2016). Kyiv. Retrieved from <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritorialna-gromada-103fe.pdf> [in Ukrainian].
8. Hankla, C. R. (2008). When is fiscal decentralization good for governance? *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), 632–650. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>.
9. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv [National Institute for Strategic Studies: Decentralization of Power: How to Keep Success in the New Challenge]. (2018). Kyiv. Retrieved from [http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid\\_Decentralization-ready-474fa.pdf](http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf) [in Ukrainian].
10. Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185–205. Retrieved from <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>.
11. Levitas, A. (2018, December 12). Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation”. *Public Governance / Zarządzanie Publiczne*, 45(3), 5–25. DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>.
12. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII [On the voluntary association of territorial communities: the Law of Ukraine from 05.02.2015 No. 157-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
13. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

14. Richnyi zvit pro vykonannya Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2018 rik [Annual report on execution of the State Budget of Ukraine for 2018]. (2019). Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy – State Treasury Service of Ukraine. Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik> [in Ukrainian].
15. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian [State web portal of the budget for citizens]. Retrieved from <https://openbudget.gov.ua/> [in Ukrainian].
16. Ventsel, V. T., Kaziuk, Ya. M., Gerasymchuk, I. L. (2019). *U velykykh hromad bilshe mozhlyvostei: eksperty proanalizovali biudzhety 665 OTH za 2018 rik [Larger communities have more options: experts have analyzed the budgets of 665 AHs for 2018]*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10649> [in Ukrainian].
17. Ventsel, V. (2018). Historical and theoretical principles of social function of the state in the context of formation of Ukrainian statehood. *American Journal of Fundamental, Applied and Experimental Research*, 4 (11), 84–89 [in Ukrainian].

**Венцель Віктор Тарасович**

Кандидат економічних наук, докторант  
Національна академія державного управління  
при Президенті України  
03057, м. Київ, вул. Єжена Поттьє, 20

**Ventsel Viktor**

PhD of Economic Sciences, Doctoral Student  
National Academy for Public Administration under  
the President of Ukraine  
20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: [ventsel@ukr.net](mailto:ventsel@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-1902-6126

Цитування: Венцель В. Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С.18–29.

Citation: Ventsel, V. T. (2020). Reforma detsentralizatsii v Ukraini ta sotsialna funktsiia derzhavy: vyklyky ta perspektyvy [Decentralization reform in Ukraine and the social function of the state: challenges and prospects]. *Public administration aspects*, 8 (1), 18–29.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 13.02.2020