

Ю. О. Журавльова,  
к. н. держ. упр., доцент кафедри загальної економічної теорії  
та економічної політики, Одеський національний економічний університет  
ORCID ID: 0000-0003-4794-7691

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.5.20

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ В УКРАЇНІ

Y. Zhuravlova,  
PhD in Public Administration, Associate Professor, Odessa National Economic University

REFORM OF DECENTRALIZATION AND ITS IMPACT ON PROVISION OF SOCIAL PROTECTION  
IN UKRAINE

---

*У статті досліджено сутність реформи децентралізації в Україні, а також особливості надання суспільних благ в умовах децентралізації. Розглянуто різні погляди вчених відносно тлумачення сутності поняття "децентралізація" та "суспільні блага". Встановлено, що розрізняють декілька форм децентралізації (федерація, децентралізація, деконцентрація), приналежність державного устрою країни до конкретної форми залежить від ступеня самостійності місцевих органів у прийнятті рішень, від того, як визначені законодавством їхні права. Місцеве самоврядування виступає ключовим елементом будь-якої демократичної держави, адже має на меті забезпечувати можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. В роботі місцевого самоврядування ключове значення має функціонування органів, адже саме вони покликані професійно забезпечити дієве управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади. Ключовою функцією держави в сучасній економіці виступає надання нею суспільних благ. Статус суспільних благ залежить від споживача, виконуються на основі конституційних прав та свобод, як безпосередня угода між громадянами стосовно забезпечення їхніх суспільних потреб у певному наборі товарів і послуг. Для підвищення ефективності функціонування бюджетних систем необхідно, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної еквівалентності, згідно з яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати і фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків.*

*The article analyzes the essence of the decentralization reform in Ukraine, as well as the peculiarities of the provision of public goods in conditions of decentralization. Different views of scientists regarding the interpretation of the concept of "decentralization" and "public goods" are considered. It is established that there are several forms of decentralization (federation, decentralization, and deconcentration), the affiliation of the state structure of a country to a particular form depends on the degree of independence of local authorities in the decision-making process, from the fact that their rights are determined by the legislation. local self-government is a key element of any democratic state, since it aims to provide citizens with the opportunity to exercise their right to participate in the management of public affairs. In the work of local self-government, the functioning of the bodies is of key importance, since it is they who are called to professionally provide efficient management of*

*public affairs in the interests of each member of the territorial community. The key function of the state in the modern economy is to provide it with public goods. The status of public goods depends on the consumer, carried out on the basis of constitutional rights and freedoms, as an immediate agreement between citizens to ensure their social needs in a certain set of goods and services. To increase the efficiency of functioning of budget systems, it is necessary that the formation of local budget revenues be based on the principle of fiscal equivalence, according to which consumers of local public goods should bear the corresponding costs themselves and finance their provision at the expense of their taxes paid.*

*As decentralization reform is one of the most successful reforms that has effective implementation in Ukraine, it is intended to strengthen the capacity of the territorial communities and increase the level of socio-economic development of the regions. At the legislative level, it is envisaged to increase the income and powers of the territorial communities that have been united under the current reform.*

*Ключові слова: держава, децентралізація, громада, суспільні блага, управління, бюджет, закон.  
Key words: production, state, decentralization, community, public goods, management, budget, law.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ключовим аспектом реформування системи державного управління виступає децентралізація, перерозподіл повноважень між гілками влади, зміна у відносинах між громадянами та владою. Децентралізація набуває надзвичайної актуальності в кризових умовах розвитку української державності, адже саме цей процес виступає базовою умовою незалежної та результативної діяльності органів місцевої влади. Розвиток громадянського суспільства можливий лише при оптимальному співвідношенні централізації і децентралізації в галузі державного управління. Значна більшість європейських країн пройшли реформу децентралізації, яка сприяла розвитку економіки, соціальних інститутів, а особливо розвитку сільських територій. Для вирішення проблеми оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації в Україні впроваджується адміністративна реформа. Згідно з концепцією реформи, затвердженої урядом 1 квітня 2014 р., в Україні має бути побудована проста і логічна система місцевого самоврядування, котра покликана забезпечити комфортне життя в містах та селах.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та методологічні аспекти питань децентралізації і суспільних благ в Україні досліджували в своїх працях такі науковці: Колишко Р.А., Бусигіна І., Калінкін А.С., Чудик Н.О., Глущенко Ю., Лисяк Л.В., Мочерний С.В., Фішер С., Дорнбуш Р., Шмалензі Р., Самуельсон П.Е. та ін.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проблематика реформування адміністративно-територіального устрою і децентралізації влади залишається надзвичайно актуальним питанням. В умовах демократичного суспільства інтереси громадянина мають переважний пріоритет у порівнянні з абстрактними інтересами держави. Реалізація цілей громадянина, задоволення базових потреб свідчить про те, що надзвичайно важливою одиницею виміру стає територіальна громада. Актуальною проблемою економічної і

управлінської науки стає пояснення спроможності громади (району, міста, об'єднаної територіальної), та її публічних інститутів задовольнити основні потреби суспільства.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Наука державного управління поняття "децентралізація" трактує у двох розуміннях — широкому і вузькому. Мова може йти, по-перше, про процес розподілу влади, передачу частини функцій від центру до периферії, а по-друге, про певну систему взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями. Професор Н. Нижник розглядає поняття децентралізації як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [1, с. 154—155].

Розрізняють декілька форм децентралізації (федерація, децентралізація, деконцентрація), приналежність державного устрою країни до конкретної форми залежить від ступеня самостійності місцевих органів у прийнятті рішень, від того, як визначені законодавством їхні права. І. Бусигіна підкреслює, що хоча принципи державного устрою в країнах Західної Європи різні, тенденція до децентралізації є загальною [2].

Одним із найважливіших напрямів конституційної і адміністративної модернізації суспільного ладу України є децентралізація публічної влади відповідно до європейських правових стандартів. Таке твердження ґрунтується на декількох позиціях. По-перше, посилення локальної демократії, реальних можливостей територіальних громад і сформованих такими громадами органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних способів забезпечення прав і свобод людини, дотримання балансу між соціальними групами, та добробуту соціуму загалом, що знаходить свій прояв як у процесах децентралізації, так і в формі муніципалізації публічно-владних взаємин [3, с. 4].

Зауважимо, що місцеве самоврядування виступає ключовим елементом будь-якої демократичної держа-

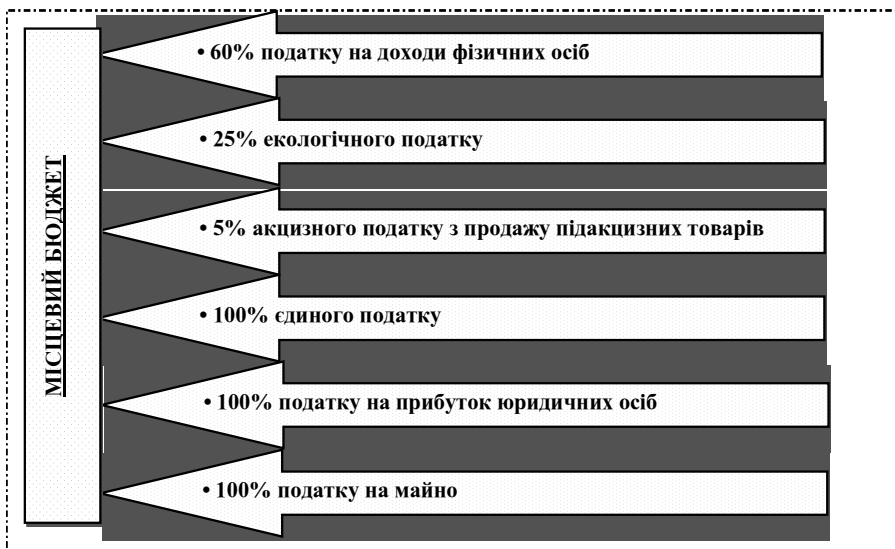


Рис. 1. Частка фінансових ресурсів, яка повинна надходити до місцевого бюджету територіальної громади

Джерело: розроблено автором на основі [5].

ви, адже має на меті забезпечувати можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. В роботі місцевого самоврядування ключове значення має функціонування органів, адже саме вони покликані професійно забезпечити дієве управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

В Україні розвиток місцевого самоврядування будується за прикладом Європи, а саме як укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес покликаний створити таке територіальне, демографічне і матеріально-фінансове підґрунтя, котре зможе утримувати комунальні заклади в належному стані. Також варто наголосити на тому, що цей вид укрупнення чітко регламентований. Так відстань від центру територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту має бути такою, щоб в разі необхідності пожежна служба, швидка допомога або ж поліція прибула на місце виклику не більш, ніж за 30 хвилин.

Головним принципом децентралізації виступає принцип субсидіарності. Згідно з таким принципом, найбільшу кількість повноважень повинні мати ті органи влади, які найближче до людей і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим і найменш затратним. На думку Н.О. Чудика: "держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору" [6, с. 79].

Також, надзвичайно актуальним питанням процесу децентралізації виступає фінансування. В умовах сьогодення велика кількість сільських рад є дотаційними, це свідчить про те, що вони не в змозі самостійно організувати свою діяльність, такі території ще називають депресивними. Для того щоб спонукати до об'єднання територіальні громади, потрібно запровадити програму державної підтримки, розмір якої повинен бути пропорційним до розміру новоствореної громади.

На законодавчому рівні передбачено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. На рисунку 1 наведено частку фінансових ресурсів, яка повинна надходити до місцевого бюджету.

Ключовою функцією держави в сучасній економіці виступає надання нею суспільних благ. Статус суспільних благ залежить від споживача, виконуються на основі конституційних прав та свобод, як безпосередня угода між громадянами стосовно забезпечення їхніх суспільних потреб у певному наборі товарів і послуг.

Держава виступає інститутом політичної організації суспільства, отже зобов'язана сприяти спільній діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин та підвищувати рівень економічного добробуту країни двома шляхами.

По-перше, забезпечувати захист життя людей, їхньої свободи та власності, якщо остання набута ними законним шляхом без вчинення насильства, шахрайства чи крадіжки. По-друге, забезпечувати певні суспільні блага, які мають специфічні властивості, внаслідок чого люди не можуть отримати їх за допомогою обміну на ринку [6, с. 64].

Кожного року приймаючи державний бюджет на певний рік, формуються макропоказники і планується бюджетна політика, в тому числі відносно виробництва та надання суспільних благ.

Пропонуємо більш детально розглянути сутність поняття "суспільні блага" в працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

С.В. Мочерний трактує поняття "суспільні блага", наступним чином: суспільні блага та послуги — сукупність матеріальних та нематеріальних благ, котрі надаються населенню державою у прямій та опосередкованій формах на здебільшого еквівалентній основі (шляхом вилучення податків) [7, с. 398].

Американські вчені С. Фішер, Р. Дорнбуш, Р. Шмаленз стверджували, що "суспільні блага це такі блага, які у випадку споживання навіть однією людиною, залишаються доступним для споживання іншим" [2, с. 388]. Вчені вважають, що класичними прикладами суспільних благ виступають національна оборона та чисте повітря. Радіопрограми і красу національних парків вони також охарактеризовують з позиції суспільних благ.

Проаналізувавши вищенаведені твердження, ми вважаємо, що значення суспільного сектору ґрунтується на тому, що він охоплює ту сферу економіки, в якій виробничий процес направлено не на приватні потреби окремих індивідів, а на всеохоплюючих суспільних інтересах, котрі мають значну соціальну корисність. У державному секторі (public sector), деякі економічні процеси контролюються інститутом держави. Такий суспільний інститут спрямований на становлення економічної рівноваги між попитом та пропозицією, за допомогою інструментів бюджетної і фінансової політики, а також регулювання виробництва суспільних благ.

У ході суспільного виробництва держава постає не комерційною установою, яка має на меті отримання прибутку, а навпаки, її діяльність значно відрізняється від приватного чи будь-якого іншого агента економічної діяльності. Державні установи і організації, котрі приймають участь у виробництві суспільних благ, знаходяться в сфері бюджетного фінансування, їх доходи формуються з податків громадян та доходів від власності держави.

Оскільки реформа децентралізації є однією із найуспішніших реформ, яка має ефективне запровадження на території України, вона покликана зміцнити спроможність територіальних громад і підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів. На законодавчому рівні передбачено підвищення доходів і повноважень територіальних громад, що об'єдналися в умовах діючої реформи.

Фінальна мета децентралізації є створення дієвих територіальних громад в результаті передачі значних повноважень і ресурсів від державних органів влади органам місцевого самоврядування.

Підсумовуючи особливості децентралізації та її впливу на надання суспільних благ варто наголосити на тому, що важливим аспектом у процесі вивчення впливу децентралізації на надання суспільних благ є визначення переліку функцій держави, які потрібно реалізувати централізовано, а які децентралізовано.

П. Самуельсон наголошує на існуванні "зовнішніх" ефектів, котрі є підґрунтям самого поняття суспільних благ, вони заважають застосовувати до їх надання механізм ринкового ціноутворення, а також дає змогу окремим суб'єктам отримувати вигоду у спосіб, який є неможливим при конкурентному ціноутворенні на приватні блага [9].

У результаті "зовнішніх" ефектів суспільне благо, яке пропонується однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Це свідчить про те, що місцеві органи влади громади, чії жителі мають можливість користуватися колективним благом, яке надається іншою громадою, можуть не приділяти необхідної уваги забезпеченню своїх жителів таким благом. Одночасно місцева влада громади, де таке благо надається, не звертає уваги на інтереси жителів іншої громади, які не беруть участі у фінансуванні відповідних видатків. Як наслідок, потерпають жителі обох громад, які не отримують це благо у бажаному обсягу. З огляду на такі негативні наслідки "зовнішніх" ефектів, повноваження місцевих органів влади різних рівнів повинні включати завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідної території. Надання суспільних благ, які мають "зовнішні" ефекти, економічно доцільно "централізувати" до такого рівня, де ці ефекти зникають. В Україні це може стосуватися, зокрема, надання спеціалізованої медичної допомоги; повної середньої освіти у сільських районах; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; місцевої пожежної охорони; послуг з утилізації сміття тощо.

Для підвищення ефективності функціонування бюджетних систем необхідно, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної еквівалентності, згідно з яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати і фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДК

Підсумовуючи вищенаведене доцільно зробити такі висновки: на нашу думку, реформа децентралізації не свідчить про відмову центральних органів влади від відповідальності в суспільно значущих сферах надання публічних послуг. Це повинно забезпечуватися створенням відповідної системи контролю за тим, як місцеві органи влади дотримуються встановлених норм якості надання основних суспільних благ. Ми вважаємо, що при правильному підході до тлумачення сутності та ключових особливостей процесу децентралізації вона матиме позитивний вплив на процес надання суспільних благ, адже громада матиме повноваження пропорційно розподіляти фінансові надходження у відповідності до актуальних потреб. Важливою умовою є те, що реформа децентралізації має реалізовуватись надзвичайно дина-

мічно. Проблематика впливу реформи децентралізації на надання суспільних благ потребує подальших наукових досліджень.

### Література:

1. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р.А. Колишко // Вісник КНУ. Серія "Міжн. відн.". — 2015. — Вип. 27. — С. 198—201.
2. Ірина Бусигіна Сучасне й майбутнє "Європи регіонів" (проблеми європейського регіоналізму) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/23-zmist.htm>
3. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.С. Калінкін; Держ ВНЗ "Ужгород. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. — Ужгород, 2016. — 17 с.
4. Чудик Н.О. Децентралізація влади — шлях до народонадодля // Актуальні проблеми правознавства. — 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>
5. Глуценко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf)
6. Лисяк А.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. / А.В. Лисяк. — К.: ДНУ АФУ, 2009. — 600 с.
7. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х т. Т. 2 / За ред. С.В. Мочерного. — Львів: Світ, 2006. — 568 с.
8. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи; пер. с англ. со 2-го изд. — М.: Дело, 1997. — 864 с.
9. Самуэльсон П.Э. Чистая теория общественных расходов // Вехи экономической мысли. — Т. 4. — С. Петербург: Экономическая школа, 2004. — С. 375—376.

### References:

1. Kolyshko, R.A. (2015), "Decentralization of Public Power: History and Contemporary Development Trends", Visnyk KNU. Seriiia "Mizhn. vidn.", vol. 27, pp. 198—201.
2. Iryna, Busygina "Contemporary and Future "Europe of Regions" (problems of European regionalism)", [Online], available at: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/23-zmist.htm> (Accessed 4 April 2019).
3. Kalinkin, A.S. (2016), "Constitutional reform in the sphere of decentralization of state power: problems of theory and practice", Ph.D. Thesis, Konstytutsijne pravo; munitsypal'ne pravo, Uzhhorods'kyj natsional'nyj universytet, Uzhhorod, Ukraine.
4. Chudyk, N.O. (2016), "Decentralization of power — the path to democracy", Aktual'ni problemy pravoznavstva, [Online], available at: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0> (Accessed 6 April 2019).
5. Hluschenko, Yu. (2015), "Local government in Ukraine: problems of development and financial support", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, [Online], available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015\\_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf) (Accessed 10 April 2019).
6. Lysyak, L.V. (2009), Byudzhetna polityka u sistemі derzhavnogo regul'uvann'ya sotsial'no-ekonomichnogo rozvitku Ukrainy [Budget policy in the system state regulation of social and economic development of Ukraine], DNNU AFU, Kyiv, Ukraine.
7. Mochernyj, S.V. (2006), Ekonomichnyj entsyklopedychnyj slovnyk, [Economic Encyclopedia Dictionary], 2nd ed, Svit, L'viv, Ukraine.
8. Fisher, S. Dornbush, R. and Shmalenzi, R. (1997), Jekonomika, [Economics], 2nd ed, Delo, Moskva, Rossija.
9. Samujel'son, P.Je. (2004), "Pure Theory of Public Expenditures", Vehi jekonomicheskoy mysli, vol. 4, pp. 375—376.

Стаття надійшла до редакції 15.04.2019 р.