

**УДК: 353**

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-145-153>

**Литвин Наталія Михайлівна,**  
старший викладач кафедри публічного  
адміністрування, Міжрегіональна Акаде-  
мія управління персоналом, 03039, м. Київ,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: (073) 008 09  
03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443

**Литвин Наталія Михайловна,**  
старший преподаватель кафедры публич-  
ного администрирования, Межрегиональ-  
ная Академия управления персоналом,  
03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.:  
(073) 008 09 03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443

**Lytvyn Nataliia Mykhailivna,**

Senior Lecturer of the Department of Public  
Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frome-  
tivska, 2, tel.: (073) 008 09 03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443



---

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Розглянуто основні проблеми, що виникають у процесі фінансової децентралізації в Україні. Виявлено неналежне фінансове забезпечення органів місцевої влади. Запропоновано шляхи вирішення проблем та вдосконалення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Розвиток будь-якого суспільства багато в чому визначається системою багаторівневого управління — від центрального до муніципального. Добре налагоджений механізм взаємодії й розподілу повноважень — основа стабільності будь-якої держави.

Демократична держава передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні є народ. Свою владу народ здійснює різними способами, у тому числі за допомогою органів місцевого самоврядування.

На сьогодні тема розвитку місцевого самоврядування одна з найбільш актуальних в Україні.

Політична і правова реформи в Україні привели до зміни правового механізму регулювання організації та здійснення місцевого самоврядування в країні. Посилюється інтерес як науки, так і практики до питань створення оптимальної системи місцевого самоврядування та підвищення ефективнос-

ті діяльності органів місцевого самоврядування. Однією з найважливіших проблем є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Ефективний розвиток системи місцевого самоврядування неможливий без належної підтримки з боку органів державної влади.

Розглядаючи проблему взаємодії держави та місцевого самоврядування, органи державного управління й органи місцевого самоврядування можна трактувати як елементи єдиної системи соціального управління, публічної влади, що забезпечує життєдіяльність суспільства як єдиного цілого.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, місцевий бюджет, реформа місцевого самоврядування, фінансові ресурси, розвиток територій.

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Рассмотрены основные проблемы, которые возникают в процессе финансовой децентрализации в Украине. Выявлено ненадлежащее финансовое обеспечение органов местной власти. Предложены пути решения проблем и совершенствования финансовой автономии органов местного самоуправления.

Развитие любого общества во многом определяется системой многоуровневого управления — от центрального до муниципального. Хорошо отлаженный механизм взаимодействия и распределения полномочий — основа стабильности любого государства.

Демократическое государство предполагает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является народ. Свою власть народ осуществляет различными способами, в том числе с помощью органов местного самоуправления.

На сегодня тема развития местного самоуправления одна из наиболее актуальных в Украине.

Политическая и правовая реформы в Украине привели к изменению правового механизма регулирования организации и осуществления местного самоуправления в стране. Усиливается интерес как науки, так и практики к вопросам создания оптимальной системы местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одной из наиболее важных проблем является финансовое обеспечение органов местного самоуправления. Эффективное развитие системы местного самоуправления невозможно без должной поддержки со стороны органов государственной власти.

Рассматривая проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, органы государственного управления и органы местного самоуправления можно трактовать как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающие жизнедеятельность общества как единого целого.

**Ключевые слова:** финансовая децентрализация, местный бюджет, реформа местного самоуправления, финансовые ресурсы, развитие территорий.

## PROBLEMS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

**Abstract.** The article is devoted to the consideration of the main problems that arise in the process of financial decentralization in Ukraine. Inadequate financial support of local authorities was found. The ways of solving problems and improving financial autonomy of local self-government bodies are offered.

The development of any society is largely determined by the system of multi-level governance, from the central to the municipal. A well-established mechanism of interaction and division of powers is the basis of the stability of any state.

The democratic country guarantees that the people are the bearers of sovereignty and the only source of power in the country. People exercise their power in various ways, including through local self-government bodies.

Now the theme of local self-government development is one of the most urgent in Ukraine.

Political and legal reforms in Ukraine have led to a change in the legal mechanism for regulating the organization and implementation of local self-government in the country. The interest of both science and practice is intensified to the issues of creating an optimal system of local self-government and improving the efficiency of local self-government bodies. One of the most important problems is the financial security of local governments. Effective development of the system of local self-government is impossible without proper support from the state authorities.

If we look broadly at the marked problem of cooperation between the state and local self-government, then it is possible to treat the bodies of state administration and local self-government bodies as elements of a unified system of social management, public power, which provides the vital functions of society as a whole.

**Keywords:** financial decentralization, local budget, local self-government reform, financial resources, development of territory.

---

**Постановка проблеми.** Децентралізація влади є однією з пріоритетних реформ в Україні, що передбачає створення ефективної системи організації, а також управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Сучасний стан системи місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам суспільства. Територіальні громади не мають достатніх ресурсів для створення та підтримки відповідного життєвого середовища. Отже, на відповідних територіях відсутні якісні адміністративні, соціаль-

ні та інші необхідні послуги для повноцінного розвитку людини.

Головне завдання економіки України полягає в підвищенні життєвого рівня населення. Практика свідчить, що на місцевому рівні, можливо, вирішувати соціальні проблеми набагато ефективніше, ніж на рівні держави. Необхідно втілити реформу фінансової децентралізації, яка передбачає передачу й делегування видаткових повноважень, створення фінансової бази органів місцевого самоврядування та розробки системи вирішення завдань на місцевому

рівні. Ось чому в Україні актуальною проблемою, яка вимагає подальшого дослідження, виступає фінансова децентралізація.

**Аналіз досліджень за проблематикою.** Проблематика дослідження фінансової децентралізації відображена в працях вітчизняних і зарубіжних вчених Дж. К. Ван Хорна, А. Ткачука, Л. Новаковського, І. С. Волохової, Д. В. Нехайчука, А. Гальчинського та ін. Однак залишається багато невирішених проблем. Першочергово, це пошук нових джерел наповнення місцевих бюджетів та їх ефективне використання.

**Метою статті** є висвітлення суттєвих проблем, які утворюються в процесі реалізації реформи фінансової децентралізації в Україні, надання рекомендацій та шляхів щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Децентралізація — це передача повноважень, функцій і відповідальності від державних органів влади до місцевих [7]. Мета децентралізації — виявити та організувати задоволення колективних потреб місцевого населення.

Місьцеве самоврядування полягає, насамперед, у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення.

У системі державного управління одним із найважливіших принципів є децентралізація. Зазвичай у розвинених країнах центральна влада виконує загальнодержавні функції, такі як національна оборона, макроекономіка, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення.

Отже, максимально враховувати інтереси громадян повинні органи місцевого самоврядування в таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, комунальне господарство та комунікації, благоустрій та охорона правопорядку.

Демократичний розвиток країни залежить від децентралізації бюджетного процесу та втілення чітких і прозорих взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами. Нині Україна на етапі становлення ринкової економіки, а процеси фінансової децентралізації відіграють важливу роль, необхідно посилювати механізми державної регіональної політики. Саме це зумовить стабільний розвиток, економічне зростання і сприятиме розширенню демократичних процесів.

Фінансова децентралізація повинна створити нову ефективну систему міжбюджетних відносин, яка б дала змогу органам місцевого самоврядування стати фінансово самостійними та більш відповідальними [5].

Задля економічного зростання територіальної громади фінансова децентралізація має передбачати нові інструменти впливу місцевих громад, а також пошук нових джерел надходжень до місцевих бюджетів.

Завдяки реформі місцевого самоврядування підвищиться відповідальність і ефективність влади. Очікується, що формування виконавчої влади органами місцевого самоврядування, а не призначення їх із центру, дасть можливість населенню впливати на чиновників.

В Україні процес децентралізації ускладнюють проблеми правового й інституційного характеру [2]. Серед

них конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, неефективна державна регіональна політика, надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Слід розв'язати проблему із суспільною недовірою та відчуженістю органів місцевого самоврядування від населення. Люди повинні брати участь у вирішенні важливих для громади питань, це можливо завдяки місцевим опитуванням. У такий спосіб підвищиться прозорість прийняття рішень, що значно зменшить корупційну складову роботи влади, а також покращиться ситуація з дотриманням базових прав і свобод громадян.

Необхідно провести реформування податкової та бюджетної системи, тобто розширити фінансову базу місцевого самоврядування з переданими місцевій владі повноваженнями. Це сприятиме початку модернізації транспортної інфраструктури, систем життєзабезпечення, комунікацій, поліпшення роботи соціальних служб. Активізується процес розвитку територій, відбудеться вирівнювання соціально-економічного розвитку областей.

Необхідне розширення повноважень місцевої влади в питаннях податково-бюджетної політики відкриває шлях до розвитку місцевого бізнесу. Влада на місцях отримує можливість стимулювати підприємництво, залучати на ринку фінансові ресурси для інвестування в комунальну економіку, реалізацію важливих для громад проєктів. Розвиток місцевого бізнесу, водночас, за-

безпечить створення нових робочих місць і дасть можливість локальним економікам пристосуватися до кризи та пережити втрату зовнішніх ринків збуту.

Варто забезпечити повноцінне формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, які сприятимуть збільшенню ефективності соціально-економічного розвитку, а саме: удосконалити систему адміністрування майнового податку; розв'язати проблему інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру; завершити формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно; застосовувати диференційний коригувальний коефіцієнт для вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України, що впливають на реальну вартість нерухомого майна.

Є проблема обмежених можливостей органів місцевого самоврядування в розпорядженні власними фінансами через їх блокування в системі Державного казначейства України. Місцеве самоврядування повинно впливати на формування податкових надходжень на своїй території. Це покращить процес фінансової децентралізації. Необхідно скасувати обов'язкове вилучення коштів у місцевих бюджетів у разі перевиконання дохідної частини, тому що втрачається стимул до економічного розвитку території та її фінансової самостійності.

Необхідно підвищити ефективність і прозорість у використанні бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема шля-

хом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій. Найкращим дієвим антикорупційним інструментом є прозорість у використанні коштів платників податків.

Потрібно вирішити проблему з небажання розвинених і фінансово заможних населених пунктів об'єднуватися з бідними. У цьому плані залишаються без відповіді й інші питання, пов'язані з доцільністю такого об'єднання. Багато хто в цьому бачить просто спосіб центральної влади хоч якось уникнути відповідальності за хронічно невіршені проблеми малих населених пунктів.

Слід зробити кадрове оновлення. Серйозною проблемою сьогодні є суттєвий брак якісних кадрів, низька кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування. Це призводить до неготовності кадрів сприймати інновації, розробляти й ухвалювати ефективні управлінські рішення, як наслідок — неефективне використання фінансових ресурсів.

Важливими елементами при об'єднанні громад, які варто брати до уваги, є етнічний склад населення й регіональні особливості. Об'єднання територіальних громад за принципом чисельності може призвести до непередбачуваних наслідків. Адже кількість населення — це змінний показник.

Необхідно враховувати різницю в типах поселення. Варто брати до уваги специфіку малих і монофункціональних міст. Значною мірою ситуацію складно розгойдати через небажання населення загострювати

ситуацію (у Закарпатті — толерантність, пасивність як результат мультикультуралізму й досвіду існування в кількох державах протягом короткого історичного відрізка), збереження деякого ресурсу довіри до влади, надії на поліпшення внаслідок євроінтеграції.

Варто розраховувати доходи місцевого бюджету на кількість населення, це дасть можливість враховувати достатність коштів на одну особу. За допомогою цього методу можна оцінювати можливості території в соціальному розвитку, необхідність субвенцій, розробляти заходи щодо підвищення ефективності потенціалу, який міститься на території громади.

Завдяки фінансовій децентралізації підвищиться автономність місцевої влади в питаннях соціокультурної політики. Відкриється можливість для фінансування з місцевих бюджетів програм розвитку регіональних мов і мов національних меншин, культурних, освітніх та соціальних проектів із регіональною специфікою. Як очікується, це повинно зняти з порядку денного питання соціокультурної дискримінації й розширити гуманітарні права локальних національних груп.

Реформа місцевого самоврядування повинна перетворити місцеві ради у впливових політичних гравців, чия думка буде враховуватися центральною владою при виробленні загальнонаціональної політики.

Ключовий момент у реформі місцевого самоврядування та децентралізації влади — розпорядження фінансами. Дуже важливо дати можливість розвиватися місцевим



городам і підтримати їх ініціативи. Центр повинен мати змогу, минаючи область, надати допомогу тому чи іншому місцевому проекту. Це можливо при установі спеціалізованого централізованого Фонду регіонального розвитку.

Європейський досвід (Польща, Чехія, Данія, Норвегія, Франція) свідчить про успіх саме “низової” децентралізації. Повноваження щодо розпорядження територією і фінансами громадою дасть можливість зміцнити державу, розвинути як вертикальні (центр – регіони), так і горизонтальні зв'язки.

Ефективність децентралізації повинна оцінюватися, насамперед, соціальним ефектом (зниження показника безробіття, покращення екологічного середовища на певній території, збільшення тривалості життя) [9], а також необхідно враховувати структуру економіки території та потенціал. Це визначатиме пріоритети в подальшому її розвитку.

Тільки системне втілення ефективних напрямів і реформ допоможе фінансовій децентралізації стати дієвим інструментом державного управління в бюджетних відносинах, тим самим збільшить ефективність у сфері надання публічних послуг через делегування повноважень, забезпечення автономності та фінансової спроможності.

**Висновки.** Важливою умовою є відродження комунальних економік за сприяння та безпосередньої участі держави.

Децентралізація не повинна означати “втечі” держави від місцевих проблем і спроб дистанціюватися від вирішення локальних завдань.

Участь держави в розробці та реалізації програм розвитку територій, у тому числі у вигляді кредитів та інвестицій, прискорить поживлення економічної активності на місцях, дасть поштовх до створення робочих місць і зростання добробуту.

Однією з умов економічного розвитку є включення населення і приватних інвесторів в інвестиційні проекти органів місцевого самоврядування. Сприяти цьому буде розвиток фінансового ринку муніципальних цінних паперів, формування комунальних банків та кредитних спілок.

Переходу до національного самоврядування сприятиме розвиток інститутів прямої демократії. Значна частина місцевих проблем повинна вирішуватися шляхом проведення місцевих опитувань і плебісцитів. Громади повинні бути наділені правом законодавчої ініціативи.

Необхідна активна політика центру щодо регіонів, кадрове оновлення, боротьба з корупцією, реформи, спрямовані на поліпшення економіки й соціальної ситуації в регіонах, розвиток горизонтальних зв'язків між регіонами (наприклад, інфраструктурні проекти – дороги, транспорт, туризм, оздоровлення тощо).

Важливим також є розширення можливостей громад у сфері гуманітарної політики. Відмова держави від монополії в галузі соціально-культурної та мовної політики створить умови для припинення політичних спекуляцій навколо гуманітарних та мовних проблем.

Отже, фінансова децентралізація відкриває значні можливості й перспективи для забезпечення спро-

можності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін і допов.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 656 с.
3. *Ван Хорн Дж. К.* Управление финансами / Дж. К. Ван Хорн. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 800 с.
4. *Волощук Н. Ю.* Регіональні особливості розвитку сфери малого підприємництва : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / Н. Ю. Волощук. – Чернівці, 2016.
5. *Григорьев В. А.* Становление местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юрид. лит., 2000. – 108 с.
6. Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
7. *Любченко П. М.* Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х.: ФІНН, 2012. – 496 с.
8. *Нехайчук Д. В.* Організаційно-економічні засади формування інвестиційної інфраструктури комплексного розвитку регіонів: монографія / Д. В. Нехайчук. – Херсон: Грінь Д. С., 2014. – 369 с.
9. *Старостенко Н.* Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста // Економіка України. – 2005. – № 9.

## REFERENCES

1. Biudzhetni Kodeks Ukrainy: vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from 08.07.2010, № 2456-VI]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
2. *Batanov O. V.* (2010). Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky [Municipal government in Ukraine: problems of theory and practice]. M. O. Baimuratov (Eds.). Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
3. *Van Horne J. C.* (1996). Upravlenie finansami [Fundamentals of Financial Management]. Moscow: Finansy i statistika [in Russian].
4. *Voloshchuk N. Yu.* (2016). Rehionalni osoblyvosti rozvytku sfery maloho pidpriemnytstva [Regional peculiarities of small business development]. Extended abstract of candidate's thesis. Chernihiv [in Ukrainian].
5. *Grigoryev V. A.* (2000). Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Ukraine [The formation of local government in Ukraine]. Odessa: Yuryd. lit. [in Russian].
6. Ekspertnyi analiz biudzhativ OTG po kozhnii oblasti [Expert analysis of UTC budgets for each region]. (2018). decentralization.gov.ua. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10218> [in Ukrainian].
7. *Liubchenko P. M.* (2012). Munitsypalne pravo Ukrainy [Municipal Law of Ukraine]. Kharkiv: FINN [in Ukrainian].
8. *Nekhaichuk D. V.* (2014). Orhanizatsiino-ekonomichni zasady formuvannia investytsiinoi infrastruktury kompleksnogo rozvytku rehioniv [Organizational and economic bases of formation of investment infrastructure of regions complex development]. Kherson: Hrin D. S. [in Ukrainian].



9. *Starostenko N.* (2005). *Metodychni pidkhody do otsinky finansovoi stiikosti biudzhetu mista* [Methodological approaches to the assessment of financial sustainability of the city budget]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 9, 38–47 [in Ukrainian].