

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 353

**Литвин Наталія Михайлівна**

*Член Всеукраїнської Асамблеї докторів наук з державного управління,  
старший викладач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**Литвин Наталия Михайловна**

*Член Всеукраинской Ассамблеи докторов наук  
по государственному управлению,  
старший преподаватель кафедры публичного администрирования  
Межрегиональная Академия управления персоналом*

**Lytvyn Nataliia**

*Member of the Ukrainian Assembly of Doctors of  
Science in Public Administration,  
Senior Lecturer of the Department of Public Administration  
Interregional Academy of Personnel Management*

**ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ:  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ  
ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В  
УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ  
THE PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN  
UKRAINE: NORMATIVE AND LEGAL ASPECTS**

*Анотація.* На сьогодні питання правового регулювання місцевого самоврядування викликають великий інтерес фахівців різних сфер, як правової науки, так і голів місцевих громад. Отже, першочергового значення набуває якість чинної нормативно-правової бази місцевого

самоврядування, вкрай необхідної для забезпечення повноцінного та автономного функціонування місцевих громад.

Завдяки втіленим реформам за останні роки відбувся значний вплив на систему та зміст місцевого самоврядування загалом, збільшилася кількість нормативних актів, змінився зміст окремих правових категорій, що зумовило зміну теоретико-правових основ місцевого самоврядування.

Проведені в Україні реформи багато в чому змінили існуючі раніше пріоритети будівництва державності. Це стосується основних напрямів формування системи органів державної й місцевої влади, які так чи інакше відчують труднощі перехідного періоду, який супроводжується пошуком оптимальних шляхів демократичного оновлення суспільства.

Отже, вкрай важливе теоретичне дослідження нормативних основ місцевого самоврядування. Важливість дослідження зумовлено крайньою недостатністю законодавчої бази на місцевому рівні та відсутністю законодавчих актів, що створюють організаційно-правові умови для реалізації деяких основних положень, встановлених Конституцією України у сфері місцевого самоврядування. Це стосується практично всіх аспектів місцевого самоврядування, як інституційних (організаційно-правових), так фінансових і економічних.

Втілення конкретних пропозицій та законопроектів щодо удосконалення законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні дозволить визначити місце й роль місцевої влади в системі управління державою і суспільством, правові умови для реалізації конституційних принципів формування й діяльності місцевих громад, а також повноваження та гарантії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, фінансова децентралізація, нормативно-правова база, реформа місцевого самоврядування.*

**Аннотация.** На сегодня вопросы правового регулирования местного самоуправления вызывают большой интерес специалистов различных сфер, как правовой науки, так и глав местных общин. Итак, первостепенное значение приобретает качество действующей нормативно-правовой базы местного самоуправления, крайне необходимой для обеспечения полноценного и автономного функционирования местных общин.

Благодаря воплощенным реформам за последние годы произошло значительное влияние на систему и содержание местного самоуправления в целом, увеличилось количество нормативных актов, изменилось содержание отдельных правовых категорий, что обусловило изменение теоретико-правовых основ местного самоуправления.

Проведенные в Украине реформы во многом изменили существовавшие ранее приоритеты строительства государственности. Это касается основных направлений формирования системы органов государственной и местной власти, которые так или иначе испытывают трудности переходного периода, который сопровождается поиском оптимальных путей демократического обновления общества.

Следовательно, крайне важно теоретическое исследование нормативных основ местного самоуправления. Важность исследования обусловлено крайней недостаточностью законодательной базы на местном уровне и отсутствием законодательных актов, создающих организационно-правовые условия для реализации некоторых основных положений, установленных Конституцией Украины в сфере местного самоуправления. Это касается практически всех аспектов местного самоуправления, институциональных (организационно-правовых), финансовых и экономических.

Воплощение конкретных предложений и законопроектов по совершенствованию законодательных основ местного самоуправления в

*Украине позволит определить место и роль местных властей в системе управления государством и обществом, правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местных общин, а также полномочия и гарантии эффективности деятельности органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, финансовая децентрализация, нормативно-правовая база, реформа местного самоуправления.*

**Summary.** *Issues of legal regulation of local self-government arouse great interest of specialists in various fields, both legal science and heads of local communities. The quality of the existing legal framework of local self-government, which is essential for the full and autonomous functioning of local communities, is of paramount importance.*

*As a result of the implemented reforms, in recent years there has been a significant impact on the system and content of local self-government as a whole, the number of regulations has increased, the content of certain legal categories has changed, which has led to a change in the theoretical and legal foundations of local self-government.*

*The reforms carried out in Ukraine in many ways changed the previously existing priorities of building statehood. This concerns the main directions of the formation of the system of state and local authorities, which in one way or another experience difficulties during the transition period, which is accompanied by the search for optimal ways of democratic renewal of society.*

*It is extremely important theoretical study of the regulatory framework of local government. The importance of the study is due to the extreme inadequacy of the legislative framework at the local level and the lack of legislative acts that create the organizational and legal conditions for the implementation of some key provisions established by the Constitution of Ukraine in the field of local*

*self-government. This applies to almost all aspects of local government, institutional (organizational and legal), financial and economic.*

*The implementation of specific proposals and bills to improve the legislative framework of local self-government in Ukraine will determine the place and role of local authorities in the system of government and society, the legal conditions for the implementation of constitutional principles for the formation and activities of local communities, as well as powers and guarantees of the effectiveness of local governments.*

***Key words:** local government, financial decentralization, regulatory framework, local government reform.*

**Постановка проблеми.** Конституційно-правове забезпечення місцевого самоврядування в якості основ конституційного ладу є важливим елементом у становленні демократичної та правової держави. Тому варто приділити особливу увагу дослідженню нормативно-правової бази територіальних громад в Україні, та визначити низку законопроектів, ухвалення яких дозволить створити ефективну систему здійснення місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням реалізації політики фінансової децентралізації приділено увагу в працях багатьох вітчизняних вчених, таких, як Я. Арабчук [1], Г. Возняк [3], М. Коніна [9], І. Луніна [6], Н. Слободянюк [9] та ін.

Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як Н. Гончарук [7], Р. Гришко [4], С. Серьогін [7], Д. Скупченко [8], Л. Сухарська [10] та ін. Зважаючи на реформування українського законодавства у сфері місцевого самоврядування, постає актуальним аналіз нових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність територіальних громад.

**Формулювання цілей статті.** На сьогодні в Україні практично відсутні наукові розробки, у яких проводиться комплексний аналіз законодавства про місцеве самоврядування, також не має принципів побудови та методів його подальшого вдосконалення. Постійний розвиток нормативно-правової бази та нові проблеми які виникають на шляху місцевих громад, завжди призводять до деякого відставання правової теорії в даній сфері. Як свідчить практика, окремі погляди й концепції, виявляються неспроможними або вимагають удосконалення, а іноді, навіть і докорінного перегляду. Нерідко в теорії конституційного та муніципального права трапляються явні прогалини, усе це в сукупності визначило актуальність теми дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні подальше реформування місцевих громад залежить від ступеня демократизації суспільства, відносин що складаються в ньому, політизації населення, рівня правової культури населення, формування різних громадських об'єднань тощо. Тому виникає необхідність подальшої теоретичної та практичної розробки нормативно-правових основ місцевого самоврядування.

Основними об'єктами діяльності місцевого самоврядування та муніципальної влади є питання місцевого значення, тобто ті питання які впливають із колективних інтересів населення певної територіальної громади. Та на сьогодні в Україні не розроблено остаточного визначення поняття основного об'єкта діяльності місцевої влади.

Місцеве самоврядування передбачає гарантоване державою право територіальних громад приймати рішення щодо місцевих питань самостійно й під свою відповідальність у рамках національного законодавства, це гарантується Конституцією України.

Однак упровадження реформи з децентралізації влади потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об'єднаних

територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень. Це дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Основні принципи місцевого самоврядування визначаються в Європейській хартії місцевого самоврядування, а саме: принцип правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, принцип незалежності і автономії територіальних громад, проголошений у Конституції України, не завжди реалізується. Немає точних механізмів досягнення незалежності та автономії органів місцевого самоврядування, особливо це виявляється в процесі прийняття рішень. Визначення «питання місцевого значення» (ст. 140 Конституції) потребує більш точного посилення, тому що в Конституції України вони конкретно не визначені.

В Україні є деякі законодавчі основи для незалежності місцевих органів влади щодо бюджетної політики - вони можуть приймати рішення про встановлення місцевих податків і зборів, але їхня загальна сума є незначною. Прийнятий Бюджетний кодекс України дозволив регіонам проводити більш незалежну фіскальну політику, проте він не вирішив усіх місцевих фінансових проблем громад, зокрема фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проголошений принцип незалежності місцевих бюджетів на практиці не реалізовано повною мірою, що породжує безліч негативних тенденцій на всіх етапах місцевого бюджетування.

Вкрай важливо надати більше незалежності органам місцевого самоврядування, але вони повинні діяти в рамках закону й нести значну відповідальність за свою діяльність[8]. Під час втілення реформ місцевого самоврядування повинно здійснюватися управління місцевими й деякими національними справами шляхом делегування повноважень. Проте разом

із цим необхідно більш чітко визначити фінансові ресурси, а також обов'язки й механізми контролю.

Україна намагається побудувати демократичне суспільство і йде шляхом зміцнення та розвитку демократії в країні. Для цього необхідно внести деякі законодавчі та організаційні зміни.

Функціонування органів місцевого самоврядування та їхня ефективність залежить не тільки від наявності всього комплексу необхідних норм і законів, а й від розуміння мешканцями своїх прав та можливостей у цьому процесі. Мається на увазі активна участь населення в процесі діяльності та організації місцевого самоврядування, причому не тільки через широку його участь, а саме зацікавленості в результатах.

Незважаючи на наявність законодавчих можливостей для участі громадськості в прийнятті рішень на місцевому рівні, не всі органи місцевого самоврядування використовували їх. На це є кілька причин:

- небажання владних структур і представників влади відкривати свою діяльність для громадськості;
- відсутність законодавчих обов'язків і відповідальності (а не тільки можливості) для органів місцевого самоврядування залучати громадськість до процесу прийняття рішень;
- страх перед державними службовцями, що громадяни своєю участю затримують процес прийняття рішень;
- відсутність необхідних знань і навичок для активної участі в українському громадянському суспільстві;
- відсутність інформації про державну діяльність.

Основними загальними проблемами на шляху участі громадськості в прийнятті рішень в Україні є:

- відсутність відповідного досвіду;
- відсутність методологічної та технологічної підтримки;
- недостатня й неповна підготовленість влади;



- недостатня законодавча підтримка (особливо на центральному рівні уряду).

Зміни до Конституції мають вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу, визначити адміністративно-територіальні одиниці й закріпити низку інших гарантій для розвитку місцевого самоврядування. Саме тому, необхідно ухвалити першочергові законопроекти, а саме:

- Проект Закону №2489 від 30.03.2015 "Про службу в органах місцевого самоврядування", метою є встановлення нових правових та організаційних засад в органах місцевого самоврядування, впровадження ефективного механізму запобігання корупції, підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.

- Проект Закону №2217а від 01.07.2015 "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)", метою якого є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

- Проект Закону №2145а-3 від 08.07.2015 "Про місцевий референдум", основним завданням законопроекту є забезпечення ефективного регулювання правовідносин, які виникають у процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу.

- Проект Закону №4773 від 03.06.2016 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання

територіальних громад)", завдяки якому з'явиться можливість надавати кошти громадам, що приєднуються до спроможних об'єднаних громад, та зникнуть проблеми з фінансуванням новостворених об'єднаних громад у поточному році.

- Проект Закону №6403 від 21.04.2017 "Про регулювання містобудівної діяльності", для створення містобудівної документації об'єднаних громад, адже без його прийняття неможливо залучити інвестиції для розвитку громад.

- Проект Закону №6466 від 18.05.2017 "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, котрий опікуватиме міста обласного значення до формування спроможних громад. Без його прийняття міста обласного значення не прийматимуть участь у створенні громад.

- Проект Закону № 6636 від 22.06.2017 "Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж", який визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів під час проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Даний законопроект допоможе усунути проблему з дублювання повноважень, адже без його втілення так і залишиться проблема із неефективним використанням коштів для оплати дублюючих функцій.

- Проект Закону №7118 від 18.09.2017 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад", метою законопроекту є розширення повноважень місцевої влади в галузі земельних відносин, передача сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень із розпорядження землями державної власності в межах території відповідних територіальних громад.

- Проект Закону №7297-1 від 30.11.2017 "Про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад", прийняття законопроекту сприятиме розвитку громадянського суспільства та участі громадян у процесах прийняття рішень на місцевому рівні, а також забезпечить ефективну співпрацю органів місцевого самоврядування та членів територіальних громад, що сприятиме збільшенню довіри до органів влади з боку громадян.

- Проект Закону №8051 від 22.02.2018 "Про засади адміністративно-територіального устрою України", який має на меті законодавчо визначити основні засади утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Упорядкування та зменшення диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями призведе до консолідації країни в горизонтальному та вертикальному вимірах. Своєчасне визначення моделі районного поділу дозволить врахувати трансформацію мережі районів під час підготовки та проведення строкових місцевих виборів.

Ухвалення вищезгаданих законопроектів дозволить створити струнку систему здійснення місцевого самоврядування та повною мірою реалізовувати громадами питання самоврядованого розвитку.

Зазначені нормативно-правові акти та зміни до них сприяють створенню позитивного балансу місцевого бюджету та формуванню чіткої ієрархічної структурованості місцевих бюджетів. Законодавчі зміни є компонентом фінансової децентралізації, що може як диференціювати так і уніфікувати підходи фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Нові законодавчі механізми надають можливість розширити сферу функціонування місцевих бюджетів у діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [4].

Відображенням змін та реформ децентралізації управління є нові законодавчі акти, що визначають діяльність, зобов'язання та

відповідальність органів місцевого самоврядування. Головною метою законодавчих змін реалізації політики децентралізації управління в Україні є формування територіальних громад. Насамперед зміни в законодавстві сприяють зростанню бюджетів територіальних громад та реалізують функціональні можливості створення диференційованих джерел накопичення фінансових ресурсів.

**Висновки.** Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування багато в чому визначається рівнем розвитку його правової бази. Удосконалення місцевого самоврядування на етапі реального реформування неможливе без детальної розробки законодавчого регулювання всіх аспектів суспільних відносин його діяльності. Повноцінний розвиток законодавства про місцеве самоврядування є також запорукою розвитку демократії в Україні та створення правової держави.

Отже, основні проблеми сучасного стану місцевого самоврядування в Україні перебувають у сфері законодавства. Практично щороку в країні організовуються різні робочі групи з цих питань, які готують різні пропозиції, розробляють концепції та проекти законів, вносять зміни до чинних законів, але остаточне рішення має бути прийнято Верховною Радою України. У деяких випадках вони не враховують попередні пропозиції і зміни попередніх робочих груп. Тому вкрай важливо розробити нову концепцію з урахуванням попередніх і всіх чинних законів.

### **Література**

1. Арабчук Я.І., Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20), 2018.

2. Бюджетний Кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами й доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Возняк Г.В., Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. Проблеми економіки. 2015. № 2.
4. Гришко Р.Ю., Нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 5. С. 115.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув.. НАН України». К., 2016.
7. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 62.
8. Скупченко Д.О., Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2. С. 89.
9. Слободянюк Н.О., Коніна М.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Економіка і суспільство. 2016. Випуск 2. С. 35.
10. Сухарська Л.В., Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 3. С. 134.

## References

1. Arabchuk Ya.I., (2016) Finansova detsentralizatsiia – osnovna skladova spromozhnoi hromady [Financial decentralization – the main component of a capable community]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. 1. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20) [in Ukrainian].
2. 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. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Vozniak H.V., (2015) Perevahy ta ryzyky biudzhetnoi detsentralizatsii: teoretyko-metodolohichni aspekty [The Benefits and Risks of Budget Decentralization: Theoretical and Methodological Aspects]. Problemy ekonomiky. 2 [in Ukrainian].
4. Hryshko R. Iu., (2017) Normatyvno-pravovi aspekty realizatsii polityky detsentralizatsii upravlinnia v Ukraini [Regulatory Aspects of Implementation of the Decentralization Policy in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid. 5, C. 115 [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine]. (2015, February 5). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
6. Lunina I.O. (2016) Rozvytok biudzhetnoi detsentralizatsii v Ukraini: naukova dopovid [Development of budget decentralization in Ukraine: scientific report]. NAN Ukrainy, DU “In.-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy. K. 70 [in Ukrainian].
7. Serohin S.M., (2015) Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini [Theoretical Foundations and Main Directions of Reforming Local

- Self-Government and Decentralization of Power in Ukraine]. *Aspekty publicznego prawa*. 4, C. 62 [in Ukrainian].
8. Skupchenko D.O., (2017) *Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini* [Regulatory and Legal Framework for the Development of Territorial Communities in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2, C. 89 [in Ukrainian].
  9. Slobodianiuk N.O., (2016) *Problemy formuvannia dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhetiv v umovakh finansovoi detsentralizatsii* [Problems of forming the revenue part of local budgets under conditions of financial decentralization]. *Ekonomika i suspilstvo*. 2, C. 35 [in Ukrainian].
  10. Sukharska L.V., (2016) *Pravove rehuliuвання finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii* [Legal Regulation of Financial Provision of Development of Territorial Communities in Ukraine under Fiscal Decentralization]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 3, C. 134 [in Ukrainian].