

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД У ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІЙ СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ

СТОРОЖУК Ірина Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, професор

ORCID ID: 0000-0003-3104-6071

DOI: <https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2025.1.53>

Досліджено механізми фінансової відповідальності місцевих рад у контексті децентралізованої системи управління в Україні. Розглянуто основні форми та підстави притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до фінансової відповідальності. Виокремлено низку проблемних аспектів у реалізації наглядових функцій, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази та управлінських процедур. Обґрунтовано доцільність впровадження ризик-орієнтованого підходу до аудиту місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фінансова відповідальність, бюджетне законодавство, децентралізація, публічні фінанси, контроль, аудит, Рахункова палата, місцеві бюджети, правове регулювання.

Постановка проблеми

У контексті впровадження в Україні масштабної реформи децентралізації, яка передбачає посилення повноважень і фінансової автономії органів місцевого самоврядування, особливого значення набуває проблема ефективного та відповідального управління публічними фінансами на місцевому рівні. Надання громадам бюджетної самостійності повинно супроводжуватися розбудовою системи фінансової відповідальності, яка забезпечить належне використання ресурсів, прозорість рішень і підзвітність посадових осіб.

Однак на практиці зміцнення фінансових повноважень місцевих рад не завжди

супроводжується належною нормативною деталізацією їхньої відповідальності за ухвалені рішення, що призводить до ризиків неефективного, нецільового або політично мотивованого розподілу бюджетних коштів. У багатьох громадах існують серйозні виклики у сфері внутрішнього контролю, зовнішнього аудиту та прозорості фінансового планування, особливо в умовах обмежених ресурсів, низької кваліфікації кадрів та недостатнього громадського моніторингу.

До того ж, сучасні безпекові виклики, спричинені повномасштабною війною, лише посилили необхідність раціонального використання публічних коштів, особливо тих, що спрямовуються на критичні потреби – соціальну підтримку, обороноздатність, відбудову інфраструктури. Відтак, ефективна фінансова відповідальність місцевих рад стає не лише інструментом розвитку, а й елементом державної стійкості. Таким чином, дослідження механізмів фінансової відповідальності місцевих рад в умовах децентралізованого управління є надзвичайно актуальним як у науковому, так і в прикладному вимірі, оскільки воно спрямоване на підвищення ефективності, підзвітності та довіри до публічного сектору.

Отже, одним із ключових викликів у процесі децентралізації влади в Україні є забезпечення реальної фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування, насамперед місцевих рад, як базових суб'єктів прийняття рішень у сфері бюджет-

ного планування, управління публічними фінансами та реалізації місцевої політики.

Попри формальне розширення фінансових повноважень територіальних громад у результаті бюджетної децентралізації, на практиці спостерігається низка системних проблем, які ускладнюють формування ефективного механізму фінансової відповідальності місцевих рад. Зокрема, йдеться про невизначеність у розподілі функцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, обмеженість контролюючих і регуляторних інструментів, відсутність уніфікованих стандартів фінансового менеджменту, а також дефіцит професійної компетентності у сфері управління публічними коштами.

Крім того, нинішня нормативно-правова база, яка регламентує фінансову діяльність місцевих рад (зокрема Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про державний фінансовий контроль»), не містить цілісної моделі відповідальності, що передбачала б як запобіжні, так і санкційні механізми щодо неефективного чи нецільового використання бюджетних ресурсів.

В умовах посилення бюджетної самостійності громад та необхідності забезпечення добросовісного управління публічними фінансами, вивчення, критичний аналіз та вдосконалення механізмів фінансової відповідальності місцевих рад набуває особливої актуальності. Це дозволить підвищити ефективність управління на місцях, забезпечити сталість розвитку територій та зменшити ризики фінансових зловживань у публічному секторі. Реалізація політики децентралізації, яка передбачає передачу значної частини повноважень та ресурсів на місцевий рівень, вимагає ефективного механізму контролю за використанням бюджетних коштів. Відповідальність органів місцевого самоврядування за прийняті фінансові рішення стає ключовим елементом забезпечення прозорості та ефективності управління на місцях. У цьому контексті актуальним є дослідження механізмів фінансової відповідальності місцевих рад у децентралізованій системі управління.

Актуальність теми також підтверджується тенденціями європейської інтеграції, в

межах яких Україна зобов'язана адаптувати публічне управління до принципів good governance, що включає фінансову прозорість, контрольованість та відповідальність на всіх рівнях управління.

Стан дослідження проблеми

Проблематика фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування досліджувалася у працях українських науковців, зокрема Вороніної Л.К., Логвиненка В.І., Веніславського Ф.В., а також праці вчених-фінансистів: Грачової О.Ю., Пацурківського П.С., Ровинського Ю.А., Савченко Л.А., Хімичевої Н.І. та інших дослідників, які аналізували як правові основи відповідальності, так і функціонування механізмів контролю.

Дослідження проблеми фінансової децентралізації знайшли відображення в працях Т. Єфименко, І. Луніної, М. Карлін, В. Коваленко та інших вчених, в працях яких зроблено глибокий аналіз умов впровадження децентралізації в Україні, висвітлені проблеми фінансової децентралізації [8]. Фінансова децентралізація в Україні сприяла посиленню фінансової автономії місцевих рад, що, у свою чергу, підвищило їхню відповідальність за ефективне управління бюджетними ресурсами. Зокрема, дослідження Павла Логвінова аналізує, як фінансова автономія впливає на формування місцевих бюджетів та розподіл ресурсів, підкреслюючи важливість інституційних реформ для підтримки ефективного управління місцевими фінансами [9]. Дослідження, фінансових аспектів децентралізації державного управління, вказує на низку проблем, що виникають у процесі реалізації фінансової відповідальності місцевих рад. Серед них – недостатня кваліфікація персоналу, обмеженість ресурсної бази та відсутність ефективних механізмів контролю за використанням бюджетних коштів.

Вітчизняні науковці приділяють значну увагу дослідженню фінансової відповідальності місцевих рад. Так, професор Лідія Костянтинівна Воронова розглядала фінансову відповідальність як невід'ємну складову правової системи, що забезпечує дотримання фінансової дисципліни та законності

у сфері публічних фінансів. Професор Володимир Іванович Логвиненко акцентував увагу на необхідності вдосконалення механізмів фінансового контролю та підвищення прозорості фінансової діяльності місцевих рад. Професор Федір Володимирович Веніславський підкреслював важливість конституційного закріплення принципів фінансової відповідальності та їх реалізації в практиці місцевого самоврядування. Дослідження цих науковців сприяють глибшому розумінню теоретичних засад фінансової відповідальності місцевих рад та формуванню ефективних механізмів її реалізації в умовах децентралізації управління.

У дослідженні, підготовленому Інститутом регіональних досліджень, акцентується увага на необхідності розробки чітких інституційних механізмів, які б забезпечували фінансову відповідальність місцевих рад. Зокрема, підкреслюється важливість формування системи контролю та нагляду за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування [5].

Аналіз наукових досліджень свідчить про те, що механізми фінансової відповідальності місцевих рад у децентралізованій системі управління потребують подальшого вдосконалення. Зокрема, необхідно розробити ефективні інституційні механізми контролю, підвищити кваліфікацію персоналу органів місцевого самоврядування та забезпечити прозорість у використанні бюджетних коштів.

Мета дослідження

Метою дослідження є аналіз існуючих механізмів фінансової відповідальності місцевих рад, їх ефективності та відповідності сучасним вимогам управління, а також комплексне теоретико-правове обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів фінансової відповідальності місцевих рад в умовах децентралізованої системи управління, з урахуванням сучасних викликів, нормативно-інституційної бази та зарубіжного досвіду.

Завданнями є: визначення правових засад фінансової відповідальності, вивчення практики застосування відповідних механізмів, виявлення проблемних аспектів та

розробка рекомендацій щодо їх удосконалення. Особлива увага приділяється аналізу взаємодії між органами місцевого самоврядування та державними контролюючими органами у сфері фінансової відповідальності.

Об'єктом дослідження є процес реалізації фінансової відповідальності місцевих рад у системі публічного управління. Предметом дослідження виступають нормативно-правові акти, що регулюють фінансову діяльність органів місцевого самоврядування, а також практика їх застосування. Дослідження охоплює аналіз законодавства, судової практики та діяльності контролюючих органів у сфері фінансової відповідальності місцевих рад.

Виклад основного матеріалу

Фінансова відповідальність місцевих рад є важливою складовою публічного управління, що визначає рівень зрілості місцевого самоврядування, прозорість прийняття рішень та ефективність використання публічних фінансів. У контексті децентралізації, яка надала місцевим радам розширені фінансові повноваження, саме відповідальність за їх реалізацію стала одним із ключових критеріїв успішності реформи. Дану проблематику потрібно досліджувати з трьох напрямків – це теоретичні засади фінансової відповідальності місцевих рад, нормативно-правове регулювання фінансової відповідальності місцевих рад та практичні аспекти реалізації механізмів фінансової відповідальності.

У найзагальнішому вигляді фінансова відповідальність місцевої ради може бути визначена як її обов'язок забезпечити цільове, ефективне, прозоре та законне управління бюджетними коштами, що включає планування, розподіл, використання та звітування про результати такого використання [2]. Така відповідальність охоплює не лише фінансово-бухгалтерський вимір, а й управлінсько-політичний – тобто відповідальність за стратегічні бюджетні рішення, їхню обґрунтованість та наслідки для розвитку громади.

За своєю суттю, фінансова відповідальність виступає багаторівневою категорією,

що включає: юридичну відповідальність за порушення норм бюджетного законодавства (наприклад, нецільове використання коштів, бюджетні зловживання); інституційну відповідальність, пов'язану з процедурною якістю рішень і їх відповідністю принципам бюджетного процесу; політичну відповідальність перед виборцями за пріоритети у фінансовій політиці та прийняті бюджетні програми; морально-етичну відповідальність за добросовісність у використанні публічних ресурсів [13].

Згідно з підходом, запропонованим В. Івановим, фінансова відповідальність у публічному управлінні реалізується через інструменти фінансового контролю, звітності, оцінювання ефективності рішень, а також санкцій, що застосовуються у випадку порушень [6].

Особливу значущість ця категорія набуває в умовах бюджетної децентралізації, коли місцеві ради самостійно: формують доходи громади (зокрема через місцеві податки та збори), ухвалюють рішення про витрати, відповідають за управління залишками бюджетних коштів, реалізують великі інфраструктурні проекти. Наразі ж чинне законодавство, попри визнання бюджетної автономії, не містить цілісного інституту фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування – її норми розкидані між Бюджетним кодексом, законом «Про місцеве самоврядування» та підзаконними актами, що створює нормативну розпорошеність і правову невизначеність.

Таким чином, фінансова відповідальність місцевих рад у децентралізованій системі управління є не лише елементом бюджетного контролю, а й інструментом забезпечення ефективного, підзвітного та добросовісного публічного управління. Її зміцнення потребує концептуального осмислення, кодифікації та інституційного закріплення на рівні законодавства.

Фінансова відповідальність у сфері публічного управління є інструментом забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів. Вона передбачає застосування заходів державного примусу до суб'єктів, які порушили фінансове законодавство, з метою відновлення пору-

шеного правопорядку та запобігання подібним порушенням у майбутньому. Зокрема, фінансова відповідальність місцевих рад полягає у їх обов'язку дотримуватися фінансової дисципліни та забезпечувати цільове використання бюджетних ресурсів.

Класифікація механізмів фінансової відповідальності включає різні форми санкцій, які можуть бути застосовані до місцевих рад у разі порушення фінансового законодавства. До таких механізмів належать: штрафи, пені, призупинення або зменшення бюджетного фінансування, а також інші заходи, передбачені чинним законодавством. Ці механізми спрямовані на забезпечення фінансової дисципліни та підвищення відповідальності місцевих рад за прийняті фінансові рішення.

Місцеві ради відіграють роль у фінансовій системі держави, оскільки вони відповідають за формування та виконання місцевих бюджетів, управління комунальним майном, надання публічних послуг та реалізацію соціально-економічних програм на місцевому рівні. Їх фінансова діяльність безпосередньо впливає на добробут громадян та розвиток територіальних громад. Тому забезпечення належного рівня фінансової відповідальності місцевих рад є необхідною умовою для ефективного функціонування системи публічного управління в цілому [7, с.91].

У практичній площині реалізація механізмів фінансової відповідальності місцевих рад в Україні стикається з низкою викликів, зокрема з типовими порушеннями у сфері фінансів. Серед них – нецільове використання бюджетних коштів, порушення процедур закупівель, недотримання фінансової дисципліни та зловживання службовим становищем. Згідно з даними Державної аудиторської служби України, у 2023 році виявлено численні випадки порушень фінансового законодавства органами місцевого самоврядування, що свідчить про системний характер проблеми. Ці порушення не лише підривають фінансову стабільність місцевих бюджетів, але й знижують довіру громадськості до органів влади.

У контексті притягнення посадових осіб місцевих рад до відповідальності за фінан-

сові порушення застосовуються різні форми юридичної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність передбачає накладення стягнень, таких як догана або звільнення з посади, за порушення службових обов'язків. Адміністративна відповідальність, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, може включати штрафи за порушення бюджетного законодавства. Матеріальна відповідальність полягає у відшкодуванні завданих збитків, що виникли внаслідок неправомірних дій посадових осіб. Наприклад, неодноразово було зафіксовано випадки, коли посадові особи місцевих рад були зобов'язані відшкодувати збитки, завдані бюджету, внаслідок неефективного управління фінансовими ресурсами.

Фінансовий контроль відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності управлінських рішень місцевих рад. Його здійснення дозволяє виявляти порушення на ранніх стадіях, запобігати неефективному використанню бюджетних коштів та підвищувати прозорість фінансової діяльності. Згідно з дослідженнями, проведеними Національним агентством з питань запобігання корупції, впровадження системи внутрішнього контролю та аудиту в органах місцевого самоврядування сприяє зниженню рівня фінансових порушень. Таким чином, ефективний фінансовий контроль є необхідною умовою для забезпечення належної фінансової відповідальності місцевих рад та підвищення якості управлінських рішень.

У контексті інтеграції України до Європейського Союзу актуальним є приведення механізмів фінансової відповідальності місцевих рад у відповідність до європейських стандартів публічного фінансового контролю. Це передбачає забезпечення незалежності та спроможності Рахункової палати, розширення її мандату на аудит усіх публічних коштів, а також впровадження прозорих процедур призначення та звільнення керівництва контролюючих органів. Гармонізація з нормами ЄС також вимагає запровадження ризик-орієнтованого підходу до аудиту місцевих фінансів, що дозволить ефективніше розподіляти ресурси та зосереджувати увагу на найбільш вразливих сферах.

Нормативно-правове регулювання фінансової відповідальності місцевих рад в Україні ґрунтується на положеннях Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[11]. Зокрема, стаття 116 Бюджетного кодексу[2] визначає відповідальність за порушення бюджетного законодавства, встановлюючи заходи впливу, які можуть бути застосовані до органів місцевого самоврядування у разі виявлення порушень. Стаття 122 цього ж кодексу[2] передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування за порушення бюджетного планування. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»[11] стаття 16 закріплює організаційно-правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, підкреслюючи відповідальність органів місцевого самоврядування за свою діяльність відповідно до закону [1].

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та фінансовою дисципліною місцевих рад здійснюють кілька державних органів. Рахункова палата України, відповідно до статті 98 Конституції України та статті 7 Закону України «Про Рахункову палату»[12], здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що можуть бути спрямовані на виконання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Державна аудиторська служба України, згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43, реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснюючи аудит та ревізії фінансово-господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Державна казначейська служба України, відповідно до Бюджетного кодексу України, забезпечує казначейське обслуговування місцевих бюджетів, контролюючи відповідність платежів бюджетним асигнуванням та взятим зобов'язанням [2].

Незважаючи на значне розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування внаслідок децентралізації, чинне нормативно-правове регулювання механізмів їх фінансової відповідальності залишається фрагментарним, декларативним і недостатньо дієвим.

Насамперед варто зазначити, що чинне законодавство не містить чіткого визначення поняття «фінансова відповідальність місцевих рад» як цілісного юридичного інституту. Норми Бюджетного кодексу України [2] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] лише побіжно вказують на обов'язки щодо цільового та ефективного використання бюджетних коштів, однак не конкретизують процедур та механізмів притягнення до відповідальності за фінансові порушення.

Крім того, відсутня чітка класифікація видів фінансової відповідальності, зокрема відмежування відповідальності політичної (перед виборцями), адміністративної (перед вищими органами або контролерами) та майнової (у разі завдання шкоди бюджету громади). Це створює правову невизначеність, яка унеможливує практичне застосування санкцій до рад, що ухвалюють неефективні чи ризиковані фінансові рішення.

Ще однією істотною прогалиною є обмежений перелік підстав та суб'єктів для ініціювання перевірок, зокрема з боку Державної аудиторської служби, а також відсутність обов'язкових періодичних аудитів фінансової діяльності місцевих рад, особливо у великих громадах [10].

Окрему увагу слід звернути на проблему колективної безвідповідальності, що виникає у разі прийняття рішень на сесіях місцевих рад без чітко зафіксованої відповідальності окремих депутатів чи посадових осіб. Наразі законодавство не передбачає правових механізмів накладення санкцій за ухвалення свідомо неефективних рішень, наприклад щодо розподілу залишків бюджету чи укладення збиткових кредитних договорів [4].

Крім того, чинна система фінансового контролю фактично є реактивною, а не превентивною. Виявлення порушень відбувається постфактум, часто із запізненням у кілька років, що не дозволяє оперативно усунути наслідки та не створює належного стримувального ефекту [1].

Висновки

Механізми фінансової відповідальності місцевих рад у децентралізованій системі

управління становлять складну й багатоаспектну категорію публічного фінансового права. Їхнє ефективне функціонування залежить від збалансованого нормативно-правового регулювання, інституційної спроможності органів контролю, а також реального дотримання принципів відкритості, підзвітності та доброчесності у сфері управління бюджетними ресурсами. Фрагментарність нормативно-правової бази, що ускладнює єдине застосування принципів фінансової доброчесності та санкційного впливу. Дослідження засвідчило, що попри наявність формалізованої нормативної бази проблема дієвості механізмів відповідальності залишається відкритою.. Відсутність чітко сформульованої системи фінансової відповідальності на законодавчому рівні. Визначення у Бюджетному кодексі та законі «Про місцеве самоврядування» є загальними й не охоплюють практичні механізми. Зокрема там відсутнє чітке закріплення відповідальності депутатів місцевих рад за прийняття неефективних чи ризикованих фінансових рішень.

Аналіз практики виявив наявність типових порушень, до яких належать нецільове використання бюджетних коштів, порушення процедур публічних закупівель, відсутність належного внутрішнього контролю, недостатня ефективність органів державного фінансового контролю у частині попередження, а не лише виявлення порушень так Державна аудиторська служба має обмежені ресурси для регулярного контролю органів місцевого самоврядування. Водночас чинне законодавство не завжди передбачає достатньо ефективні інструменти реагування на такі порушення, що унеможливує своєчасне притягнення посадових осіб до відповідальності. Зокрема, відсутність єдиної процедури реалізації матеріальної відповідальності, а також обмеженість функціональних повноважень окремих контролюючих інституцій, знижує превентивну й відновлювальну функцію фінансової відповідальності.

Таким чином, наявність зазначених прогалин у правовому регулюванні свідчить про необхідність оновлення законодавчої бази, зокрема шляхом прийняття спеціаль-

ного закону або доповнення чинних нормативно-правових актів положеннями щодо:

- процедур оцінки ефективності рішень місцевих рад;
- запровадження відповідальності за ухвалення фінансово необгрунтованих рішень;
- чіткого механізму звітування та прозорості використання коштів;
- незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів.

Література

1. Аналітична записка Рахункової палати України про стан фінансового контролю у територіальних громадах. 2025. URL: <https://gp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=2494>
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51.
3. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні. Монографія. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
4. Гнатюк В.М. Відповідальність місцевих рад у системі публічного управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2021. № 2. С. 48-53.
5. Дяченко С. Децентралізація державного управління та інституційні трансформації системи місцевих фінансів України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2023. №18(2). С. 43-48. URL: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/18-7/14>
6. Іванов В.М. Інститут фінансової відповідальності в системі публічного управління: функціональний підхід. *Державне управління: теорія та практика*. 2022. № 4. С. 27-33.
7. Ігнатенко Р. В. Сутність децентралізації як основного напрямку реформування місцевого самоврядування. *Інформаційні технології та фінансова система: сучасний стан, ефективність, перспективи* : збірник тез

SUMMARY

The mechanisms of financial responsibility of local councils in the context of the decentralized system of governance in Ukraine are studied. The main forms and grounds for holding local government bodies and their officials financially accountable are considered. A number of problematic aspects in the implementation of supervisory functions are identified, and proposals are formulated to improve the regulatory framework and management procedures. The feasibility of implementing a risk-based approach to the audit of local budgets is substantiated.

Keywords: local self-government, financial responsibility, budget legislation, decentralization, public finances, control, audit, Accounting Chamber, local budgets, legal regulation.

Міжнародної науково-практичної конференції для студентів, аспірантів та молодих учених (Київ, 31 січня 2020 р.). Київ: «Нова економіка», 2020. С. 90-92.

8. Коваленко В. В. Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України. *ScienceRise*. 2015. № 2(3). С. 43-46.

9. Логвінов, П. Механізм функціонування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка та суспільство*. 2024. № 63. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-63-7>

10. Павленко О.Ю. Фінансова відповідальність органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації. *Економіка та держава*. 2022. № 10. С. 12-16.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

12. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

13. Якуба В.І. Відповідальність органів місцевого самоврядування у сфері публічних фінансів: теоретико-правовий аспект // *Фінансове право*. – 2021. – № 3. – С. 12–17.