

## ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Бугіль С.Я., Ясько Т.С.

Львівський національний університет імені Івана Франка

В статті розглянуто особливості фінансування та розвитку сільських територій. Досліджено характерні тенденції та варіанти стимулювання розвитку сільської місцевості України для підвищення рівня життя населення сільських територій завдяки використанню європейського досвіду та практики. Сформовано вплив реформування місцевих фінансів на забезпечення покращення соціально-економічного стану регіонів до вимог Європейського Союзу для більш впевненої інтеграції України до європейського простору.

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, сільські території, фінансування, місцеві бюджети, євроінтеграція.

**Постановка проблеми.** Великою проблемою постає низький рівень соціально-економічного розвитку регіонів на шляху постійних політичних та економічних перетворень задля успішної інтеграції до європейського простору. Ефективним шляхом покращення соціально-економічного стану регіонів є реформування місцевих фінансів відповідно до вимог Європейського Союзу для більш впевненої інтеграції України до європейського простору, адже недосконалість систем розрахунку доходної та нерациональність розподілу видаткової частин місцевих бюджетів призводить до соціальних та економічних розривів у процесі розвитку регіональних одиниць, що, в свою чергу, сповільнює рух усєї країни до євроінтеграції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми місцевих фінансів та сталого розвитку місцевого самоврядування нерідко досліджуються у працях українських вчених: Василик О.Д., Кириленко О.П., Мамонова В.В., Опаріна В.М., Павлюк К.В., Федосова В.М., Бородіної О.М., Маліка М.Й., Дем'яненко М.Я., Саблука П.Т., Лупенка Ю.О., Месель-Веселяка В.Я., Гудзь О.Є., Ігнатенка М.М., Гоголь Т.В., Кириченко А.В., Левченка Н.М., Кобути І.В. та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання місцевих бюджетів набуває особливої актуальності на шляху євроінтеграції України. Становлення місцевих бюджетів багато в чому залежить від правильності, повноти та оптимальності застосування положень Бюджетного кодексу. Крім того, місцеві бюджети стали більш стабільними й передбачуваними, оскільки зменшилася кількість не профінансованих повноважень. Економічний та соціальний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від розвитку її територій. Це, своєю чергою, потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування місцевих бюджетів. Підвищення значення місцевих бюджетів у реалізації соціального й економічного регулювання є визначальним чинником подальшого розвитку країни. Актуальність проблеми формування доходів місцевих бюджетів і використання їхніх коштів зростає в умовах фінансово-економічної кризи. Забезпечення місцевого самоврядування стабільними та достатніми фінансовими ресурсами є запорукою становлення дієздатної та ефективної місцевої влади. Причому без фінансової самостійності місцевих бюджетів з її численними

складниками й урахування податкового потенціалу кожної території побудова та розвиток ефективної національної економіки неможливі.

**Мета статті.** Полягає в обґрунтуванні шляхів фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Основною умовою функціонування державності є розвиток місцевих фінансів, а також її важливої складової – місцевих бюджетів. Їх розвиток є дієвим інструментом впливу на темпи соціально-економічного розвитку суспільства як загалом, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Однак протягом багатьох років в Україні існують проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів, серед них – брак коштів органів місцевої влади та нестабільність надходжень. Постійна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел стали проблемою справді загальнодержавної ваги. Як наслідок, на місцях не вирішуються першочергові проблеми громадян, не забезпечується належне фінансування економічного й соціального розвитку відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством освіти, охорони здоров'я, погіршується стан доріг тощо [2].

На сучасному етапі розвитку ринкової економіки України важливим є питання її інтеграції до Європейського союзу, зокрема, і щодо місцевого самоврядування. Питання місцевих фінансів і місцевого оподаткування входять до переліку сфер законодавчої, адміністративної та гуманітарної експертизи Ради Європи щодо перехідних країн Центральної та Східної Європи, відносяться до розділу «Територіальна адміністрація» та мають узгоджуватися з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також розгляд теорії та практики побудови бюджетних систем у країнах із ринковою економікою показує, що наявна фінансова самостійність місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків.

Реформування місцевого самоврядування, що нині здійснюється в Україні, має наметі децентралізацію влади й обґрунтоване розмежування повноважень між рівнями публічного управління з метою підвищення ефективності надання адміністративних та суспільних послуг. Відповідно, одним з важливих напрямів реформи має стати вдосконалення механізму фінансового забезпечення

чення функціонування територіальних громад, що і зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3].

На сьогоднішній день в Україні значно підвищується роль місцевого самоврядування, що тягне за собою подальший розвиток ринкової інфраструктури, децентралізації управління, забезпечення соціальних гарантій населення тощо. Це обумовлено, в першу чергу, перетворенням органів місцевого самоврядування із об'єкта державного управління у самоврядний суб'єкт.

Фінансові проблеми органів місцевого самоврядування на шляху інтеграції до Європейського союзу спричинені низкою зовнішніх та внутрішніх чинників, притаманних фінансовій системі держави в цілому. Фінансові можливості місцевого самоврядування обмежуються, що, у свою чергу, спричиняє гальмування соціального та економічного розвитку сільських територій і демократичних перетворень. Тому, в контексті євроінтеграційних змін, важливе місце відводиться розширенню повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування. Актуальності набувають питання вдосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів і пошук резервів їх збільшення.

Розглядаючи зовнішні чинники, важливо виділити основні: становлення демократичних інститутів; економічна політика держави; розбудова фінансової системи держави.

Щодо внутрішніх, то це: побудова локальних фінансових систем, неефективне застосування методів фінансового менеджменту на місцях, насаперед, стратегічного менеджменту, тощо.

Питання фінансової забезпеченості розвитку сільської території містить у себе, по-перше, характеристику наявності відповідних фінансових ресурсів для його забезпечення, по-друге, визначення спроможності місцевих органів влади виконувати законодавчо визначені та покладені на них обов'язки. Тобто як зазначає Л. Тичковська [4], фінансову забезпеченість можна трактувати як збалансованість між потребами відповідного соціально-просторового утворення та його можливостями. При цьому, поняття фінансового забезпечення сільських територій та їх громад має певні, і доволі вагомні, особливості, які визначаються відповідними цілями розвитку, специфічністю територіального розташування та, що не менш важливо, меншими територіальними об'ємами, на яких проводиться певна фінансова політика, а відповідно і можливостями. Крім того, що, можливо, найважливіше, воно потребує врахування притаманних особливостей розвитку цього соціально-просторового утворення – традицій, звичаїв та певних світоглядних чинників, тобто так званих соціально-психологічних умов проживання сільської громади.

На думку Міщук О.В., фінансове забезпечення означає комплекс заходів по забезпеченню економічного зростання фінансовими ресурсами через методи та форми, способи фінансування. Головним завданням системи фінансового забезпечення буде фінансування інвестиційних та інноваційних процесів з метою формування та реалізації нової моделі економічного зростання [5, с. 9].

Також особливо актуальними є проблеми правового характеру, які гальмують розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Зазначена проблема пов'язана з питанням співвідношення внутрішнього і національного правового регулювання. Адже держава в особі її центральних органів не бажає поступатися сферою повноважень органам нижчого рівня, залишаючи за собою переважну більшість найважливіших повноважень, від яких залежить якість життя мешканців територіальних громад.

Щоб вирішити дану проблему потрібно внести зміни до Бюджетного кодексу України, стосовно: подальшого зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; уточнення та конкретизації видатків, що здійснюються з бюджетів усіх рівнів; посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання; удосконалення порядку надання субвенцій на використання інвестиційних проектів; визначення особливостей застосування програмно-цільового методу та визначення основних засад із запровадження середньострокового планування; підвищення ефективності управління місцевими фінансами, посилення контролю та відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Зважаючи на розвиненість органів місцевого самоврядування в ЄС, однією з найважливіших складових залучення інвестицій в економіку регіонів є поліпшення інфраструктури територій. Тобто території мають бути готовими до приходу інвесторів. З огляду на це важливою є робота місцевих органів виконавчої влади з ширшого залучення зовнішніх ресурсів, у тому числі іноземних інвестицій, кредитних коштів.

Для наближення України до Європейського союзу в галузі місцевого самоврядування необхідно доопрацювати з урахуванням потреби наближення законодавства України до законодавства Європейського союзу у сфері фінансів місцевого самоврядування та Європейської хартії місцевого самоврядування проект закону про місцеві податки і збори.

Завершення реформування міжбюджетних відносин потребує переходу до довгострокової системи фінансового вирівнювання, зорієнтованої на подолання фіскальних дисбалансів в виключно між бідними і багатими територіями шляхом виведення з системи міжбюджетних відносин тих адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні функціонувати на засадах самофінансування.

Головним джерелом для формування стратегічної політики держави щодо розбудови фінансової системи місцевого самоврядування має стати використання світового досвіду. Кожній країні властиві свої специфічні риси, структура виробництва, моделі регулювання економіки і важелі розвитку фінансової системи. Вони реалізуються в різних умовах, приводять до різних наслідків. Це обумовлено логічністю економічної доцільності принципів ефективного розвитку, процесами глобалізації. Але слід зазначити, що оскільки немає абсолютно подібних країн, то до запровадження іноземного досвіду в процесі інтеграції України до Європейського союзу в галузі місцевого самоврядування слід підходити диференційовано, не вдаючись до копіювання співвідношення джерел і форм, а використовувати лише основні засади,

принципи, ключові фактори, адекватні заходи, прийняті для конкретних умов України [6].

Політика інтеграції України до Європейського союзу в галузі місцевих бюджетів на 2009 рік передбачала:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази управління органами місцевого самоврядування;

2. Підвищення ефективності управління місцевими бюджетами шляхом запровадження нормативів соціального забезпечення;

3. Подальше підвищення інвестиційної складової місцевих бюджетів;

4. Запровадження механізму перерахування субвенції з державного бюджету місцевим на виплату допомоги сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової допомоги дітям шляхом застосування щоденних нормативів відрахувань від доходів загального фонду Державного бюджету України, що надійшли на аналітичні рахунки обліку доходів Державного бюджету України на відповідній території;

5. Створення фондів регіонального розвитку тощо.

Щодо Європи, то європейська практика розвитку сільських територій вже давно дістала своє інституційне оформлення. З 1988 р. в Європі діє Європейська робоча група з питань розвитку сільських територій та відновлення села (ARGE). Також для фінансування програм розвитку сільських територій створено Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський сільськогосподарський фонд орієнтації та гарантій (EAGGF), Фонд фінансових інструментів підтримки рибальства (FIFG) [7]. Оскільки законодавчого визначення поняття сільських територій не існує, бюджетом передбачено видатки перш за все на такі складові сільських територій, як соціальна сфера та сільське господарство. Так, для забезпечення розвитку сільських територій Європейським Союзом розроблено програму «Лідер», яка може бути реалізована для українського села. Головним документом програми є Регламент ЄС про розвиток сільської місцевості, що встановлює умови використання коштів, виділених з EAFRD на фінансування заходів програми. Участь у програмі – це можливість об'єднати лідерів сільських громад, представників влади, бізнесу, громадських організацій та простих громадян. Створюючи разом єдиний орган місцевої групи, вони відповідають за створення стратегії, розробку та застосування проєктів, забезпечують ефективність роботи всієї групи, здійснюють контроль використання коштів ЄС та коштів, виділених для впровадження того чи іншого проєкту національним урядом.

Нинішня фінансова політика, що реалізується через фінансову систему країни, не відповідає стандартам економічно розвинених країн ЄС, не забезпечує повноцінну фінансову самостійність органів державної влади різних рівнів. Відсутність ефективної моделі бюджетного устрою країни, системи оцінки фінансового становища та якості управління фінансами перешкоджають ефективному розвитку державної фінансової системи в умовах євроінтеграційного курсу України. Відтак необхідним є вивчення досвіду високорозвинених європейських країн із реформування державної фінансової системи і формування відповідної фінансової політики. Підвищення ролі державних та місцевих фінансів

у країнах ЄС у вирішенні соціально-економічних завдань обумовлено чітким розмежуванням дохідних і видаткових повноважень між рівнями державної та місцевої влади, забезпеченням фінансової самостійності останніх. Відбувалося впровадження механізмів надання фінансової підтримки різним рівням місцевої влади, що ґрунтуються на об'єктивних показниках і індикаторах реальної необхідності в державній підтримці конкретних територій [8, с. 37].

Адаптація і розвиток фінансової політики України в умовах глобалізації та євроінтеграції вимагає проведення інституціональних перетворень. В Україні формується нова парадигма фінансової системи держави, яка передбачає трансформацію не тільки форм регулювання фінансів, але і їх принципово-концептуальних основ – розширення змісту функцій фінансів, переходу від контролю витрат фінансів до контролю результатів, забезпечення прозорості фінансових потоків тощо. Зазначені заходи повинні супроводжуватися твердою інституціоналізацією фінансів держави з урахуванням вимог фінансової глобалізації, впровадженням міжнародних стандартів, активізацією діяльності контрольних органів за формуванням і витратою фінансових ресурсів держави для запобігання фінансовим кризам [9, с. 10]. Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Зволікання з передачею власних повноважень, а також порушення пропорцій: власні доходи – власні видатки, закріплені доходи та міжбюджетні трансферти – делеговані видатки, що постійно спостерігаються в Україні, ведуть до протистояння загальнодержавних та місцевих і регіональних інтересів. За цих умов гальмуються процеси фінансової децентралізації та її складових.

Децентралізація – це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень. Відповідно податкова децентралізація – це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень щодо формування територіальних бюджетів за рахунок надходжень податків, зборів та інших обов'язкових платежів [7, с. 26]. Децентралізація надходжень податків до місцевих бюджетів відбувається за рахунок переведення податків із загальнодержавних до місцевих, що дозволить досягти самостійності управління місцевими грошовими ресурсами на користь регіону. Методами податкової децентралізації є податкова деволуція та податкова деконцентрація. Податкова деволуція передбачає передачу податкових повноважень органам місцевого та регіонального самоврядування. При податковій деконцентрації центральний уряд лише передає частину загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів до територіальних бюджетів у вигляді закріплених та регулюючих доходів [7, с. 29]. Бюджетна та податкова децентралізація передбачає створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов органів місцевого самоврядування.



**Висновки та пропозиції.** Отже, основною проблемою розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є відсутність системного, цілеспрямованого, чітко орієнтованого стратегічного напрямку реформування системи державного правління в Україні. На сьогоднішній день в Україні значно підвищується роль місцевого самоврядування, що тягне за собою подальший розвиток ринкової інфраструктури, децентралізації управління, забезпечення соціальних гарантій населення тощо.

Головним джерелом для формування стратегічної політики держави щодо розбудови фінансової системи місцевого самоврядування має стати використання світового досвіду. Але слід зазначити,

що оскільки немає абсолютно подібних країн, то до запровадження іноземного досвіду в процесі інтеграції України до Європейського союзу в галузі місцевого самоврядування слід підходити диференційовано, не вдаючись до копіювання стівідношення джерел і форм, а використовувати лише основні засади, принципи, ключові фактори, адекватні заходи, прийняті для конкретних умов України [6].

Адаптація і розвиток фінансової політики України в умовах глобалізації та євроінтеграції вимагає проведення інституціональних перетворень. В Україні формується нова парадигма фінансової системи держави, яка передбачає трансформацію не тільки форм регулювання фінансів, але і їх принципово-концептуальних основ.

## Список літератури:

1. Онищенко В.О. Бюджетно-податковий механізм подолання соціально-економічної диференціації регіонів: теоретичний аспект / В.О. Онищенко, М.М. Ставнича // Економіка і регіон. – 2009. – № 3(22). – С. 3-8.
2. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Тичковська Л. Механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку / Л. Тичковська // Схід. – 2010. – № 6(106). – С. 72-75.
5. Міщук О.В. Фінансове забезпечення економічного зростання: теоретичний аспект / О.В. Міщук // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2011. – № 2. – С. 9-12.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://pidruchniki.com/11510409/finansii/perspektivi\\_integratsiyi\\_ukrayini\\_yevropeyskogo\\_soyuzu\\_galuzi\\_mistsevego\\_samovryaduvannya](https://pidruchniki.com/11510409/finansii/perspektivi_integratsiyi_ukrayini_yevropeyskogo_soyuzu_galuzi_mistsevego_samovryaduvannya).
7. Артеменко Н.В. Сучасна концепція реформування місцевих бюджетів: проблеми та перспективи / Н.В. Артеменко // Вісник НТУ «ХПІ». – 2014. – № 34(1077). – С. 25-30.
8. Петрушевська В.В. Трансформація фінансової політики України в умовах глобалізації та євроінтеграції / В.В. Петрушевська // Економічний часопис – XXI. – 2014. – № 1. – С. 34-37.

**Бугель С.Я., Ясько Т.С.**

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

## ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

### Аннотация

В статье рассмотрены особенности финансирования и развития сельских территорий. Исследованы характерные тенденции и варианты стимулирования развития сельской местности Украины для повышения уровня жизни населения сельских территорий благодаря использованию европейского опыта и практики. Сформировано влияние реформирования местных финансов на обеспечение улучшения социально-экономического состояния регионов с требованиями Европейского Союза для более уверенной интеграции Украины в европейское пространство.

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, сельские территории, финансирование, местные бюджеты, евроинтеграция.

**Bugil S.Y., Yasko T.S.**

Lviv National University of Ivan Franko

## FINANCIAL PROVISION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF EURO-INTEGRATION

### Summary

The article deals with the features of financing and development of rural territories. The characteristic tendencies and variants of stimulation of development of Ukrainian countryside for increasing the living standards of rural areas are explored due to the use of European experience and practice. The influence of reforming local finances on ensuring the improvement of the socio-economic status of the regions to the requirements of the European Union for the more confident integration of Ukraine into the European space has been formed.

**Keywords:** financial support, rural areas, financing, local budgets, euro-integration.