

УДК 336.027: 35.071.6

doi: 10.15330/apred.2.15.160-166

Мигович Т.М.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

ДВНЗ “Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника”,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра фінансів,
вул. Шевченка, 57, м. Івано-Франківськ,
76018, Україна,
тел.: (0342)752351,
e-mail: kfin@pnu.edu.ua

Анотація. У статті розкрито сутність поняття “сталий розвиток”, який передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров’я та добробуту з соціальною справедливістю та дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям у майбутньому. Визначено вплив процесу децентралізації на можливість місцевого самоврядування забезпечити якісне надання послуг населенню. Відзначено успіхи децентралізації та прогрес у формуванні спроможних окремих територій. Позитивним моментом децентралізації виділено формування локальної ідентичності громади, яка забезпечує раціональне використання наявних ресурсів і підвищує активність локальних спільнот. Сформульовано ряд проблем, що виникають у процесі впровадження реформи перерозподілу рівнів влади та ресурсного забезпечення, а саме надмірна децентралізація фінансової системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів. Відзначено, що цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Автором відображено роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку країни. Виокремлено складові місцевих фінансів як основи самодостатності територій. Регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які упродовж часу свого використання демонструють різний ступінь й результативність. З’ясовано актуальність використання грантів як джерела забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування. Виокремлено кілька грантових програм ЄС, які фінансують проекти регіонального розвитку, зокрема, в галузі транспорту, для надання допомоги соціальним та економічним перетворенням, розвитку освіти та інновацій.

Ключові слова: сталий розвиток, місцеве самоврядування, децентралізація, місцеві фінанси, гранти регіонального розвитку.

Myhovich T.M.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ENSURING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE COUNTRY

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,
Ministry of Education and Science of Ukraine,
Department of Finance,
Shevchenka str., 57, Ivano-Frankivsk,
76018, Ukraine,
tel.: (0342)752351,
e-mail: kfin@pnu.edu.ua

Abstract. The article describes the essence of the concept the “sustainable development”, which aims to integrate the goals of high quality life, health and well-being with social justice and to meet the needs of the present generation, without sacrificing future opportunities. The influence of the decentralization process on the ability of local self-government to provide quality services to the population has been determined. The successes of decentralization and progress in the formation of capable individual territories were noted. The positive moment of decentralization is the formation of local identity by the community, which ensures the rational use of available resources and increases the activity of local communities. A number of problems have been formulated that arise in the process of implementing the redistribution reform between the government levels and resources, namely the excessive financial system decentralization complicates the implementation by the state of such a function as the stabilization and redistribution of income. It was noted that a holistic vision of the expected changes from the decentralization reform was laid down in the Concept of the reforming local self-government and territorial organization government in Ukraine. The author reflects the role of local self-government in ensuring the sustainable development in the country. The components of local finance have been identified as the basis for territorial self-sufficiency. Regulating the regional development in Ukraine is accomplished through a series of tools that show varying degrees and effectiveness over time. The relevance of the using grants as a source for ensuring the effective functioning of local self-government has been clarified. Several EU grant programs have been identified to fund regional development projects, in particular in the field of transport, to assist social and economic transformation, education and innovation.

Keywords: sustainable development, local self-government, decentralization, local finance, grants in regional development.

Вступ. В сучасному вимірі соціально-економічного зростання України залежить від успішного реформування системи організації влади, основним завданням якого є формування ефективних механізмів розвитку територіальних громад та повноцінне залучення населення окремих адміністративно-територіальних утворень до процесів розробки та прийняття управлінських рішень. Це передбачає проведення децентралізації у всіх сферах, зокрема у фінансовій щодо нарощення фінансової бази територіальних громад України і, як наслідок, підвищення їх самодостатності.

Дослідження проблем реформування місцевого самоврядування висвітлені у працях таких вчених [1-4], як Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. Примостка О.О. та ін. Значний внесок в обґрунтування необхідності удосконалення планування місцевих бюджетів зробили багато українських науковців [5-9], серед яких . С. Кравців , О. П. Кириленко, О.В. Врублевський та ін.

Відаючи належне проведеним науковим дослідженням, варто відзначити, що питання пошуку та використання ефективних шляхів залучення грошових коштів органами місцевого самоврядування залишаються відкритими.

Постановка завдання. Метою дослідження є вивчення теоретичних основ та прикладних проблем забезпеченні сталого розвитку країни шляхом зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування; характеристика окремих елементів місцевих фінансів. Для досягнення поставленої мети застосовувалися методи логічного узагальнення та синтезу; системного аналізу та абстрактно-логічний метод. Теоретико-методологічною основою дослідження є положення науковців про поняття і сутність місцевих фінансів та їх роль у соціально-економічному розвитку територій, що визначило логіку побудови дослідження.

Результати. З огляду на необхідність зміцнення державності і згуртованості країни реформування усіх напрямків народного господарства повинно бути спрямоване на покращення якості життя, територіальній консолідації, формуванню відчуття громад свого долучення до процесів державотворення, формуванню локальної ідентичності територіальних громад та забезпечення сталості розвитку.

Сталий розвиток, за формулюванням ООН, – це розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь. Ідею сталого розвитку було покладено в основу світової програми дій «Порядок денний на XXI століття», прийнятої 179 країнами світу [1, с. 127].

За міжнародним стандартом 180 26000:2010, сталий розвиток – це такий, що задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту з соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі є взаємозалежними та такими, що взаємно підтримуються [2].

Європейський Союз виступає світовим лідером з упровадження принципу сталого розвитку. Стратегія виваженого, сталого та всеосяжного зростання “Європа-2020” реалізується в ЄС з 2010 р. Відповідно до цієї Стратегії як основні чинники зміцнення економіки встановлено: виважене зростання: розвиток економіки, заснованої на знаннях та інноваціях; стале зростання: створення економіки, заснованої на доцільному використанні ресурсів, екології та конкуренції; усеосяжне зростання: сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної згоди [3].

У контексті поглиблення стратегічного партнерства України з Європейським Союзом на засадах сталого розвитку державна влада має забезпечити проведення системних змін в управлінні як на загальнодержавному, так і на рівні територіальних громад. Тому на сучасному етапі розвитку України особливого значення набуває реформа децентралізації.

Децентралізація влади як складова державної політики створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг.

Цінність реформи децентралізації проявляється ще й у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів та загальне розбалансування ресурсної бази, “пробуксовування” реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та заслабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціально-економічне становище громад. Децентралізація формує нової якості зв'язки між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координату та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою [4, с. 31].

Створення об'єднаних територіальних громад, перегляд значення самої громади, як основи зростання економіки з однієї сторони та носія первинних цінностей та потреб призводить до формування нового типу локальної ідентичності громади та її мешканців. Це забезпечує як формування, так і раціональне використання ресурсів, зокрема і фінансових, оскільки відчуття довіри та єдності, солідарності та поваги між членами громади із врахуванням колективного та індивідуального підвищує активність локальних спільнот, забезпечує їх сталий поступ, і, як результат, сприяє розвитку всієї держави.

Реалізація ідеї децентралізації, розширення повноважень територіальних громад та удосконалення процесу бюджетного планування на місцях схвалена Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [5].

Відповідно до даного нормативно-правового акту адміністративно-територіальний поділ передбачає наявність базового, районного та регіонального рівнів. Тому фактично змінюється і підхід у плануванні видатків задля фінансування послуг, які надаються на території того чи іншого утворення.

Зокрема, компетенцією базового рівня, а точніше громади, є досить широкий перелік послуг, наприклад, місцевий економічний розвиток, пасажирські перевезення на території громади, муніципальна міліція, питання забудови, благоустрою та планування розвитку території, культура і фізична культура, розвиток і утримання місцевої інфраструктури, соціальний захист, швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, середня, дошкільна і позашкільна освіта, житлово-комунальні послуги.

Основними завданнями району є утримання об'єктів загальної власності територіальних громад району, виховання і навчання дітей в школах-інтернатах загального профілю, транспортна інфраструктура районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги.

У відповідальності регіону залишається планування регіонального розвитку, транспортна інфраструктура регіонального значення, спеціалізовані середня освіта та охорона здоров'я, розвиток культури, спорту і туризму, утримання об'єктів власності територіальних громад регіону.

З вищенаведеного стає зрозуміло, що найбільше функцій виконуватимуть громади. Проте фінансування такої кількості послуг потребує не тільки великих обсягів бюджетних коштів, але й удосконалення наявного підходу до розуміння сутності та управління місцевими фінансами.

Попри очевидні переваги децентралізації, існують чималі ризики. Одним серед них є домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними. За оцінками експертів, надмірна децентралізація фінансової системи ускладнює реалізацію державою такої функції як стабілізація та перерозподіл доходів. За умов фінансово-економічної нестабільності (кризи) цілі державної і місцевої влади в питаннях реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети, а це означає, що політика вирівнювання бюджетної забезпеченості буде неефективною. Співвідношення локальних (місцевих) ефектів від надання суспільних послуг та ефективності їх створення – інший потенційний “камінь спотикання” при реалізації децентралізації. Йдеться про ризики, обумовлені “ефектом масштабу”: скорочення витрат на одиницю наданої послуги при збільшенні обсягів наданих послуг (вартість послуги зменшується при збільшенні охочих її отримати). Цей аргумент експерти часто використовують при обґрунтуванні доцільності об'єднання адміністративно-територіальних одиниць. Аналізуючи ризики бюджетної децентралізації в цьому руслі, необхідно чітко розуміти: яким має бути мінімальний розмір адміністративно-територіальної одиниці щоб співвідношення ціна/якість суспільної послуги було оптимальним, а соціально-економічний ефект – максимальним.

Усвідомлюючи переваги та суперечності бюджетної децентралізації, все ж таки варто сказати, що ці зміни є важливими та безальтернативними. Одночасно підкреслимо, що впродовж останніх 20 років більшість європейських країн провели реформу фінансових відносин і при цьому так чи інакше стикалися з проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, щоправда кожна розв'язувала її по-різному: одні проводили реформи адміністративно-територіального

устрою, інші вдосконалювали окремі її елементи. Позаяк більшість європейських країн мали на меті децентралізацію громад, але для цього не мали належної матеріально-фінансової бази, то такі реформи розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та створення різних регіональних форм управління. Як наслідок, кожна країна обрала свій тип місцевих фінансів, в основі якого були закладені принципи чи то бюджетного федералізму чи то бюджетного унітаризму зі своїми підходами до розподілу повноважень між центральною і місцевою владою у сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин [6, с. 218].

До складу місцевих фінансових інститутів відносять бюджети, позабюджетні, валютні та цільові фонди органів місцевого самоврядування, комунальну форму власності, комунальний кредит, комунальні платежі, фінанси комунальних підприємств та інші джерела фінансування громадських послуг та потреб.

Інститут місцевих бюджетів являє собою регламентовану нормами права форму утворення та використання грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення функцій і завдань органів місцевого самоврядування. Його економічна природа проявляється в призначенні місцевих бюджетів: розподілі суспільного продукту між різними сферами діяльності та соціальними групами населення; міжтериторіальному перерозподілі ВВП і здійсненні фінансового вирівнювання; формуванні доходів, які є фінансовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування; їх розподілі між галузями економіки та соціальною сферою; контролі за рухом грошових коштів.

Економічна передумова існування інституту місцевих позик полягає у встановленні особливого процесу перерозподілу доходів всередині суспільства. На відміну від місцевого оподаткування, правовідносини, що виникають при місцевих запозиченнях, є кредитними, тому формуються з позикових засобів на умовах поворотності, терміновості та платності. Результатом розвитку цього інституту є посилення ролі органів місцевого самоврядування, але не як безпосередніх учасників кредитних відносин, а як гарантів реалізації економічних програм на місцях. Через довгостроковий період обігу й інвестиційну природу місцевих запозичень їх слід відносити до інструментів ринку капіталів.

Специфічним інститутом у системі муніципальних фінансів є цільові фонди органів місцевого самоврядування. Їх кошти мають чітко визначене спрямування та витрачаються на забезпечення потреб соціально-економічного розвитку територій. Надання органам місцевого самоврядування компетенції щодо їх створення зумовлене прагматичною ідеєю розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Таке функціонування інституту цільових фондів стало чи не єдиним можливим засобом переведення мезаекономічної політики на здорову основу. Водночас складний механізм формування та використання коштів фондів створює додаткові перешкоди для здійснення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Інститут комунальної власності являє собою самостійну форму публічної власності, відокремленої від держави. Основне правило його формування полягає в тому, що даний інститут повинен бути обмежений тільки тими об'єктами, які дадуть змогу забезпечити добробут на муніципальному рівні. З одного боку, передумовою до цього є збільшення кількості об'єктів комунальної форми власності за рахунок підприємств, які необхідні для функціонування регіону й мають важливе значення для забезпечення побутових потреб населення, а з іншого – поліпшення органами місцевого самоврядування принципів організації та роботи з управління комунальними об'єктами соціальної інфраструктури [7, с. 21].

В багатьох країнах одним із завдань органів місцевого самоврядування є організація пошуку позабюджетних джерел фінансування та налагодження співпраці з різноманітними фондами та грантовими програмами. Враховуючи обмеженість

бюджетних коштів навіть найспроможніших громад в Україні, одним із напрямків діяльності органів місцевого самоврядування та окремих посадових осіб, у тому числі й старост, мала б стати робота, спрямована на пошук позабюджетних джерел фінансування та залучення для вирішення питань місцевого значення необхідних коштів [8].

В контексті євроінтеграції для України важливе значення мають гранти ЄС як інструментами реалізації регіональної політики. Найбільш поширеним механізмом реалізації регіональної політики ЄС є інвестиційний грант як прямий фінансовий внесок ЄС на підтримку проектів або організацій, які представляють інтереси ЄС або роблять свій внесок у реалізацію програми або політики ЄС. Зацікавлені сторони можуть подавати пропозиції згідно із оголошеними конкурсами. Грантові програми ЄС фінансують проекти у таких сферах: сільське господарство, громадянство, співпраця і розвиток, культура, медіа, економіка – фінанси, освіта, тренінг, зайнятість, енергетика, розширення, навколишнє середовище, охорона здоров'я, виробництво, інформація, інновації, правосуддя, безпека, локальний розвиток, нові технології, публічний менеджмент, дослідження, послуги, телекомунікації, планування міст, туризм, торгівля, транспорт, молодь та ін.

Серед найбільших грантів ЄС доречно зазначити програми TRACESA (Транспортний коридор Європа-Кавказ-Азія) – програма міжнародного співробітництва в галузі транспорту між ЄС і країнами – партнерами Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії; TEMPUS (Транс'європейська схема партнерства і мобільності для університетських навчань) – програма ЄС, розроблена для надання допомоги соціальним та економічним перетворенням у партнерських країнах, яка сприяє розвитку системи вищої освіти завдяки максимально збалансованому співробітництву з країнами ЄС, міжлюдським контактам, міжнародній і регіональній співпраці, створенню мережі особистих і професійних контактів між академічними спільнотами ЄС і партнерських країн; Erasmus + (Еразмус+) – освітня програма ЄС, спрямована на активізацію міжнародного співробітництва та підвищення мобільності серед студентів, викладачів, науковців європейських університетів та вищих навчальних закладів третіх країнах на всіх континентах. Намагаючись перетворити ЄС на світового лідера в освіті, а європейські університети – на осередки знань і центри інновацій, програма “Еразмус+” також ставить за мету сприяння взаєморозумінню між людьми, активізацію міжкультурного діалогу – програма сприяння кращому розумінню і взаємному збагаченню між ЄС і третіми країнами, щоб у середньостроковій перспективі зміцнити політичні, культурні, освітні та економічні зв'язки. HORIZON 2020 (Горизонт 2020) – рамкова програма Європейського Союзу з фінансової підтримки інноваційного розвитку, що є ініціативою ЄС, що виділяє кошти на конкурсній основі на підтримку розвитку і впровадження інновацій, у тому числі у підприємстві і промисловості.

Висновки. Загалом місцеве самоврядування є основою для забезпечення сталого розвитку як окремих територій, так і держави загалом. З початком реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади органи місцевого самоврядування отримали більшу кількість повноважень та ресурсів, проте з'явилося і ряд додаткових зобов'язань, що спонукають підвищити активність як влади, так і населення задля створення комфортного та безпечного середовища проживання, надання рівного доступу до якісних послуг. Інструментом в забезпечення сталого і цілісного розвитку територій є місцеві фінанси. Окремі їх складові, зокрема місцеві бюджети, історично відіграють значну роль у фінансуванні потреб громади, проте реформи децентралізації дали можливість шукати нові джерела фінансових ресурсів.

Подальші наукові розробки будуть спрямовані на дослідження грантів як джерела фінансування сталого розвитку громад.

1. Програма дій “Порядок денний на 21 століття” / переклад з англ.: ВГО “Україна. Порядок денний на 21 століття”. Київ: Інтелсфера, 2000. 360 с.
2. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. URL: <http://isotc.iso.org> (дата звернення: 03.10. 2019).
3. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth «Europe 2020» URL: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research/european-commission-europe-2020-2010.pdf> (дата звернення: 03.10. 2019).
4. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Жаліло Я.А. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ: 2019. 115 с.
5. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80?nreg=333-2014-%f0&find=1&text> (дата звернення: 03.10. 2019).
6. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
7. О. П. Кириленко та ін. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.
8. Врублевський О. Як залучити гранти для розвитку громад: поради старостамж. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10564> (дата звернення: 03.10. 2019).
9. Примостка О.О. Фінансові механізми в реалізації регіональної політики ЄС. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. №1. С.4-7.

References

1. *The Agenda for the 2nd Century Agenda*, Intelsfera, 2000.
2. “ISO 26000: 2010 Guidance on social responsibility.” ISO, isotc.iso.org. Accessed 03 Oct.2019.
3. “Europe 2020. European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.” European Commission, ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research/european-commission-europe-2020-2010.pdf. Accessed 03 Oct.2019.
4. Zhalilo, Ya. , et al. *Decentralization of power: agenda for the medium term. Analytical report. National Institute for Strategic Studies*, 2019.
5. “On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine. Order of Cabinet of Ministers of Ukraine on 01.04.2014 № 333-p. ” Verkhovna Rada of Ukraine, zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80?nreg=333-2014-%f0&find=1&text. Accessed 03 Oct.2019.
6. *Administrative-territorial structure of Ukraine: methodological foundations and practice of reforming: monograph*, ed. V.S. Kravtsiv, Institute of Regional Studies of NAS of Ukraine, 2016.
7. Kirilenko, Olga , et al. *Municipal Finance*, Aston, 2015.
8. Vrublevskiy, O. “How to Attract Grants for Community Development.” *Decentralization*, decentralization.gov.ua/news/10564. Accessed 03 Oct.2019.
9. Primostka, O. “Financial mechanisms in the implementation of EU regional policy.” *Bulletin of the International Humanities University*, no.1, 2016, pp. 4-7.

УДК 330.322

doi: 10.15330/apred.2.15.166-180

Кульчицька Н.Є.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОЦЕС РОЗБУДОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Чортківський навчально-науковий інститут
підприємництва і бізнесу