УДК 336.02:322.1:338.2

Щур Р. І.
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Досліджено теоретичні основи формування системи управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Здійснено аналіз практики та специфіки діяльності місцевих фінансових органів об'єднаних територіальних громад. Окреслено подальші напрями вдосконалення та розвитку системи управління фінансами територіальних громад в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.
Ключові слова: об'єднана територіальна громада, управління фінансами, місцеві фінансові органи, фінансові відділи, централізовані бухгалтерії.

Постановка проблеми. В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні великого значення набуває проблематика формування ефективної системи управління фінансами територіальних громад. Особливо актуалізується вона в контексті децентралізації влади, об'єднання територіальних громад із метою оптимізації їх фінансового забезпечення та створення належного підґрунтя для поліпшення умов життя кожного громадянина.

Крім того, прийняття найважливіших управлінських рішень і побудова фінансового механізму на рівні територіальних громад та регіонів не можуть базуватися на простому підрахунку обсягу фінансових ресурсів і не дадуть очікуваних результатів у перспективі. Теоретичні та практичні питання особливостей формування системи управління фінансами територіальних громад у сучасних умовах децентралізації влади в Україні набувають особливої актуальності та потребують окремих наукових підходів до дослідження для пошуку оптимальної та ефективної моделі управління [1, с. 162].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління фінансами досліджувалося відомими науковцями досить тривалий час. До них можна віднести наукові праці Т.Г. Бондарук, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, В.М. Мельника, І.Г. Ткачук, І.Я. Чугунова та ін. У цих працях було висвітлено низку аспектів, що розкривають специфічність управлінських відносин у сфері фінансів, у тому числі на місцевому рівні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Виникнення в Україні нового суб'єкта – об'єднаних територіальних громад зумовлює необхідність ґрунтовного дослідження щодо специфіки управління фінансами цих громад.

Мета статті полягає у поглибленні відповідних наукових розвідок для з'ясування особливостей управління фінансами об'єднаних територіальних громад та, за необхідності, розроблення нових чи пристосування наявних методичних підходів фінансового менеджменту для використання у практиці функціонування цих інституційних утворень.

Виклад основного матеріалу дослідження. У цілому управління є складним комплексним процесом, який включає пошук найбільш ефективних та прийняття найбільш доцільних рішень, а також їх практичне впровадження. Воно також може розглядатися як діяльність, у процесі якої керуючий суб'єкт, використовуючи певну сукупність спеціальних прийомів і методів, впливає на керований об'єкт для досягнення визначеного результату. Вітчизняна Економічна енциклопедія визначає управління як «вплив на процес, об'єкт чи систему для збереження їхньої стійкості або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей» [2, с. 731].

У фінансовій сфері теоретики інколи зосереджувалися на управлінні фінансами чи фінансовою системою у цілому (через призму органів управління, форм і методів управлінської діяльності, яка мала на меті забезпечити злагоджене функціонування сфер і ланок фінансової системи через чітке розмежування функцій і повноважень фінансових інститутів) або ж здебільшого на управлінні державними фінансами. Вітчизняна та зарубіжна фінансова наука досить насичена розробками з бюджетного та податкового менеджменту, фіскального та податкового адміністрування. Однак, як зазначає професор Т.Г. Бондарук, спостерігається певна обмеженість розвідок щодо управління місцевими фінансами [3, с. 204]. Традиційно лише держава розглядалася як уповноважена суспільством інституція щодо керування фінансовими ресурсами. Отже, й аналізувалося переважно управління державними фінансами, що трактувалося здебільшого як вплив суспільного союзу (із застосуванням певної сукупності форм і методів) на формування, розподіл та використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, якими можуть розпоряджатися державні органи управління.

Що ж до місцевих фінансів і фінансових ресурсів, то розглядалися лише компетенції місцевих органів влади. Т.Г. Бондарук підкреслює, що останні є складником системи управління місцевими фінансами, однак зазначені компетенції не можуть розкрити його сутності. При цьому вона зазначає, що «управління місцевими фінансами – це цілеспрямований вплив місцевих фінансових органів на процес формування і використання фондів місцевих фінансових ресурсів відповідно до визначених цілей» [3, с. 205].

Судячи з наведеного, місцеві фінансові органи слід розглядати як провідну ланку управління місцевими фінансами взагалі та фінансами об'єднаних територіальних громад як їхнім складником.

Варто відзначити, що об'єднані територіальні громади не мають власних фінансових органів, окрім централізованих бухгалтерій (або бухгалтерій), які частково наділені функціями фінансових відділів та підзвітні фінансовим відділам районних державних адміністрацій. Названі фінансові підрозділи районного рівня також обслуговують процес управління фінансами об'єднаних територіальних громад. Окрім того, в управлінні місцевими фінансами (а отже, і фінансами об'єднаних територіальних громад) беруть участь базові або місцеві підрозділи низки державних служб.

© Щур Р. І., 2018

Усе це породило дискусію, які ж саме підрозділи слід включати до системи місцевих фінансових органів.

Професор В.І. Кравченко пропонував до складу місцевих фінансових органів відносити всі підрозділи державних служб, що функціонують на так званому базовому рівні, та фінансові відділи місцевих державних адміністрацій [4, с. 357]. За такого широкого розуміння до складу системи місцевих фінансових органів ним включалися: фінансові відділи місцевих державних адміністрацій, підрозділи базового рівня Державної податкової адміністрації (нині – Державної фіскальної служби), територіальні підрозділи Державного казначейства (нині – Державної казначейської служби) та Державної контрольно-ревізійної служби (нині – Державної аудиторської служби).

На думку ж професорів О.П. Кириленко та Т.Г. Бондарук, завдання та функції базових або територіальних підрозділів названих державних фінансових служб і фінансових відділів районних державних адміністрацій суттєво відрізняються [3, с. 206; 5, с. 99]. Тобто в такому разі система місцевих фінансових органів включає дві підсистеми: базові або територіальні підрозділи державних фінансових служб та фінансові відділи місцевих державних адміністрацій. Останні становлять так зване вузьке розуміння системи місцевих фінансових органів, яке Т.Г Бондарук пропонує сприймати як основоположне [3, с. 206], враховуючи два аргументи:

– специфічність завдань і функцій державних фінансових служб, більшість із яких перебуває поза межами управління місцевими фінансами;

– підтвердження бюджетним законодавством.

На нашу думку, у сучасних умовах варто було б додати і третій аргумент: структурна невідповідність базових підрозділів державних фінансових служб та місцевих органів влади і самоуправління (наприклад, об'єднані підрозділи фіскальної служби обслуговують платників податків кількох районів, тощо). Останнє свідчить про другорядність питань управління місцевими фінансами в діяльності цих органів.

Отже, виходячи з викладеного, у застосуванні до управління фінансами об'єднаних територіальних громад слід розглядати такі органи: централізовані бухгалтерії (або бухгалтерії) об'єднаних територіальних громад (які частково виконують функції фінансових відділів) та фінансові відділи районних державних адміністрацій.

Управління фінансами об'єднаних територіальних громад у такому разі являє собою цілеспрямований вплив фінансових відділів районних державних адміністрацій та централізованих бухгалтерій (або бухгалтерій) об'єднаних територіальних громад (із частковим виконанням функцій фінансових відділів) на процес формування і використання фондів фінансових ресурсів відповідно до визначених цілей цих місцевих самоврядівних утворень.

Фінансові відділи підпорядковуються як районним державним адміністраціям, так і районним радам та їхнім виконавчим комітетам. Вони одночасно є своєрідними провідниками на місця державної бюджетної політики та виконують функції і завдання щодо реалізації управлінських рішень та бюджетної політики місцевих владних і самоврядівних органів. У цьому контексті названими підрозділами виконуються такі завдання:

– безпосередня реалізація бюджетної політики на місцевому рівні;

– підготовка рекомендацій щодо методики складання місцевих бюджетів, планування основних показників розвитку територій;

– прогнозування фінансово-економічної ситуації в районі;

– аналіз фінансових планів підприємств, утворених місцевими органами влади і самоуправління;

– формування пропозицій щодо фінансового забезпечення соціально-економічних заходів на місцевому рівні;

– прогнозування та планування доходів і видатків місцевих бюджетів;

– розроблення проектів місцевих бюджетів;

– управління виконанням місцевих бюджетів;

– аналіз виконання місцевих бюджетів;

– координація роботи централізованих бухгалтерій та бухгалтерій об'єднаних територіальних громад, сільських та селищних рад, бюджетних установ, узгодження функцій учасників бюджетного процесу на місцевому рівні;

– розроблення заходів щодо ефективного та своєчасного фінансування видатків місцевого бюджету, соціально-економічних програм;

– контроль над дотриманням бюджетного законодавства.

Реалізація цих завдань відбувається в ході фінансово-управлінської діяльності, яка, на думку Т.Г. Бондарук, може бути представлена як сукупність трьох основних функціональних елементів: фінансового планування, оперативного фінансового регулювання та фінансового контролю [3, с. 207–208].

У цілому фінансове планування є процесом визначення можливостей формування, розподілу, перерозподілу і використання певних обсягів фінансових ресурсів для досягнення цілей соціально-економічного розвитку та реалізації політичних і управлінських завдань. У цьому разі (у застосуванні до діяльності фінансових відділів районних державних адміністрацій) воно зводиться до визначення джерел утворення фінансових ресурсів та можливостей акумуляції доходів місцевих бюджетів, напрямів використання місцевих бюджетних коштів для забезпечення економічної стабільності і соціального розвитку на певній території [7].

Оперативне фінансове регулювання у цьому разі слід сприймати як маневрування фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та тактику реалізації фінансово-бюджетних відносин на місцевому рівні для мінімізації фінансових утрат та максимізації позитивних соціально-економічних ефектів.

Фінансовий контроль зазвичай трактують як діяльність щодо перевірки підприємств, устав і організацій та виявлення недоліків у процесі формування, розподілу і використання фондів грошових коштів. Однак у реалізації фінансових відділів районних державних адміністрацій він фактично є здійсненням наглядових функцій щодо дотримання бюджетного законодавства у процесі виконання місцевих бюджетів, виявленням резервів підвищення ефективності фінансово-управлінських рішень місцевих органів влади і самоврядування.

Безпосередньо в об'єднаних територіальних громадах частину зазначених вище завдань фінансових відділів з управління місцевими фінансами реалізовує централізована бухгалтерія (або бухгалтерія). Вона утворюється за рішенням органу місцевого самоврядування, структурується згідно з типовими положеннями та обслуговує відпо-

відну територію, перелік установ і заходів. Як правило, до її складу входять бухгалтери (включаючи головного), економісти, провідні спеціалісти та спеціалісти певних категорій, спеціалісти без категорій. Отже, вона виконує не лише облікові, а й аналітичні, прогнозно-планувальні та контрольні функції.

В управлінні фінансами об'єднаних територіальних громад держава та органи місцевого самоврядування активно використовують окремі складники фінансового механізму. Останній являє собою сукупність форм, методів і важелів та інструментів впливу на соціально-економічний розвиток у цілому, складником якого є й фінансовий розвиток. Класично він розглядається як засіб впливу з боку фінансів, але не можна заперечувати і можливості його використання для забезпечення певних векторів розвитку самих фінансів та окремих рівнів фінансової системи.

Реалізовуючи фінансове забезпечення власної діяльності, об'єднані територіальні громади формують свої бюджети і здійснюють бюджетне фінансування виконання власних та делегованих функцій. Вони також можуть використовувати у своїй фінансово-управлінській діяльності можливості самофінансування утворених ними підприємств. Хоча самофінансування здійснюється за рахунок власних фінансових ресурсів суб'єкта господарювання, тим не менше його власник (засновник) має досить широкі можливості впливу на перелік, обсяги і порядок формування фондів грошових коштів підприємства, а також напрями й ефективність їх використання.

Об'єднаними територіальними громадами нині широко використовується така форма фінансового забезпечення, як оренда нерухомого майна (включаючи землю). Із перспективних форм, які поки що через особливості соціально-економічного становища та зумовлені ним законодавчі приписи не можуть достатньою мірою практикуватися, варто відзначити інвестування (у тому числі спільне) в прибуткові об'єкти економічної і соціальної інфраструктури, що може приносити додаткові доходи.

У своїй фінансово-управлінській діяльності об'єднані територіальні громади переважно використовують фінансові норми і нормативи, встановлені державою. Це ставки заробітної плати, норми витрат у бюджетних установах, ставки податків тощо. Однак на окремі з них місцева рада може мати вплив у межах чинного на той чи інший період часу законодавства, зокрема щодо місцевих податків і зборів, конкретизації їх ставок, запровадження пільг. Так, відповідно до підпункту 1 пункту 5 статті 266 Податкового кодексу України, ради об'єднаних територіальних громад також визначають ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (стосовно об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій України, статути (положення) яких зареєстровані в установленому законом порядку, та використовуються для забезпечення діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями) (у межах до 1,5% мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв. м житлової та/або нежитлової нерухомості. При цьому вони також можуть варіювати ставки залежно від місця розташування та типів об'єктів нерухомості [6]. Стаття 268 Податкового кодексу надає цим самоврядівним органам право встановлювати туристичний збір на своїй території та визначати податкового агента для його збору (адміністрації готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та інші заклади готельного типу, санаторно-курортні заклади; квартирно-посередницькі організації, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки (квартири), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму; юридичні особи або фізичні особи – підприємці, які уповноважуються радою об'єднаної територіальної громади справляти збір на умовах договору, укладеного з нею [6]). Такими ж правами наділені ради об'єднаних територіальних громад і щодо встановлення ставки збору за місця для припаркування транспортних засобів (з урахуванням визначеного статтею 268 Податкового кодексу обмеження за 1 кв. м площі земельної ділянки, відведеної для забезпечення паркування, до 0,075% мінімальної заробітної плати, визначеної на 1 січня звітного (податкового) року) [6]. Те ж саме, відповідно до статей 284 та 288 Податкового кодексу, стосується ставок (з урахуванням визначеного державою мінімуму та максимуму) із земельного податку, розмірів орендної плати за оренду землі [6].

У цілому управління фінансами об'єднаних територіальних громад знаходиться на початковому етапі розвитку (як із погляду процесів, так і системи). Це пов'язано з тим, що й саме зазначене самоврядівне утворення в Україні є новим. У системі його фінансів на рівні теоретичного аналізу можна розрізняти два види інститутів:

– сформовані і функціонуючі (місцевий бюджет, комунальна власність, місцеві податки і збори, фінансові ресурси комунальних підприємств та ін.);

– перспективні (позабюджетні та цільові фонди, комунальний кредит, комунальне страхування тощо).

Серед останніх можна виділяти врегульовані законодавством, однак поки що не функціонуючі та не передбачені навіть на законодавчому рівні.

На стадії розвитку знаходиться основний інститут, навколо якого і формуватиметься у подальшому вся система місцевих фінансів включно з підсистемою управління ними, – громадські послуги. Забезпечення їх надання в майбутньому не лише визначатиме головні вектори розвитку фінансів об'єднаних територіальний громад та управління ними, а й стимулюватиме утворення громадських організацій (природоохоронного, спортивного та ін. типів), установ, доброчинних фондів під егідою місцевих рад. Основна ідея утворення об'єднаних територіальних громад полягала у підвищенні ефективності формування й управління місцевими фінансами, щоб хронічно дотаційні суб'єкти набули спроможності самостійно вирішувати свої соціально-економічні проблеми. Все це розширюватиме не лише суб'єктний склад, а й сукупність взаємозв'язків у системі місцевих фінансів і вимагатиме модернізації управління фінансами об'єднаних територіальних громад. У процесі цієї модернізації чи не головною ланкою виділятиметься подальше «запровадження стандартів суспільних послуг, без яких неможливо об'єктивно оцінити потребу в ресурсах установ і організацій, які надають такі послуги і утримуються за рахунок бюджетних коштів» [8, с. 20].

Варто також зауважити, що управління фінансами об'єднаних територіальних громад має розглядатися комплексно: у контексті функціонування місцевих фінансів у цілому (про що йшлося

вище) та впливу на них із боку суспільного союзу – держави. Тому паралельно актуалізуються питання державного регулювання саморозвитку регіонів та розвитку регіональної структури.

Висновки. Отже, ми дійшли висновку, що створення умов для розвитку громад має супроводжуватися політикою невтручання держави у питання визначення цілей розвитку регіонів і місцевих громад, які плануватимуться на основі фінансування з власних джерел та за рахунок залучених інвестиційних ресурсів. Це означатиме підвищення відповідальності місцевого самоврядування та його ролі у забезпеченні соціально-економічного розвитку. Отже, в умовах делегування на місця повноважень надання громадських послуг буде не тільки максимально наближеним до населення, а й здійснюватися з урахуванням вирішення місцевих проблем та нарощування власної спроможності територіальних громад забезпечити діяльність у цьому контексті.

Список літератури:

1. Щур Р.І. Фінанси територіальних громад: особливості формування в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2018. Вип. 20 (3). С. 162–165.
2. Економічна енциклопедія : у 3-х т. / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Академія, 2002. Т. 1. 863 с.
3. Бондарук Т. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. 608 с.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник. Київ : Знання, КОО, 1999. 487 с.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Тернопіль : Астон, 2004. 196 с.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-IV. Поточна редакція 01.01.2019. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
7. Ломачинська І.А., Щур Р.І. Соціально-економічні ефекти бюджетно-податкової децентралізації. *Вісник Одеського національного університету. Економіка.* 2017. Т. 22. Вип. 5 (58). С. 180–183.
8. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 376 с.

Щур Р. И.
ГВУЗ «Прикарпатский национальный университет имени Василия Стефаника»

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Резюме
Исследованы теоретические основы формирования системы управления финансами объединенных территориальных общин. Осуществлен анализ практики и специфики деятельности местных финансовых органов объединенных территориальных общин. Определены дальнейшие направления совершенствования и развития системы управления финансами территориальных общин в условиях проведения административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, управление финансами, местные финансовые органы, финансовые отделы, централизованные бухгалтерии.

Shchur R. I.
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

FORMATION OF THE SYSTEM OF FINANCIAL MANAGEMENT OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Summary
The theoretical bases of formation of the system of financial management of the united territorial communities are investigated. The practice and peculiarity of the activities of local financial bodies of the united territorial communities is analyzed. Further directions of improvement and development of the system of financial management of united territorial communities in the conditions of administrative and territorial reform are outlined.

Keywords: united territorial community, financial management, local financial bodies, financial departments, centralized accounting office.