
УДК 336.02:322.1:338.2

DOI: <https://doi.org/10.32782/2304-0920/6-85-42>

Мельник В. М.

Державна освітня установа «Навчально-методичний центр з питань якості освіти»

Щур Р. І.

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

Житар М. О.

Університет державної фіскальної служби України

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Досліджено інноваційні підходи щодо модернізації системи управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні. Сформовано алгоритм організації фінансового контролю реалізації цільових програм об'єднаних територіальних громад. Акцентовано увагу на тому, що важливим аспектом модернізації системи управління фінансами об'єднаних територіальних громад є нарощення соціально-економічного розвитку за рахунок активізації інвестиційної та інноваційної діяльності в громадах. Узагальнено, що модернізація управління фінансами об'єднаних територіальних громад повинна підпорядковуватися основним заходам щодо децентралізації державного управління, а усі реформи повинні розглядатися у системному взаємозв'язку та враховувати чинники впливу, наявність альтернатив покращання фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад, акумуляції, розподілу, перерозподілу та витрачання коштів.

Ключові слова: інновація, об'єднана територіальна громада, модернізація, система управління фінансами, фінансовий контроль.

Постановка проблеми. Питання управління фінансами взагалі досліджувалося відомими науковцями досить тривалий час. Було висвітлено низку аспектів, що розкривають специфічність управлінських відносин у сфері фінансів, в тому числі на місцевому рівні. Однак, виникнення в Україні нового суб'єкта – об'єднаних територіаль-

них громад (ОТГ) – провокує необхідність поглиблення відповідних наукових розвідок з метою з'ясування особливостей управління їхніми фінансами та, за необхідності, розробки нових чи пристосування існуючих методичних підходів фінансового менеджменту для використання у практиці функціонування цих інституційних утворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика дослідження підвищення ефективності управління фінансами органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення в працях таких науковців, як: Т.Г. Бондарук, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.Я. Чугунова та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Функціонування ОТГ потребує розробки нових інноваційних підходів модернізації системи управління фінансами таких громад, що потребує проведення ґрунтовного дослідження зазначеної проблематики.

Метою статті є дослідження інноваційних підходів модернізації системи управління фінансами новостворених ОТГ з метою підвищення ефективності формування і використання грошових фондів таких громад та досягненню ними фінансової самостійності та незалежності.

Виклад основного матеріалу. Однією з особливо відчутних проблем, характерних для управління фінансами ОТГ, є наявні традиції в організації бюджетного процесу. Низка їх бере свій початок ще з радянських часів і полягає у підміні забезпечення результативності витрат бюрократичними процедурами організації їх фінансування, які начебто попереджають неефективні видатки.

Часто для місцевих органів самоврядування (і ОТГ не виняток) характерна відсутність довгострокової фінансової стратегії, зумовлена невідповідністю управління та системи управління до її формування і реалізації. Стратегічні цілі, визначені у обов'язкових документах, підміняються гарними фразами, запозиченими з державних програм та обґрунтувань нормативних актів, з промов політиків та громадських діячів. До конкретної громади вони можуть не мати жодного стосунку і не бути пов'язаними з її проблемами, вирішення яких є необхідним у довго- та середньостроковій перспективі. Відповідно, планування витрат та їх фінансування виявляються не пов'язаними зі стратегічними цілями розвитку громади, або, у кращому випадку, зв'язок цей є нечітким і слабким. Також при цьому варто відзначити, що практично відсутні ефективні методи прогнозування попиту на суспільні товари і послуги, які можна було б застосувати в практиці. Відповідні соціологічні дослідження на місцевому рівні не здійснюються.

Незважаючи на зазначені вище проблеми, для більшості сучасних ОТГ України актуальною є розробка стратегії управління фінансами, виходячи з наявних умов та обставин. Китайський філософ Сунь Цзи вказував, що стратегія без тактики – найповільніший шлях до перемоги, але тактика без стратегії – це метушня перед поразкою. Необхідно сформулювати довгострокові цілі розвитку та запропонувати шляхи їх реалізації, обравши найефективніший. Паралельно важливо віднайти джерела фінансових ресурсів та спланувати перерозподіл коштів між напрямками соціально-економічного розвитку і сферами життєдіяльності громади. Т.Г. Бондарук виділяє 4 типи стратегій управління фінансами, які органи місцевого самоврядування повинні застосовувати залежно від свого фінансового стану та рівня розвитку [1, с. 459]: стратегія подолання фінансової нестійкості; стратегія стабілізації розвитку; стратегія забезпечення стабільного розвитку; стратегія зростання (покращання показників).

Тактичне управління фінансами ОТГ також має низку недоліків та проблем. Так, в частині фінансування витрат необхідною є розробка і застосу-

вання дієвої методики визначення вартості послуг, що унеможливила б завищення та інші маніпуляції, уточнених критеріїв оцінки якості надання послуг. Також при розробці проектів місцевих бюджетів для підвищення ефективності їх громадських обговорень слід забезпечити доступність основних фінансових показників для розуміння населенням, що зумовлює необхідність наведення обсягів закупівель та надання послуг у натуральних вимірниках поряд з фінансовими. Крім того, важливим є запозичення передового досвіду управління фінансами ОТГ, наявного у сусідніх країнах. Але необхідно адаптувати його до існуючих умов в Україні з поправкою на рівень соціально-економічного розвитку конкретного регіону і громади, оскільки неможливо розробити універсальні підходи і стандарти для всіх адміністративно-територіальних утворень. У цьому контексті нової актуальності набуває питання підвищення рівня фінансової грамотності населення та керівників місцевих органів самоврядування. Реалізація відповідних програм дозволила б створити умови для подолання проблем недосконалої громадських організацій, труднощів залучення населення до запозичення передового досвіду, побоювання самоврядівних інституцій щодо взяття на себе додаткової відповідальності за прийняті рішення та готовності відстоювати позицію громади.

Реалізація стратегії і тактики управління фінансами ОТГ потребує активного використання моніторингу як безперервної системи спостережень та аналізу інформації щодо розвитку громади, встановлення його основних тенденцій, підготовки рекомендацій з подолання недоліків та кризових ситуацій. Проблемою для ОТГ є не стільки організація і проведення цього моніторингу, скільки розробка переліку і аналіз показників. Їх набір залежить від конкретних завдань на певний період і повинен починатися оцінкою загальноекономічного стану, характеризуючи як функціонування окремих підприємств на території громади, так і взаємопов'язаних суб'єктів, що складають цілі комплекси або кластери на території кількох громад, і навіть галузей на території кількох регіонів. Пов'язаність процесів розвитку цих суб'єктів визначає можливості акумуляції фінансових ресурсів кожної конкретної ОТГ. Крім загальноекономічних показників важливим для моніторингу є розвиток соціальної сфери і сфери послуг, в тому числі тих, що надаються органами місцевого самоврядування, стан екології, тощо. Тому, на нашу думку, такий моніторинг має проводитися централізовано державою з наданням результатів аналізу і рекомендацій органам місцевого самоврядування. ОТГ можуть доповнювати його результати самостійно розробленим переліком додаткових показників, які уточнюють, індивідуалізують характеристику їхнього рівня розвитку, проблеми та шляхи їх вирішення. Особливо важливою, як і надзвичайно складною, є оцінка ефективності витрачання бюджетних коштів (як власних, так і отриманих з державного бюджету). При її проведенні необхідно враховувати не лише обсяги витрат та їх динаміку (у тому числі на душу населення), а й ступінь виконання функцій та завдань місцевого органу самоврядування, якість надання послуг (включаючи мережу підпорядкованих бюджетних установ) [2]. Сьогодні немає єдиної науково обґрунтованої методики такої оцінки. Органи державного управління застосовують епізодичні аналітичні підходи, ефект від яких сумнівний. Місцевим органам влади такі розробки не під силу, оскільки вони вимагають вартісних

і тривалих наукових досліджень, здійснити які можуть лише потужні колективи вчених-економістів. Тому вважаємо, що створення такої методики має стати загальнодержавним завданням.

Модернізація існуючої системи фінансового контролю в процесі виконання цільових програм об'єднаних територіальних громад в Україні повинна передбачати: визначення завдань, функцій, прав, обов'язків та відповідальності місцевих аудиторських комітетів з передбаченням надання ними консультативної та практичної допомоги виконавчим органам об'єднаних територіальних громад.

Відповідно до зазначених пропозицій та зважаючи на проведений аналіз зарубіжного досвіду запропоновано логічну послідовність здійснення фінансового контролю в процесі реалізації цільових програм об'єднаних територіальних громад в Україні (рис. 1). Також доцільним є запровадження окремих комбінованих форм попереднього контролю діяльності об'єднаних територіальних громад – консультування з питань управління фінансами і майном та обліку операцій; практична допомога у підготовці проектів фінансових планів (включаючи бюджет).

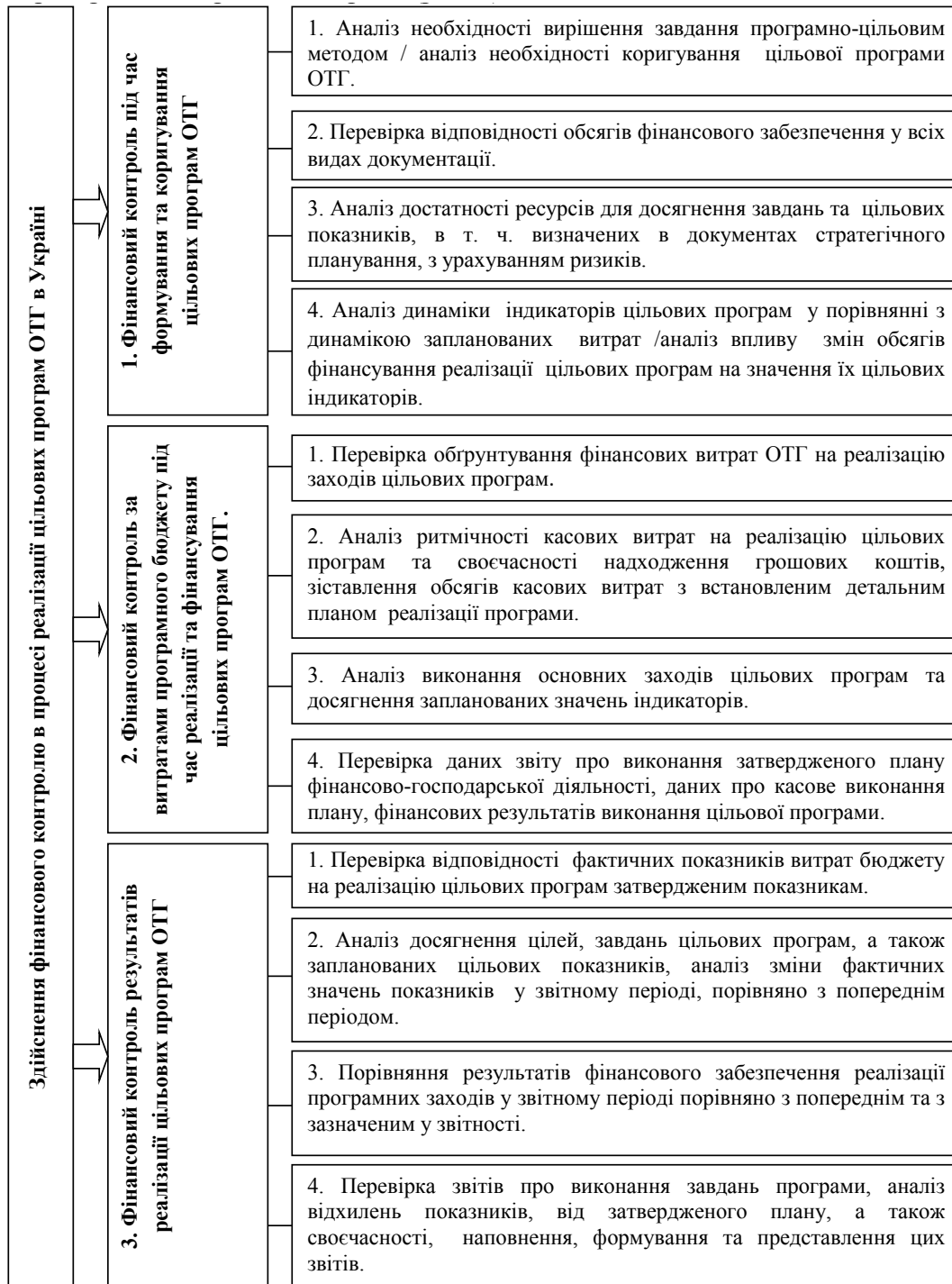


Рис. 1. Логічна послідовність здійснення фінансового контролю у процесі реалізації цільових програм об'єднаних територіальних громад в Україні

Джерело: розроблено авторами

Також важливим аспектом модернізації системи управління фінансами ОТГ є нарощення соціально-економічного розвитку за рахунок активізації інвестиційної та інноваційної діяльності в громадах. На даний час, органи місцевого самоврядування практично позбавлені можливостей для стимулювання інноваційної діяльності підприємств. Ефективне, контрольоване, поетапне проведення реформи з децентралізації влади в Україні забезпечить можливість та бажання місцевих органів економічно розвивати підвідомчі регіони, зокрема, стимулюючи інноваційну активність суб'єктів господарювання [3, с. 166].

Варто також зауважити, що управління фінансами ОТГ має розглядатися комплексно: у контексті функціонування місцевих фінансів в цілому (про що йшлося вище) та впливу на них з боку суспільного союзу – держави. Тому паралельно актуалізуються питання державного регулювання саморозвитку регіонів та розвитку регіональної структури [4, с. 176].

Саморозвиток регіонів і є відправною точкою усунення територіальних диспропорцій та збалансованого соціально-економічного розвитку місцевих громад. Державна політика його підтримки має бути спрямована на підвищення ресурсного потенціалу регіонів і місцевих громад, зміцнення їх конкурентних позицій. Перш за все держава покликана забезпечити те, що не під силу не лише ОТГ, а й почасті навіть окремим регіонам – забезпечити підвищення науково-технічного та інноваційного потенціалу своїх регіонів і місцевостей. Формування в регіонах виробничих комплексів, регіональних кластерів, діяльність яких буде базуватися на максимальному використанні місцевого виробничого потенціалу, призведе у перспективі до нарощування виробництва наукомісткої продукції, зростання експорту та внутрішнього споживання. Дані підходи мають поєднуватися із спільною політикою держави, регіонів і місцевих громад щодо раціонального використання трудового потенціалу, виробничих ресурсів, та навколишнього середовища, сприяння розвитку середнього, малого та мікро-бізнесу. Зазначене неминуче позитивно позначиться на підвищенні ефективності функціонування місцевих фінансів та їх складової – фінансів ОТГ.

Однак, створення цих умов 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 [2]. 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.

Що ж до розвитку регіональної структури, то, на думку Т.Г. Бондарук, він передусім має забезпечуватися за такими складовими, як інфраструктурна, інформаційна, інноваційна та інвестиційна [1, с. 224].

Формування необхідної інфраструктури створює умови для поступального соціально-економічного розвитку та майбутньої фінансової стабільності регіонів і місцевих громад. Однак, це вимагає фінансових вкладень на сьогоднішньому, початковому етапі. В умовах обмеженості фінансових

ресурсів регіональна влада та місцеве самоврядування мають віднайти додаткові чи альтернативні джерела і методи фінансування. Одним з таких є залучення коштів приватних інвесторів на основі партнерських стосунків. Поряд з цим, актуалізується проблема нерівномірності розвитку та розподілу фінансових ресурсів між регіонами і громадами, що створює певні перепони для розміщення інфраструктурних об'єктів на їхніх територіях. З одного боку, ці об'єкти сприяли б розширенню їхньої економічної співпраці з іншими територіями і навіть із закордонними партнерами, а з іншого – наявний на сьогодні рівень їх розвитку не дає можливості навіть організувати інфраструктурну перебудову. У зв'язку з цим виникає потреба здійснити на аналіз потенціалу адміністративно-територіальних одиниць та розробити реалістичний прогноз їхнього перспективного розвитку.

Вважаємо, що основними стратегічними цілями для стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності в територіальних громадах повинні бути [5, с. 267]: 1) створення сприятливого інвестиційного клімату; 2) стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності шляхом використання інструментів державно-приватного партнерства; 3) стимулювання розвитку кластерних моделей міжтериторіального співробітництва [6]; 4) розробка інвестиційних пропозицій територіальних громад; 5) ефективний управлінський менеджмент в територіальних громадах.

Тісно взаємопов'язаними складовими регіональної структури є інновації та інвестиції. Потенціал адміністративно-територіальної одиниці оцінюється перш за все за наявністю інноваційних підприємств та інноваційною активністю суб'єктів господарської діяльності. Стимулювання інновацій – одночасно і загальнодержавне завдання, і важливе питання політики місцевих органів влади і самоврядування. Але інноваційний розвиток неможливий без інвестицій (як державних, так і приватних). Оскільки інноваційні процеси потребують змішаного фінансування, де ініціатором повинна виступати держава, залучаючи і використовуючи різні фінансові джерела [7]. Тому актуалізується питання державно-приватного партнерства, що здатне слугувати вирішенню економічних і фінансових проблем регіонів, місцевостей і громад. Має бути забезпечена тристороння участь у інвестиційних процесах на паритетних засадах та на основі чітко визначених і незмінюваних правил: з боку держави, регіональних владних органів та місцевого самоврядування, бізнесу.

Значний вплив на ефективність управління фінансами ОТГ в Україні та успішність його модернізації справляє корупція. Саме тому у матеріалах цього підрозділу ми звертаємо увагу на необхідності посилення ролі громади і її членів у прийнятті управлінських рішень. Відкритість процесів їх підготовки і затвердження дозволить активній частині громади сформувати власну думку, виокремити альтернативи і, впливаючи на керівництво ОТГ як адміністративно-територіальної одиниці, захистити свої громадянські права та інтереси різних верств населення.

Висновки і пропозиції. Отже, модернізація управління фінансами ОТГ повинна підпорядковуватися основним заходам щодо децентралізації державного управління. Усі реформаторські дії повинні розглядатися у системному взаємозв'язку та враховувати чинники впливу, наявність альтернатив покращання фінансового забезпечення розвитку ОТГ, акумуляції, розподілу, перерозпо-

ділу та витрачання коштів. У такому разі управління фінансами об'єднаних територіальних громад набуватиме ознак системної упорядкованості, а сфера його впливу розширюватиметься на усі реальні фінансово-економічні процеси, які відбуваються на території кожної конкретної громади. Відповідальність і вплив місцевого самоврядування щодо стану фінансового забезпечення та можливостей залучення додаткових фінансових ресурсів зростатиме.

А також, актуалізується необхідність висвітлення і розповсюдження передового управлін-

ського досвіду, формування відповідного інформаційного простору та застосування сучасних інформаційних систем і технологій для забезпечення можливостей моніторингу, обробки даних, аналізу ситуацій, тощо. Це дозволило б скоротити управлінські витрати об'єднаних територіальних громад, пришвидшити відслідковування та реагування на екзо- і ендегенні чинники впливу, підвищити якість управлінського процесу, посилити зв'язок керівних структур з громадою та вплив членів громади на управлінський процес.

Список використаних джерел:

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. С. 459.
2. Щур Р.І. Фінанси об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. Монографія. Тернопіль : Осава Ю.В. 2019. 394 с.
3. Щур Р.І., Плец І.І., Микитюк О.В. Механізм фінансового забезпечення інноваційного розвитку регіону. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2016. Вип. 12. Т. 2. С. 158–166.
4. Щур Р.І. Формування системи управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні. *Вісник Одеського національного університету. Серія «Економіка»*. 2018. Т. 23. Вип. 8 (73). С. 175–178.
5. Щур Р.І. Особливості створення та функціонування інвестиційно-промислових зон у регіонах. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2014. Вип. 10. Т. 2. С. 262–269.
6. Щур Р.І., Плец І.І., Микитюк О.В. Кластерний аналіз розподілу регіонів України за рівнем інноваційного розвитку. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2017. Вип. 13. Т. 1. С. 111–122.
7. Тропіна В.Б. Бюджет України як складова національної інноваційної системи. *Економічний вісник університету : зб. наук. праць*. 2016. Вип. 29/2. С. 582–586.

References:

1. Bondaruk T.G. (2009) *Mistseve samovryaduvannya ta yoho finansove zabezpechennya v Ukraini* [Local government and its financial support in Ukraine]. Kyiv: Institute of Economics and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine.
2. Shchur R.I. (2019) *Finansy ob'iednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii v Ukraini* [Finance of amalgamated territorial communities during the decentralization in Ukraine]. Ternopil: Osavtsa Yu.V.
3. Shchur R.I., Plets I.I., Mykytyuk O.V. (2016) *Mekhanizm finansovoho zabezpechennya innovatsiynoho rozvytku rehionu* [The mechanism of financial support of innovative development of the region]. *Actual problems of the regional economy development*, vol. 12, iss. 2, pp. 158–166.
4. Shchur R.I. (2018) *Formuvannya systemy upravlinnya finansamy obyednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini* [Formation of the financial management system of united territorial communities in Ukraine]. *Odessa National University Herald. Economy*, vol. 23, iss. 8 (73), pp. 175–178.
5. Shchur R.I. (2014) *soblyvosti stvorennya ta funktsionuvannya investytsiyno-promyslovykh zon u rehionakh* [Features of the creation and operation of investment and industrial zones in the regions]. *Actual problems of the regional economy development*, vol. 10, iss. 2, pp. 262–269.
6. Shchur R.I., Plets I.I., Mykytyuk O.V. (2017) *Klasternyy analiz rozpodilu rehioniv Ukrainy za rivnem innovatsiynoho rozvytku* [Cluster analysis of the distribution of regions of Ukraine by level of innovative development]. *Actual problems of the regional economy development*, vol. 13, iss. 1, pp. 111–122.
7. Tropina V.B. (2016) *Byudzheth Ukrainy yak skladova natsionalnoyi innovatsiynoyi systemy* [The budget of Ukraine as a component of the national innovation system]. *Economic Bulletin of the University*, vol. 29/2, pp. 582–586.

Мельник В. Н.

Государственное образовательное учреждение
«Учебно-методический центр по вопросам качества образования»

Щур Р. И.

Прикарпатский национальный университет имени Василия Стефаника

Житарь М. О.

Университет государственной фискальной службы Украины

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Резюме

Исследованы инновационные подходы модернизации системы управления финансами объединенных территориальных общин в Украине. Сформирован алгоритм организации финансового контроля реализации целевых программ объединенных территориальных общин. Акцентировано внимание на том, что важным аспектом модернизации системы управления финансами объединенных территориальных общин является наращивание социально-экономического развития за счет активизации инвестиционной и инновационной деятельности в общинах. Обобщено, что модернизация управления финансами объединенных территориальных общин должна подчиняться основным мерам по децентрализации государственного управления, а все реформы должны рассматриваться в системной взаимосвязи и учитывать факторы, которые влияют, наличие альтернатив улучшения финансового обеспечения развития объединенных территориальных общин, аккумуляции, распределения, перераспределения и расходования средств.

Ключевые слова: инновация, объединенная территориальная община, модернизация, система управления финансами, финансовый контроль.

Melnyk Victor

State Educational Institution «Educational and Methodical Center for Education Quality»

Shchur Roman

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

Zhytar Maksym

University of the State Fiscal Service of Ukraine

INNOVATIVE APPROACHES TO MODERNIZATION OF THE FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF ADMINISTRATIVE TERRITORIAL REFORM

Summary

Innovative approaches to the modernization of the financial management system of the amalgamated territorial communities in Ukraine are studied to increase the efficiency of formation and use of monetary funds of such communities and to achieve financial independence and autonomy for them. The algorithm of the organization of the financial control of realization of target programs in the amalgamated territorial communities is formed. The emphasis is placed on the fact that an important aspect of modernizing the financial management system of the amalgamated territorial communities is to increase socio-economic development by intensifying investment and innovation activities in communities. It is determined that the main strategic goals to stimulate investment and innovation in territorial communities should be: creating a favourable investment climate, stimulating investment and innovation through the use of public-private partnership, bracing the development of cluster models of interterritorial cooperation, developing investment proposals of territorial communities, effective management in territorial communities. It is generalized that modernization of financial management of the amalgamated territorial communities should be subject to basic measures on decentralization of public administration; all reforms should be considered in system interrelation and take into account factors of influence, availability of alternatives of financial support of the development of the amalgamated territorial communities, accumulation, distribution, redistribution and spending funds. As a result, the financial management of the amalgamated territorial communities will acquire signs of systemic order, and its sphere of influence will be extended to all real financial and economic processes that take place in the territory of each particular community. The responsibility and influence of local self-government on the state of financial security and opportunities to attract additional financial resources will increase.

Keywords: innovation, amalgamated territorial community, modernization, financial management system, financial control.