

Топузов Д.І.

Маріупольський державний університет

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті висвітлено окремі теоретичні аспекти управління публічними фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні крізь призму реалізації процесу формування спроможних об'єднаних територіальних громад. Надане власне визначення терміна «фінанси», під яким розуміються економічні (грошові) відносини із приводу формування і використання всього різноманіття фондів грошових коштів у суб'єктів економіки (суб'єктів управління), що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їх призначення (відповідно до статутних завдань). Матеріально-речовим втіленням об'єктивної економічної категорії «фінанси» та носієм фінансових відносин є фінансові ресурси, які становлять частину грошових ресурсів, що перебувають у власності або розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання.

Проаналізовано процес утворення та функціонування фінансів об'єднаних територіальних громад. Визначено, що управління фінансами об'єднаної територіальної громади становить систематичну, послідовну, цілеспрямовану діяльність суб'єктів з організації й управління фінансовими відносинами, грошовими фондами та грошовими потоками на певній території, розташованій у межах одного або кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Запропоноване визначення окреслює такі ознаки управління фінансами об'єднаної територіальної громади, як: цілеспрямованість, систематичність, організаційна послідовність, самостійність перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.

Ключові слова: об'єднанні територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація, фінанси, фінансові відносини, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. «Управління фінансами ОТГ – складний процес, який становить єдність управляючої (суб'єкти) й управляємої (об'єкти) систем. Процес управління не однозначний, він включає не тільки управління об'єктами, але і вдосконалення діяльності, організації самих суб'єктів управління» [1, с. 395].

Слід зауважити, що немає такого визначення поняття «управління фінансами», яке б у широкому розумінні передбачало спроможність певної системи виконати свої функції, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори впливу. Тому можна констатувати, що поняття «управління фінансами ОТГ» як у підходах науковців, так і в національному законодавстві є неповним, потребує уточнення та подальшого вдосконалення [1, с. 395].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері управління фінансами ОТГ в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як С.М. Клімова, В.П. Дяченко, Л.О. Дробозіна, А.Р. Грязнова, А.М. Александров, Д.С. Моляков, Е.І. Шохін та ін., але наукових публікацій, присвячених формуванню управління фінансами ОТГ в контексті

реформи з децентралізації влади в Україні, поки що обмаль.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз теоретичних засад управління фінансами ОТГ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для розуміння поняття управління фінансами ОТГ слід проаналізувати сутність поняття «фінанси».

Щодо питання сутності фінансів і складу фінансових відносин, які визначають внутрішній зміст цієї категорії, існують дві основні теорії: розподільна та відтворювальна.

Прихильники розподільної теорії (В.П. Дяченко, Л.О. Дробозіна, А.Р. Грязнова та ін.) стверджують, що фінанси виникають на другій (третій) стадії відтворювального процесу – при розподілі та перерозподілі вартості сукупного суспільного продукту [2, с. 488].

Прихильники відтворювальної теорії (А.М. Александров, Д.С. Моляков, Е.І. Шохін) розглядають фінанси як категорію відтворення, включаючи до складу фінансів усю сукупність грошових розподільних відносин, які виникають на всіх стадіях відтворювального процесу і навіть на стадії обміну [2, с. 488].

Розподільна теорія більшою мірою застосовна до державних фінансів і здійснює свою розподільчу функцію, головним чином, на другій стадії відтворювального процесу. Вона заснована на тлумаченні первинності та вторинності таких основних категорій, як гроші та фінанси. На думку прихильників цієї теорії, до первинної категорії належать гроші, до вторинної – фінанси, дія яких обмежується рамками другої стадії відтворювального процесу. Якщо гроші, будучи загальним еквівалентом, є категорією всіх стадій відтворювального процесу і можуть проявляти себе за різних умов із різних сторін (як міра вартості, як засіб обігу і т. д.), то дія похідних від грошей економічних форм – фінансів і бюджету – обмежується лише рамками однієї стадії відтворювального процесу – розподілом [3, с. 767].

Як справедливо зазначає у своєму дисертаційному дослідженні «Фінанси об'єднаних територіальних громад: концептуальні засади теорії і практики» Р.І. Щур: «Говорити про первинність і вторинність цих категорій щонайменше не цілком коректно, оскільки це супутні категорії – фінанси хоч і використовують гроші, але належать до відносин управління (організації відтворення). Застосування цих положень на практиці може негативно позначитися на ефективності впливу фінансових важелів і стимулів, використання яких сьогодні зосереджено головним чином на стадії розподілу і не зачіпає найважливіші стадії – виробництво і споживання, які мають вирішальне значення у становленні економіки країни». Такі найважливіші проблеми сучасної економіки, як подолання падіння темпів виробництва, підвищення продуктивності праці, зниження собівартості продукції не можуть бути успішно вирішені без широкого використання фінансів різних суб'єктів економіки [4, с. 83].

До того ж за умов, коли місцеве самоврядування – окрема гілка управління життям суспільства й органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а муніципальне утворення існує лише у правовому полі держави, муніципальні фінанси, швидше за все, виходять за рамки розподільної теорії та більше відповідають відтворювальній теорії [4, с. 83].

Фінансові відносини є частиною загальної системи економічних (виробничих) відносин, але відрізняються відповідною специфікою, що дозволяє виділити фінанси із загальної системи економічних відносин [5, с. 61].

Ці особливості полягають насамперед у тому, що фінансові відносини проявляються через рух

грошей. Створювані грошові потоки виступають носіями фінансових взаємозв'язків, однак не всі економічні відносини, що виникають у процесі руху грошових потоків, можна віднести до фінансів. До них належать тільки ті з них, які пов'язані з утворенням і використанням фондів грошових коштів [5, с. 63] причому не просто з формуванням і використанням фондів грошових коштів, а з метою виконання завдань суб'єкта управління економічними відносинами. Фактично фінансові відносини є групою виробничих відносин, пов'язаних з управлінням відтворювальним процесом на підставі використання функцій і ролі грошей [6, с. 14].

Щоб не заплутатися в безлічі підходів до визначення фінансів і їх сутності, слід визначитися з цією групою суспільних відносин із позицій організації управління життям суспільства та конкретно відтворювальним процесом [6, с. 14].

Таким чином, всередині виробничих відносин існує сукупність відносин із приводу організації управління відтворювальним процесом, який має такі ознаки:

- це завжди грошові відносини;
- це грошові відносини, викликані потребою управління відтворювальним процесом;
- це відносини розподілу сукупного суспільного продукту.

Перша і третя ознаки збігаються з ознаками фінансів. Друга ознака трактується ширше, тобто не тільки як грошові відносини, викликані фактом наявності держави як органу управління, але і як грошові відносини, викликані потребою управління відтворювальним процесом із боку суспільства (з боку всіх його елементів) [7, с. 58].

Ці відносини повинні визначатися як фінансові відносини та відповідно включати в себе державні фінанси, призначені для забезпечення функцій держави як органу управління; місцеві фінанси, необхідні для територіального управління; фінанси підприємств, що забезпечують організацію відтворювального процесу на рівні господарських одиниць, і т. д. Фінанси у вищевикладеному розумінні мають ще одну сторону, яка логічно впливає з належності до відносин управління: будучи базовими відносинами, вони забезпечують відтворення надбудови. Якщо статус держави, муніципальних утворень і суб'єктів господарювання закріплюються нормами права, то фінанси – економічна форма їхнього існування [8, с. 287].

Таким чином, виходячи з аналізу розуміння поняття «фінанси», можливо надати власне визна-

чення вищезазначеному терміну, а саме: фінанси – економічні (грошові) відносини із приводу формування та використання всього різноманіття фондів грошових коштів у суб'єктів економіки (суб'єктів управління), що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їхнього призначення (відповідно до статутних завдань).

Також фінанси ОТГ – це система економічних (грошових) відносин із формування і використання фондів грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення функціонування та розвитку муніципальних утворень [9, с. 752].

Матеріально-речовим втіленням об'єктивної економічної категорії «фінанси» та носієм фінансових відносин є фінансові ресурси. Фінансові ресурси існують тільки у грошовій формі, однак це тільки частина грошових ресурсів, що використовуються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами господарювання, населенням. Крім фінансових ресурсів, грошові ресурси включають кредитні ресурси, грошові доходи населення, обігові кошти підприємств тощо [10, с. 11].

Як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні «Розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації» Є.Ю. Кузькін, фінансові ресурси завжди мають власника або особу, якій власником делеговані права ними розпоряджатися. Фінансові ресурси не можуть бути поза відносинами власності. І тільки частина грошових ресурсів, що перебуває у власності або розпорядженні органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, яка обслуговує процес суспільного відтворення (розширене відтворення, матеріальне стимулювання працюючих, соціальні потреби та інші суспільні потреби), належить до фінансових ресурсів [11, с. 209].

Тож можна узагальнити, що під фінансовими ресурсами розуміють частину грошових ресурсів, які перебувають у власності або розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і використовуються ними на цілі розширеного відтворення, задоволення соціально-культурних потреб населення та для виконання державою й органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань. У теорії та на практиці фінансові ресурси поділяються на централізовані (державний бюджет, позабюджетні фонди) та децентралізовані (грошові фонди підприємств) фонди. Виділяють також фінансові

ресурси держави, регіонів, місцевих органів самоврядування, підприємств.

Варто зазначити, що сьогодні ні в науковій доктрині, ні в чинному законодавстві не регламентоване поняття «фінанси ОТГ», оскільки всі дослідження торкаються лише питання загального визначення фінансів і їх управління [12, с. 348].

Проаналізувавши наукові підходи до розуміння сутності поняття «фінанси», можливо сформулювати власне авторське визначення «фінансів ОТГ» як сукупності економічних (грошових) відносин із приводу формування і використання всього різноманіття фондів грошових коштів ОТГ, що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їхнього призначення (відповідно до статутних завдань).

Цікавим є дослідження наукових підходів до визначення терміна «управління фінансами». На думку С.В. Ковальчук: «Управління фінансами ОТГ – складний процес, який становить єдність керованої (об'єкт) і керуючої (суб'єкт) систем. Керуюча система фінансова система – це сукупність фінансових інститутів (установ), керована система – система фінансів – сукупність грошових відносин. Процес управління фінансами неоднозначний, він включає не тільки управління об'єктами, але і вдосконалення діяльності, організації самих суб'єктів управління» [13, с. 376].

Управління фінансами є одним із найважливіших інструментів підтримки стабільності та працездатності системи. По суті, це комплекс заходів, націлених на збільшення фінансових результатів і ефективності системи господарювання [14, с. 536].

Саме тому доцільним вбачається таке визначення означеного терміна: «управління фінансами» – цілеспрямований вплив визначених органів управління на фінанси країни, регіонів, суб'єктів господарювання та на фінансові процеси, фінансову діяльність, що здійснюється з метою досягнення і підтримки збалансованості, фінансової стійкості економіки, отримання доходів, прибутку, фінансового забезпечення розв'язуваних економічних і соціальних задач [15, с. 86].

Управління фінансами – це діяльність щодо забезпечення розвитку фінансової системи держави або конкретного суб'єкта господарювання відповідно до заданих кількісних і якісних параметрів. Мета управління фінансами – досягнення фінансової стійкості та фінансової незалежності, які проявляються в макроекономічній збалансованості, профіциті бюджету, зниженні державного боргу, твердості національної валюти, у поєд-

нанні економічних інтересів держави та всіх членів суспільства [16].

Висновки. Отже, оскільки більшість наукових досліджень стосується переважно аналізу понять «фінанси» та їх управління, нині відсутня єдність у розумінні поняття «управління фінансами ОТГ». Можна констатувати, що сутнісне наповнення поняття «управління фінансами ОТГ» як у підходах науковців, так і в національному законодавстві є неповним, потребує уточнення та подальшого вдосконалення.

У зв'язку із цим для вирішення зазначеної проблеми з урахуванням теоретичних положень

пропонується розглядати управління фінансами ОТГ як систематичну, послідовну, цілеспрямовану діяльність суб'єктів з організації та управління фінансовими відносинами, грошовими фондами та грошовими потоками на певній території, розташованій у межах одного або кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Запропоноване визначення є більш ґрунтовним і має такі ознаки: цілеспрямованість, систематичність, організаційну послідовність, самостійність перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.

Список літератури:

1. Аннерс Э. История европейского права / пер. со швед. ; Ин-т Европы. Москва : Наука, 1996. 395 с.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие. Москва : ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М, 2000. 488 с.
3. Безобразов В.П. Государство и общество Упр., самоупр. и судеб. Москва : Книга по Требованию, 2012. 767 с.
4. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Серія : Міжнародні відносини.* 2010. № 26. С. 83.
5. Батанов О.В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 3. С. 61–66.
6. Ворона П.В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. С. 14.
7. Градовский А.Д. Государство и прогресс. Сочинения. Санкт-Петербург : Наука, 2001. С. 56–186.
8. Драго Р. Административная наука / пер. с фр. В.Л. Энтина ; под ред. и с послесл. Б.М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1982. 287 с.
9. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
10. Козирев П. Місцеве самоврядування – найбільший здобуток незалежності України. *Віче.* 2011. № 23. С. 11.
11. Коломоець Т.О., Лютіков П.С. Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб'єктів адміністративного права. *Право України.* 2012. № 6. С. 209–217.
12. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України.* 2013. № 3–4. С. 348–355
13. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 376 с.
14. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
15. Стрончина М.Л. О критериях разграничения предметов ведения и функций между органами государственной власти и местного самоуправления. *Проблемы местного самоуправления.* 2002. № 1. С. 86–87.
16. Щур Р.І. Фінанси об'єднаних територіальних громад: концептуальні засади теорії і практики. URL: <http://ir.stu.cn.ua/bitstream/handle/123456789/18386/Автореферат%20ЩурР.І.%20сайт.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення 04 лютого 2020).

Topuzov D.I. THEORETICAL ASSETS OF MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES OF OTHER TERRITORIAL GROUPS

The article highlights some theoretical aspects of public finance management of united territorial communities in Ukraine through the prism of the implementation of the process of forming capable united territorial communities. The definition of the term “finance” is given, which means economic (monetary) relations concerning the formation and use of all the variety of funds of economic entities (management entities) that arise in the process of managing the reproduction process to perform tasks (functions) in accordance with their purpose (in accordance with the statutory tasks). The material embodiment of the objective economic

category “finance” and the carrier of financial relations are financial resources, which are part of the monetary resources owned or disposed of by the state, local governments and economic entities.

The process of formation and functioning of finances of united territorial communities is analyzed. It is determined that the financial management of the united territorial community is a systematic, consistent, purposeful activity of entities for the organization and management of financial relations, funds and cash flows in a given area located within one or more settlements with a single administrative center. The proposed definition outlines such features of financial management of the united territorial community as: purposefulness, systematicity, organizational consistency, independence from voters for its effectiveness and the state for the legitimacy of its activities.

Key words: *association of territorial communities, local self-government, decentralization, finance, financial relations, financial resources.*