

ГВУЗ «Переяслав-Хмельницький ГПУ імені Григорія Сковороди»
ул. Сухомлинського, 30, г. Переяслав-Хмельницький, 08401, Україна
e-mail: marmul61@ukr.net

Романюк Ірина Анатоліївна, кандидат економічних наук, асистент кафедри економіки і маркетингу
Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка
ул. Алчевських, 44, г. Харків, 61002, Україна
e-mail: romaniuk.iryana@ukr.net

DATA ABOUT THE AUTHORS

Marmul Larisa, Doctor of Economics, Professor, professor of the department of economics
«Pereiaslav-Khmelnytsky Hrygorii Skovoroda State Pedagogical University»
Str. Sukhomlinsky 30, Pereiaslav-Khmelnytsky, 08401, Ukraine
e-mail: marmul61@ukr.net

Romaniuk Iryna, Candidate of Sciences (Economics), assistant of department of economy and marketing
Kharkiv Petro Vasilenko National Technical University of Agriculture
str. Alchevskikh, 44, Kharkov, 61002, Ukraine
e-mail: romaniuk.iryana@ukr.net

Подано до редакції 27.03.2019

Прийнято до друку 20.04.2019

УДК 336.132.1

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2019-42-210-217>

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Микитюк І. С.

Розглянуто проблему формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, управління коштами бюджету, розробка пропозицій щодо удосконалення механізму управління коштами об'єднаних територіальних громад з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Предметом дослідження є бюджети об'єднаних територіальних громад.

Метою статті є дослідження процесу формування бюджетів об'єднаних територіальних громад та визначення напрямів удосконалення механізму управління коштами об'єднаних територіальних громад.

У статті використані метод порівняння, економіко-статистичний, аналітичний та логічні методи, метод аналізу та синтезу.

Результати дослідження. Загальний стан розвитку відповідних територій перш за все залежать від того, які бюджетні ресурси отримують у своє розпорядження об'єднані територіальні громади та через які фінансові важелі це здійснюватиметься. Формування плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг є одним з найважливіших питань від якого, у значній мірі, залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад

Висновки. Основною метою наступних досліджень має стати розробка та реалізація заходів підвищення ефективності управління коштами бюджетів, створення сприятливих умови для соціально-економічного розвитку територій, підвищення якості та рівня життя населення.

Ключові слова: бюджет, кошти бюджету, об'єднана територіальна громада, управління коштами бюджету, механізм управління коштами бюджету.

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СРЕДСТВАМИ БЮДЖЕТОВ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Микитюк И. С.

Рассмотрена проблема формирования бюджетов объединенных территориальных общин, управления средствами бюджета, предложены рекомендации по совершенствованию механизма управления средствами бюджетов объединенных территориальных общин.

Предметом исследования являются бюджеты объединенных территориальных общин.

Целью статьи является анализ бюджетов объединенных территориальных общин и определение направлений совершенствования механизма управления средствами объединенных территориальных общин.

В статье использованы метод сравнений, экономико-статистический, аналитический и логический, метод анализа и синтеза.

Результаты исследования. Общее состояние развития конкретных территорий зависит от того, какие бюджетные средства получает в свое распоряжение объединенная территориальная община. Формирование плана накопления и использования финансовых ресурсов необходимых для обеспечения функций и полномочий местного самоуправления, создания комфортных условий для проживания

граждан, оказания им качественных и доступных общественных услуг является одним из важнейших вопросов от которого, в значительной мере, зависит успешность функционирования объединённых территориальных общин.

Выводы. Основной целью последующих исследований должна стать разработка направлений повышения эффективности управления средствами бюджетов, создания благоприятных условий для социально-экономического развития территорий, повышения качества и уровня жизни населения.

Ключевые слова: бюджет, средства бюджета, объединённая территориальная община, управления средствами бюджета, механизм управления средствами бюджета.

ARRANGEMENT OF BUDGETS MANAGEMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Mykytyuk I. S.

The problem of formation of budgets of joint territorial communities, budget funds management, development of proposals for improvement of the mechanism of management of funds of united territorial communities in order to increase the efficiency of using budget funds are considered.

The subject of the study is the budgets of the united territorial communities.

The purpose of the article is to study the process of forming budgets of the joint territorial communities and to determine the directions of improvement of the mechanism of management of the funds of the united territorial communities.

In the article was used the method of comparison, economic-statistical, analytical and logical methods, the method of analysis and synthesis.

Research results. The general condition of the development of the respective territories depends primarily on what budget resources will be at the disposal of the united territorial communities and through which financial leverage it will be implemented. The formation of a plan for the creation and use of financial resources necessary for the provision of functions and powers of local self-government, creation of comfortable living conditions for citizens, provision of high-quality and affordable public services is one of the most important issues, which, to a large extent, depends on the success of the functioning of the united territorial communities

Conclusions. The main goal of the next research should be to develop and implement measures to improve the efficiency of budget management, create favorable conditions for the socio-economic development of territories, improve the quality and standard of living of the population.

Key words: budget, budget funds, joint territorial communities, budget funds management, budget management mechanism.

JEL Classification: E62, P32, H39, H72, H77

Постановка проблеми. Кошти бюджетів об'єднаних територіальних громад активно впливають на задоволення різноманітних потреб населення конкретної території. Ступінь їх впливу визначається не тільки обсягами залучених в економіку території бюджетних коштів, але й напрямками, пропорціями розподілу та формами їх використання. Видатки бюджетів значною мірою формують можливості об'єднаної територіальної громади щодо якісного функціонування місцевого господарства, утримання об'єктів соціально-культурного призначення, проведення інвестиційної політики, здійснення соціального захисту населення. Це обумовлює необхідність створення такого механізму управління коштами об'єднаних територіальних громад, який дозволив би приймати обґрунтовані рішення на основі оцінки їх наслідків не тільки для громади, але й для соціально-економічного розвитку регіону. У зв'язку з цим актуальним є побудова механізму управління коштами об'єднаних територіальних громад з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Ступінь дослідження даної проблеми вченими. Проблемам формування і виконання місцевих бюджетів, забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування присвячені праці зарубіжних та українських вчених: Ш. Бланкарта, Х. Ціммерманна, У. Оутса, А. Вагнера, Р. Майгрейва, І. Луніної, О. Кириленка, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія, І. Ускова та ін. [1-9]. Проте, більшість праць орієнтовано на виявлення загальних тенденцій функціонування державного та місцевих бюджетів. Тому виникає необхідність у проведенні комплексного дослідження функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад, обґрунтуванні механізму управління коштами цих бюджетів з урахуванням сучасних тенденцій у напрямі посилення процесів децентралізації фінансових ресурсів в Україні

Предмет дослідження є бюджети об'єднаних територіальних громад.

Метою статті є дослідження процесу формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, розробка пропозицій щодо удосконалення механізму управління коштами об'єднаних територіальних громад з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Методи. У статті використані метод порівняння, економіко-статистичний, аналітичний та логічні методи, метод аналізу та синтезу.

Результати дослідження. Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є насамперед формування територіальних громад здатних і спроможних вирішувати питання місцевого значення, створення умов для підвищення якості життя людини, наближення адміністративних послуг до мешканців територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг. Об'єднання територіальних громад відбувається відповідно до Закону України від 05.02.2015 «157-УІІІ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10] та Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року. № 214, [11] а також унесення змін до Бюджетного

та Податкового кодексів. Зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджету об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, та мають суттєвий вплив на подальший процес формування та використання коштів місцевих бюджетів. Верховна Рада ухвалила зміни до Бюджетного кодексу (Закон № 2233), які стали основою для формування державного та місцевих бюджетів на 2018 рік [13]. Змінами продовжено дію норми статті, яка надає можливість об'єднаним громадам, у яких перші вибори відбулися у 2018 році, прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади, який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися (прийняття єдиного бюджету). У Бюджетному кодексі також змінено формулювання стосовно об'єднаних територіальних громад. Починаючи з 2015 року Кодексом було визначено, що бюджети місцевого самоврядування – це бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. У новій редакції Кодексу до бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Понятійний апарат Кодексу доповнено дефініцією – «бюджети об'єднаних територіальних громад», що включає в себе бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом. Також змінами до Кодексу (стаття 6) чітко унормовано питання щодо включення бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) до показників зведеного бюджету області. Подальші зміни до Бюджетного кодексу на 2019 рік в частині формування бюджетних ресурсів громад є фінансовою основою для самостійного розвитку територіальної громади та мають суттєвий вплив на подальший процес формування та використання коштів місцевих бюджетів.

За період 2014-2018 роки створено 876 об'єднаних територіальних громад, з яких у 1 – призначено повторні (перші) місцеві вибори 03.03.2019 р., 69 – очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. Найбільше об'єднаних територіальних громад у 2018 році було створено у Дніпропетровській області – 60, Житомирській – 51, Черкаській – 53, Волинській – 50, Тернопільській – 47, Запорізькій – 43. [12]

Загальний стан розвитку відповідних територій перш за все залежать від того, які бюджетні ресурси отримують у своє розпорядження об'єднані територіальні громади та через які фінансові важелі це здійснюватиметься. Формування плану утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування є одним з найважливіших питань від якого, у значній мірі, залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Норми Бюджетного кодексу України котрі регулюють відносини, які виникають на кожній стадії бюджетного процесу, є єдиними для всіх місцевих бюджетів, зокрема поширюються і на бюджети ОТГ. Для створення бюджету ОТГ, насамперед, слід з'ясувати із яких саме доходів та видатків може складатись її бюджет. При формуванні бюджетів ОТГ слід враховувати, що: доходи цих бюджетів визначаються згідно зі ст. 64 і ст. 69 Бюджетного кодексу України (БКУ); видатки та кредитування цих бюджетів визначаються статтями 89 і 91 БКУ; відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються статтями 97, 99, 100, 102, 103, 104 і 108 БКУ; місцеві запозичення здійснюються відповідно до ст. 16 і ст. 74 БКУ.

Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та перспективи її розвитку. Наявність достатніх фінансових ресурсів у місцевих бюджетах дає можливість надавати якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів

За січень-грудень 2018 року до загального фонду місцевих бюджетів (без рахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 233930,3 млн. гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-грудня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 21,9% або +41976,8 млн. гривень. (Табл. 1) Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (далі - ПДФО) за січень-грудень 2018 становить 25,5 відсотків. Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-грудень 2018 року склав 138 064,4 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 101,1%. Надходження плати за землю за січень-грудень 2018 року становили 27319,1 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 99,1%. Фактичні надходження єдиного податку за січень-грудень 2018 року склали 29487,7 млн. грн., приріст надходжень проти січня-грудня минулого року становить 26,5% або на 6186,2 млн. гривень більше. [14]

У 2018 році на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом перейшли 665 об'єднаних громад. Всі 665 об'єднаних територіальних громад у 2018 році отримали відповідні ресурси і видаткові повноваження та вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У державному бюджеті на 2018 рік об'єднаним територіальним громадам спрямована державна підтримка у вигляді субвенції на формування інфраструктури в сумі 1,9 млрд. грн (у 2017 році – 1,5 млрд. грн, 2016 році – 1,0 млрд. грн) [14]. Державна

фінансова підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури в 2019 році складе 20,75 млрд.грн, що в 41 рази більше ніж у 2014 році.

Таблиця 1. Доходи місцевих бюджетів за 2014-2018 роки

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
1. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн	68,6	98,2	146,6	192,7	233,9
2. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %	5.1	5.1	6.2	6.5	7.1
3. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) зведеному бюджеті України, %		45.6	47.5	51.2	51.5
4. Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд), %	0.7	26.6	28.8	27.3	30.0 (прогноз)

Джерело: дані Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлового комунального господарства України станом на 10.01 2019

Основним джерелом доходів об'єднаних територіальних громад є податкові надходження. Податок з доходів фізичних осіб (ПДФО) та єдиний податок або акцизний збір – складають, як правило, переважну частку дохідної частини бюджету ОТГ (65-80% – без урахування трансфертів). За підсумками дев'яти місяців 2018 року, до місцевих бюджетів 665 ОТГ надійшло 14,6 млрд грн, що на 69,4% (+ 6,0 млрд грн) більше від надходжень, отриманих ОТГ за дев'ять місяців 2017 року. Із розрахунку на одного мешканця громади отримали 2596,1 грн, що більше від аналогічного періоду минулого року на 1063,8 грн (у 1,7 рази) [17]. Зростання спостерігається по всім видам надходжень, зокрема: податку на доходи фізичних осіб; плата за землю; єдиний податок; акцизний податок з роздрібної торгівлі.

Окрім того, до бюджету об'єднаної громади із державного бюджету надходять освітня та медична субвенції. Саме за рахунок освітньої субвенції фінансуються поточні видатки на середню освіту. Додатково стимулюються й капітальні видатки для об'єднаних територіальних громад. Важливим завданням для місцевих органів влади має стати мобілізація місцевих податків і зборів, оскільки впровадження і встановлення ставок місцевих податків і зборів належить до виключної компетенції місцевих рад і характеризує ефективність роботи органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що місцева влада може визначати ставку земельного податку, податку на нерухоме майно, плату за реєстрацію суб'єкта господарчої діяльності, а також має право визначати пільги у сплаті цих податків, включно з повним звільненням від них. Перспективними щодо наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад, слід розглядати податки з нерухомості, плату за землю та збір за природні ресурси. Важливим моментом наповнення бюджету об'єднаної територіальної громади є залучення якомога більшої кількості власних ресурсів. А це вимагає виваженого ставлення місцевих органів влади до надання пільг в оподаткуванні для фізичних осіб, які володіють землею, нерухомістю або транспортними засобами. Резервами надходжень завдяки земельному податку можуть бути визнана заборгованість, недостатньо вірне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення таких резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і обрахувати перспективні обсяги надходжень.

З метою ефективного планування дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад та реальних можливостей з її розширення, органам місцевої влади слід співпрацювати з фіскальними органами з питань: визначення кількості осіб, що сплачують податки; обсягу їх нарахувань; забезпечення вчасного і повного виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань; рівня добровільного виконання платниками вимог податкового законодавства; вивчення стану платіжної дисципліни; виявлення та залучення до сплати роботодавців та громадян із метою запобігання сплати заробітку в «конвертах» тощо [15]. Слід зазначити, що основою для успішного розвитку громади є наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура.

На рівні ОТГ управління бюджетними видатками набуває особливого значення, оскільки воно пов'язане з наданням населенню послуг в найбільш важливих сферах - освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні. Таким чином, витрати бюджетів безпосередньо впливають як на рівень і якість життя населення, що проживає на відповідній території, так і на розвиток економічного потенціалу регіону. Крім того, від управління видатками бюджету залежить реалізація загальнодержавних пріоритетів. У зв'язку з цим підвищуються вимоги до обґрунтованості витрат цих бюджетів, прозорості процедур їх формування та фінансування.

Основним елементом модернізації системи управління витратами бюджетів є вдосконалення механізму управління, який, на наш погляд, має включати такі заходи: уточнення нормативно-правової бази та оптимізація організаційної структури управління витратами бюджетів; підвищення якості планування і прогнозування коштів бюджетів; вдосконалення організації виконання бюджетів за видатками; підвищення результативності контролю за використанням коштів бюджетів; мотивація суб'єктів управління до підвищення результативності витрат бюджетів; моніторинг результатів використання бюджетних коштів і оцінка ефективності витрат бюджету.

Аналіз нормативно-правової бази, що регулює питання управління витратами бюджетів об'єднаних територіальних громад, виявив, що в ній практично не висвітлені питання мотивації суб'єктів управління витратами бюджетів ОТГ до підвищення їх результативності, а також моніторингу та оцінки якості управління витратами бюджетів. Важливим, на нашу думку є встановлення на законодавчому рівні: загального порядку здійснення моніторингу результатів використання бюджетних коштів і оцінки ефективності витрат бюджету; повноважень

місцевих фінансових органів щодо здійснення моніторингу результативності та ефективності витрат бюджету з правом встановлення форм надання інформації, передбачаючи в них необхідну деталізацію витрат, додаткові показники, необхідні для здійснення моніторингу, та періодичність її надання. Реалізація даної пропозиції буде сприяти підвищенню обґрунтованості та якості прийняття управлінських рішень за видатками бюджетів.

Питання прогнозування видатків місцевих бюджетів в нормативно - правових актах не визначені, не передбачається обов'язкова ступінь деталізації витрат за економічним або функціональним їх змістом, відсутня методика прогнозування. Крім того, в нормативно - правових актах не розглядається питання про взаємозв'язок витрат бюджету об'єднаної територіальної громади з цілями і завданнями, визначеними в якості стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку території. З метою підвищення якості планування витрат бюджетів бачиться підвищення обґрунтованості, забезпечення конкретності і чіткості при постановці цілей і завдань, що визначають обсяги видатків бюджетів.

Казначейське обслуговування та відкриття бюджетних рахунків об'єднаній територіальній громаді немає особливостей і здійснюється відповідно до Бюджетного Кодексу України, Закону про Державний бюджет України, рішення відповідної об'єднаної територіальної громади та других нормативно-правових актів України. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів територіальної громади укладають договори про здійснення розрахунково-касового обслуговування з відповідним органом Казначейства. Ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад здійснюють органи Казначейства в загальноновстановленому порядку. Казначейство бере безпосередню участь у реалізації реформи міжбюджетних відносин, забезпечуючи обслуговування доходів і видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад та їх розпорядників [16].

Мотивація суб'єктів управління до підвищення результативності витрат бюджетів повинна включати мотивацію фінансового органу, головних розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Слід зазначити, що питання мотивації фінансового органу нормативно не закріплені. В якості інструменту мотивації можна розглядати формування цільових програм, а також їх експертизу на предмет відповідності змісту проектів програм і цільових показників їх реалізації з урахуванням рівня відповідності кожної програми пріоритетам соціально-економічного розвитку території. В чинній нормативно - правовій базі відсутні заходи відповідальності за невиконання державних завдань або їх неповне виконання. Потребує доопрацювання система формування і виконання державних завдань, перш за все в частині встановлення відповідальності одержувачів бюджетних коштів за невиконання або неповне виконання державного завдання.

Результати аналізу нормативної бази і загальнодоступної інформації про формування витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад дозволяють зробити висновок про те, що результати моніторингу та оцінки ефективності використання бюджетних коштів не використовуються в процесі планування та виконання бюджетів за видатками, в тому числі при прийнятті рішень про продовження фінансування цільових програм та коригування фінансового забезпечення виконання державних завдань Враховуючи, що оскільки моніторинг і оцінка ефективності існують для інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень, потрібно не тільки подальший розвиток системи моніторингу та оцінки, але їх більш тісна інтеграція в систему управління витратами бюджетів.

Оптимізація організаційної структури управління витратами бюджетів передбачає, з одного боку, обмеження числа учасників цього процесу, раціональний і несуперечливий розподіл функціональних обов'язків та повноважень між ними, а з іншого - формування в учасників даного процесу стимулів до підвищення ефективності управління видатками бюджету.

Важливим моментом в удосконаленні організаційної структури управління витратами бюджетів є оптимізація структури виконавчих органів місцевої влади. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни щороку збільшується – від 45 до майже 50%, але є ОТГ, у яких здійснюються значні витрати на утримання управлінського апарату. Так, за інформацією координатора фінансової децентралізації Центрального офісу реформ (за підтримки програми U-Lead) при Мінрегіоні Я. Казюк, аналіз діяльності громад показує, що питома вага витрат на апарат управління в ОТГ становить у середньому близько 15 %, тоді як у сільських радах – 85–90 %. Проте вона зосереджує увагу на тому, що є і об'єднані громади, у яких витрати на утримання управлінського апарату витрачають до 45 % бюджету [12]. Вважаємо, що утворення відповідних управлінь чи відділів виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади має відбуватися з урахуванням реальних потреб та можливостей громади.

Облік витрат бюджетів здійснюється відповідно до єдиних методологічних підходів, а контроль за використанням бюджетних коштів діє строго в рамках бюджетного законодавства України та зосереджений лише на контролі за цільовим використанням бюджетних коштів. Рада об'єднаної територіальної громади здійснює контроль за виконанням рішення про бюджет; облдержадміністрація забезпечує контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів ОТГ, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі. За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок про обмежене число інструментів, що застосовуються при управлінні витратами бюджетів з метою контролю за використанням бюджетних коштів.

Однією з найбільш важливих і складних проблем підвищення ефективності управління витратами бюджетів є розробка системи показників оцінки ефективності, яка має застосовуватися на всіх етапах управління – від планування витрат до наступного контролю. Система показників ефективності управління

витратами бюджетів має задовольняти наступним вимогам: характеризувати у максимально можливій мірі залежність результату використання коштів від діяльності органів місцевої влади та підвідомчих їм установ; максимально охоплювати напрями витрат; показники і їх значення повинні інтерпретуватися однозначно з точки зору характеристики ефективності; виключати можливість адміністративного впливу на кінцеві значення показників або чисто формального виконання покладених функцій без реального підвищення якості послуг, що надаються. Необхідно зазначити, що оцінка ефективності управління витратами бюджетів залежить не тільки від коректності вибору показників оцінки, а й від наявності статистичних даних для розрахунку цих показників. В даний час наявної статистичної бази явно недостатньо для вирішення поставленого завдання. Необхідною умовою розвитку системи оцінки ефективності бюджетних витрат та управління ними має стати удосконалення діючих форм статистичної звітності, введення в них показників, необхідних для оцінки ефективності бюджетних витрат, підвищення їх достовірності і оперативності. Крім того, на нашу думку, для кожної ОТГ доцільним є встановлення власних обов'язкових процедур публічності і прозорості витрачання бюджетних коштів, які б робили зловживання неможливими, або, принаймні, доволі складними.

За результатами аналізів виконання окремих показників ОТГ, Яніна Казюк констатувала, що невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Також такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

Експерт висловила думку, що одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності та демографії є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Навіть за умови відсутності у такої ОТГ на поточний момент економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок наявності більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію [17].

У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання.

Висновки. За результатами дослідження визначено, що головним недоліком сформованої системи управління коштами бюджетів об'єднаних територіальних громад є відсутність методологічної основи для вибору пріоритетних цілей при витрачанні бюджетних коштів, визначення критеріїв оцінки результативності системи управління бюджетним витратами. Залишається недостатня якість поточного і перспективного планування коштів бюджетів, при цьому планування і фінансування витрат бюджетів ОТГ слабо взаємопов'язані з результатами контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, а моніторинг ефективності використання бюджетних асигнувань практично не здійснюється. У органів влади, що здійснюють управління коштами бюджетів, одержувачів бюджетних коштів відсутня мотивація до досягнення високих кінцевих результатів і ефективному використанню бюджетних асигнувань. Форми і методи бюджетного фінансування не передбачають оцінку якості послуг, що надаються за рахунок коштів бюджетів, і ступеня задоволеності споживачів цих послуг. У частині використання коштів увага має бути зосереджена на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання.

Перспективними напрямками дослідження у майбутньому повинні стати розробка шляхів реалізації запропонованих заходів підвищення ефективності управління коштами бюджетів, а також створення сприятливих умов для територіального соціально-економічного розвитку, підвищення якості та рівня життя населення.

Список використаних джерел

1. Бланкарт Ш. *Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки*; пер. з нім.; ред. В. М. Федосов. Київ : Либідь, 2000. 654 с.
2. Циммерманн Х. *Муниципальные финансы : учеб.; пер пер. с нем.* Москва: Дело и сервис, 2003. 352 с.
3. Oates Wallace E. *An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature.* 1999. Vol. 37, No. 3, September. P. 1120-1149.
4. Buchanan J. M., Musgrave R. A. *Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State.* Cambridge (Mass), London: The MIT Press, 2000. IX, p.133
5. Кириленко О. П. *Місцеві фінанси: підруч. 2-ге вид., перероб.* Тернопіль. Економ. думка THEU, 2014. 448 с.
6. *Бюджетна система: підручник за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія.* Київ : Центр.учбов.літератури; Тернопіль: Екон. думка. 2002. 871с.
7. Пасічник Ю. В. *Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія.* Донецьк : Юго-Восток, 2005.
8. Луніна І. *Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні. Дзеркало тижня.* 2006. №21.
9. Усков І. В. *Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монографія.* Симферополь : Ариал, 2012. 450 с.

10. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (зі змінами) Відомості Верховної ради, 2015, № 13, ст. 91.
11. Методика формування спроможних територіальних громад», Постанова Кабінету Міністрів від 8 квітня 2015 року. № 214. URL: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n
12. Фінансовий моніторинг реформи децентралізації. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад (2017 рік). URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring_2017_ua.
13. Бюджетний кодекс України станом на 08.07.2010 № 2456-уі (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring/news>.
15. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад. Міжнародний центр перспективних досліджень. 2017. URL: tormuvannya_vikon_budjet_final.pdf.
16. Публічний звіт Голові Казначейства Тетяни Слюз про діяльність державної казначейської служби України у 2017 році. Казна України, №2 (59), 2018. с. 21
17. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за 9 місяців 2018 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138>.

References

1. Blankart, Sh. (2000) *Derzhavni finansy v umovakh demokratii. Vstup do finansovoi nauky* [Public Finances in Democracy. Introduction to financial science]; per. z nim.; red. V. M. Fedosov. Kyiv : Lybid, 654 s.
2. Tsimmermann, Kh. (2003) *Munitsipal'nye finansy : ucheb.* [Municipal Finance: a textbook]; per per. s nem. Moskva: Delo i servis, 352 s.
3. Oates Wallace E. (1999) *An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature*. Vol. 37, No. 3, September. P. 1120-1149.
4. Buchanan, J. M. & Musgrave, R. A. (2000) *Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge (Mass), London: The MIT Press, IX, p.133.
5. Kyrylenko, O. P. (2014) *Mistsevi finansy: pidruch.* [Local finances: a textbook]. Ternopil. Ekonom. dumka TNEU, 448 s.
6. *Biudzhetna systema: pidruchnyk* [Budget system: textbook] za red. V. M. Fedosova, S. I. Yuriiia. Kyiv : Tsentr.uchbov.literatury; Ternopil: Ekon. dumka. 2002. 871s.
7. Pasichnyk, Yu. V. (2005) *Biudzhetni potentsial ekonomichnoho zrostantia v Ukraini: monohrafiia* [The budget potential of economic growth in Ukraine: a monograph]. Donetsk : Yuho-Vostok.
8. Lunina, I. (2006) *Stratehiia reformuvannia mistsevykh biudzhetyv v Ukraini* [The Strategy of Reforming Local Budgets in Ukraine]. Dzerkalo tyzhnia, 21.
9. Uskov, I. V. (2012) *Byudzhetnaya politika v usloviyakh transformatsii systemy mestnykh finansov v Ukraini: monografiya* [Budgetary policy in the context of the transformation of the local finance system in Ukraine: a monograph]. Simferopol' : Arial, 450 s.
10. «Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad» Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII (zi zminamy) [«On voluntary association of territorial communities» Law of Ukraine dated 05.02.2015 № 157-VIII (as amended)] Vidomosti Verkhovnoi rady, 2015, № 13, st. 91.
11. *Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad», Postanova Kabinetu Ministriv vid 8 kvitnia 2015 roku. № 214* [Methodology for the formation of capable territorial communities «, Resolution of the Cabinet of Ministers dated April 8, 2015. No. 214]. URL: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n
12. *Finansovi monitorynh reformy detsentralizatsii. Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 ob'iednanykh terytorialnykh hromad (2017 rik)* [Financial monitoring of the decentralization reform. Assessment of the financial capacity of 366 united territorial communities (2017)]. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring_2017_ua.
13. *Biudzhetni kodeks Ukrainy stanom na 08.07.2010 № 2456-ui (zi zminamy ta dopovnenniamy)* [The Budget Code of Ukraine as of 07/08/2010 № 2456-ui (with amendments and supplements)]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vladly ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia* [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring/news>.
15. *Osoblyvosti formuvannia ta vykonannia biudzhetu ob'iednanykh terytorialnykh hromad* [Features of the formation and implementation of the budget of the united territorial communities]. Mizhnarodnyi tsentr perspektyvnykh doslidzhen. 2017. URL: tormuvannya_vikon_budjet_final.pdf.
16. *Publichnii zvit Holovi Kaznacheistva Tetiany Sliuz pro diialnist derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy u 2017 rotsi* [Public report to Tetyana Slyuz, Head of the Treasury, on the activities of the State Treasury Service of Ukraine in 2017]. Kazna Ukrainy, №2 (59), 2018. s. 21.
17. *Ekspertnyi analiz biudzhetyv 665 OTH za 9 misiatsiv 2018 roku* [Expert analysis of budgets 665 OTG for 9 months of 2018]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10138>.

ДАНІ ПРО АВТОРА

Микитюк Ігор Сергійович, к.е.н., доцент кафедри фінансів
Київський національний торговельно-економічний університет
e-mail: mikityuck@ukr.net

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Микитюк Игорь Сергеевич, к.э.н., доцент кафедры финансов
Киевский национальный торгово-экономический университет
e-mail: mikityuck@ukr.net

DATA ABOUT THE AUTHOR

Mykytyuk Igor, PhD in Economics, Associate Professor of Finance
Kyiv National University of Trade and Economics
e-mail: mikityuck@ukr.net

Подано до редакції 07.03.2019

Прийнято до друку 04.04.2019

УДК 336.77.01

<https://doi.org/10.31470/2306-546X-2019-42-217-223>

**РОЗВИТОК БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ В НАДДНІПРЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Орлик М. В.

Предметом дослідження є процес формування банківської системи Російської імперії в пореформений період та його тогочасна теоретична база.

Мета роботи полягає у дослідженні проблеми банківського кредитування в Наддніпрянській Україні у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. та здійсненні аналізу наукової думки тогочасних економістів щодо банківського кредитування.

Методологічною основою статті для вирішення поставлених у статті завдань застосовано загальнонаукові методи (аналізу, синтезу, систематизації, узагальнення) та спеціальні методи наукового дослідження (діахронний (періодизації), порівняльний, ретроспективний, історико-типологічний та економічного аналізу).

Результати роботи. У статті досліджено та проаналізовано погляди економістів ХІХ ст. на актуальні проблеми кредитування, звернено увагу на їхні рекомендації щодо поліпшення кредитної системи. Досліджено основні економічні, історичні та суспільні умови розвитку іпотечного кредитування та його роль у кредитній системі Російської імперії. Визначено та проаналізовано основні проблемні аспекти тогочасної іпотеки.

Галузь застосування результатів. Теоретичні висновки та результати дослідження можуть бути використані при викладанні курсів історії економіки та економічної думки, а також інших економічних дисциплін в університетах при підготовці фахівців з економічної теорії та банківської справи.

Висновки. Проведене дослідження пореформеної банківської системи Російської імперії дозволяє зробити висновки про те, що реформа була вимушеним кроком уряду у процесі реанімації банківської системи. Міністерство фінансів, враховуючи попередній невдалий досвід створення банків, стимулювало до об'єднання потенційних споживачів кредитних продуктів земських банків на умовах кругової поруки. Проте незважаючи на прогресивність таких нових підходів до кредитування, залишалися активними й пережитки дореформених підходів, що знайшло своє відображення у пільговому кредитуванні дворянства.

Значне місце серед учених та практиків, які займалися реформуванням банківської системи Російської імперії, належить представнику Київської економічної школи Миколі Бунге. Окрім цього саме недержавні банки Наддніпрянської України, зокрема Херсонський Земський Банк та Харківський Земельний Банк, стали прикладом для формування аналогічних банківських установ по всій імперії. Проведене дослідження також дає змогу зробити висновок про те, що значних успіхів реформа зазнала завдяки технократичному підходу в урядових призначеннях та залучення науковців до управління державою, що особливо актуально і для сучасної України.

Ключові слова: акціонерні банки, гроші, кредитна система, кредит, іпотечний кредит, земський банк, позичальник, кредитор.

**РАЗВИТИЕ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ В ПОДНЕПРОВСКОЙ УКРАИНЕ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ ХІХ – НАЧАЛЕ ХХ В.**

Орлик М. В.

Предметом исследования является процесс формирования банковской системы Российской империи в пореформенный период и его тогдашняя теоретическая база.

Цель работы заключается в исследовании проблемы банковского кредитования в Поднепровской Украине во второй половине ХІХ - начале ХХ в. и осуществлении анализа научной мысли тогдашних экономистов по банковскому кредитованию.

Методологической основой статьи для решения поставленных в статье задач применены общенаучные методы (анализа, синтеза, систематизации, обобщения) и специальные методы