

Мельничук Н. Ю.,

старший викладач кафедри економіки та менеджменту
Уманської філії Європейського університету

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто сутність системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, висвітлено підходи науковців до цього питання, визначено структуру системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування та подано класифікацію її видів.

Ключові слова: система управління фінансовими ресурсами, інститут місцевого самоврядування.

Із проголошенням незалежності Україна стала на шлях розбудови демократичної держави. У зв'язку з цим виникла необхідність формування нової системи державного управління фінансовими ресурсами, яка б забезпечувала становлення України як високорозвинутої європейської держави з гідним рівнем соціальної стабільності.

З ухваленням Бюджетного кодексу органи місцевого самоврядування отримали можливість вирішувати проблему фінансової незалежності та самостійності. Цьому сприяли також положення Європейської хартії та Конституція України. Однак, як переконує практика, процес формування місцевих бюджетів виявився недосконалим. Основними джерелами наповнення фінансових ресурсів у бюджетах місцевого рівня стали відрахування від загальнодержавних податків та міжбюджетні трансферти, які не забезпечують фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Як наслідок, посилюється соціально-економічна напруга в регіоні, має місце нецільове та неефективне використання фінансових ресурсів, формується тіньовий сектор економіки. Усе це зумовлює необхідність створення принципово нової системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, посилення її територіальної спрямованості.

Вагомий внесок у розвиток теорії та практики управління фінансовими ресурсами зробили вітчизняні вчені: В. В. Зайчикова¹, В. І. Кравченко², І. О. Луніна³, В. О. Шевчук⁴ та ін. Однак більшість наукових праць присвячено визначеному колу питань або лише окремим аспектам сфери управ-

¹ Зайчикова В. В. Теоретичні та практичні проблеми управління муніципальними запозиченнями / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2007. – № 1. – С. 36–42.

² Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – С. 487.

³ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 432.

⁴ Шевчук В. О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів / В. О. Шевчук // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С. 20.

ління. У той же час динаміка зрушень в економічній системі нашої держави потребує проведення теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних з управлінням фінансовими ресурсами, вивченням власного та зарубіжного досвіду, а також глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо ефективного формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Відсутність комплексних наукових досліджень проблематики управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування зумовлює її подальше вивчення та уточнення.

Цілями пропонованої статті є розкриття поняття “система управління фінансовими ресурсами” на місцевому рівні, аналіз існуючих розробок у цій галузі, а також визначення власної позиції автора з цього питання.

Поняття “управління” є не новим. Існує багато його дефініцій, які вживаються залежно від сфери застосування. У загальному трактуванні “управління” використовується як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків та взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини⁵. Тому процес управління можна визначити як цілеспрямований вплив на суб'єкт та об'єкт.

У наукових джерелах поняття “управління” вважають основою виникнення терміна “менеджмент”, який був запозичений із закордонної практики та має англійське походження “management”, що означає “управляти”. У процесі розвитку це тлумачення було узагальнено і визначено як систему управління виробництвом, що включає сукупність принципів, методів, форм та прийомів управління⁶. В. М. Родіонова під управлінням розуміє сукупність прийомів та методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату⁷. На нашу думку, таке визначення є не досить чітким, оскільки поза увагою залишає суб'єкт, який впливає на об'єкт управління для досягнення певного результату.

За сучасних економічних та політичних умов управлінська діяльність є важливою і невід'ємною складовою фінансової сфери, яка відіграє надзвичайно важливу роль у розвитку національної економіки. Досліджуючи дефініцію “управління”, зазначимо, що поряд із цим поняттям у фінансово-бюджетній сфері дуже часто розглядають поняття “управління фінансами” (а в деяких випадках їх ототожнюють). Так, А. Ю. Козак вважає, що управління фінансами — це сукупність заходів держави щодо забезпечення цілеспрямованого та безперервного функціонування фінансового механізму з метою досягнення ефективного функціонування всієї сукупності фінансових відносин та реалізації на цій основі відповідної фінансової політики⁸.

⁵ Адміністративне право України : академічний курс : у 2-х т. — Т. 1: Загальна частина. — К. : Юридична думка, 2004. — С. 53.

⁶ Балабанов И. Т. Основы финансового менеджмента : учеб. пособ. / И. Т. Балабанов. — М. : Финансы и статистика, 1998. — С. 39.

⁷ Родіонова В. М. Финансы / В. М. Родіонова, Ю. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. — М. : Финансы и статистика, 1995. — 432 с.

⁸ Финансы и кредит : учеб. / А. Ю. Козак и др. ; под ред. А. Ю. Козака. — Екатеринбург : МП ПИПП, 1994. — С. 125.

На практиці управління фінансами – це сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на формування і використання фінансових ресурсів. Деякі науковці поняття “управління фінансами” пов'язують з управлінням на рівні держави чи галузі⁹. Одні дослідники, розглядаючи зміст поняття “управління”, виокремлюють лише мікрорівень, на якому зосереджуються окремі підприємницькі структури, інші – обмежуються тільки бюджетним управлінням.

На сьогодні кожний суб'єкт господарювання, здійснюючи свою політику, керується певними методами та принципами, які є головними складовими фінансової науки у сфері управління. На основі цих складових визначено загальні правила формування та використання фінансових ресурсів як державою, так і кожним суб'єктом господарювання на місцевому рівні. Однак з розвитком суспільних відносин та становленням нових реалій ситуація змінилася. З'явилися такі явища, як нецільове використання бюджетних коштів, ухиляння від сплати податкових платежів, проведення підприємницької діяльності без належного правового поля. Усе це сприяє розвитку тіньового сектора економіки, який у свою чергу породив проблему соціальної нерівності.

Вважаємо, що у процесі управління суперечності виникають тому, що відповідність суб'єкта й об'єкта управління ніколи не буває абсолютно повною, оскільки вона і встановлюється, і порушується одночасно. На нашу думку, сутність цих суперечностей полягає в таких особливостях управлінської системи¹⁰:

- у своєму розвитку вона значно відстає від тієї, якою управляє: тоді у функціонуванні останньої імовірно домінує стихійне начало, а розвиток стримується застарілими організаційними формами, тобто управлінська система набуває консервативного, застійного характеру;
- управлінська система у своєму розвитку занадто забігає вперед, незважаючи на стан і закономірний перебіг процесів, якими управляють, і тоді виникають неприродні форми управління¹¹.

Ця проблемна ситуація час від часу загострюється і вирішується певними перебудовами або менш глобальними змінами.

Кінцевою метою управлінської системи є не власне існування “для себе”, а забезпечення параметрів належного стану і розвитку суспільства, задоволення його потреб, інтересів та сподівань. У цьому унікальність і особлива значущість зв'язків державного управління із суспільством, оскільки середовище існування системи управління – це те первинне, що безпосередньо впливає на процес управлінських рішень, постачає його фінансовими ре-

⁹ Поняття управління фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trackls.narod.ru/books/bkl/kir16.html>.

¹⁰ *Корецький М.* Теоретичні засади державного управління / М. Корецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?ida=498>.

¹¹ *Лебедев П. Н.* Социальное управление / П. Н. Лебедев. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1982. – С. 158.

сурсами або блокує управлінські рішення у разі неготовності до нього суспільства. Слушним є твердження В. В. Цветкова про те, що “криза українського суспільства – це значною мірою криза управління”¹². Отже, за нинішніх умов використання ринкових методів управління економіка регіонів потребує такої системи управління та контролю, яка насамперед враховувала б цілі, інтереси та можливості населення, забезпечуючи при цьому ефективне формування та використання фінансових ресурсів.

У філософському словнику “система” трактується як сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв’язках між собою та утворюють деяку єдність цілей¹³. Останнім часом при визначенні системи поряд з елементами, зв’язками, їх властивостями та ціллю почали включати спостерігача, хоча на необхідність врахування взаємодії дослідника та досліджуваної системи вказував ще один з основоположників кібернетики У. Р. Ешбі¹⁴.

Економічна сутність системи управління фінансовими ресурсами обумовлюється економічною природою суспільних благ, які надаються органами влади на організацію виробництва і задоволення суспільних потреб у сфері управління та ефективного їх використання.

На нашу думку, під системою управління фінансовими ресурсами слід розуміти сукупність взаємопов’язаних дій органів управління, які функціонують на різних рівнях фінансово-економічної сфери, щодо ефективного формування та цілеспрямованого використання фінансових ресурсів суб’єктами господарювання з метою розвитку всіх ланок фінансової системи. Цю систему можна розглядати у широкому (централізоване управління) та вузькому (децентралізоване управління) розумінні.

Суть процесу централізації полягає у централізованій ролі держави в управлінні фінансовими ресурсами. Тому згодом виникла потреба у вдосконаленні та розробці нових ідей становлення й реалізації ефективної системи управління органів місцевого самоврядування в нашій державі.

Децентралізація місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн світу значно посилила фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, основою їх суверенності стали місцеві бюджети. Місцевий бюджет за такої системи управління став головною ланкою місцевих фінансів. З нього фінансуються витрати органів місцевого самоврядування, передаються доходи, за рахунок яких забезпечується фінансування діяльності місцевого самоврядування. З бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів спрямовуються трансферти для вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.

У Всесвітній декларації місцевого самоврядування зазначено: “...децентралізоване прийняття рішень зменшує перевантаження центру, а також

¹² *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності: політико-правовий аспект / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996. – С. 21.

¹³ *Философский словарь* / под ред. И. Т. Фролова. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1980. – С. 444.

¹⁴ *Засади загальної теорії систем* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referats.aha.ru/referat/zasadi-zagalno-teor-sistem>.

покращує і прискорює урядові рішення, надає життєвості новим інститутам і збільшує ймовірність того, що створені служби за сприятливих умов будуть підтримуватися і розвиватися”¹⁵. Деякі дослідники вважають, що децентралізована модель сприяє наближенню уряду до людей... сприяє розмаїтості в політиці, повному відображенню потреб і переваг місцевої громади¹⁶. Суть децентралізованого управління полягає в тому, що органи місцевої влади стали наділятися тими повноваженнями, які раніше належали до компетенції державної влади. У процесі виникнення місцевих державних органів влади сформувалися певні принципи: незалежності, самостійності, цілеспрямованості, розмежованості та розподілу.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері управління сприяє соціально-економічній стабільності в державі. Цим зумовлена необхідність організації системи фінансового забезпечення та важливість розвитку інституту місцевого самоврядування, який відіграє дедалі більшу роль в економічному та соціальному розвитку держави.

Однак нині внаслідок недосконалості законодавчої бази єдиний механізм господарювання в Україні відсутній, що породжує численні питання, як на макро-, так і на мікрорівнях. Проблеми місцевих фінансів одним з перших розглядав у своїх працях В. І. Кравченко¹⁷. На сьогодні головним завданням є побудова ефективної системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Збалансувати таку ситуацію можна лише за умови, коли кожен регіон тісно взаємодіятиме з іншими суб'єктами господарювання, обмінюючись досвідом, а також з державою в цілому. Це дасть змогу ефективніше використовувати фінансові ресурси з мінімальною витратою часу, налагодити бюджетний процес та вдосконалити систему управління.

Ще один погляд на розв'язання проблеми зміцнення фінансової незалежності ґрунтується на принципі формування бюджетів “знизу – вгору”, згідно з яким “бюджет вищого рівня має формуватися на основі фіксованих, визначених в абсолютних величинах внесків територій”¹⁸. Однак деякі науковці вважають такий підхід недосконалим, оскільки він не лише перешкоджає проведенню сереньо- та довгострокової бюджетної політики, а й викликає серйозні сумніви щодо розміру трансакційних витрат щорічних переговорів про внески територій¹⁹. Вважаємо зазначене доволі актуальним. В. О. Шевчук пропонує запровадження нової ідеології формування бюджетів “як норм контролю”, відповідно до якої депутати Верховної Ради Украї-

¹⁵ Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. – К. : Генеза, 1997. – С. 102.

¹⁶ *Нижник Н.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Нижник, О. Машков – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

¹⁷ *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – С. 487.

¹⁸ *Гушта О. В.* Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування / О. В. Гушта // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 70.

¹⁹ *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 432.

ни та депутати місцевих рад мають подавати “бюджет сталого розвитку”, розпочинаючи таким чином бюджетний процес з нижнього рівня²⁰.

Таким чином, система управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування являє собою комплекс взаємопов’язаних елементів, методів, застосовуючи які, суб’єкти управління взаємодіють з метою забезпечення ефективності і цілісності процесу формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне класифікувати цю систему таким чином:

- 1) за походженням:
 - природна – система управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, яка існує об’єктивно;
 - штучна – система управління фінансовими ресурсами, яка створена органами управління;
- 2) за мірою взаємодії із зовнішнім середовищем:
 - замкнена – система управління фінансовими ресурсами, яка характеризується високим рівнем незалежності від інших суб’єктів господарювання;
 - відкрита – система управління фінансовими ресурсами, де всі органи управління тісно взаємодіють на різних рівнях;
- 3) за розміщенням у просторі та часі:
 - статистична – система управління фінансовими ресурсами, яка фіксує статистичні дані на певний момент;
 - динамічна – система управління фінансовими ресурсами, яка фіксує статистичні дані за декілька періодів та з часом може переходити від одного стану до іншого;
- 4) за ступенем планування:
 - детермінована – система управління фінансовими ресурсами, чітко визначена та спланована, тобто управління здійснюється системно;
 - стохастична – система управління фінансовими ресурсами, за якої процес управління є випадковим;
- 5) за обсягом:
 - проста – система, яка охоплює невеликий обсяг інформації, необхідний для управління фінансовими ресурсами;
 - складна – система управління фінансовими ресурсами, за якої неможливо чітко та вичерпно охарактеризувати діяльність органів місцевого самоврядування.

Така класифікація дає можливість місцевим органам управління чітко визначати, на основі якої системи органи місцевого самоврядування здійснювали управління фінансовими ресурсами, або ж застосувати той чи інший вид системи управління для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

²⁰ Шевчук В. О. Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів / В. О. Шевчук // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С. 20.

Система управління органів місцевого самоврядування зорієнтована передусім на місцевий бюджет, який являє собою чи не найголовніший об'єкт та інструмент місцевого регулювання й управління. Забезпечити ефективне формування та використання фінансових ресурсів у місцевому бюджеті, на нашу думку, може лише система управління місцевим бюджетом, яка повинна спрямовуватися на досягнення таких цілей:

- зростання обсягів надходжень фінансових ресурсів до місцевого бюджету;
- збільшення дохідної частини місцевого бюджету;
- уникнення дефіциту фінансових ресурсів;
- задоволення потреб населення певної адміністративної одиниці;
- забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення.

Зрозуміло, що одночасно досягти зазначених цілей неможливо, оскільки кожна з них потребує неабияких зусиль фінансових органів місцевого самоврядування і лише поступовість і почерговість їх виконання в кінцевому підсумку матиме успіх. Пріоритетність тієї чи іншої цілі може визначатися органами місцевого самоврядування залежно від потреб регіону та соціально-економічного становища в країні. Вдале просування до обраної цілі значною мірою залежить від досконалості процесу управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що досконалості буде досягнуто лише в тому випадку, якщо всі складові системи управління фінансовими ресурсами тісно взаємодіятимуть. Пропонуємо структуру системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування (рисунок), в якій відображено головні складові досліджуваної нами системи.

Однак, як переконує практика, відносини між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування мають ознаки централізованої системи управління. При цьому гострота протиріч між центром і органами місцевого самоврядування з бюджетних питань не зменшується, а в окремих регіонах навіть зростає. Слід наголосити на тому, що комплексний соціально-економічний розвиток регіонів України гальмується недосконалою структурою та наявними механізмами управління. На думку В. І. Хорошковського, створення гнучкої системи управління є важливим завданням, саме його реалізація забезпечить раціональне поєднання інтересів усіх суб'єктів господарювання на території і максимальну соціально-економічну ефективність відтворення виробництва²¹.

Таким чином, досліджуючи в подальшому систему управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні, слід пам'ятати, що вона залежить не лише від органів місцевого самоврядування, але й від вищого рівня органів державної влади, які впливають на неї через механізм міжбюджетних відносин. Цю обставину необхідно враховувати при розробці заходів з підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні.

²¹ *Хорошковський В. І.* Інвестиційні потреби лібералізації та розвитку / В. І. Хорошковський // *Статистика України*. — 2002. — № 1. — С. 42–45.



Рисунок. Структура системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування

Отже, проведене нами дослідження дає підстави стверджувати, що управління фінансовими ресурсами на рівні адміністративно-територіальних утворень здійснюють місцеві органи влади. Основним завданням органів управління є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих ланок фінансових відносин. До системи управління на місцевому рівні входять місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виконують функції та повноваження органів управління згідно з чинним законодавством України.

Структура системи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування включає фінансові методи, фінансові важелі, фінансові інструменти, застосовуючи які, органи фінансового управління здійснюють управління формуванням та використанням фінансових ресурсів.