

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ СУБ'ЄКТ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

В статті визначено сукупність фінансових відносин територіальної громади як інституційного суб'єкта в сучасному макро- та мікроінституційному середовищі України. Досліджено функціональні зв'язки між відповідними інститутами та інституціональними одиницями. Визначено групи трансакційних витрат, що виникають в процесі функціонування територіальної громади. Обґрунтовано необхідність їх мінімізації з метою підвищення фінансової спроможності територіальних громад.

The article defines the totality of financial relations of the territorial community as an institutional entity in the modern macro-and micro-institutional environment in Ukraine. The functional connections between the corresponding institutes and institutional units are investigated. In the system of local finance, such institutions as independent local budget, extrabudgetary, currency and trust funds, communal property, local taxes and fees, communal loans, utility loans, utility financial resources, utility payments, current expenditures and expenditures appeared and develop. development, current budget and development budget, etc. The emergence, establishment and development of new institutions is a prerequisite for socio-economic, political, social transformations in line with the challenges of our time. Institutionalization as a phenomenon means the process of becoming or maturation of a certain phenomenon to the level of a social institute, the process of acquiring a certain phenomenon of institutional status, that is, its becoming a full-fledged public institution. The purpose of the territorial community is to mobilize, distribute and use financial resources within their territories in order to meet the public needs and provide public goods, then the set of institutional relationships of the territorial community serves the public good. Therefore, the effectiveness of these relationships from the standpoint of institutional theory is determined by the net cost efficiency as the difference between the amount of costs that are reduced due to the existence of the institution and the cost of its functioning. The groups of transactional costs that arise in the process of functioning of the territorial community are determined. The necessity of their minimization is grounded in order to increase the fiscal capacity of the territorial communities.

**Ключові слова:** територіальна громада, інститут, інституціоналізація, інституційне середовище, трансакційні витрати.

**Key words:** territorial community, institute, institutionalization, institutional environment, transaction costs.

**Постановка проблеми.** Процес побудови нової моделі управління, зміни адміністративно-територіального устрою, утворення нових владних інституцій в Україні має спиратися на наукові напрацювання. Понад два десятиліття управління державою було специфічним синтезом управлінських моделей зі значним тягарем досвіду радянських часів, при якому реальну владу ніяким чином не було передано на низовий рівень управління, тобто рівень територіальних громад як окремого інституційного суб'єкта [1, С.1]. З урахуванням сучасних процесів децентралізації влади необхідним постає питання наукового обґрунтування особливостей функціонування територіальних громад, проведення інституційного аналізу їх формування та розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що феномен інституціоналізації влади в Україні був об'єктом науково-теоретичного

аналізу таких вчених, як: Матвєєва О.Ю., Михненко А. М., Лисяк Л.В., Фоміцька Н.В., Чуприна А. , North, D.C. , Schmoller G. та інші.

**Постановка завдання та мета.** Спираючись на наявні численні наукові напрацювання в царині досліджень інституціональних основ функціонування економічної системи в цілому, та її окремих складових, більш ретельного розгляду потребує аналіз інституційного середовища місцевого самоврядування, взаємозв'язків та взаємовідносин між його окремими інституційними суб'єктами. Тому, метою дослідження даної статті є визначення місця та ролі територіальної громади як окремого інституційної одиниці, її фінансових відносин з іншими інститутами, інституціями різних рівнів в рамках макро- та мікроінституційного середовища.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз наукових надбань новітньої інституціональної теорії, її методології пізнання економічних явищ, систем, фінансово-економічних відносин тощо, дозволяє визначити, що інститути існують через діяльність людей і покликані полегшити пошук необхідних ресурсів, товарів, цінностей і надають можливість знайти рішення і погоджувати їх, тим самим інституційні організації в суспільстві впливають на продуктивність економіки, в тому числі і на продуктивність фінансової сфери. Спираючись на теоретичні основи інституціональної теорії, можна визначити інститути як правила і стандарти поведінки, тобто розглядати їх як регулятивні принципи, які веліли або забороняють ті чи інші дії.

Цілісний і глибокий підхід до ідентифікації даного поняття сформульований німецьким економістом Г. Шмоллером. Автор неоднозначно тлумачить поняття «інститут». З одного боку, він говорить про інститути як про звичайні стаціонарні форми господарювання (таких як ринок, підприємство або держава). У цьому випадку він ототожнює їх з організаціями. З іншого боку, Г. Шмоллер говорить про угоди і інші стереотипи поведінки, які, на його думку, треба розглядати в специфічному контексті існуючих ідей, моральних норм і законів. [2, С.74]

Виходячи з теорії інституційних змін Д. Норта, інституційне середовище, або інститути, може представлятися групою індивідумів, які залучені в цільову діяльність. Обмеження, які накладаються інституціональною структурою (разом з іншими обмеженнями), визначають безліч можливостей. Ділові одиниці, які володіють цільовою функцією (такий як максимізація прибутку), будуть накопичувати знання і досвід, які дозволять їй зміцнювати свої позиції для того, щоб вижити в контексті конкуренції, браку ресурсів, прагнення до мінімізації трансакційних витрат. [3, С.87]

Окрім того структуруючи інституціональне середовище доцільно виділити різні його рівні. Так, український дослідник А. Чуприна[4], аналізуючи структуру інституціонального середовища податкової системи пропонує виділяти: глобальне інституційне середовище, що визначає процеси у світовому масштабі; макроінституційне – процеси на рівні національного державного сектору; мікроінституційне (внутрішнє) - діяльність інститутів та їх взаємозв'язок.

У науково-теоретичному аспекті місцеве самоврядування характеризується як особливий інститут, який у своїй основі має не державу чи державну владу, які засновані на матеріальній базі державної власності, а громадську спільноту, общину, матеріальною базою якої є зовсім інша форма власності – муніципальна.

Перехід України до побудови децентралізованих відносин між рівнями державного управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій. Вони стають основними інститутами фінансового забезпечення місцевого розвитку та суспільних потреб.

У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні та цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку тощо.

Виникнення, становлення та розвиток нових інститутів є необхідною умовою соціально-економічних, політичних, суспільних трансформацій згідно викликів сучасності. Інституалізація як феномен означає процес становлення чи визрівання певного явища до рівня суспільного

інституту, процес набуття певним явищем інституційного статусу, тобто становлення його як повноцінного суспільного інституту.

Виходячи з того, що інституціоналізація є упорядкованим процесом з певною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки, виникає необхідність встановлення правил, відповідно до яких будуть формуватися нові – за обсягом повноважень і реальною здатністю їх виконувати – інститути місцевого самоврядування.[5, С.3]

В рамках даного дослідження інституціоналізація місцевого самоврядування пропонується розглядати як:

– певну організацію місцевого самоврядування як владного інституту на місцях, що має визначений правовий та організаційний статус;

– встановлення й розвиток норм і правил життєдіяльності місцевих громад як організованих інституцій, певним чином формалізовані та впорядковані на визначеній території;

– процес перетворення (модернізації) місцевого самоврядування у часовому просторі, набуття ним нових якісних ознак [5, С.5].

Зазвичай згадують тільки про позитивну роль інституціоналізації в упорядкуванні соціальних відносин. Також існують і негативні сторони інституціоналізації. Так, вже сталі норми і стандарти відносин заважають розвитку соціуму. Слабка інституціоналізація більш сприятлива для формування нового.

Інституціоналізація нових соціальних явищ може супроводжуватися деінституціоналізацією - повною чи частковою - інститутів, які втратили своє значення для суспільства, вичерпали свої функціональні можливості.

Вважаємо, що, в сучасних умовах розвитку, саме попередня модель функціонування системи місцевого самоврядування підпадає під процеси деінституціоналізації в рамках новітньої інституціоналізації та утворення принципово нового інституційного середовища в сучасній українській державі. Прикладом таких деінституціоналізаційних процесів є процеси децентралізації (фінансової/фіскальної децентралізації) у вигляді передачі повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, з одного боку – як втрата попередньою моделлю свого функціонального навантаження, значення, демонстрація низької фінансово-економічної та соціальної ефективності, з іншого – як результат утворення нових інститутів, інституційних одиниць – об'єднаних територіальних громад та відповідних функціональних зв'язків між ними та іншими інституційними суб'єктами та інституціями в цілому.

У підсумку, результатом таких трансформацій повинна стати принципово нова модель системи місцевого самоврядування в цілому, та місцевих фінансів зокрема, з відповідної упорядкованою системою діяльності суб'єктів фінансових відносин.

Сьогодні головним суб'єктом таких відносин в Україні є територіальна громада та органи місцевого самоврядування, правовий статус яких закріплено в Конституції України. Об'єктами - є фінансові ресурси, що мобілізуються, розподіляються і використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань.

Територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин характеризується такими ознаками:

- фінансова відокремленість;
- фінансова персоніфікація;
- фінансова правосуб'єктність, що включає в себе фінансову правоздатність і дієздатність.

Так, основним інститутом, з яким об'єднана територіальна громада має цілу сукупність фінансових взаємовідносин і взаємозв'язків в рамках макроінституційного середовища - держава, а саме інститут державного бюджету. Бюджети об'єднаних територіальних громад мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

В рамках мікроінституційного середовища територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин має фінансово-економічні відносини з такими інституційними одиницями (інститутами) як: підприємство (підприємницький сектор), банки (банківський сектор), регіо-

нальна фондова біржа та страхові компанії (фінансові інститути), інші територіальні громади та взаємовідносини з членами суспільства (жителями громади).

Окрема територіальна громада виконує такі важливі функції, як створення матеріальних, трудових, наукових умов виробничої діяльності, забезпечення місця проживання і організації побуту, відпочинку, навчання і оздоровлення людей.

На території окремої територіальної громади можуть здійснювати свою господарську діяльність підприємства різної форми власності, різного господарського призначення, підприємства виробничої та невиробничої сфери. В системі взаємодії вони реалізують такі види фінансових відносин з територіальною громадою як інституційним суб'єктом фінансових відносин: обслуговування господарських зв'язків; грошова винагорода працівникам; задоволення потреб ринку; реалізація соціальних та інфраструктурних проектів; створення умов для розвитку підприємництва; залучення інвестиційного капіталу тощо.

Співробітництво територіальних громад представляє собою відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [6]. Тобто реалізуються фінансові відносини за такими напрямками: організація на договірних засадах співробітництва з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених повноважень; здійснення спільних проектів за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій; організація спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності з метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад.

На нашу думку, дуже цікавим та важливим як з наукової точки зору, так і з точки зору прикладних досліджень, є виокремлення низки фінансових відносин територіальної громади з такими фінансовими інститутами в рамках свого мікроінституційного середовища як відносини з банками, регіональною фондовою біржею та страховими компаніями.

З банківським сектором територіальна громада реалізує фінансові відносини з приводу надання/отримання комунального кредиту, місцевих позик та їх обслуговування; розміщення коштів на депозитах. Регіональна фондова біржа організує купівлю-продаж облігацій місцевої позики, емітентами яких виступають органи місцевого самоврядування, що в результаті, дозволяє формувати коло інвесторів, потенційних постачальників фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Страхові компанії як фінансові посередники, відіграють важливу роль на ринку фінансових послуг та на ринку цінних паперів в рамках територіальної громади, виступаючи поряд з інститутами спільного інвестування в ролі інституційних інвесторів.

Як інституційний суб'єкт фінансових відносин територіальна громада реалізує такі взаємовідносини зі своїми членами суспільства (жителями): надання якісних та диференційованих послуг своїм жителям; задоволення суспільних потреб; розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Таким чином, механізм реалізації усієї сукупності фінансових взаємовідносин територіальної громади як інституційного суб'єкта відбувається в рамках мікро- та макроінституційного середовища. Вважаємо, що подальше дослідження даного процесу не є можливим без визначення та аналізу інституту трансакційних витрат, що виникають в процесі взаємовідносин між територіальною громадою та іншими інститутами, інституційними одиницями, інституціями.

З урахуванням того, що призначенням територіальної громади є мобілізація, розподіл та використання фінансових ресурсів в межах своєї території з метою зволення суспільних потреб та надання суспільних благ, то сукупність інституціональних взаємовідносин територіальної

група виступає суспільним благом. Тому ефективність цих взаємовідносин з позицій інституціональної теорії визначається чистою ефективністю витрат як різниці між величиною витрат, що скорочуються завдяки існуванню відповідного інституту, і витратами на його функціонування [7, С. 372; 8, С.105].

Базуючись на працях та дослідженнях вищенаведених авторів та власних напрацюваннях виділимо наступні види трансакційних витрат в процесі функціонування територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин:

1. Витрати складання й укладення контракту:

- витрати на пошук інформації щодо оцінки економічного стану територіальної громади, її обробку та формування фінансово-економічних показників спроможності територіальної громади;

- витрати, що пов'язані з неповнотою та недосконалістю отриманої інформації;

- витрати на ведення переговорів органами місцевого самоврядування про умови обміну, прийняття рішень, вибір форми суспільної угоди;

- витрати на формування основних програмних і прогнозних документів, основних напрямів щодо досягнення фінансово-економічної спроможності територіальної громади на відповідний період;

- витрати на зміни законодавства, запровадження яких необхідне для реалізації програм щодо досягнення фінансово-економічної спроможності територіальної громади в установлені терміни;

- витрати на розробку проекту бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- витрати на доведення до відома суспільства нових правил гри, чергового закону про бюджет;

- витрати на модернізацію функціонування територіальної громади.

2. Витрати на продовження процесу складання й укладання контракту:

- витрати на ухвалення рішень щодо внесення змін до бюджетів об'єднаних територіальних громад та пов'язані з ними переговори, тощо;

- витрати на врегулювання конфліктних ситуацій;

- витрати на доведення до відома суспільства нових правил гри, змін до чергового закону про бюджет та додаткові витрати на обслуговування нових норм і правил;

- витрати на оцінку ефективності внесених змін.

3. Витрати на дотримання умов контракту та забезпечення його виконання:

- витрати на моніторинг стану дотримання фінансової дисципліни в усіх ланках фінансів територіальної громади, виконання бюджету розпорядниками бюджетних коштів, повноти та своєчасності надходжень до бюджету територіальної громади;

- витрати часу та ресурсів на здійснення контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства в рамках територіальної громади;

- витрати на врегулювання конфліктних ситуацій, повернення, списання та реструктуризацію боргових зобов'язань між територіальною громадою та іншими інститутами, інституційними одиницями, інституціями;

- витрати на обслуговування бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- витрати на оцінку ефективності досягнення фінансово-економічної спроможності територіальної громади.

4. Інформаційні витрати - витрати кодування, вартості передачі сигналу, витрати розшифрування, а також витрати навчання використання інформаційної системи обслуговування функціонування цілісної системи «об'єднана територіальна громада».

5. Витрати масштабу — витрати, обумовлені існуванням системи знеособленого обміну, який потребує спеціалізованої системи забезпечення дотримання контрактів.

6. Витрати опортуністичної поведінки - витрати, існування яких пов'язане з тим, що покарання порушника угоди пов'язано з певними витратами.

7. Витрати за напрямком виникнення трансакційних витрат:

- ринкові витрати – витрати пошуку інформації, витрати торгу (ведення переговорів) й прийняття рішень, витрати контролю й моніторингу;

- управлінські витрати – витрати розробки, впровадження, підтримки та вимірювання організаційного дизайну об'єднаної територіальної громади;

- політичні - витрати створення, підтримки та вимірювання формальної та неформальної політичної організації об'єднаної територіальної громади, а також забезпечення функціонування політичної системи, включаючи заснування законодавчої системи, оборони, судочинства, транспорту та освіти.

8 Суспільні чи публічні витрати - витрати організації, змісту й модернізації публічного порядку об'єднаної територіальної громади (створення правового порядку, публічного управління, системи виховання і освіти, судового устрою, інфраструктуру тощо); витрати функціонування суспільства (поточні витрати на законодавство, комунікацію, освіту тощо).

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, для підвищення рівня фінансово-економічної спроможності територіальної громади необхідною умовою є мінімізація усієї вищевизначеної сукупності трансакційних витрат функціонування територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин. Таким чином, із застосуванням методологічних основ інституційного аналізу, проведено дослідження теоретичних та прикладних аспектів функціонування територіальної громади як інституційного суб'єкта фінансових відносин в рамках макро- та мікроінституційного середовища. Надано характеристику взаємозв'язків та взаємовідносин територіальної громади з іншими інститутами різних рівнів в сучасних умовах інституційних трансформацій. Визначено сукупність трансакційних витрат функціонування територіальної громади (об'єднаних територіальних громад) в процесі децентралізації влади. Мінімізація рівня таких трансакційних витрат сприятиме підвищенню рівня фінансово-економічної спроможності територіальних громад, їх фінансово потенціалу.

1. *Фоміцька Н.В.* Інституціоналізація у процесі децентралізації влади / Н.В. Фоміцька // Теорія та практика державного управління, 2016. - № 4 (55). - С.1-7; 2. *Schmoller G.* Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre: 2 Bd. Bd 1 / G. Schmoller. – Berlin: Duncker & Humblot, 1923. – 235 p.; 3. *North D.C.* The Rise of the Western World: A New Economic History / D.C. North, R.P. Thomas. – Cambridge, 1973. – 355 p.; 4. *Чуприна А.* Інституційне середовище податкової служби: структура та чинники розвитку [Електронний ресурс] / А. Чуприна // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2011. – Вип. 2. – С. 156-165. – Режим доступу:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2011\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_2_17);
5. *Матвеева О.Ю.* Інституціоналізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління / О.Ю. Матвеева // Державне управління, 2012. – № 2 (38). – С. 10-16; 6. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-18 від 17.06.2014р. – Електронний ресурс. – [Режим доступу] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>;
7. *Лисяк Л.В.* Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. – К.: ДНУ «Академія фінансового управління», 2009. – 600 с.; 8. *Михненко А.М.* Інституціоналізація суспільного розвитку. – К.: НАДУ, 2011. – 292 с.