

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ НА РАЙОННОМУ РІВНІ

METHODOICAL APPROACHES TO ASSESS THE EFFICIENCY OF THE LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT SYSTEM AT THE DISTRICT LEVEL

УДК 353.5

Ігнатенко О.П.

д. наук з держ. упр., доцент кафедри економічної політики та врядування Національна академія державного управління при Президентіві України

Семенова Т.М.

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національна академія державного управління при Президентіві України

У статті розглянуто методичні підходи до оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні в умовах продовження реформи децентралізації. Визначено основні проблеми розроблення та впровадження системи оцінки, яка б відповідала сучасним європейським стандартам, і запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: місцеві фінанси, система управління місцевими фінансами, оцінка ефективності, район, децентралізація.

В статье рассмотрены методические подходы к оценке эффективности системы управления местными финансами на районном уровне в условиях продолжения реформы децентрализации. Определены основные проблемы разработки и внедрения системы оценки, которая бы отвечала

современным европейским стандартам, и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: местные финансы, система управления местными финансами, оценка эффективности, район, децентрализация.

The article deals with methodical approaches to the assessment of the effectiveness of the local finance management system at the rayon level in the context of the continuation of the decentralization reform. The main problems of the development and implementation of the evaluation system that meet modern European standards and the ways of overcoming them are proposed.

Key words: local finances, local finance management system, efficiency assessment, district, decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні унаслідок бюджетної децентралізації відбуваються зміни, пов'язані з посиленням ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в управлінні фінансами. Протягом наступних років зазнають трансформації владні інституції районів. З огляду на зарубіжний досвід і тенденції фінансової децентралізації в Україні очевидним є те, що фінансові функції щодо забезпечення розвитку району та потреб його жителів перейдуть від органів державної влади до органів місцевого самоврядування району, відповідно, змістяться «центри впливу»; зміниться дохідна та видаткова структури районного бюджету, зросте частка коштів, залучених для виконання конкретних програмних цілей; можливо, в майбутньому з передачею більшої повноважень громадам обсяги районних бюджетів скоротяться, що може знизити корупційні ризики та зробить державну службу в районних органах влади не такою привабливою (наприклад, Республіка Польща); фінансові управління (відділи) районів будуть позбавлені цілого ряду функцій щодо контролю за використанням коштів органами місцевого самоврядування громад, а зосередяться на забезпеченні розвитку району. Це вимагатиме перегляд усієї системи управління місцевими фінансами – від планування та прогнозування до оцінки ефективності її діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Нині питання місцевих фінансів перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема їм присвятили свої роботи такі вітчизняні автори, як В. Базилевич, С. Буковинський, О. Василик,

Н. Виговська, І. Волохова, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Кудряшов, М. Кульчицький, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Усков та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте під час розгляду управління місцевими фінансами крізь призму бюджетного процесу не враховується багатовекторність оцінки його ефективності, зокрема, на районному рівні.

Метою статті є визначення методичних підходів до оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні в умовах продовження реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Система управління місцевими фінансами являє собою невіддільний складник, з одного боку, управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць, з іншого боку, фінансової системи держави та визначається комплексом принципів, методів і форм організації управління всіма аспектами фінансової діяльності територіальних громад. Основними функціями цієї системи на районному рівні є такі:

– налагодження ефективної взаємодії між органами влади та посадовими особами, які мають повноваження у сфері управління місцевими фінансами, зокрема на районному рівні це фінансові органи місцевих державних адміністрацій, місцевого самоврядування, управління Державної казначейської служби та Державної фіскальної служби. Також окремими владними повноваженнями у сфері місцевих фінансів наділені голови територіальних

громад, районних державних адміністрацій, місцеві ради та їхні депутати тощо. Кожен із цих суб'єктів має власну систему оцінки, особливості якого, як правило, визначається органом, якому він підпорядковується.

Основне протиріччя, що ускладнює оцінку системи управління фінансами на районному рівні, є існування двох основних видів місцевих фінансових органів, які мають різне підпорядкування та правовий статус, але мають схожі завдання. Наприклад, структурний підрозділ із питань фінансів районної держадміністрації утворюється головою відповідної місцевої держадміністрації, входить до її складу. Вони мають подвійне підпорядкування, оскільки є підзвітними та підконтрольними, з одного боку, місцевим органам влади, тому що входять до складу відповідних державних адміністрацій, а з іншого – відповідному обласному фінансовому органу [1].

Фінансові органи місцевого самоврядування утворюються за рішеннями місцевих рад, є їм підконтрольними і підзвітними [2]. Особливість їх функціонування полягає в тому, що поряд із забезпеченням реалізації загальнодержавної бюджетної політики на відповідній території пріоритетним напрямом їх роботи є виконання завдань у рамках місцевої бюджетної політики, схваленої місцевою радою. У своїй діяльності вони тісно взаємодіють із громадськістю, намагаючись якомога повніше врахувати пріоритети та основні потреби місцевого населення. Фінансові органи місцевого самоврядування безпосередньо зацікавлені в тому, щоб результати їхньої роботи були схвалені територіальною громадою [3].

Органом, який наділений значною частиною повноважень у сфері управління місцевими фінансами, є казначейство, яке відіграє одну з провідних ролей у бюджетному процесі. Необхідно зазначити, що сьогодні казначейська форма виконання державного бюджету використовується в багатьох країнах, проте для місцевих бюджетів така форма виконання є менш поширеною [3]. В Україні згідно з Бюджетним кодексом [4] та на виконання Наказу Міністерства фінансів України «Про забезпечення запровадження з 1 січня 2002 р. казначейського обслуговування місцевих бюджетів» з 2002 р. органи казначейства почали здійснювати касове виконання дохідної частини місцевих бюджетів і операції з перерахування міжбюджетних трансфертів. З 2003 р. на виконання Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування державного і місцевих

бюджетів» розпочався процес переведення на казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Починаючи з 2004 р. всі місцеві бюджети переведені на повнофункціональне казначейське обслуговування – як у частині доходів, так і за видатками [3].

Головна мета запровадження казначейської системи виконання бюджету – підвищення ефективності управління суспільними фінансами. Функції казначейських органів пов'язані з касовим виконанням бюджету, тому і система оцінка діяльності казначейств обмежена цим аспектом;

– взаємодія з іншими суб'єктами фінансових відносин, які діють на території району, а саме: населенням, підприємцями, фінансово-кредитними установами тощо. Проблемою є те, що ця функція взагалі не відображена в системі оцінки ефективності фінансової системи нашої країни. Наприклад, робота фіскальної служби не завжди є орієнтованою на добросовісних платників податків та їх заохочення. Діє принцип презумпції винуватості особи, яка звертається до цих служб. Також багато нарікань на роботу державного казначейства, бюрократичні процедури якого ускладнюють взаємовідносини з місцевими бюджетом і, як наслідок, призводять до небажання інвесторів працювати з органами державної влади та місцевого самоврядування;

– аналіз результатів фінансової діяльності та фінансового стану району, планування фінансової діяльності, обґрунтування та прийняття оперативних фінансових рішень з окремих напрямів фінансової діяльності, контроль за виконанням розроблених планів і прийнятих фінансових рішень. Як правило, оцінка цієї функції зводиться до аналізу і плану надходжень і видатків місцевого бюджету. В Україні розроблено Наказ Міністерства фінансів України від 27 жовтня 2009 р. № 1252 «Про результативні показники бюджетної програми» [5].

Розвиток фінансового контролю має передбачати впровадження державного аудиту. Державний аудит – це форма державного фінансового контролю, спрямована на сприяння бюджетним установам, державним підприємствам, які отримують державні кошти, у запобіганні фінансовим порушенням, ефективному використанні бюджетних коштів державного та комунального майна та складання достовірної фінансової звітності [6]. Отже, державний аудит містить таку форму, як аудит ефективності. Аудит ефективності – це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланова-

них цілей і встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Метою аудиту ефективності є здійснення оцінки досягнення запланованих показників (продукту, ефективності, якості), виявлення проблем у виконанні бюджетної програми та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності використання ресурсів держави [6].

Проте метою і ключем правової та організаційної діяльності органів місцевого самоврядування є формування власної економічної самостійності. Саме це і дасть змогу громаді отримати реальну здатність самостійно і під власну відповідальність вирішити питання своєї діяльності. Важливою умовою економічної самостійності території є встановлення прямої залежності його економічних можливостей від ефективності власного господарювання, а також економіки держави. Основою економічної самостійності території є його власність, насамперед на природні ресурси. Її об'єктом є земля, природні ресурси, підприємства матеріального виробництва, організація закладів соціальної та духовної сфери (освіти, охорони здоров'я, торгівлі, громадського харчування, культури тощо), що розташовані на відповідній території.

Неодмінною умовою економічної самостійності є наявність постійних джерел формування фінансово-економічної основи та матеріально-технічних результатів. Йдеться про встановлення довгострокових нормативів розподілу додаткового продукту, визначення компетенції органів місцевого самоврядування, управління у використанні місцевої продукції для формування внутрішнього регіонального ринку та забезпечення першочергових потреб соціально-економічного розвитку. Економічна самостійність території – це стан територіальної системи, за якої органи місцевого самоврядування розробляють і здійснюють стратегію і тактику вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем регіонального розвитку.

Висновки. Отже, основними проблемами оцінки ефективності системи управління місцевими фінансами на районному рівні є такі:

- існування як мінімум трьох ключових органів влади, які мають різний правовий статус. Наприклад, фінансові органи місцевого самоврядування підконтрольні та підзвітні громаді, тому оціночні судження громадськості для них вкрай важливі. Водночас фінансові органи державних адміністрацій, казначейські служби підпорядковані вищим органам державної влади та проводять на місцях їх політику;

- неврахування думки населення, підприємців, фінансово-кредитних установ щодо

роботи фінансових органів влади. Опитування, які іноді можуть проводитися щодо надання цим споживачам фінансових послуг, як правило, мають інформаційний характер і жодних правових наслідків не мають;

- зведення оцінки ефективності системи управління до аналізу й плану надходжень і видатків місцевого бюджету.

- Оцінка ефективності управління місцевими фінансами на районному рівні має базуватись на таких основних методичних принципах:

- врахування особливостей реорганізації та функціонування районів, які планується створити унаслідок реформи децентралізації;

- узгодженість із принципами оцінки результативності господарської діяльності територіальних громад, спираючись на потенціал;

- здійснення її на основі соціальних, економічних та екологічних критеріїв;

- узгодженість з основною метою розвитку територій, а саме забезпечення потреб мешканців району;

- вираженість у відповідній системі оціночних показників.

Багатоплановість фінансової діяльності системи управління зумовлює необхідність оцінки її ефективності за окремими диференційованими напрямками. Наприклад, це можуть бути показники оцінки рівня забезпеченості розвитку району власними фінансовими ресурсами; показники оцінки рівня ефективності фінансової діяльності

ЛІТЕРАТУРА:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 348 «Про затвердження типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2013-%D0%BF>.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

3. Бадида М.П., Буряченко А.Є., Гризоглазов Д.В. та ін. Фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія. Ужгород, 2017. 400 с.

4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Наказ Міністерства фінансів України від 27 жовтня 2009 р. № 1252 «Про результативні показники бюджетної програми». URL: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish>.

6. Міронова Л.О. Методи управління місцевими фінансами. URL: <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/147665/1/147-150.pdf>.