



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Анна Юріївна МУНЬКО,
аспірант Дніпропетровського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
annaurevna@i.ua

УДК 336

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено базові методи та відповідні їм інструменти, які формують фундамент системи управління місцевими фінансами та, структуруючи які, можна організувати циклічний безперервний процес управління. Запропоновано систематизацію за окремими групами методів, що використовуються в управлінні місцевими фінансами. Визначено методи та інструменти, які можуть бути покладені в основу системи управління місцевими фінансами та застосовані органами місцевого самоврядування для реалізації покладених на них функцій. Доведено, що реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації вимагає подальшого пошуку ефективного інструментарію управління місцевими фінансами. Удосконалено та розширено набір інструментів у системі управління місцевими фінансами для реалізації існуючих і набутих у процесі реформи функцій органів місцевого самоврядування. Наведено очікувані результати використання ефективних методів та інструментів управління місцевими фінансами.

Ключові слова: місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування, реформа, фінансова децентралізація, методи, інструменти.



В умовах фінансової децентралізації здійснення основних функцій місцевого самоврядування потребує створення відповідних умов їх запровадження, нових інструментів і технологій управління, створення, посилення і перегляду повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування за рівень забезпечення фінансової спроможності регіону.

Цілеспрямований розвиток системи місцевих фінансів як цілісного організму й управління ними потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола інноваційних методів та інструментів.

Ураховуючи складність і багатопараметральність економічних систем регіону, заходи щодо управління місцевими фінансами повинні розглядатись у їх системній взаємодії і зв'язку з урахуванням численних факторів і множини альтернатив вибору рішень, що впливають на стан і розвиток фінансового забезпечення. Розгляд можливих варіантів організації та управління фінансовими процесами надасть їм системне упорядкування в полі самоврядної діяльності регіонів. Це дозволить розширити сферу, підвищити вплив і відповідальність органів місцевого самоврядування за стан фінансового забезпечення, визначити «крапки» і «центри зростання» фінансового потенціалу регіону.

Основна кількість теоретичних напрацювань із питання управління місцевими фінансами зосереджена у період 2000–2009 рр., починаючи з більш ранніх досліджень В. Базилевича [1], О. Василика [2] та закінчуючи предметними науковими надбання В. Федосова, С. Юрія [3], О. Кравченка [4], О. Кириленка [5], О. Сунцової [6] та інших, які розглядали місцеві фінанси загалом, а не окремі його аспекти. Однак усі вищевказані вітчизняні науковці досліджували проблему управління місцевими фінансами переважно з точки зору економічних наук.

У науці державного управління переважно увага приділяється розгляду процесів фінансового забезпечення регіонів з позиції державного управління регіональним та місцевим розвитком. А серед невеликої порівняно з іншими сферами кількості наукових доробків із місцевого самоврядування увага приділяється окремим аспектам управління місцевими фінансами: місцевим податкам, земельним ресурсам чи комунальній власності. Кожен із напрямків не досліджений достатньою мірою та потребує систематичного оновлення відповідно до вимог часу.

Ураховуючи те, що з 2015 року було введено в дію чергові зміни, спрямовані на децентралізацію владних та фінансових повноважень, кардинального численні аспекти управління місцевими фінансами знову ж таки потребують ґрунтовного перегляду.

Метою статті є дослідження методів та інструментів управління місцевими фінансами із подальшим напрацюванням шляхів їх удосконалення та розвитку в контексті процесів децентралізації влади.

Методи управління місцевими фінансами — це способи, за допомогою яких реалізуються функції органів місцевого самоврядування з управління місцевими фінансами. Інструменти управління місцевими фінансами можна трактувати як засоби, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть вирішувати поставлені завдання.

Прискорити процеси створення і функціонування системи управління місцевими фінансами можливо шляхом інтенсивного оволодіння



інноваційними методами управління її складовими з боку органів місцевого самоврядування. Термін «метод» має невичерпні сфери застосування, що формує його особливості та мотивує до розгляду в кожному окремому випадку. У складі методів слід розрізняти традиційні методи і технології, які набувають нової актуальності у зв'язку з новими завданнями органів місцевого самоврядування, і нові, поява яких обумовлена новими завданнями. Розглянемо базовий перелік методів та відповідних їм інструментів, які формують фундамент системи управління місцевими фінансами та, структуруючи які, можна організувати циклічний безперервний процес управління.

У теперішній час у системі управління використовується численна низка законодавчих методів, хоча в площині регіонального управління місцевими фінансами вони недостатньо систематизовані та конкретизовані. Це не дозволяє в конкретних випадках завчасно визначитись із раціональним методичним інструментарієм розробки управлінських рішень, що спонукає до їх постійного пошуку. Для їх розгляду використаємо термін «метод» у значенні засобу досягнення і реалізації завдань і функцій управління місцевими фінансами. Безпосередньо існує зв'язок і між функціями управління і методами. Тому існуючі методи впливу на формування результатів діяльності в системі управління доцільно згрупувати за їх напрямками й об'єктами використання, за ступенем впливу, об'єктами та іншими класифікаційними ознаками. Методи, що використовуються в управлінні місцевими фінансами, можливо систематизувати за групами:

- методи, що забезпечують пряму участь ОМС у формуванні місцевих фінансів;
- методи формування, відтворення й ефективного використання муніципальних активів (муніципальної власності та соціальної інфраструктури);
 - методи узгодження інтересів державної та місцевої влади, господарюючих суб'єктів і жителів;
 - фіскальні методи формування місцевих фінансових ресурсів;
 - методи організації руху фінансових потоків;
 - методи формування доходної частини бюджету;
 - методи розподілу місцевих фінансів за органами управління, напрямками і розпорядниками бюджету;
 - методи аналізу, контролю та аудиту за дотриманням параметрів плинності фінансових потоків та їх кінцевих результатів;
 - методи, що спрямовуються на створення умов для формування і розвитку джерел фінансових ресурсів регіону (обґрунтування місцевих нормативів забезпечення фінансовими ресурсами, обґрунтування податкових пільг, муніципальні стандарти ефективності використання фінансових ресурсів, запровадження інноваційних способів досягнення стратегічних завдань);
- статистичні та економіко-математичні методи (методи порівняння, використання абсолютних і відносних показників, балансові методи, методи побудови динамічних рядів, графічні, табличні та ін.).

За складністю і ступенем охоплення явищ, що аналізуються, методи діляться на локальні, інтегральні, одноосібні, елементні. Саме останні



найбільш використовуються при аналізі й упорядкуванні фінансових процесів, так як вони передбачають врахування факторів впливу при розробці управлінських рішень за етапами їх реалізації в циклі управління при побудові моделей системного аналізу та врахуванні поведінки моделей під впливом різних чинників.

Поділ методів на окремі групи має дещо умовний характер, оскільки тлумачення кожного з них не є однозначним. Водночас визначення і систематизація методів управління місцевими фінансами дозволяє більш обґрунтовано вирішувати низку реформаторських заходів щодо вдосконалення системи управління ними, з'ясування характерних особливостей джерел фінансових ресурсів, оптимального упорядкування і вирішення функціональних завдань. Так, наприклад, статті місцевого бюджету мають різні масштаби обґрунтування, спрямовуються на різні види діяльності, потребують різної тривалості часу на реалізацію, мають різний ступінь відтворення ресурсу і вплив на розвиток. Очевидно, що управління бюджетом потребує широкого арсеналу методів та інструментів, який доцільно заздалегідь передбачити.

Практично всі методи мають дуалістичний характер. З одного боку, це — метод впливу, з іншого — зміст роботи яка виконується. Кожному методу притаманні певні інструменти, водночас, інструменти тяжіють до певних методів. Тому знання і оволодіння методами та інструментами впливу на розвиток фінансових ресурсів регіону є не тільки достатньо складним, а й обов'язковим завданням учасників процесів управління.

Ураховуючи проаналізовані дослідження українських науковців щодо методичного забезпечення управління фінансами, та спираючись на приведену вище систематизацію методів управління за групами зупинимось детальніше на інструментах управління місцевими фінансами, які можуть бути покладені в основу системи та застосовані органами місцевого самоврядування для реалізації покладених на них функцій (табл. 1).

Таблиця 1

Основні інструменти в системі управління місцевими фінансами

Функції і завдання управління	Інструменти управління
Законодавче регулювання	Бюджетний та Податковий кодекси, закони України, інші підзаконні та нормативно-правові акти
Стратегічне планування та управління	Державні, регіональні та місцеві політики і стратегії регіонального (муніципального) розвитку
Прогнозування, планування та звітування	Місцеві бюджети (доходи, у тому числі міжбюджетні трансферти та видатки)
Чітке структурування функцій, завдань, повноважень та відповідальності ОМС	Закон “Про місцеве самоврядування”, посадові інструкції службових осіб місцевого самоврядування, інші закони, підзаконні акти та нормативно-правові акти



Продовження табл. 1

Казначейське управління та обслуговування	Системи електронних платежів і системи термінових переказів коштів як єдиного взаємопов'язаного інструменту обслуговування єдиного казначейського рахунку з використанням модифікованої казначейської моделі
Контроль та аудит	Публічний аудит (внутрішній, зовнішній, незалежний), бюджетний контролінг, аудит бюджетних програм
Організація діяльності муніципальних підприємств	Стандарти та моделі управління муніципальними бізнес-процесами, виробництво послуг на платній основі (поряд з безоплатними), програми безперервної освіти у сфері муніципального підприємництва, муніципальні підприємницькі кластери, корпорації, бізнес-інкубатори
Управління власністю територіальних громад на засадах рентабельності та прибутковості активів	Облік та оцінка вартості муніципальних активів, ідентифікація проблем, робоча група менеджерів під егідою посадових осіб ОМС, план дій (пріоритети, зв'язки, заходи), портфельне управління активами
Управління якістю та вартістю публічних послуг	Альтернативні опції виробництва та надання послуг, встановлення оптимальної вартості, контроль якості
Управління муніципальним позиковим ринком	Банківські кредити, випуск боргових зобов'язань на утримання оптимальної межі боргу, аналіз ринку позикового капіталу, підвищення кредитного рейтингу території
Залучення інвестицій та вкладення капіталу (інвестиційна активність)	Інвестиційний профіль, внутрішня інвестиційна політика, оцінювання інвестиційних проєктів, контроль за використанням інвестиційних коштів
Фондування місцевих і регіональних фінансів	Регіональні, муніципальні та інші цільові фонди розвитку; ваучерні програми; гранти
Фіскальне стимулювання інноваційного розвитку економіки	Пільгові режими оподаткування, гнучкі ставки оподаткування (стимулювання та економічного примусу), податкові канікули
Розвиток муніципально-приватного партнерства	Управлінські угоди, оренда, концесія, венчурні підприємства, повне або часткове володіння

Прим.: складено автором.



Використовуючи узагальнений зміст терміна «інструмент» як засіб для здійснення чого-небудь чи впливу на що-небудь, підкреслимо, що склад управлінського інструментарію також надзвичайно широкий. Ураховуючи творчий характер цієї роботи, постійну розширюваність і змістовність, її інструментарій залишається також недостатньо систематизованим і таким, що не підлягає формалізації.

Створення умов зростання фінансової самодостатності і самозабезпечення регіонів як інтегрованої функції управління місцевими фінансами потребує подальшого пошуку ефективного інструментарію. У його складі повинні використовуватись не тільки традиційний інструментарій, що зарекомендував себе як найбільш ефективний, а і новітній, і той, який хоч теоретично і методично вже визначений, але досі в місцевому самоврядуванні широко не використовується. До складу таких інструментів ми відносимо:

- гнучкі шкали оподаткування;
- формалізацію і стандартизацію розрахунків ефективності фіскальних заходів;
- оптимізацію структури муніципальних активів і місцевих бюджетів;
- портфельний і проектний підходи;
- нормування рівня фінансового захисту населення;
- ваучеризацію.

До інструментарію також належать програми розвитку, конкурси проектів управління, проведення тижнів місцевої демократії, програмно-проектна діяльність, формування елементів самосвідомості через засоби масової інформації, підтримка фінансової діяльності та інші засоби.

Для реалізації функцій органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими фінансами вважаємо доцільним доповнити набір інструментів такими:

- вартісне оцінювання джерел формування фінансового потенціалу регіону;
- оцінювання стану фінансових ресурсів регіону;
- методика «Організація процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів»;
- програма реформування системи управління місцевими фінансами в адміністративно-територіальних одиницях регіонального рівня;
- проекти муніципально-приватного партнерства;
- регіональні фонди розвитку в поєднанні з державним фондом регіонального розвитку та іншими цільовими фондами розвитку (вітчизняними, європейськими та організованими урядами інших країн-партнерів) і фінансовими програмами розвитку міжнародних кредитно-фінансових установ;
- портфельний підхід до управління муніципальними активами;
- центри муніципальної підприємницької майстерності;
- грантові проекти в межах регіональних фондів розвитку;
- муніципальні ваучерні програми, в тому числі й через регіональні фонди розвитку;



- встановлення ставок окремих податків і зборів у межах, встановлених Податковим кодексом України (орендна плата за землю, податок на нерухоме майно) на основі гнучкої фіскальної шкали;
- здійснення прямих відносин з Державним бюджетом;
- залучення позикового капіталу та інші.

Очікуваними результатами використання сучасних ефективних інструментів управління місцевими фінансами визначаються:

- підвищення рівня використання сукупного фінансового потенціалу регіону за рахунок появи широких можливостей щодо реалізації пріоритетних напрямів збільшення обсягу фінансових ресурсів регіону і їх спрямування на соціально-економічний розвиток;
- створення системи управління місцевими фінансами і зміцнення зв'язку між стратегічним і бюджетним плануванням;
- зростання рівня уніфікації та стандартизації процесів управління місцевими фінансами;
- формування умов і стимулів щодо нарощування власних фінансових ресурсів як ОМС, так і фінансового забезпечення мешканців регіону;
- поява широких можливостей нарощування власної фінансової бази регіону;
- підвищення дієвості системи муніципального фінансового контролю;
- створення передумов якісного стратегічного менеджменту в секторі муніципальних активів;
- формування стану саморозвитку та самовідновлення фінансових ресурсів регіону та муніципальних утворень.

Наведені результати досліджень методів та інструментів управління в системі місцевих фінансів у сукупності забезпечать досягнення самодостатності та фінансової спроможності місцевого самоврядування для забезпечення сталості економічного і соціального розвитку як ключової мети децентралізації. Відповідно подальші дослідження будуть спрямовуватися на розробку заходів щодо впровадження та застосування вищенаведених сучасних інструментів управління місцевими фінансами.

Список використаних джерел

1. *Базилевич, В. Д.* Державні фінанси [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. — К. : Атіка, 2002. — 368 с.
2. *Василик, О. Д.* Державні фінанси України [Текст] : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : Центр навч. л-ри, 2004. — 606 с.
3. Теорія фінансів [Текст] : підруч. / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 576 с.
4. *Кравченко, О. О.* Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. — К. : ДЕТУТ, 2009. — 157 с.
5. *Кириленко, О. П.* Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / О. П. Кириленко. — Тернопіль : Астон, 2004. — 192 с.



6. Сунцова, О. О. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посіб. / О. О. Сунцова. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 488 с.

*Рекомендовано до друку
кафедрою економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 7 від 23 лютого 2016 року)*

Надійшла до редакції 28.02.2016

Мунько А. Ю. Усовершенствование инструментов управления местными финансами в условиях децентрализации

Исследованы базовые методы и соответствующие им инструменты, которые формируют фундамент системы управления местными финансами и, структурируя которые, можно организовать циклический непрерывный процесс управления. Предложена систематизация по отдельным группам методов, используемых в управлении местными финансами. Определены методы и инструменты, которые могут быть положены в основу системы управления местными финансами и применены органами местного самоуправления для реализации возложенных на них функций. Доказано, что реформирование местного самоуправления и финансовая децентрализация требуют дальнейшего поиска эффективного инструментария управления местными финансами. Усовершенствован и расширен набор инструментов в системе управления местными финансами для реализации существующих и приобретенных в процессе реформ функций органов местного самоуправления. Приведены ожидаемые результаты использования эффективных методов и инструментов управления местными финансами.

Ключевые слова: местные финансы, органы местного самоуправления, реформа, финансовая децентрализация, методы, инструменты.

Munko, A. Yu. Development of Management Tools of Local Finances in the Context of Decentralization

The basic methods and instruments that form the foundation of the local finance management system are researched. Continuous cyclic process of management can be organized structuring that methods and instruments. A separate groups for systematization methods used in the management of local finances are proposed. Methods and instruments that can be the basis for system of local finance and applied by local authorities to implement their duties are determined. Necessity of further search of instruments of local finances management in conditions of local government reform and fiscal decentralization is substantiated. A set of instruments in the local finance system for implementation of existing and acquired functions in local government in the process of reform are improved and expanded. An expected results of the use of effective methods and instruments of local finances management are presented.

Keywords: local finance, self-local government, reform, financial decentralization, methods, instruments.