

Анна Мунько

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено концептуальні основи формування системи управління місцевими фінансами, яка дозволяє реалізувати засади реформи місцевого самоврядування і досягти мети фінансової децентралізації. Визначено складові побудови системи управління місцевими фінансами. Представлено структурно-логічну модель проекту модернізації існуючої системи місцевих фінансів з метою створення інноваційної системи управління нею. Запропоновано авторське бачення системи управління місцевими фінансами у вигляді змістовно-процесної моделі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, система управління місцевими фінансами, концептуальні засади.

Hanna Munko

PhD student of the economy and regional policy department of Dnipropetrovsk regional
institute of public administration, National academy for public administration
under the President of Ukraine

CONCEPTUAL BASES OF FORMATION OF LOCAL FINANCES MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

Problem setting. Effective management of local financial resources should be considered as a complete system related tools. These tools should run consecutively, simultaneously, continuously and create added value financial resources at each «point of growth». This actualizes the need for a conceptualization of local finances management system of in the context of structural changes in self-local government in Ukraine. There is a need to build structural models to develop measures for its system implementation.

Recent research and publications analysis. Most of scientific research about local finance management system is concentrated in 2000 - 2009. Since earlier studies of O.Vasylyk, D. Bazilevich and ending with substantive scientific achievements of O. Kravchenko, O. Kirilenko, O. Suntsova, V. Fedosov, S. Yuriy and others who viewed the local finance in general, not individual aspects. But existing theoretical and methodological foundation of local finances management do not allow to fully disclose the role and capacity of local governments to develop their own financial resources in the context of decentralization.

Paper objective is to research the conceptual foundations of local finance management system, which allows principles of local government reform, fiscal decentralization to reach the goal and become the basis for the creation of financial institution of regions management.

Paper main body. The conceptual bases of formation of local finance management system are researched. This system allows to implement the principles of local government reform and achieve the goal of financial decentralization.

The parts of building of local finance management system are determined. There are mission, the purpose of management system creating, objectives, strategy and policy, management level, objects and subjects of management, functions, principles, elements of management mechanism, administration and evaluation methods, instruments of impact on development of financial resources, approaches and expected results. Structural and logical model of modernization of the existing local finance system in order to create innovative management systems of it is presented. Author's vision of local finances management system in the form of content-process model is proposed. Particular attention should be paid to innovative methods in local government management practices, including the creation of flexible scales tax, "portfolio management" of municipal assets, grants and voucher programs, municipal programs to improve local finances management, others.

Conclusions of the research. Conceptual bases of creation of local finances management system include a set of basic methods and tools of management influence of local governments on the object of the system - directly on the the system of local finance. New mechanisms can be mounted in the local finances management system for its improvement in the future.

Keywords: self-local government, financial decentralization, local finances management system, conceptual framework.

Анна Мунько

аспірант кафедри економіки і регіональної економічної політики
ДРИГУ НАГУ при Президенті України

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Исследованы концептуальные основы формирования системы управления местными финансами, которая позволяет реализовать принципы реформы местного самоуправления и достичь цели финансовой децентрализации. Определены составляющие построения системы управления местными финансами. Представлена структурно-логическая модель проекта модернизации существующей системы местных финансов с целью создания инновационной системы управления ею. Предложено авторское видение системы управления местными финансами в виде содержательно-процессной модели.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовая децентрализация, система управления местными финансами, концептуальные основы.

© Мунько А. Ю., 2016.

↗ Реформування місцевого самоврядування на інституційному, законодавчому і галузевому рівні спрямовується на розвиток муніципальної економіки регіонів. Воно здійснюється шляхом внесення змін до економічної бюджетної, податкової, земельної, соціальної та інших видів політик регіонального розвитку, оптимізації адміністративно-територіального устрою та структурної модернізації, що напругу впливають на зміни в економічних системах регіонів та зумовлюють відповідні зміни в системі управління місцевими фінансами.

Ефективне управління місцевими фінансовими ресурсами повинно розглядатись як цілісна система взаємопов'язаних інструментів, котрі працюють послідовно, синхронно, безперервно та створюють додаткову вартість фінансових ресурсів в кожній точці зростання.

Вищезазначене актуалізує необхідність концептуалізації системи управління місцевими фінансами у контексті структурних змін у місцевому самоврядуванні, визначення структурних моделей розробки заходів з її запровадження.

↗ Вивчення наукових розробок щодо питання управління місцевими фінансами показує, що основна кількість теоретичних напрацювань зосереджена у період 2000 – 2009 рр. Починаючи з більш ранніх досліджень О. Василика, Д. Базилевича та закінчуючи предметними науковими надбаннями О. Кравченка, О. Кириленка, О. Сунцової, В. Федосова, С. Юрія та інших, які розглядали місцеві фінанси загалом, а не лише окремі аспекти.

Відзначаючи цінність результатів вивчених наукових досліджень для теорії й практики управління місцевими фінансами слід зауважити, що теоретико-методичні засади управління формуванням місцевих фінансів в умовах фінансової децентралізації, які мають надзвичайну актуальність для створення системи управління ними з боку органів місцевого самоврядування, залишаються не до кінця вивченими і реалізованими.

Про недостатність існуючих напрацювань для забезпечення якісного управління фінансовими ресурсами регіонів та досягнення стану їх саморозвитку та самовідновлення в умовах децентралізації свідчить:

- концентрація уваги на місцевих бюджетах і їх фактичне ототожнення з поняттям «місцеві фінанси»;
- зосередження на питаннях казначейського управління та контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, на що органи місцевого самоврядування мають мінімальний вплив;
- виокремлення із усього обсягу муніципальних активів лише підприємств житлово-комунального господарства як основи створення місцевих фінансових ресурсів;
- нівелювання усіх складових муніципальних активів, що не дозволяє повністю задіяти фінансовий потенціал території;
- надання абсолютної переваги заходам фіскального характеру;
- низька питома вага застосування механізмів муніципально-приватного партнерства;
- акцент на удосконаленні системи міжбюджетних відносин і незначна увага альтернативним джерелам збільшення і створення фінансових ресурсів.

Вищеперераховані аспекти призводять до того, що існуюче теоретико-методичне підґрунтя управління місцевими фінансами не дозволяє повною мірою розкрити роль та можливості органів місцевого самоврядування щодо розвитку власних фінансових ресурсів, що є головною умовою для процесів децентралізації.

↗ Метою статті є дослідження концептуальних основ побудови системи управління місцевими фінансами, яка дозволяє реалізувати засади реформи місцевого самоврядування, досягти мети фінансової децентралізації і стати підґрунтям створення фінансового інституту управління регіонами.

↗ Система як загальнонаукове поняття – це сукупність взаємопов'язаних і розміщених у належному порядку елементів цілісного утворення. Кожній системі притаманні такі властивості: цілісність, упорядкованість, стійкість, саморух та загальна мета [1]. Енциклопедія державного управління трактує поняття системи як «сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого» [4, с. 561].

В енциклопедії державного управління категорія «управління» визначається як «діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети». В управлінні виокремлюють об'єкт (підсистема, що керується) і суб'єкт (підсистема управління), які в сукупності складають систему. Об'єкт управління сприймає діяння (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агрегати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп). Суб'єкт управління реалізує управлінські діяння на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі посадові особи, колективні органи прийняття рішень) [3, с. 675].

Метою управління на рівні місцевого самоврядування є самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішення питань місцевого значення територіальною громадою [3, с. 676]. При цьому питання місцевого значення є визначальними для виділення об'єктних напрямів та видів діяльності органів місцевого самоврядування [5, с. 13].

Управління фінансами є складовою загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві [2, с. 32].

Очевидно, що зміст, систематизація і технології реалізації нових фінансових повноважень органів місцевого самоврядування і завдань з врахуванням чинників впливу повинні бути чітко представлені в інституційно-змістовому полі управління як взаємопов'язана, взаємообумовлена і взаємодоповнююча діяльність, об'єднана в окрему підсистему, що створює умови їх належного здійснення і потребує виділення на регіональному рівні системи управління місцевими фінансами.

Із урахуванням вищезазначеного концептуальні основи побудови системи управління місцевими фінансами передбачають такі основні складові: місія, мета створення системи управління, цілі, стратегія та політика, рівні управління, об'єкти і суб'єкти управління, завдання, функції, принципи, складові механізми управління, методи управління та оцінювання стану і

рівня розвитку, інструменти впливу на стан і розвиток фінансових ресурсів, підходи та очікувані результати.

Особливу увагу пропонується приділити інноваційним для управління в системі місцевого самоврядування методам, у тому числі створенню гнучких шкал оподаткування, «портфельному управлінню активами», грантовим і ваучерним програмам, муніципальним програмам підвищення ефективності управління місцевими фінансами та іншим.

Спираючись на концептуальні основи створення системи управління місцевими фінансами, розроблено «дорожню карту» трансформаційних заходів в системі, яка буде основою створення інтеграційних процесів управління цілісними комплексами фінансового потенціалу регіону. У ній будуть обґрунтовуватись рішення щодо розвитку фінансового потенціалу і ресурсів регіону із урахуванням максимальної сукупності факторів впливу.

На рис. 1 наведена структурно-логічна модель проекту модернізації існуючої системи місцевих фінансів з метою створення інноваційної системи управління нею.

Особливістю розробленої моделі проекту є можливість одночасного і паралельного здійснення усіх її блоків з огляду на основні детермінанти управління місцевими фінансами і співпрацю проектних команд. Узагальнення результатів діяльності за виокремленими блоками створює підґрунтя побудови і реалізації змістово-процесної моделі системи управління, у якій безпосередньо будуть розроблятися і реалізовуватися управлінські рішення. Для її послідовної та логічної реалізації необхідно здійснити й модернізацію системи органів управління нею. Авторське бачення системи управління місцевими фінансами наведено у вигляді її змістово-процесної моделі на рис. 2.

У моделях враховані базові аспекти управління місцевими фінансами, які є характерними для переважної більшості територій. Вони можуть доповнюватися та розширюватися із огляду на структуру і характеристики фінансового потенціалу кожного регіону та специфіку діяльності ОМС.

У наведеній системі управління місцевими фінансами (рис. 2) виокремлено 9 функціональних блоків, в межах яких реалізуються характерні заходи управлінського впливу. У їх складі: законодавче регулювання; прогнозування та планування; доходи, видатки та фондування; управління муніципальними активами; муніципально-приватного партнерства; надання послуг; контролю і аудиту; звітування; коригування управлінських рішень на вироблення нових напрямів розвитку.

Блок «Законодавче регулювання» є фундаментом системи. Чинні закони, підзаконні та інші нормативно-правові акти – це вхідні дані в систему управління місцевими фінансами. Закони створюють правову платформу, на основі якої і будуються структурні схеми, форми, технології, механізми, методи та інструменти управління. Виходячи із законодавчої бази формуються інші блоки системи. Чіткої послідовності реалізації заходів того чи іншого блоку немає, оскільки всі процеси відбуваються одночасно та синхронно.

Блок «Прогнозування та планування» містить роботу органів місцевого самоврядування з бюджетними показниками та індикаторами соціально-економічного

становища території. Першочерговими є процеси прогнозування та стратегічного планування. Їх основними інструментами виступають: політики регіонального розвитку, державні й регіональні стратегії розвитку, а також просторові програми (генеральні плани).

Категорії блоку «Доходи, видатки та фондування» є значно ширшими за поняття бюджетного плану та тісно пов'язані з усіма іншими процесами в системі управління місцевими фінансами. Формування доходів та видатків здійснюється в рамках норм Бюджетного та Податкового кодексів України. Іншою підсистемою в блоці виведено мережу фондів розвитку, без яких не можуть бути створені дієві заходи розвитку.

Одним із найбільших блоків системи управління місцевими фінансами є «Управління муніципальними активами», який є одночасно і найпотужнішою точкою зростання місцевого ресурсного потенціалу, на який органи місцевого самоврядування мають прямий управлінський вплив. Істотно, що муніципальне майно і повинно розглядатись як одне із основних джерел доходів місцевих бюджетів: як одноразова вигода – продаж надлишків майна або постійний прибуток – оренда землі чи приміщень, використання комунальної власності на комерційній основі та муніципально-приватного партнерства.

Логічно, що з підвищенням ефективності управління комунальними активами тісно пов'язані заходи блоку «Муніципально-приватне партнерство».

Блок «Надання послуг» залежить від результатів діяльності усіх інших блоків системи. «Контроль, аудит та звітування» – це блоки з наскрізними зв'язками, оскільки вони призначені здійснювати ефективний контроль за процесами, що реалізуються в системі повної звітності за їх наслідками.

Результуючим блоком, який по суті є виходом системи управління місцевими фінансами та надає нові вхідні дані в стартовий (базовий) блок «Законодавче регулювання», є блок «Корегування управлінських рішень та вироблення нових напрямків розвитку». Нові напрямки розвитку, як правило, трансформуються в нові закони, підзаконні акти та рішення місцевих рад. Спираючись на нові легітимні основи, система управління місцевими фінансами буде динамічно розвиватись і оновлюватись, починаючи нові управлінські цикли.

Особливістю системи управління місцевими фінансами, що пропонується, є її побудова на основі врахування і визначення «точок зростання», концентруючи увагу на яких, органи місцевого самоврядування можуть нарощувати власні фінансові ресурси, застосовуючи різні комбінації методів та інструментів. У запропонованій системі визначено 5 базових «точок зростання», які позначені на рис. 2 як Т1, Т2, Т3, Т4 та Т5.

Т1 знаходиться в процесах прогнозування та планування, коли ОМС приймають рішення щодо формування, розподілу та майбутнього використання наявних фінансових ресурсів муніципалітету, спрямовуючи їх на нарощування, саморозвиток та самовідновлення.

Т2 розглядається як найпотужніша в системі управління місцевими фінансами, оскільки муніципальні підприємства, нерухоме майно та фінансові активи – це той ресурсний потенціал, на який ОМС мають прямий вплив та найширше коло повноважень щодо управління цими активами.

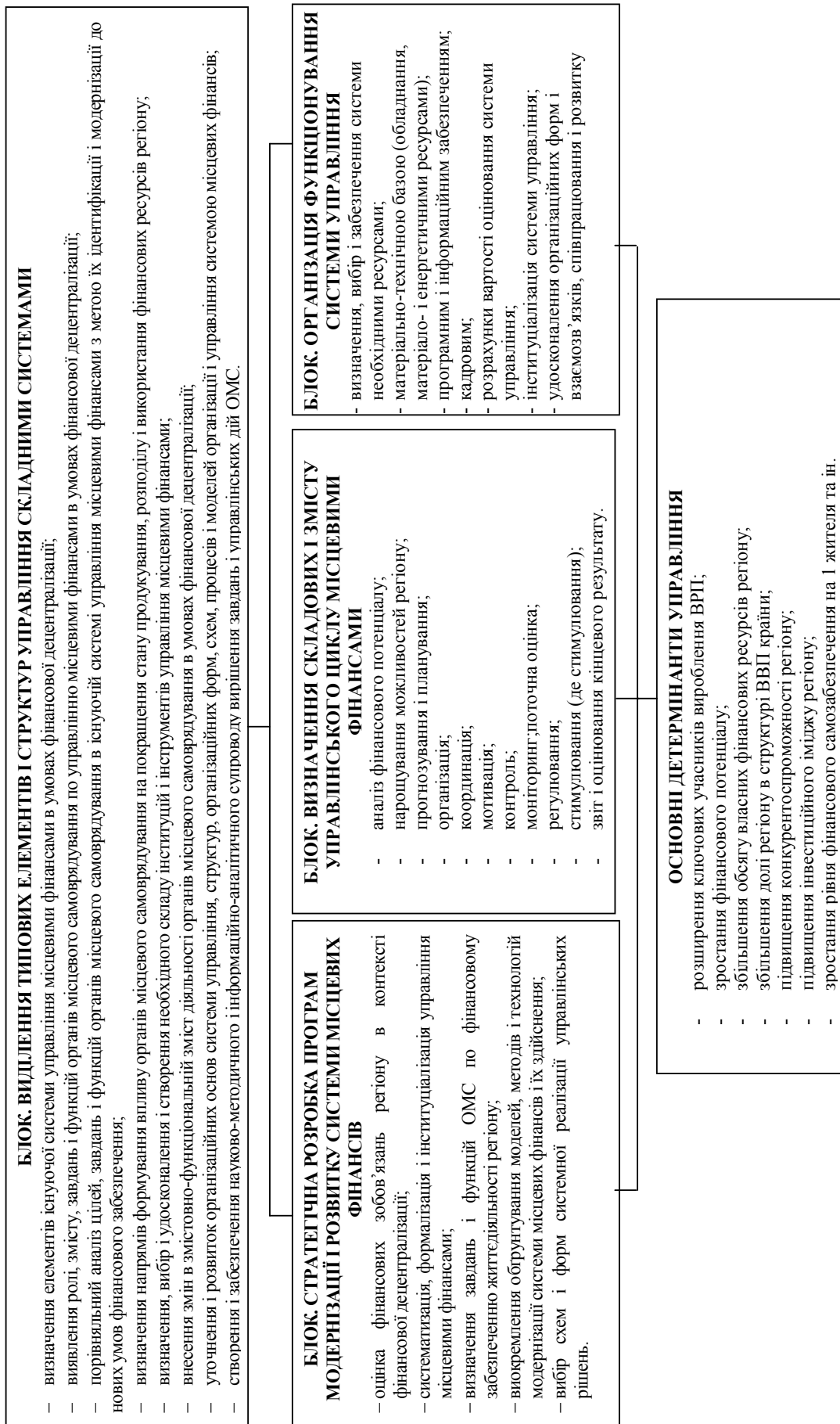


Рис. 1. Структурно-логічна модель проекту модернізації системи управління місцевими фінансами
Прим.: розроблено автором

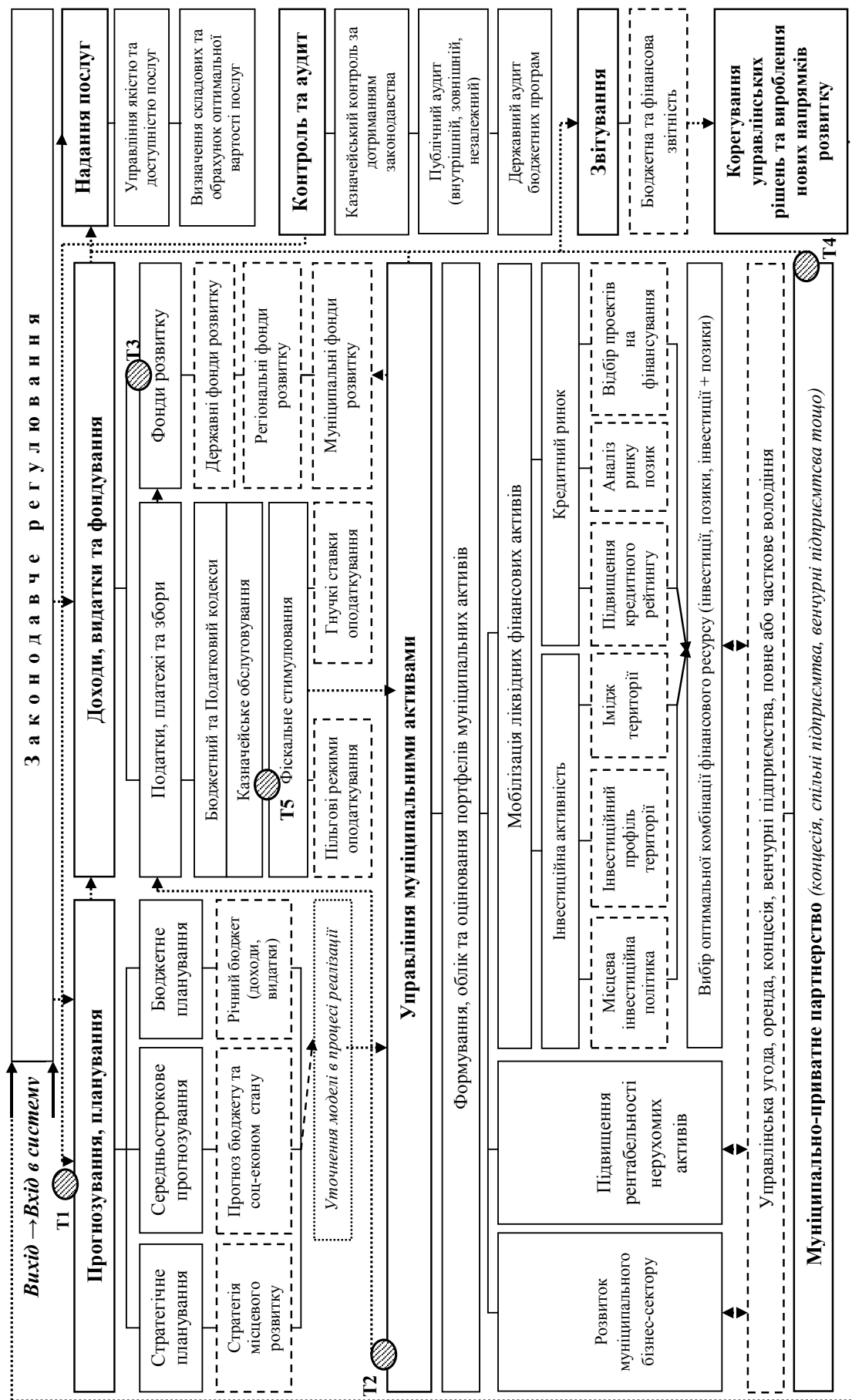


Рис. 2. Змістово-процесна модель системи управління місцевими фінансами
Прим.: розроблено автором

T3 акумулюється в фондах розвитку, створюють умови їх відповідності передовим світовим тенденціям фінансування видатків розвитку муніципалітету.

T4 зосереджена на розвитку муніципального приватного партнерства. ОМС мають у своєму розпорядженні широкий спектр муніципальних активів, до управління якими вони можуть залучати приватний сектор з метою підвищення їх рентабельності та прибутковості.

T5 лежить у площині фіскального стимулювання, де від рішень ОМС залежить інтенсивність стимулів до інноваційного розвитку місцевого підприємницького сектору, у тому числі й муніципального.

Визначені складові системи управління місцевими фінансами презентують її як сукупність законодавчих, функціональних, нормативних, структурних елементів, пов'язаних тісними зв'язками та взаємовідносинами, спрямованими на фінансове забезпечення регіону.

У систему управління місцевими фінансами, яка містить набір базових методів та інструментів управлінського впливу органів місцевого самоврядування на об'єкт цієї системи – безпосередньо систему місцевих фінансів, у подальшому можна умонтовувати нові механізми удосконалення системи управління. Переважна більшість таких механізмів будуватиметься на її базових елементах.

Література.

1. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик – К. : Атака, 2002. – 368 с.
2. Дадашев А. З. Финансовая система России : учеб. пособ. / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 2007. – 248 с.
3. Том 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І.В. Розпуненко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Том 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М.М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. - Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – 648 с.
5. Шумляєва І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Шумляєва І. Д. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.