

Мельничук Н. Ю.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,
старший викладач кафедри економіки та менеджменту
Уманської філії Європейського університету

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

За нинішніх умов господарювання під час забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень особлива увага приділяється своєчасності та повноті мобілізації фінансових ресурсів і напрямам витрачання їх у різних ланках фінансової сфери. Управління охоплює весь процес формування та використання фінансових ресурсів стосовно доцільності та обґрунтованості здійснення фінансових операцій на місцевому рівні.

Реалізація ефективного процесу управління здебільшого залежить від фінансового забезпечення регіону. На сьогодні органи місцевого самоврядування не повною мірою забезпечені фінансовими ресурсами для виконання повноважень. Частка доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП скоротилася, проте розширилося коло питань, за які відповідають органи місцевого самоврядування.

Управлінська діяльність є вагомою і невід'ємною складовою фінансової сфери, яка має надзвичайно важливе значення в розвитку національної економіки. Управління фінансовими ресурсами на рівні адміністративно-територіальних утворень здійснюють місцеві органи влади. Вони керуються певними методами та принципами згідно з чинним законодавством України, що є головними складовими фінансової науки у сфері управління. На основі цих складових визначилися загальні правила формування та використання фінансових ресурсів як державою, так і кожним суб'єктом господарювання на місцевому рівні. Але з розвитком суспільних відносин у нових реаліях набули поширення такі явища, як нецільове використання бюджетних коштів, ухилення від сплати податкових платежів. Усі елементи нашого життя сприяли та продовжують сприяти розвитку тіньового сектора економіки, який у свою чергу призвів до соціальної нерівності.

Відтак виникає необхідність у створенні ефективного механізму управління, що забезпечить соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних утворень завдяки належному формуванню та ефективному використанню фінансових ресурсів суб'єктами господарювання.

Значний внесок у розвиток теорії та практики управління фінансовими ресурсами, зміцнення фінансових засад місцевого самоврядування, функціонування окремих елементів системи управління місцевими фінансами зро-

били такі українські науковці, як І. Я. Чугунов, В. В. Зайчикова, О. Д. Василик, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, К. В. Павлюк¹ та ін.

Проте низка питань щодо методів та механізмів організації процесу управління фінансовими ресурсами, проведення оцінки взаємодії органів управління з суб'єктами господарювання на місцевому рівні, розробки й реалізації нетрадиційних організаційних структур в управлінні формуванням та використанням фінансових ресурсів ще не знайшли достатнього науково-теоретичного й методичного вирішення і потребують подальшого вивчення й уточнення з позицій управління на рівні органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, за якого стала б можливою раціональна взаємодія різних сфер фінансової системи країни в умовах постійної реалізації управлінських заходів на рівні адміністративно-територіальної одиниці.

Закріплена в Конституції України модель організації влади у сфері управління на місцевому та регіональному рівнях не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Така модель передбачає²:

- запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні — рівні населеного пункту (села, селища, міста);
- дуалізм влади на регіональному рівні, на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, наділені схожими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території.

Вітчизняний досвід функціонування такої моделі продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації влади на місцях, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку, реальної організації та фінансової самодостатності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Отже, за умов використання ринкових методів управління, економіка регіонів на даний час потребує ефективного механізму управління, який би передбачав тісну взаємодію органів управління на місцевому рівні з населенням та суб'єктами господарювання. Вважаємо, що такий взаємозв'язок дасть змогу не лише побудувати досконалу систему управління на місцево-

¹ Чугунов І. Я. Фінансово-бюджетні відносини: аналіз тенденцій розвитку в умовах трансформації економіки / І. Я. Чугунов, С. Л. Лондар. — Л. : Аліот, 2002. — 203 с.; Зайчикова В. В. Фінансово-економічні особливості діяльності підприємств місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. — К. : НДФІ. — 1998. — Вип. 6. — С. 61–67; Василик О. Д. Теоретичні основи побудови бюджетного механізму / О. Д. Василик // Фінанси України. — 2000. — № 11. — С. 138–140; Кириленко О. П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика / О. П. Кириленко. — К. : НІОС, 2000. — 384 с.; Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. — К. : НДФІ, 2001. — 460 с.; Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави / К. В. Павлюк. — К. : НІОС, 1998. — 176 с.

² Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : [навч. посіб.] / В. Г. Воронкова. — К. : ВД “Професіонал”, 2004. — С. 256.

му рівні, але й забезпечить соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).

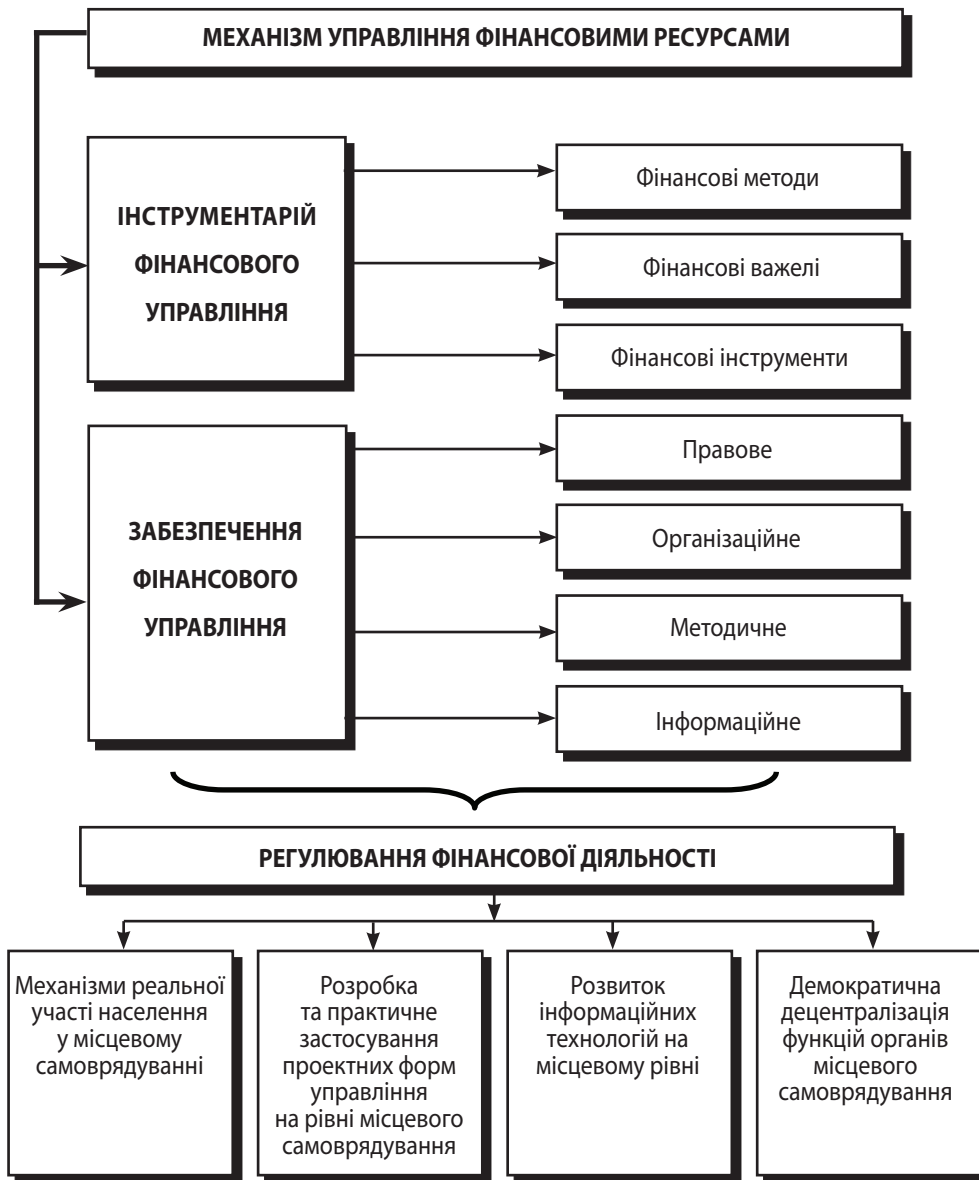


Рис. 1. Структурно-логічна схема механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Як бачимо з рис. 1, інструментарій фінансового управління складається з фінансових методів, фінансових важелів та фінансових інструментів.

Фінансові методи — це способи впливу органів управління на процес управління для досягнення визначеної мети. Їхня дія виявляється у формуванні та використанні фінансових ресурсів на місцевому рівні. У практиці

управління фінансовими ресурсами широко застосовують такі фінансові методи: планування, прогнозування, облік та контроль.

Фінансові важелі – це прийом дії фінансових методів на процес управління фінансовими ресурсами на рівні органів місцевого самоврядування. Фінансові інструменти – фінансові відносини, згідно з якими відбувається накопичення та використання фінансових ресурсів.

Важливе значення для удосконалення механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має залучення на добровільній основі громадян для виконання соціально-економічних робіт з метою забезпечення розвитку суспільної свідомості, ефективного формування та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування, а також для вирішення визначених законодавством питань місцевого значення. Зокрема, пріоритетом у сфері тісної співпраці органів місцевої влади з населенням є забезпечення реальної участі громадян у місцевому самоврядуванні, що виражається не лише в реалізації їхніх прав та обов'язків, але в здатності впливати на тих, хто приймає управлінські рішення на рівні місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством України.

На сьогодні, незважаючи на те, що органи місцевої влади намагаються співпрацювати з іншими суб'єктами господарювання щодо розвитку форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, за результатами такої співпраці населення не стало реальним учасником процесу управління формуванням та використанням фінансових ресурсів, про що й свідчать результати соціологічного опитування громадської думки жителів м. Гайворона Кіровоградської області, яке проводилося нами в 2006 – 2007 рр. (рис. 2).

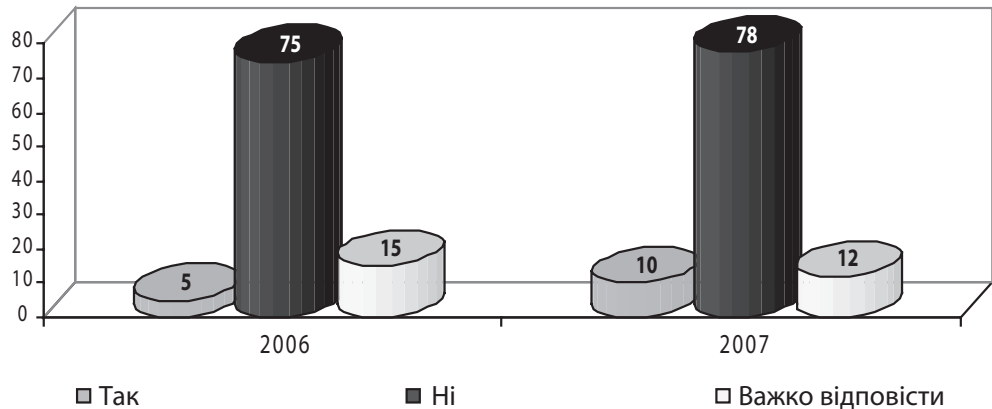


Рис. 2. Рівень обізнаності жителів м. Гайворона Кіровоградської області про реформування місцевих бюджетів України, %

Як свідчать дані рис. 2, рівень обізнаності населення м. Гайворона стосовно довгострокового плану соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень є низьким. У 2006 р. лише 5 % опитуваних знали про концепції реформування місцевих бюджетів в Україні, 15 % – було

важко відповісти на поставлені питання, 75 % опитуваних взагалі не в змозі були відповісти. У 2007 р. кількість опитуваних, які змогли дати позитивну відповідь, зросла на 5 % порівняно з 2006 р. Однак підвищився і відсоток опитуваних, які не могли відповісти на запропоновані питання. Тобто мається на увазі, що на сучасному етапі розвитку реформування місцевих бюджетів України здійснюється без належної роботи з інформування населення в даній сфері. Враховуючи зазначене, вважаємо, що удосконалення механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування потрібно розпочинати із забезпечення тісної взаємодії між населенням та органами влади. Однак при цьому доцільно зважати на те, що сьогодні для населення найприйнятнішою є пасивна форма участі в обговоренні соціально-економічних проблем адміністративно-територіальних одиниць, не говорячи вже про знаходження можливих варіантів їх вирішення (табл. 1). Окрім того, як показав аналіз соціологічного опитування громадської думки жителів м. Гайворона Кіровоградської області за 2005–2007 рр., спостерігається зростання негативних оцінок жителями міста діяльності органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, якщо у 2005 р. серед кількості опитуваних 65 % громадян дотримувалися негативної думки про діяльність органів управління на місцевому рівні, то у 2007 р. їх кількість становила 70 %.

Хоча, якщо порівняти 2006 р. з 2005 р., спостерігається поступове зменшення кількості негативних оцінок опитуваних на 10 % (рис. 3). Отже, результати оцінки громадської думки в м. Гайвороні Кіровоградської області показали, що соціальна ефективність бюджетних витрат органів місцевого самоврядування у сфері управління формуванням та використанням фінансових ресурсів є неефективною та має тенденцію до зниження, що в свою чергу сприяє зростанню негативної думки жителів міста стосовно управлінської діяльності органів місцевого самоврядування на місцевому рівні.

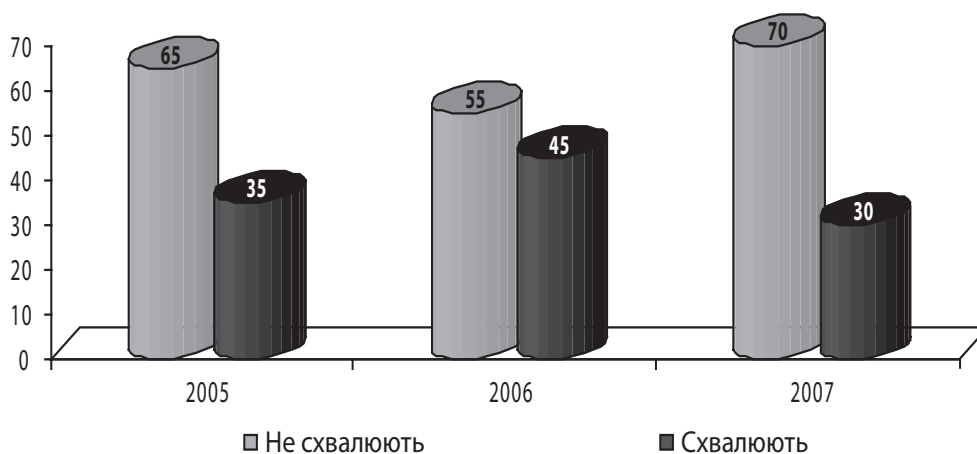


Рис. 3. Оцінка жителями м. Гайворона Кіровоградської області діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління фінансовими ресурсами, %

Таблиця 1
Результати соціологічного опитування у сфері управління фінансовими ресурсами жителям м. Гайворона Кіровоградської області

№	Теоретичні питання	Варіанти відповідей	% від числа опитованих		
			2005	2006	2007
1	Перерахуйте органи управління на місцевому рівні	не знаю названо частково названо всі згідно з чинним законодавством України	5,2 89,4 5,4	3,4 89,5 7,1	1,9 87,8 10,3
2	Який орган здійснює управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування?	знають не знають знають частково	0,3 94,6 5,1	0,3 94,3 5,4	0,7 93,0 6,3
3	У яких формах участі населення з органами місцевого самоврядування у сфері управління фінансовими ресурсами ви готові брати участь?	у жодній по телефону "гарячої лінії" у соціологічних опитуваннях в обговоренні на сторінках газет і журналів у загальноміській конференції у засіданнях робочих груп міста	39,0 13,1 0,9 25,0 0	59,9 15,0 1,2 23,8 0,1	55,0 15,4 1,6 27,8 0,1
4	Яка ваша думка про працівників районної адміністрації у сфері управління формуванням та використанням фінансових ресурсів?	це освічені фахівці та спеціалісти це організатори-практики, які вміють працювати з людьми це люди, які стурбовані лише своїми проблемами для цих людей головне – влада	11,1 31,0 28,2 29,7	7,5 25,7 30,5 36,3	6,3 24,7 31,8 37,2
5	Ви задоволені своїм матеріальним становищем та умовами проживання?	скоріш так, ніж ні скоріш ні, ніж так	35,0 65,0	60,0 40,0	45,0 55,0

Отже, удосконалюючи механізм управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, необхідно насамперед при оцінці розвитку адміністративно-територіального утворення органам місцевої влади брати до уваги не лише показники статистичних звітів, але й показники суспільної думки як дані єдиного узагальненого показника. Це дасть змогу не лише кількісно оцінювати процес управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, але й якісно, оскільки саме громадська думка відображає якісний аспект та є найважливішим інструментом зворотного зв'язку між владою і суспільством, за допомогою якого здійснюється вплив на тих, хто приймає управлінські рішення та визначає демократичні засади нашого суспільства.

Враховуючи негативні настрої жителів м. Гайворона Кіровоградської області по відношенню до органів місцевого самоврядування у сфері ефективного управління фінансовими ресурсами, пропонуємо створити в адміністративному центрі Кіровоградської області відділ громадського управління, в основі функціонування якого будуть принципи законодавчого забезпечення діяльності, гласності, співпраці, добровільності. Дотримання вказаних принципів дозволить створити в місті інститут, що реально буде направлений на повнішу реалізацію прав та обов'язків органів місцевого самоврядування, підвищення якості взаємодії органів влади із суспільством, зростання соціальної віддачі процесу управління формуванням та використанням фінансових ресурсів на місцевому рівні.

Основними завданнями відділу громадського управління мають стати: залучення громадян до реалізації державної політики; проведення суспільної експертизи проектів державних законів та нормативно-правових актів органів виконавчої влади держави та органів місцевого самоврядування; підтримання нових ідей громадян, спрямованих на реалізацію конституційних норм та вирішення загальнодержавних проблем. До складу такого відділу повинні входити особи, які не задіяні в державних, місцевих органах влади та в політичних організаціях. Вважаємо, що це дасть змогу в майбутньому досягти принципу незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування.

Водночас у рамках правового поля, що діє на сьогодні, запровадження відділу громадського управління передбачає внесення змін до українського законодавства, які мають на меті не наказувати органам влади формувати такі відділи в обов'язковому порядку, а стимулювати добровільну ініціативу, тобто їх формування повинно відбуватися знизу догори. На нашу думку, створення такого відділу не лише дасть змогу вдосконалити процес управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, але й забезпечить реальну участь громадян у цьому процесі. Зважаючи на те, що розширення апарату управління або ж створення нових підрозділів небажані, оскільки є додатковим навантаженням на місцеві бюджети (через що поглиблюється проблема їх дефіцитності), доцільним у запропонованому напрямку є поступовий перехід від багатовступінчастих структур управління до гнучкіших та сучасніших моделей:

підвищення делегування повноважень органів місцевого самоврядування; розвиток перехресного фінансування шляхом посилення тісної взаємодії між суб'єктами господарювання під час формування та використання фінансових ресурсів.

Запровадження в практику вказаного напрямку можливе за умови використання проектного підходу в управлінні фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Тому перспективним етапом взаємодії суб'єктів господарювання та органів влади можуть стати: взаємовідносини у сфері інформаційно-технічного супроводу проектів на рівні адміністративно-територіальної одиниці; зниження адміністративних бар'єрів для розвитку підприємницької діяльності у сфері інформаційних технологій і т.д. Розглянемо ситуаційний підхід з метою застосування проектного управління стосовно вирішення реальних завдань у сфері управління фінансовими ресурсами, зокрема ефективного забезпечення інформатизації в органах управління на місцевому рівні.

На сьогодні завдання забезпечення в органах управління належного інформаційно-технологічного супроводу не є першочерговим. Насамперед, це пов'язано з дефіцитом кваліфікованих фахівців; недосконалою матеріально-технічною базою для вирішення питань місцевого значення. Ці негативні фактори призводять до того, що придбання техніки не повною мірою сприяє результативності праці, технічна база для забезпечення інформатизації органів управління недостатньо розвинена, а у більшості з них взагалі відсутня локальна мережа. Тобто інформатизація в органах управління щодо формування та використання фінансових ресурсів залишається переважно недосконалою, оскільки кошти витрачаються здебільшого на закупівлю техніки, а не на комплексне вирішення проблем в управлінні фінансовими ресурсами.

Тому в адміністраціях районних центрів є доцільним у рамках організаційної структури, що діє на сьогодні, формування проектних груп, які б об'єднували фахівців комерційних та некомерційних організацій, провідних спеціалістів органів управління, тобто до складу проектної групи повинні входити не лише спеціалісти внутрішніх підрозділів управління фінансовими ресурсами, але й представники зовнішніх організацій. Це забезпечить рівновагу ключових інтересів суб'єктів господарювання в управлінні суспільно важливими проектами щодо належного формування та ефективного використання фінансових ресурсів шляхом удосконалення інформатизації в органах управління. Окрім того, до складу проектно-цільової групи має входити координатор проектів, який би здійснював комплексну оцінку виконання ухвалених рішень щодо управління формуванням та використанням фінансових ресурсів, проводив підготовку інформації до використання, розробляв пропозиції з перерозподілу фахівців підрозділів між проектами управління. Зокрема, перераховані учасники проектно-цільових груп за такої взаємодії повинні бути підпорядковані керівникові проекту та своєму постійному керівникові.

Джерелами фінансування запровадження проектного підходу на рівні місцевого самоврядування можуть бути зовнішні та внутрішні джерела. До

зовнішніх джерел доцільно включити кошти, які додатково залучені від різних суб'єктів господарювання, а до внутрішніх – кошти місцевих бюджетів. Водночас першоетапне впровадження проектного підходу в практику механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування пов'язано з цілим комплексом труднощів: нестача управлінського досвіду, невідрегульованість взаємозв'язків між учасниками проектно-цільових груп, відсутність належної документації та нормативно-правових актів. Пропонуємо механізм впровадження проектного підходу у сфері управління фінансовими ресурсами реалізувати на основі п'яти послідовних етапів (рис. 4).



Рис. 4. Напрями реалізації застосування проектного підходу в управлінні фінансовими ресурсами на рівні місцевого самоврядування

Що ж стосується демократичної децентралізації – це процес створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої місцеві проблеми вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними самим місцевим населенням³. На нашу думку, за демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування останні взаємодіють з іншими господарськими суб'єктами шляхом передачі на договірній основі частини функцій у сфері управління фінансовими ресурсами для результа-

³ Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : [навч. посіб.] / В. Г. Воронкова. – К. : ВД Професіонал, 2004. – С. 256.

тивного вирішення питань, що входять у сферу діяльності органів виконавчої влади. Пропонуємо такі підходи реалізації теоретичних та практичних основ демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування на місцевому рівні: договірний та змішаний, які передбачають розроблення схем взаємодії між різними суб'єктами господарювання.

В основі договірного підходу – укладання договору між органами місцевого самоврядування та організаціями, які функціонують і здійснюють свою діяльність згідно з чинним законодавством України. Тобто відповідно до укладеного договору між двома сторонами розподіляються обов'язки у сфері задоволення потреб населення, внаслідок чого створюються сприятливі передумови для економії бюджетних коштів завдяки зниженню сукупних витрат на виконання тієї або іншої функції (рис. 5).

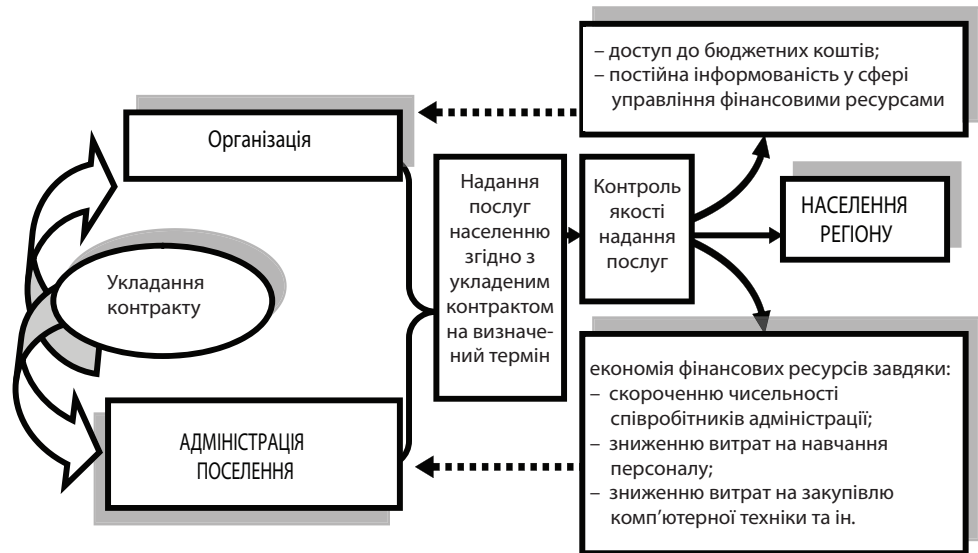


Рис. 5. Схема демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування із залученням організацій

Зокрема, такий підхід можна застосувати при розподілі функцій між адміністраціями різних територіальних одиниць шляхом укладання угоди про закріплення частини поселенських функцій за районною адміністрацією (рис. 6).

Вважаємо, що це дасть змогу скоротити період часу, необхідного для здійснення повноцінної роботи сільських адміністрацій та реального вирішення питань місцевого значення. Такий підхід варто було б застосувати для розв'язання транспортних проблем, з якими органи місцевого самоврядування зустрічаються повсякденно.

В основі змішаного підходу лежить поєднання декількох варіантів демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування. Це означає, що частина функцій може виконуватися організаціями, а частина – перерозподілятися між районними адміністраціями (рис. 7).

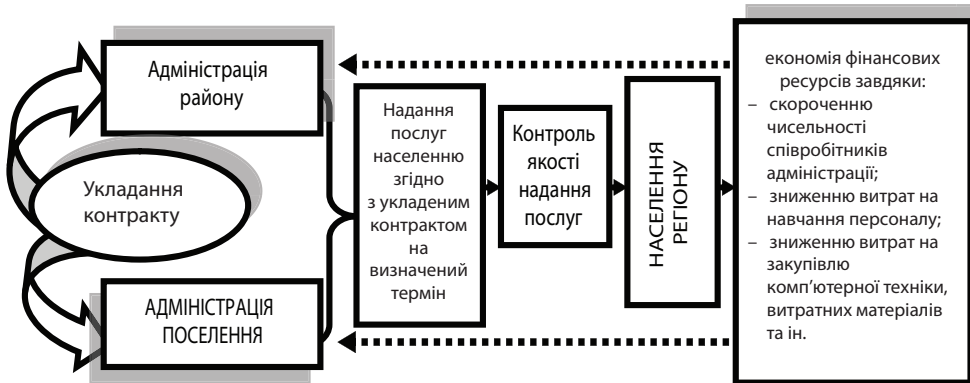


Рис. 6. Схема демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування за допомогою районної адміністрації

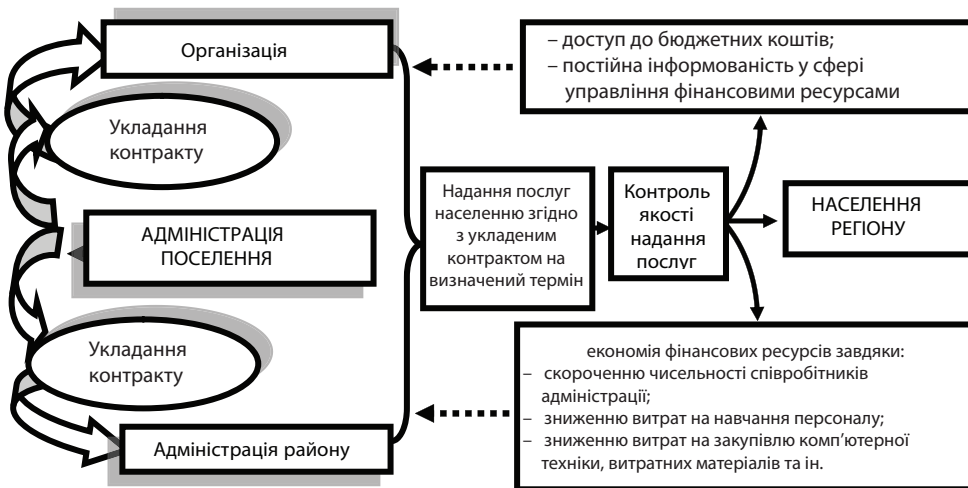


Рис. 7. Схема змішаної демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування

Оцінюючи представлену схему змішаної демократичної децентралізації, слід зауважити, що управлінські рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються передачі частини функцій стороннім виконавцям, відчутно впливають на формування організаційної структури управління в адміністрації місцевого рівня. Внутрішня структура підрозділів виконавчорозпорядчого органу місцевого самоврядування повинна бути побудована з урахуванням здійснюваних ним функцій, включаючи управління демократичною децентралізацією (рис. 8).



Рис. 8. Формування організаційної структури управління адміністрації місцевого рівня з урахуванням демократичної децентралізації функцій органів місцевого самоврядування

Отже, досягнення ефективності процесу управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування можливо за умови побудови раціонально структурованої фінансової системи з властивим їй механізмом управління, який включає низку фінансових методів, важелів та інструментів. Ефективність досягається за умови побудови такого механізму управління формуванням та використанням фінансових ресурсів, за якого можлива раціональна взаємодія різних сфер фінансової системи країни в умовах постійної реалізації управлінських заходів на соціально-економічному рівні відповідної адміністративної одиниці. Така співпраця може здійснюватися через: механізми реальної участі населення у місцевому самоврядуванні; розробку та практичне застосування проектних форм управління на місцевому рівні; розвиток інформаційних технологій на місцевому рівні; демократичну децентралізацію функцій органів місцевого самоврядування.

Застосування нетрадиційних організаційних структур в управлінні сприятиме не лише збільшенню гнучкості, але й підвищенню якості взаємодії між різними суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування у сфері управління формуванням та використанням фінансових ресурсів. Але варто пам'ятати, що реалізація такого рішення потребуватиме докорінного перегляду багатьох принципів основ роботи органів місцевого самоврядування. При цьому необхідно орієнтуватися на такі пріоритети: перехід на договірну систему надання бюджетних послуг, у тому числі розширення практики надання недержавними постачальниками бюджетних послуг; скорочення кількості бюджетних організацій і установ, що надають соціальні послуги, та перетворення їх у недержавні некомерційні організації; здійснення закупівель товарів для муніципальних потреб на товарних біржах.