

УДК 336.145

СУЩНОСТЬ И МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ И КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Усков И.В.

В данной статье осуществлена систематизация методов оценки качества управления местными финансами. Разработана и предложена для Украины собственная система индикативных показателей по оценке финансового и качества управления финансами местных органов власти.

Ключевые слова: *местные финансы, органы местного самоуправления, финансовая устойчивость местных бюджетов, показатели оценки качества управления местными финансами.*

В условиях трансформации экономики Украины, проведения эффективной децентрализованной системы управления, обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти, создание программно-целевого метода планирования требуется разработка эффективной системы оценки качества управления финансами на местном уровне. На основании этой оценки возможно своевременно определять качественные параметры управления местными бюджетами, эффективность осуществления бюджетных процессов и результативность функционирования бюджетных учреждений.

Исходя из европейской практики бюджета создание эффективной системы оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти, способствует повышению качественных параметров управления муниципальными предприятиями, заимствованиями, бюджетами местных органов самоуправления, целевыми фондами, внутриведомственными бюджетными программами.

С одной стороны, оценка финансового положения и качества управления финансами, направлена на выявления дисбалансов и диспропорций при формировании и исполнении местных бюджетов, проведения бюджетно-налоговой политики, осуществления межбюджетных отношений, реализации социально-экономических проектов и программ на уровне административно-территориальных единиц. С другой стороны, способствует определению эффективности и результативности деятельности распорядителей бюджетных средств, уровня и качества предоставления ими социальных услуг населению.

На законодательном уровне, а также в трудах украинских учёных [1-4] не уделяется внимание построению эффективной системы оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти. Однако без разработки эффективной системы оценки невозможно осуществлять комплексное развитие системы местных финансов.

Целью статьи является разработка адаптированной для Украины методики оценки эффективности управления финансами местных органов власти на основе анализа теоретических подходов по оценке качества финансового положения и качества управления финансами местных органов власти, .

Оценка финансового положения и качества управления финансами местных органов власти служит основой для выработки системных и комплексных мероприятий по развитию административно-территориальных единиц, минимизации негативных факторов и условий, оказывающих воздействие на эффективность функционирования местных органов власти, препятствующих проведению обоснованной и эффективной государственной бюджетной политики на местном уровне. Изучение научной литературы показало, что проблеме оценки качества управления финансами посвящены работы зарубежных учёных (табл. 1).

Системы индикативных показателей, предложенные авторами, не способствуют комплексной оценке финансового положения и качества управления финансами местных органов власти. Система этих показателей должна, с одной стороны, отображать эффективность функционирования составляющих системы финансов местных органов власти, с другой стороны способствовать оценке качества функционирования местных органов власти. Поэтому необ-

ходимы дальнейшие научные исследования, направленные на определение эффективных и комплексных индикативных показателей оценки финансового положения и качества управления местными финансами.

Таблица 1.

Систематизация взглядов на оценку финансового положения и качества управления финансами местных органов власти

Автор, его система оценки	Критические замечания
1	2
М.П. Придачук [5] предложил 6 основных индикаторов по оценке финансового положения и качества управления финансами: 1. Оценка состояния общественных финансов региона, выявление роли государственного и частного сектора в предоставлении общественных (бюджетных) услуг; 2. оценка нормативно-правовой базы общественных финансов и бюджетного процесса в регионе; 3. оценка кредитоспособности администраций (правительства) региона и администраций репрезентативных муниципальных образований; 4. оценка качества управления общественными финансами и проводимой в регионе налогово-бюджетной и экономической политики; 5. анализ возможностей перевода исполнения регионального и местных бюджетов на казначейскую систему управления; 6. разработка концепции (основных положений) региональной программы реформирования системы управления общественными финансами.	Предложенные автором система оценки качества управления местными финансами, позволяет, с одной стороны, определить качество функционирования министерств, ведомств, бюджетных учреждений в процессе предоставления социальных услуг населению. С другой стороны выявить эффективность функционирования составляющих системы местных финансов. Однако предложенная методика является громоздкой, не позволяет комплексно и системно оценивать эффективность управления местными финансами.
Н.Г. Иванова [6] предложила 4 основных индикативных показателя оценки качества управления финансами местных органов власти: 1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне территориальных образований; 2. показатели эффективности бюджетно-налоговой политике на местном уровне; 3. показатели осуществления межбюджетных отношений на местном уровне; 4. показатели эффективности управления финансовыми ресурсами на местном уровне.	Выделенные Н.Г. Ивановой показатели позволяют комплексно и системно оценивать эффективность управления финансами местных органов власти. При этом не указывает основополагающие индикативные показатели по оценке эффективности и обоснованности функционирования местных органов власти.
Д.А. Гайнанов [7] предложила 4 основных индикативных показателя оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти: 1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне территориальных образований; 2. показатели эффективности осуществления расходов на местном уровне; 3. показатели эффективности системы межбюджетных отношений; 4. показатели обеспечение экономического роста и качества предоставления бюджетных услуг населению на уровне административно-территориальных единиц.	Предложенные автором показатели, не позволяют системно подойти к оценке качества управления финансами местных органов власти. Применение этих комплексных индикативных показателей не способствует определению эффективности и целесообразности функционирования местных органов власти.

Продолжение табл.1.

И.В. Баранова [8] предложила 6 основных индикаторов оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти: 1. Экономические индикаторы, отражающие жизнь населения через показатели обеспеченности населения доходами, реальных денежных доходов; 2. индикаторы финансовой гибкости, определяющие долю первоочередных расходов в общих расходах бюджета, возможность сокращения расходов по отношению к объёму и качеству бюджетных услуг, зависимость бюджета от бюджетов вышестоящих уровней, изменение кредиторской задолженности; 3. индикаторы долговой нагрузки показывают риск невыполнения долговых обязательств, угрозу стабильности финансов субъектов муниципальных образований; 4. индикаторы выполнения требований законодательства отражают соответствие параметров бюджета и муниципального долга, требованиям, определенным Бюджетным кодексом страны. 5. индикаторы финансовой политики, отражающие прогресс региональных и местных органов власти в формировании и проведении эффективной бюджетной политике, оценивают результаты соблюдения долгосрочных финансовых ориентиров и требований финансовой дисциплины. 6. индикаторы управления расходами оценивают гибкость бюджета, способность местных органов власти соблюдать требования финансовой дисциплины, сохранять эффективность распределения финансовых ресурсов.	Предложенные И.В. Барановой индикативные показатели позволяют комплексно и системно подойти к оценке качества управления финансами местных органов власти. Система этих показателей способствует, во-первых, определению качественных характеристик деятельности распорядителей бюджетных средств, во-вторых, позволяет определить обоснованность и рациональность расходования бюджетных средств на местном уровне. В-третьих, способствует выявлению негативных диспропорций в процессе предоставления социальных услуг населению, удовлетворению экономических потребностей субъектов хозяйствования. При этом основными недостатками этих индикаторов является их сложность использования в практической деятельности, субъективизм получаем результатов.
---	--

Оценка финансового положения и качества управления финансами местных органов власти непосредственно зависит от принципов, лежащих в её основе. Исследуя труды украинских [1-4] и зарубежных [5-8] учёных, установлено, что принципам оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти не уделяется внимание. Автор выделяет следующие принципы лежащие в основе оценки качества финансов местных органов власти (рис. 1.).

С теоретической точки зрения, предложенные принципы раскрывают предназначение оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти. С практической точки зрения, выделяемые принципы способствуют установлению эффективных критериев и условий оценки качества местных финансов.

Таким образом, оценка финансового положения и качества управления финансами местных органов власти предполагает разработку комплексных и системных индикативных показателей. Автор предлагает следующие эффективные показатели оценки финансового положения и качества управления местными финансами в Украине (табл. 2).

Итоговую оценку эффективности управления финансами местных органов власти, исходя из европейской практики, целесообразно осуществлять в баллах с использованием критических значений. Управление финансами местных органов власти является эффективной в случае, если система индикативных показателей не превышает критически заданных значений.

Исходя из международной практики местных финансов, целесообразно использовать следующую формулу итоговой оценки финансового положения (качества управления финансами) [5, с. 134]:

$$P = \sum (M_i * W_i), (1.8)$$

где P – комплексная оценка финансового положения (качества управления финансами) местных органов власти (административно-территориального образования);

M_i – оценка по индикатору i ;

W_i – удельный вес i -го индикатора.



Рис. 1. Принципы оценки качества финансов местных органов власти (Составлено автором)

Таблица 2.

Система оценки качества управления финансами местных органов власти

Показатели	Особенности расчёта	№ формулы	Условные обозначения
1	2	3	4
1. Показатель финансовой самостоятельности местных бюджетов	$ЗМБЦП = МТ / ИП$	(1.1)	ЗМБЦП – показатель зависимости местного бюджета от централизованной помощи; МТ – объём межбюджетных трансфертов местным бюджетом; ИП – собственные и закреплённые источники поступлений местных бюджетов.
2. Показатель кредиторской задолженности	$ПКЗ = КЗ / РМБ$	(1.2)	ПКЗ – показатель кредиторской задолженности бюджетных учреждений; КЗ – общий объём кредиторской задолженности; РМБ – расходы местного бюджета.

Продолжение табл.2.

3. Показатель уровня местного долга	ПМД = МД /ОД	(1.3)	ПМД – показатель местного долга; МД – общий объём местного долга; ОД – общий объём собственных и закреплённых источников поступлений.
4. Показатель экономической направленности расходов	ПЭНР=КР/ВР	(1.4)	ПЭНР – показатель экономической направленности расходов; КР – уровень капитальных расходов бюджета; ВР – общий уровень расходов бюджета.
5. Показатель соблюдения уровня бюджетного дефицита (местного долга)	ПУБД=БДМД/ОД	(1.5)	ПСБДМД – показатель соблюдения бюджетного дефицита (местного долга); БДМД – бюджетный дефицит (местный долг) территориального образования; ОД – общий объём собственных и закреплённых доходов бюджета.
6. Показатель исполнения бюджета по расходам	ПИБР = (СРф + ЭРф +ЭРф)/ (СРп + ЭРп +ЭРп)	(1.6)	ПИБР – показатель исполнения местного бюджета по статьям расходов; СРф (СРп) – фактическое и плановое исполнение социальных расходов; ЭРф (ЭРп) – фактическое и плановое исполнение экономических расходов; ЭРф (ЭРп) – фактическое и плановое исполнение экологических расходов;
7. Показатель долговых обязательств	ПДО=УПЗ/ОД	(1.7)	ПДО – показатель долговых обязательств местных органов власти; УПЗ – уровень просроченной бюджетной задолженности.

Таким образом, комплексная оценка качества управления финансами местных органов власти, также, должна предусматривать оценку эффективности функционирования местных органов власти. Эта оценка позволяет установить целесообразность и эффективность работы чиновников различного ранга, определить обоснованность оказания ими социальных услуг населению. Изучение научной литературы показало, что проблемам оценки эффективности функционирования местных органов власти посвящены работы как украинских, так и зарубежных учёных.

Так, Бондарук Т. Г. [4, с. 198] предлагает осуществлять оценку эффективности функционирования местных органов власти с использованием системы индикаторов и определения баллов по каждой группе индикативных показателей. Этот метод позволяет оценивать результативность работы местных органов власти, минимизировать негативные факторы и условия, оказывающие воздействие на достижения запланированных результатов работы.

Основными недостатками этого метода является сложность при выборе индикативных показателей оценки работы местных органов власти, значительные “потери” времени при поиске и обработке необходимых статистических, финансовых и иных показателей.

Баранова И.В. [8, с. 153] для оценки эффективности функционирования местных органов власти предлагает использовать отдельные не взаимосвязанные показатели в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры и спорта. Сущность этого метода состоит в сравнении достигнутых социальных результатов с плановыми показателями. Основными недостатками этого метода является использования только социальных индикаторов для оценки эффективности функционирования местных органов власти.

Гайнанов Д.А. [7, с. 53] использует для оценки эффективности функционирования местных органов власти социальные, экономические, демографические показатели. В основе его метода лежит комплексная оценка позволяющая, с одной стороны, оценить качество жизни населения на местном уровне, с другой стороны, эффективность работы органов местного самоуправления. Основными недостатками предложенного метода является субъективность получаемых результа-

тов, невозможность их эффективного использования в практической деятельности.

Исходя из практики стран ЕС, оценка эффективности функционирования местных органов должна включать: 1) управленческие; 2) социальные; 3) экономические; 4) экологические индикаторы. Оценка качества управления местными органами власти должна включать следующие показатели (табл.3).

Таблица 3.

Показатели оценки качества работы местных органов власти*

Показатели	Особенности расчёта	№ формулы	Условные обозначения
1	2	3	4
1. Доля руководящего состава в общей численности работников департаментов, отделов	$D = P / Ч * 100$	(1.9)	Д – доля руководящего состава в общей численности работников; Р – численность руководства; Ч – численность работников (отделов, департаментов).
2. Обработка документации в расчёте на одного работника	$K = ИД / Ч * 100$	(1.10)	К – количество обработанных документов в расчёте на одного работника; ИД – обработанная документация за установленный период времени; Ч – численность работников (отделов, департаментов).
3. Коэффициент качества работы служащего департамента (отдела)	$Коф = (ИД / Ч) / КЧ$	(1.11)	Коф – коэффициент качества работы служащего; ИД – обработанная документация за установленный период времени; Ч – численность работников (отделов, департаментов). КЧ – количество затраченного рабочего времени.
4. Затраты на содержание одного служащего	$З = ОР / Ч$	(1.12)	З – затраты на содержание одного служащего; ОР – общие расходы на содержание департамента отдела; Ч – общая численность работников.

Предложенные показатели позволяют комплексно подойти к разработке обоснованной методики оценки эффективности функционирования местных органов власти. Эти показатели являются универсальными и могут использоваться как на государственном, так и на местном уровне.

Комплексность проводимой оценки эффективности местных органов власти должна включать расчёт показателей качества удовлетворения социальных потребностей населения, экономического развития территорий, эффективности осуществления природоохранных мероприятий на уровне административно-территориальных единиц. В основе оценки должен лежать совокупный индекс, учитывающий эффективность деятельности местных органов власти в социально-экономическом и экологическом развитии территориальных образований. Совокупный индекс эффективности функционирования местных органов власти включает:

$$СИ = УРЭТ + КОСУ + ЭСТ, \quad (1.13)$$

где СИ – совокупный индекс эффективности функционирования местных органов власти

УРЭТ – индекс оценки экономического развития территорий;

КОСУ – социальный индекс;

ЭСТ – индекс оценки экологического состояния территорий.

ВЫВОДЫ

Предложенная новая методика оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти способствует, с одной стороны, установлению качественных параметров функционирования местных органов власти, с другой стороны, - позволяет определить эффективность управления местными бюджетами. Оценка эффективности функционирования местных органов власти должна основываться на совокупном индексе. Эффективность внедрения предложенной системы индикативных показателей оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти будет способствовать снижению необоснованного и нецелевого использования финансовых ресурсов, предотвращать коррупцию на местном уровне, обеспечивать качественное предоставления бюджетных услуг населению.

Без создания дееспособной системы оценки качества управления финансами невозможно обеспечить проведение эффективной бюджетной политики на местном уровне, создать общественно подконтрольных местных органы власти, реализовать социально и экономически значимых проектов на уровне административно-территориальных образований и в совокупности обеспечить развитие местных финансов в Украине.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): моногр. / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.
2. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: моногр. / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584с.
3. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. / І.О. Луніна. – К.: Інститут економічного прогнозування – 2006. – 393с.
4. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: моногр. / Т.Г. Бондарук. – К.: НДФІ – 2009. – 608с.
5. Придачук М.П. Межбюджетные отношения в РФ: учеб. пособ. / М.П. Придачук, М.С. Ломовцев. - Волгоград: Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет, 2005. – 187с.
6. Иванова О.Б. Бюджетная политика: региональный аспект: моногр. / О.Б. Иванова. - Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет, 2003. – 237с.
7. Гайнанов Д.А. Управление развитием муниципальным образованием / Д.А. Гайнанов. – Уфа: Гилем, 2007. – 163с.
8. Баранова И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств: моногр. / И.В. Баранова. – Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления, 2009. – 264с.