

**13. Долішній М. І.** Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / Долішній М. І. – Київ : Наукова думка, 2006. – 511 с.

**14. Усков М. О.** Методологічні засади ідентифікації асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів: статистична складова / М. О. Усков // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету: Економічні науки, вип. 12. Частина 1. – Кіровоград : КНТУ, 2007. – С. 299 – 303.

**15. Масаков В. В.** Региональная социально-экономическая асимметрия: подходы, оценки и методы измерения / В. В. Масаков // Вопросы статистики. – 1998. – № 11. – С. 3 – 12.

**16. Шильцин Е. А.** Вопросы оценки региональной асимметрии (на примере России) [Электронный ресурс] / Е. А. Шильцин. – Режим доступа : <http://econom.nsc.ru/ieie/smu/conference/articles/ШильцинЕ.doc>.

**17. Гребенкин А. С.** Асимметрия развития регионов : факторы возникновения и регулирование / А. С. Гребенкин, Д. Ф. Скрипнюк // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2005. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nic.pirit.info/200504>

**18. Красильников О. Ю.** Неравномерность развития структурных сдвигов в экономике регионов / О. Ю. Красильников // Современные макроэкономические процессы: тенденции и противоречия. – 2002. – С. 38 – 48.

**19. Клисторин В. И.** Экономические основания бюджетного федерализма / В. И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 4. – С. 18 – 34.

**20. Польшев А. О.** Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования / А. О. Польшев. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 208 с.

**21. Варналії З. С.** Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети: [монографія] / З. С. Варналії. – К. : НІСД, 2007. – 765 с.

**22. Вахович І. М.** Сутність асиметрії регіонального розвитку / І. М. Вахович, І. М. Лакатос // Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент». Збірник наукових праць. Луцький державний технічний університет. Випуск 5(18). – Ч. 1. – Луцьк, 2008. – 376 с.

**23. Вахович І. М.** Теоретичні засади дослідження територіальних асиметрій сталого розвитку / І. М. Вахович, О. Є. Табалова // Економічний форум. – 2012. – № 4. – С. 129 – 141.

УДК 336.1: 332.1 (477)

## СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

УСКОВ И. В.

УДК 336.1: 332.1 (477)

### Усков И. В. Система оценки эффективности управления финансами местных органов власти

В статье осуществлена систематизация методов и подходов по оценке качества управления местными финансами. Разработана и предложена для Украины система индикативных показателей по оценке финансового и качества управления финансами местных органов власти, в условиях роста финансовой самостоятельности территориальных образований.

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

**Рис.:** 1. **Табл.:** 3. **Формул.:** 13. **Библ.:** 10.

**Усков Игорь Валериевич** – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Национальная академия природоохранного и курортного строительства (ул. Киевская, 181, Симферополь, 95493, Украина)

**E-mail:** [uskov\\_iv@mail.ru](mailto:uskov_iv@mail.ru)

УДК 336.1: 332.1 (477)

### Усков І. В. Система оцінки ефективності управління фінансами місцевих органів влади

У статті здійснено систематизацію методів і підходів по оцінці якості управління місцевими фінансами. Розроблено та запропоновано для України систему індикативних показників по оцінці фінансового і якості управління фінансами місцевих органів влади, в умовах зростання фінансової самостійності територіальних утворень.

**Ключові слова:** місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування, фінансова незалежність місцевих бюджетів, показники оцінки якості управління місцевими фінансами.

**Рис.:** 1. **Табл.:** 3. **Формул.:** 13. **Бібл.:** 10.

**Усков Ігор Валерійович** – кандидат економічних наук, доцент, кафедра фінансів, Національна академія природоохоронного і курортного будівництва (вул. Київська, 181, Симферополь, 95493, Україна)

**E-mail:** [uskov\\_iv@mail.ru](mailto:uskov_iv@mail.ru)

UDC 336.1: 332.1 (477)

### Uskov I. V. System of Estimation of Management Efficiency by Finances of Local Authorities

Systematization of methods and approaches for the estimations of management quality local finances is carried out in the article. It was worked out and was offered for Ukraine system of indicative indexes for the estimations of financial and management internalss by finances of local authorities, in the conditions of height of financial independence of territorial educations.

**Key words:** local finances, organs of local self-government, financial independence of local budgets, indexes of estimation of management quality by local finances.

**Pic.:** 1. **Tabl.:** 3. **Formulae:** 13. **Bibl.:** 10.

**Uskov Igor V.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Department of Finance, The National Academy of Environmental Protection and Resort Development (vul. Kyivvska, 181, Simferopol, 95493, Ukraine)

**E-mail:** [uskov\\_iv@mail.ru](mailto:uskov_iv@mail.ru)

**В** условиях трансформации экономики Украины, проведения эффективной децентрализованной системы управления, обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти, создания программно-целевого метода планирования требуется разработка эффективной системы оценки качества управления финансами на местном уровне.

С одной стороны, оценка финансового положения и качества управления финансами направлена на выявление дисбалансов и диспропорций при формировании и исполнении местных бюджетов, проведении бюджетно-налоговой политики, осуществлении межбюджетных отношений. С другой стороны, способствует определению эффективности и результативности деятельности распорядителей бюджетных средств, уровня и качества предоставления ими социальных услуг населению.

Отдельные аспекты создания эффективной системы оценки финансового положения и качества управления местными финансами рассмотрены в работах украинских и зарубежных учёных: Т. Г. Бондарук [1], И. В. Запатрина [2], В. М. Опарин [3], К. В. Павлюк К.В. [4], И. О. Лунина [5], И. В. Баранова [6], Д. А. Гайнанов [7].

При этом, несмотря на определенные научные труды в области разработки системы оценки управления местными финансами, в Украине на местном уровне отсутствует эффективная система показателей оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти. Сложившаяся ситуация не способствует развитию составляющих системы местных финансов, становлению программно-целевого метода планирования на местном уровне.

*Целью статьи* является разработка комплексных мероприятий, направленных на создание эффективной и результативной системы оценки финансового положения и качества управления местными финансами в Украине.

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. Изучение научной литературы показало, что проблеме оценки качества управления финансами посвящены работы зарубежных учёных (табл. 1).

**Таблица 1**

**Систематизация взглядов на оценку финансового положения и качество управления финансами местных органов власти\***

<b>Автор, его система оценки</b>	<b>Критические замечания</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
<p>М. П. Придачук [8] предложил шесть основных индикаторов по оценке финансового положения и качества управления финансами:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Оценка состояния общественных финансов региона, выявление роли государственного и частного сектора в предоставлении общественных (бюджетных) услуг.</li> <li>2. Оценка нормативно-правовой базы общественных финансов и бюджетного процесса в регионе.</li> <li>3. Оценка кредитоспособности администраций (правительства) региона и администраций репрезентативных муниципальных образований.</li> <li>4. Оценка качества управления общественными финансами и проводимой в регионе налогово-бюджетной и экономической политики.</li> <li>5. Анализ возможностей перевода исполнения регионального и местных бюджетов на казначейскую систему управления.</li> <li>6. Разработка концепции (основных положений) региональной программы реформирования системы управления общественными финансами</li> </ol>	<p>Предложенная 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</p>
<p>Н. Г. Иванова [9] предложила четыре основных индикативных показателя оценки качества управления финансами местных органов власти:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне территориальных образований.</li> <li>2. Показатели эффективности бюджетно-налоговой политики на местном уровне.</li> <li>3. Показатели осуществления межбюджетных отношений на местном уровне.</li> <li>4. Показатели эффективности управления финансовыми ресурсами на местном уровне</li> </ol>	<p>Выделенные Н. Г. Ивановой показатели позволяют комплексно и системно оценивать эффективность управления финансами местных органов власти. Однако не указываются основополагающие индикативные показатели по оценке эффективности и обоснованности функционирования органов власти</p>
<p>Д. А. Гайнанов [7] предложил четыре основных индикативных показателя оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне территориальных образований.</li> <li>2. Показатели эффективности осуществления расходов на местном уровне.</li> <li>3. Показатели эффективности системы межбюджетных отношений.</li> <li>4. Показатели обеспечения экономического роста и качества предоставления бюджетных услуг населению на уровне административно-территориальных единиц</li> </ol>	<p>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</p>

1	2
<p>И. В. Баранова [6] предложила шесть основных индикаторов оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Экономические индикаторы, отражающие жизнь населения через показатели обеспеченности населения доходами, реальных денежных доходов.</li> <li>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.</li> <li>3. Индикаторы долговой нагрузки показывают риск невыполнения долговых обязательств, угрозу стабильности финансов субъектов муниципальных образований.</li> <li>4. Индикаторы выполнения требований законодательства отражают соответствие параметров бюджета и муниципального долга требованиям, определенным Бюджетным кодексом страны.</li> <li>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.</li> <li>6. Индикаторы управления расходами оценивают гибкость бюджета, способность местных органов власти соблюдать требования финансовой дисциплины, сохранять эффективность распределения финансовых ресурсов</li> </ol>	<p>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 получаемых результатов</p>

\* Составлено автором на основании изучения научной литературы.

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

На основании этой оценки можно своевременно определять качественные параметры управления местными бюджетами, эффективность осуществления бюджетных процессов и результативность функционирования бюджетных учреждений.

**Р**ациональность системы оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти обусловлена наличием системы индикативных показателей, отражающих степень эффективности и результативности социально-экономического развития территориальных образований. Эта оценка направлена на определение целесообразности использования бюджетных средств на уровне министерств, ведомств, бюджетных организаций, установление эффективности реализуемых мероприятий по повышению качества управления финансами на местном уровне.

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. Оценка финансового положения и качества управления финансами местных органов власти непосредственно зависит от принципов, лежащих в её основе. Исследуя труды украинских [1 – 5] и зарубежных [6 – 10] учёных, установлено, что принципам оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти не уделяется должного внимание. Автор статьи 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. Предлагаются 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 эффективным в случае, если система индикативных показателей не превышает критически заданных значений.



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

Таблица 2

Система оценки качества управления местными финансами\*

Показатель	Особенности расчёта	Условные обозначения
1. Показатель финансовой самостоятельности местных бюджетов	$ZMБЦП = MT / ИП$ (1)	<i>ZMБЦП</i> – показатель зависимости местного бюджета от централизованной помощи; <i>MT</i> – объём межбюджетных трансфертов местным бюджетом; <i>ИП</i> – собственные и закреплённые источники поступлений местных бюджетов
2. Показатель кредиторской задолженности	$ПКЗ = КЗ / РМБ$ (2)	<i>ПКЗ</i> – показатель кредиторской задолженности бюджетных учреждений; <i>КЗ</i> – общий объём кредиторской задолженности
3. Показатель уровня местного долга	$ПМД = МД / ОД$ (3)	<i>ПМД</i> – показатель местного долга; <i>МД</i> – общий объём местного долга; <i>ОД</i> – общий объём собственных и закреплённых источников поступлений
4. Показатель экономической направленности расходов	$ПЭНР = КР / ВР$ (4)	<i>ПЭНР</i> – показатель экономической направленности расходов; <i>КР</i> – уровень капитальных расходов бюджета; <i>ВР</i> – общий уровень расходов бюджета
5. Показатель соблюдения уровня бюджетного дефицита (местного долга)	$ПУБД = БДМД / ОД$ (5)	<i>ПСУБДМД</i> – показатель соблюдения бюджетного дефицита (местного долга); <i>БДМД</i> – бюджетный дефицит (местный долг) территориального образования; <i>ОД</i> – общий объём собственных и закреплённых доходов бюджета
6. Показатель исполнения бюджета по расходам	$ПИБР = (СРф + ЭРф + ЭРф) / (СРп + ЭРп + ЭРп)$ (6)	<i>ПИБР</i> – показатель исполнения местного бюджета по статьям расходов; <i>СРф (СРп)</i> – фактическое и плановое исполнение социальных расходов; <i>ЭРф (ЭРп)</i> – фактическое и плановое исполнение экономических расходов; <i>ЭРф (ЭРп)</i> – фактическое и плановое исполнение экологических расходов
7. Показатель долговых обязательств	$ПДО = УПЗ / ОД$ (7)	<i>ПДО</i> – показатель долговых обязательств местных органов власти; <i>УПЗ</i> – уровень просроченной бюджетной задолженности

\* Предложено автором.

Исходя из международной практики местных финансов, целесообразно использовать следующую формулу итоговой оценки финансового положения (качества управления финансами) [1, с. 134]:

$$P = \Sigma (M_i \cdot W_i), \quad (8)$$

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.

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. [1, 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. [6, 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 использование 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 оценить качество жизни населения на местном уровне. Основными недостатками предложенного метода является субъективность получаемых результатов.

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

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.

Таблица 3

Показатели оценки качества работы местных органов власти\*

Показатель	Особенности расчёта	Условные обозначения
1. Доля руководящего состава в общей численности работников департаментов, отделов	$D = P / Ч \cdot 100$ (9)	$D$ – доля руководящего состава в общей численности работников; $P$ – численность руководства; $Ч$ – численность работников (отделов, департаментов)
2. Обработка документации в расчёте на одного работника	$K = ИД / Ч \cdot 100$ (10)	$K$ – количество обработанных документов в расчёте на одного работника; $ИД$ – обработанная документация за установленный период времени; $Ч$ – численность работников отделов
3. Коэффициент качества работы служащего департамента (отдела)	$Кох = (ИД / Ч) / КЧ$ (11)	$Кох$ – 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	$Z = ОР / Ч$ (12)	$Z$ – затраты на содержание одного служащего; $ОР$ – общие расходы на содержание департамента отдела; $Ч$ – общая численность работников

\* Предложено автором.

Совокупный индекс эффективности функционирования местных органов власти включает:

$$СИ = УРЭТ + КОСУ + ЭСТ, \quad (13)$$

где СИ – совокупный индекс эффективности функционирования местных органов власти;

УРЭТ – индекс оценки экономического развития территорий;

КОСУ – социальный индекс;

ЭСТ – индекс оценки экологического состояния территорий.

Предложенный совокупный индекс позволяет эффективно оценивать результативности деятельности местных органов власти, способствует повышению эффективности их деятельности.

## ВЫВОДЫ

В основу разработки новой концепции оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти должны быть заложены предложенные автором индикативные показатели, применяемые в большинстве экономически развитых стран. 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 подконтрольные местные органы власти, реализовать социально и экономически значимые проекты на уровне административно-территориальных образований и в совокупности обеспечить развитие местных финансов в Украине. ■

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Бондарук Т. Г.** Місце самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монографія / Т. Г. Бондарук. – К. : НДФІ, 2009. – 608 с.

2. **Запатріна І. В.** Бюджет розвитку як інструмент економічного зростання / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2006. – № 2 (35). – С. 73 – 75.

3. **Опарін В. М.** Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.

4. **Павлюк К. В.** Проблемы развития программно-целевого метода планирования в бюджетном процессе / К. В. Павлюк // Научные труды НИФИ. – Вып. 4(33). – 2005. – С. 42 – 54.

5. **Луніна І. О.** Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Інститут економічного прогнозування, 2006. – 393 с.

6. **Баранова І. В.** Оценка эффективности использования бюджетных средств : монографія / І. В. Баранова. Но-

восибирск : Новосибирский государственный университет экономики и управления, 2009. – 264 с.

7. **Гайнанов Д. А.** Управление развитием муниципальным образованием / Д. А. Гайнанов. – Уфа : Гилем, 2007. – 163 с.

8. **Придачук М. П.** Межбюджетные отношения в РФ : учебное пособие / М. П. Придачук, М. С. Ломовцев. – Волгоград : Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет, 2005. – 187 с.

9. **Иванова О. Б.** Бюджетная политика: региональный аспект : монография / О. Б. Иванова. – Ростов-на-Дону : Ростовский государственный экономический университет, 2003. – 237 с.

10. **Грицюк Т. В.** Фискальная децентрализация и взаимодействие различных уровней власти / Т. В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2002. – № 17 (107). – С. 35 – 45.