

Мирослав ТРЕЦОВ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджуються концептуальні засади побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Пропонуються концептуальні засади побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як поетапний процес її формування з урахуванням обмежень на кожному етапі. Наводиться перелік базових інструментів за відповідними напрямками для реалізації системи управління. Розробляється індикативний план на першу половину фінансового року відповідно до синхронізованого місцевого та бюджетного планування в межах року.

Ключові слова: ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, стратегічне управління, ресурсна база місцевих бюджетів, децентралізація.

Myroslav Treshchov. The conceptual basis of local budgets resourcing strategic management

The conceptual basis of local budgets resourcing strategic management are researched. System of local budgets resourcing strategic management is constructed. This is a step-by-step process of forming a system to take into account constraints at each stage. In order to ensure the effective implementation of the system of strategic management a list of basic instruments is proposed for their respective areas of application. The indicative plan for the first half of the fiscal year is developed in accordance with synchronized local and budgetary planning within one fiscal year.

Key words: local budgets resourcing, local-self government, local budgets, strategic management, local budgets resource base, decentralization.

Поступальний розвиток системи місцевого самоврядування в Україні, децентралізація влади та фінансів, глобалізація публічного управління вимагають стратегічного бачення в управлінні ресурсним потенціалом територіальних громад і розширення меж розуміння місцевих бюджетів як фінансової основи розвитку територій. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [4], зміни в бюджетному та податковому кодексах України передбачають створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування (ОМС) власних і делегованих повноважень. Отже, укріплення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. В основі стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів лежить визначення стратегічних пріоритетів, чому передує формування комплексного розуміння необхідності стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, його позитивного впливу на соціально-економічний розвиток територіальної громади та основних складників. ОМС повинні мати чітке уявлення, для чого їм потрібно застосовувати стратегічний підхід в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Відсутність практики застосування стратегічного підходу до ресурсного забезпечення місцевих бюджетів часто призводить до неефективного використання ресурсів території, спрямування їх на непріоритетні програми.

«Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрема теоретична категорія досі не розглядалася як у публічному управлінні, так і в економічній теорії.

Local Government

Уже понад 10 років в українському науковому просторі досліджується питання управління місцевими бюджетами. Зокрема, українські вчені В. Базилевич, О. Бобровська, О. Василик, О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. сходяться в тому, що складова частина системи місцевих фінансів із превалюванням ролі Державної казначейської служби України та її територіальних підрозділів певною мірою нівелює роль ОМС, стримуючи пошук додаткових дохідних джерел. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів як найбільш ліквідним видом ресурсів, залишаючи поза увагою ресурсний потенціал території та ресурси у множині їх видів, розглядають Л. Кондусова, І. Нескородєва, І. Алексеєнко, О. Жихор, А. Пелехатий; акцентують увагу на податкових надходженнях місцевих бюджетів, недостатньо враховуючи неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, трансферти з державного бюджету та місцевих бюджетів інших рівнів Т. Крушельницька, Ю. Ганущак, С. Лекарь, І. Луніна, Ц. Огонь, Л. Олійник, В. Суторміна, В. Андрущенко, Л. Трофімова, Г. Білецька, М. Кармаліта, М. Куц, В. Ільяшенко, П. Мельник, З. Варналій та ін. Лєвова частка вітчизняних теоретичних напрацювань присвячена міжбюджетним відносинам і їх державному регулюванню, де органам місцевого самоврядування відводиться другорядна роль. Такі розробки втрачають свою актуальність із початком другої хвилі децентралізаційних процесів з кінця 2014 р. Слід зазначити, що в цей період питання наповнення місцевих бюджетів, управління доходами та видатками, пошук дохідних джерел та розширення участі ОМС в процесах ухвалення ключових рішень стало в авангарді дослідницьких тенденцій у публічному управлінні (В. Бакуменко, О. Бобровська, П. Ворона, Т. Крушельницька, М. Латинін, В. Мамонова, Ю. Молодожен, О. Ольшанський, С. Осадчук, П. Покатаєв, В. Толкованов та ін.). Дослідження хоча й зосереджуються на різних аспектах діяльності ОМС щодо розвитку власного фінансового ресурсу територіальних громад, але проводяться за окремими напрямками: податки, управління майном територіальної громади, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, ресурсні платежі, програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове планування бюджету, бюджет розвитку та ін. Це не дозволяє повною мірою розкрити аспекти самодостатності територіальних громад, основу якої складають місцеві бюджети та їх ресурсне забезпечення.

Метою статті є дослідження концептуальних засад стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів України.

У цілому процес управління ресурсним забезпеченням – це сукупність управлінських впливів, спрямованих на зміну кількості, складу, якості, співвідношення ресурсів в економіці регіону, як внутрішніх, так і зовнішніх, а також якості залучення мобільних і немобільних ресурсів у відтворювальні процеси в регіоні [3, с. 53]. Метою стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є не лише мобілізація наявних ресурсів у короткостроковому періоді, залучення резервів надходжень на середньо- і довгострокові періоди, а й створення умов для пошуку та продукування альтернативних дохідних джерел наповнення на довгострокову перспективу.

Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів поєднують у собі бюджетно-фінансове прогнозування з муніципальними стратегіями розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади і спрямовуються на виявлення проблем у ресурсному забезпеченні та можливостей, причин фіскальних дисбалансів з метою забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Орієнтиром у розробці системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є досягнення консенсусу між структурою ресурсного потенціалу територіальної громади та фінансовими потребами для забезпечення її сталого розвитку. Завданнями фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території є: фінансове забезпечення стратегічних рішень; раціональне використання фінансових ресурсів; пошук ефективних джерел короткострокового та довгострокового

фінансування; підвищення ефективності фінансового менеджменту [2, с. 62].

Система стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів ґрунтується на відповідному плані, тобто на балансі ресурсів, який є складовою частиною комплексного плану соціально-економічного розвитку території та механізмом розвитку її інфраструктури. Для розробки концептуальних засад системи, перш за все, необхідно виявити чинники негативного впливу на територіальний розвиток та опрацювати напрями та інструменти впливу, які необхідно застосувати для їх подолання.

Обмеження щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів є одними з визначальних чинників впливу, навколо яких повинні будуватися концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Такі обмеження можна об'єднати у п'ять груп:

- економічні обмеження включають у себе необхідність постійної підтримки збалансованості та стійкості економічної системи території, забезпечення відповідності між податковим навантаженням на суб'єкти підприємницької діяльності та бажаним рівнем прибутковості бізнесу, диверсифікацію і спеціалізацію бізнес-структур;

- соціально-культурні обмеження передбачають дотримання законодавчих стандартів якості життя населення, ступеня забезпечення його базових потреб, широти можливостей розвитку людського потенціалу;

- демографічні обмеження виникають залежно від поточних трендів (міграція, народжуваність, смертність, середня тривалість життя);

- екологічні обмеження включають стан навколишнього природного середовища та необхідність вжиття заходів щодо його поліпшення, що відображається в затверджених українським та міжнародним законодавством екологічних нормах і вимогах до ведення виробничої діяльності;

- політичні обмеження передбачають слідування програмним орієнтирам тих чи інших політичних сил, представники яких обрані громадою до ОМС, необхідність фіксування (поліпшення) їх політичного рейтингу.

Концептуальні засади побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів розглядаються як поетапний процес її формування з урахуванням обмежень на кожному етапі (рисунок).

Найшвидшого ефекту в процесі управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів можна досягти за рахунок бюджетного регулювання. Поліпшення якості податкового адміністрування спрямоване на розроблення ефективного механізму координації роботи ОМС і територіальних підрозділів Державної фіскальної служби. Сприяння розвитку підприємництва полягає в лібералізації відносин влада – суб'єкт господарювання. Інвестиційно-інноваційна модель розвитку потенціалу територій повинна запроваджуватися шляхом стимулювання залучення інвестицій у регіони, формування пріоритетів розвитку виробництв на основі новітніх технологій, побудови сучасних систем і каналів комунікації. Регулювальний вплив ОМС у напрямі розвитку інфраструктури – це передусім в українських реаліях розвиток автомобільного і залізничного сполучення, електро-, газо- и нафтопровідних мереж, аеропортів, будівництво і реконструкція об'єктів соціального призначення (шкіл, дошкільних закладів, закладів дозвілля), що має підвищувати привабливість територій для потенційних інвесторів, поліпшувати якість життя населення. Економічна інтеграція територій повинна базуватися на упорядкуванні правових основ економічних і політичних взаємин «центр – ОМС», збереженні контролю держави за стратегічними об'єктами і природними ресурсами, забезпеченні функціонування міжрегіональної транспортної, енергетичної та телекомунікаційної систем. В адміністративно-територіальній реформі основний акцент спрямований на запровадження інноваційних механізмів прийняття рішень [1], які б об'єднали державний, приватний і громадський сектори та дозволили перейти до просторового управління. Вплив ОМС на розвиток людського потенціалу стабілізує та поліпшує демографічну ситуацію, підвищує рівень

Local Government



Процес побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевим бюджетів

зайнятості населення, стимулює зростання його інтелектуального потенціалу. Стратегічне планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів є складовою частиною цілісної системи планування місцевого розвитку. Місцевий розвиток характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних та інших чинників, які необхідно враховувати в процесі здійснення територіального планування. Тому слід синхронізувати процеси бюджетного планування та планування місцевого розвитку в часовому просторі (табл. 1).

Синхронізоване місцеве та бюджетне планування в межах одного фінансового року

Період	Заходи	Результати	Виконавці
Перший тиждень січня	Встановлення керівних принципів для збору даних	Керівні принципи збору даних	Координатор ОМС планування та розвитку
Січень – березень	Оновлення бази даних з планування та складання бюджету (соціально-економічні, фізичні ресурси, дані про доходи та витрати, профілі/статус проектів, ін.)	Оновлена база даних планування, бюджетування	Координатори ОМС планування та розвитку, розпорядники бюджетних коштів, казначейська служба, начальники відділів, урядові установи та ін.
Квітень-травень	Аналіз середовища планування для підготовки / перегляду / оновлення плану	Індикативний план	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети)
	Оновлення річного інвестиційного плану в інвестиційній програмі місцевого розвитку в контексті формування бюджету	Оновлений інвестиційний план	
Червень-липень	Підготовка стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів	Масиви аналітичної інформації	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети)
	Визначення стратегічних пріоритетів	Перелік стратегічних пріоритетів	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети), громадськість, бізнес-середовище
	Приведення у відповідність до наявних ресурсів території та визначення додаткових джерел доходів для фінансування проектів	Проект стратегії, заходи щодо мобілізації ресурсного потенціалу	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети), громадськість, бізнес-середовище
	Затвердження стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів	Затверджена стратегія	ОМС

Період	Заходи	Результати	Виконавці
Липень	Гармонізація та доповнення стратегічного бачення розвитку територіальної громади	Гармонізоване бачення розвитку громади у стратегічній перспективі	ОМС, громадськість, бізнес-середовище
	Формування комплексного плану (стратегії) соціально-економічного розвитку території, цілепокладання, ідентифікація програм, проектів та заходів	Проект комплексного плану розвитку	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети)
	Затвердження комплексного плану розвитку	Затверджений план розвитку території	ОМС
Вересень	Проведення технічних бюджетних слухань за пропозиціями бюджету, поданими розпорядниками бюджетних коштів	Переглянуті пропозиції бюджету	Керівники структурних підрозділів ОМС
До 15 вересня	Формування прогнозу доходів та витрат на наступний фінансовий рік	Сертифікований звіт про доходи та витрати	Фінансове управління ОМС
	Підготовка та подання бюджетних пропозицій	Бюджетні пропозиції	Керівники структурних підрозділів ОМС, головні розпорядники бюджетних коштів
16 – 30 вересня	Консолідація бюджетних пропозицій з комплексним планом розвитку території та стратегією управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів	Консолідовані бюджетні пропозиції	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети)
Жовтень – листопад	Підготовка річного бюджету	Проект рішення про місцевий бюджет	Структурні підрозділи ОМС (секторальні комітети)
Не пізніше як 31 грудня	Винесення рішення про місцевий бюджет на сесію місцевої ради	Затверджений річний бюджет	ОМС
1 січня – 31 грудня	Впровадження / виконання бюджету, комплексного плану розвитку території, стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, інвестиційної програми	Звіт про виконання бюджету, стратегії, програм і планів	ОМС, інші зацікавлені сторони

Для деталізації концептуальних засад побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів доцільно застосовувати метод індикативного планування. Загалом індикативне планування визначають як сукупність процедур встановлення і забезпечення досягнення загальнонаціональних пріоритетів шляхом узгодження (координування) інтересів і діяльності державних та недержавних органів управління, а також суб'єктів господарювання як рівноправних учасників процесу управління [5, с. 150].

Індикативний план дій щодо стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів включає 6 дивізіонів дій: мобілізація, характеристика і аналіз, стратегія ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, комплексний план розвитку територіальної громади, завершальна стадія планування, затвердження стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та комплексного плану розвитку територіальної громади (табл. 2). У межах кожного дивізіону дій визначені основні завдання, спрямовані на завершення дії та перехід до наступного дивізіону.

Індикативний план розрахований на першу половину (I півріччя) фінансового року відповідно до синхронізованого місцевого та бюджетного планування в межах одного фінансового року. Кінцевим результатом процесу є затвердження рішенням сесії відповідної місцевої ради стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, а також комплексного плану розвитку територіальної громади. Далі відбувається їх синхронізація з бюджетом і подальше впровадження та реалізація. Процес має циклічний характер і з наступного року всі дивізіони дій ОМС повторюються з метою корегування стратегії.

Протягом усього процесу формування стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передбачено 4 етапи публічних консультацій із громадою та зацікавленими сторонами, що виводить управлінські дії ОМС на найвищий рівень демократизації та залучення мешканців територіальної громади до вирішення проблем місцевого значення.

Кінцевим результатом процесу є затвердження рішенням сесії відповідної місцевої ради стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, а також комплексного плану розвитку територіальної громади. Далі відбувається їх синхронізація з бюджетом і подальше впровадження та реалізація.

Упровадження фінансової децентралізації актуалізувало створення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як основи самодостатності територіальних громад. Система стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів являє собою комплекс взаємопов'язаних методів та інструментів управління, застосування яких ОМС у взаємодії з територіальними підрозділами центральних органів влади, політичними силами, суб'єктами підприємницької діяльності та громадськістю забезпечує процес виявлення, структурування, розвитку та мобілізації ресурсного потенціалу до місцевих бюджетів. Концептуальні засади побудови такої системи управління формують підвалини для створення механізму ресурсного забезпечення місцевих бюджетів з урахуванням національних та локальних особливостей економічного та політичного середовища.

Стратегічний підхід забезпечує підвищення якості управління на рівні ОМС, удосконалення процедури визначення програмних цілей, виміру соціальної результативності та економічної ефективності бюджетних програм, підвищення їх соціальної ефективності, дозволяє задіяти максимальний обсяг резервів надходжень до місцевих бюджетів, створити позитивне електоральне поле та спрямувати дії ОМС, орієнтуючись на кінцевий результат, а не на потребу у фінансуванні лише постійно зростаючих видатків соціального характеру, зупинити «проїдання» бюджету, посилити відповідальність ОМС.

Закінчення табл. 2

Дії/завдання	Тижні																	
	Місяць 1				Місяць 2				Місяць 3				Місяць 4				Місяць 5	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Г. КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ																		
1. План соціального розвитку																		
2. План економічного розвитку																		
3. План управління екологічним становищем																		
4. План розвитку інфраструктури																		
5. План інституційного розвитку																		
6. Інвестиційне програмування місцевого розвитку																		
7. Публічні консультації																		
Д. ЗАВЕРШАЛЬНА СТАДІЯ ПЛАНУВАННЯ, у тому числі за секторами																		
Ж. ЗАТВЕРДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ																		
1. Подання на розгляд виконавчого комітету місцевої ради																		
2. Схвалення виконавчим комітетом місцевої ради																		
3. Затвердження рішенням сесії місцевої ради																		

Список використаних джерел / List of references

1. **Бобровська О. Ю.** Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів / О. Бобровська // Публічне управління : теорія та практика. – 2011. – № 4(8). – С. 20 – 27 [Bobrovska O. Yu. Innovatsiine upravlinnia yak vazhil i dzherelo innovatsiinoho rozvytku rehioniv / O. Bobrovska // Publichne upravlinnia : teoriia ta praktyka. – 2011. – № 4(8). – S. 20 – 27].
2. **Гончаренко М. В.** Теоретичні засади сталого розвитку територій / М. В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 1 (44). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/3/02.pdf> [Honcharenko M. V. Teoretychni zasady staloho rozvytku terytorii / M. V. Honcharenko // Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia : zb. nauk. pr. – 2014. – Vyp. 1 (44). – Rezhym dostupu : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/3/02.pdf>].
3. **Проскура В. Ф.** Система управління ресурсним забезпеченням регіону: принципи, методи та інструментарій / В. Проскура // Наук. вісн. Мукачів. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 2(2). – С. 52 – 61 [Proskura V. F. Systema upravlinnia resursnym zabezpechenniam rehionu: pryntsyry, metody ta instrumentarii / V. Proskura // Nauk. visn. Mukachiv. derzh. un-tu. – 2014. – Vyp. 2(2). – S. 52 – 61].
4. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>].
5. **Тимощук М. Р.** Індикативне планування як інструмент управління соціально-економічним розвитком муніципальних підприємств / М. Тимощук // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2017. – Вип. 27, № 2. – С. 150 – 154 [Tymoshchuk M. R. Indykativne planuvannia yak instrument upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom munitsypalnykh pidpriemstv / M. Tymoshchuk // Nauk. visn. NLTU Ukrainy. – 2017. – Vyp. 27, № 2. – S. 150 – 154].

Надійшла до редколегії 03.11.18