



Мирослав Миколайович ТРЕЦОВ,
кандидат економічних наук,
помічник-консультант народного депутата України (м. Київ),
m_treschov@i.ua

УДК 336: 332.1

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ

Досліджено передумови та обґрунтовано актуальність формування системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Сформульовано мету управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Визначено основні проблеми, на розв'язання яких має бути спрямована система управління. Наведено 5 груп обмежень щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів, навколо яких повинні будуватися концептуальні засади управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: економічні, соціально-культурні, демографічні, екологічні, політичні. Запропоновано концепцію побудови системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, яка передбачає процес із 9 послідовних етапів: формування місії, створення експертної групи, цілепокладання, аналіз економічного середовища, визначення об'єктів, суб'єктів та зв'язків між ними, розробка заходів, контроль, оцінювання ефективності та корегування системи управління. Етапи формування системи охарактеризовано із переліком ключових заходів у межах кожного з них.

Ключові слова: місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, децентралізація, місцеве самоврядування, ресурсний потенціал, концепція.



Трансформаційні процеси в українському суспільстві, які спрямовані на вихід країни із перманентного стану стагнації економіки та прискорення темпів євроінтеграції, не можуть оминати створення потужного інституту місцевого самоврядування. Тільки фінансово та владно самодостатні територіальні громади в змозі не лише вирішувати питання стратегічного розвитку територій, забезпечення мешканців громади якісними і доступними публічними послугами, досягати консенсусу між інтересами суспільства, бізнес-середовища, політичних сил, центральних органів влади та самоврядних органів, а й забезпечувати здатність національної економіки розвиватися, надаючи ресурс, необхідний для ефективного державотворення.

Одним із основних критеріїв спроможності органів місцевого самоврядування в повному обсязі виконувати покладені на них повноваження є ресурсна самодостатність місцевих бюджетів. Однак заходи щодо фінансової децентралізації, започатковані в Україні з 2015 року, не показали суттєвих результатів щодо підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Місцеві бюджети, як і раніше, більш ніж на половину залежні від трансфертів з державного бюджету, а питома їх питома вага у зведеному бюджеті країни знижується усупереч базовим постулатам децентралізації. Тому в контексті реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади створення ефективної системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів набуває неабиякої актуальності.

Проблема укріплення фінансової самодостатності місцевих бюджетів привернула увагу багатьох українських науковців. У роботах М. Деркача, Т. Крушельницької, К. Захожай, Н. Мельничук, Ю. Криворотько ґрунтовно вивчаються питання розширення джерел надходжень до місцевих бюджетів та нарощування їх обсягів. Удосконаленню процесів формування місцевих бюджетів присвячено напрацювання Н. Бойцун, Ю. Ганущака, С. Лекаря, І. Луніної, Ц. Огня та інших. Слід зазначити, що теоретико-методологічна база у сфері державного управління та економіки містить розробки щодо покращення формування дохідної частини місцевих бюджетів, передумов досягнення фінансової самодостатності місцевого самоврядування та підвищення ефективності використання мобілізованих ресурсів. Проте невирішеним залишається питання створення та впровадження системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, яка б охоплювала комплекс управлінських заходів впливу з боку органів місцевого самоврядування на сукупний ресурсний потенціал відповідної території з метою максимальної його мобілізації в місцеві бюджети та ефективного використання бюджетних коштів.

Метою статті є дослідження передумов та обґрунтування концептуальних основ побудови системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, спроможної стати ефективним інструментом укріплення фінансової самодостатності територіальних громад.

Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів має відображати стратегічне бачення організації фінансування заходів



щодо реалізації пріоритетів розвитку територій, забезпечення населення базовими публічними послугами з урахуванням ресурсного потенціалу територій та за умови збалансування доходної і видаткової частини місцевих бюджетів.

До основних проблем, на розв'язання яких має бути спрямована система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів можна віднести такі:

- надмірна концентрація фінансових ресурсів у державному бюджеті та відповідно залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету;
- відсутність спряженого зв'язку між обсягами мобілізованих податків і зборів та видатками місцевих бюджетів;
- невідповідність ресурсного потенціалу місцевих бюджетів обсягам повноважень органів місцевого самоврядування;
- нерівномірність розподілу виробничого потенціалу в регіональному та національному масштабах;
- встановлення виключно на державному рівні нормативів відрахувань податків і зборів до місцевих бюджетів;
- обмеженість прав і можливостей органів місцевого самоврядування щодо застосування фіскальних регуляторів та інструментів стимулювання інвестицій;
- відсутність нормативного врегулювання переліку та стандартів надання публічних послуг.

Формування ефективної системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів має базуватись на інтеграції тактичного і стратегічного управління та вимагає дотримання орієнтирів, визначених у стратегіях соціально-економічного розвитку територій.

У загальному трактуванні управління ресурсним забезпеченням — це вироблення і реалізація цілеспрямованих керуючих впливів на ресурси, що включає збір, передачу та обробку необхідної інформації, прийняття і реалізацію відповідних рішень, основними завданнями яких є підвищення ефективності їхнього використання в коротко-, середньо- і довгостроковому періодах. 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 [1, с. 53].

Метою управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є не лише мобілізація наявних ресурсів у короткостроковому періоді, залучення резервів надходжень на середньостроковий термін, а й створення умов для пошуку та продукування альтернативних доходних джерел наповнення на довгострокову перспективу.

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. Повнота залучення внутрішніх і зовнішніх ресурсів, консолідація видаткової частини місцевих бюджетів із соціально-економічними факторами, максимальне забезпечення



публічних послуг населенню, узгодженість управлінських рішень органів місцевого самоврядування зі стратегією розвитку території — усі ці аспекти повинні бути враховані у процесі формування системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Обмеження щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів є одними із визначальних чинників впливу, навколо яких повинні будуватися концептуальні засади управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Такі обмеження можна об'єднати у 5 груп:

— економічні обмеження включають в 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 законодавчо встановлених стандартів якості життя населення, ступеня забезпечення його базових потреб, широти створення можливостей розвитку людського потенціалу;

— демографічні обмеження виникають виходячи із поточних на певний момент часу демографічних трендів (міграція, народжуваність, смертність, середня тривалість життя тощо);

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

— політичні обмеження передбачають слідування програмним орієнтирам чи інших політичних сил, представники яких обрані громадою до органів місцевого самоврядування, необхідність фіксування (покращення) їх політичного рейтингу.

Концепція побудови системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів базується на поетапному процесі її формування із урахування вищенаведених обмежень на кожному етапі (див. рис. 1).

Перший етап — формування місії. На цьому етапі закладається фундамент системи, виокремлюється ключова мета управлінських рішень органів місцевого самоврядування та визначаються основні пріоритети управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Другий етап — формування експертної групи із розробки системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Експертна група формується не лише із кола працівників органів місцевого самоврядування, а й із залученням представників депутатського корпусу, співробітників місцевих підрозділів центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій, науковців та експертів і, що найважливіше — представників громадського та підприємницького секторів.

Третій етап — цілепокладання. На цьому етапі формуються завдання управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. По суті, вони є відображенням напрямків організаційної, регуляторної, бюджетно-фіскальної контрольно-ревізійної, інформаційної політики органів місцевого самоврядування щодо досягнення місії системи. Окреслення завдань дозволяє у подальшому сформулювати план дій органів



місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.



Рис. 1. Концептуальні засади поетапного процесу побудови системи управління ресурсним забезпеченням місцевим бюджетів

Четвертий етап — аналіз внутрішнього і зовнішнього економічного середовища. Вивчається нормативно-правове поле, бюджет і міжбюджетні відносини, структура та стан економіки, податкова політика, технології



та рівень використання інновацій, інфраструктура, соціальне середовище, демографічна ситуація, підприємницьке і політичне середовище, інвестиційний клімат. Наприкінці оцінюється ресурсний потенціал території. Тут необхідно проаналізувати наявні та потенційні ресурси, можливості їх мобілізації, у тому числі залучення зовнішніх ресурсів.

П'ятий етап — визначення об'єктів та суб'єктів системи та структурування функціональних взаємозв'язків між ними.

Шостий етап — формування заходів щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Загалом розробка заходів у системі управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів полягає в застосуванні методів та інструментів управління, формуванні відносин, повноважень та функцій учасників процесу ресурсного забезпечення. Ці заходи втілюються в розробці планів, формулюванні правил і процедур, визначенні відповідальних виконавців, протоколу управлінських дій. Разом із тим здійснюється верифікація доцільності визначених заходів. Якщо витрати із залучення ресурсів перевищують очікуваний результат, то такі дії, спрямовані на досягнення мети, є недоцільними, а саму мету потрібно переглянути, відтермінувати або, навіть, вилучити чи замінити.

Сьомий етап — організація контролю за плином процесу управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Саме на цьому етапі можна оцінити повноту, своєчасність та доцільність застосовуваних методів та інструментів управління; виявити недоліки тактичних і стратегічних дій.

Восьмий етап — організація оцінювання ефективності системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Результатом етапу є підготовка масивів інформації, необхідної для прийняття органами місцевого самоврядування управлінських рішень щодо внесення змін, доповнень та новацій до системи управління.

Дев'ятий етап — корегування системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Він уособлюється в розробці, узгодженні, затвердженні та впровадженні засобів корегуючого впливу на процес управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та є наслідком попереднього етапу — оцінювання ефективності системи управління. Це зворотний вплив на систему управління з метою її удосконалення відповідно до поточних змін.

Активний запуск фінансової децентралізації актуалізував створення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як основи самодостатності територіальних громад.

Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є собою комплексом взаємопов'язаних методів та інструментів управління, застосування яких органами місцевого самоврядування 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 якісного механізму ресурсного забезпечення місцевих бюджетів із урахування національних та місцевих особливостей економічного та політичного середовища. Відповідно подальші



дослідження повинні бути спрямовані на розробку заходів щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. *Проскура, В. Ф.* Система управління ресурсним забезпеченням регіону: принципи, методи та інструментарій [Текст] / В. Проскура // Науковий вісник Мукачівського державного університету. — 2014. — Вип. 2 (2). — С. 52–61.

*Рекомендовано до друку
кафедрою економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України
(протокол № 6 від 14 грудня 2015 року)*

Надійшла до редакції 29.02.2016

Трещев М. Н. Система управления ресурсным обеспечением местных бюджетов: концептуальные основы построения

Исследованы предпосылки и обоснована актуальность формирования системы управления ресурсным обеспечением местных бюджетов в условиях децентрализации. Сформулирована цель управления ресурсным обеспечением местных бюджетов. Определены основные проблемы, на решение которых должна быть направлена система управления. Приведены 5 групп ограничений по мобилизации доходов в местные бюджеты, вокруг которых должны строиться концептуальные основы управления ресурсным обеспечением местных бюджетов: экономические, социально-культурные, демографические, экологические, политические. Предложена концепция построения системы управления ресурсным обеспечением местных бюджетов, которая предусматривает процесс из 9 последовательных этапов: формирование миссии, создание экспертной группы, целеполагание, анализ экономической среды, определение объектов, субъектов и связей между ними, разработка мероприятий, контроль, оценка эффективности и корректировка системы управления. Этапы формирования системы управления охарактеризованы с перечнем ключевых мероприятий в рамках каждого из них.

***Ключевые слова:** местные бюджеты, ресурсное обеспечение, децентрализация, местное самоуправление, ресурсный потенциал, концепция.*



Treschov, M. M. Management System of Resource for Local Budgets Support: the Concept of Building

The preconditions of creation of management system of resource for local budgets support in the context of decentralization are researched. The relevance of this system is proved. The goal of management system of resource for local budgets support is formulated. The main issues are determined, decision of which management system has to be directed to. Five groups of restrictions on the mobilization of local government revenue are showed. Conceptual bases of management of resource local budgets support should be built around these restrictions. There are: economic, socio-cultural, demographic, environmental, political. The concept of building of management system of local budgets resource support is proposed. The concept envisages the process of 9 successive stages. They are: to form the mission, to establish an expert group, set the goals, analyze the economic environment, to define the objects, entities and relations between them, to develop the measures, to control, to evaluate the efficiency and correct of the control system. Stages of formation of a management system are characterized with a list of key activities within each of them.

Keywords: local budgets, resource support, decentralization, self-local government, resource potential, concept.

