

**М. М. Трещов**

кандидат економічних наук,  
здобувач наукового ступеня доктора наук із державного управління  
кафедри економіки та регіональної економічної політики  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*У статті досліджуються процеси стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Здійснюється побудова моделей як способу представлення процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, починаючи від моделі створення ресурсного потенціалу території і звершуючи моделюванням плин у процесу управління ресурсним забезпеченням.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, стратегічне управління, планування, моделювання, територіальна громада, соціально-економічний розвиток, модель.*

**Постановка проблеми.** Принцип правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування визначається можливістю формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та реальну можливість територіальних громад самостійно створювати свою нормативно-правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю відповідного обсягу бюджетних надходжень.

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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ресурсний підхід у теорії стратегічного управління став формуватися, починаючи з 50-х рр. ХХ ст. Йому присвячені дослідження, викладені у працях І. Пенроуза, Дж. Барні, Д. Колліза, Дж. Даєра, К. Конера, Р. Гранта, С. Ліппмана та ін. «Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрема теоретична категорія досі не розглядалася як у галузі державного управління, так і економіки. Вже більше 10 років в українському науковому просторі досліджується питання управління місцевими бюджетами. При чому одні вивчають це питання як складову частину системи місцевих фінансів, зокрема такі вітчиз-

няні економісти, як В. Базилевич, О. Василик, О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Їхні основні дослідження припадають на період 2000–2010 рр. – до початку децентралізаційних процесів, тому деякою мірою нівелюється роль ОМС у цьому процесі та пошук джерел наповнення бюджетів. Інша група вчених (Л. Кондусова, І. Нескородєва, І. Алексєєнко, О. Жихор, А. Пелехатий) розглядала у своїх напрацюваннях управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів – найбільш ліквідний вид ресурсу. Фінансові ресурси є фактично кінцевим результатом управління, що залишає поза увагою такі стратегічно важливі об'єкти управління, як ресурсний потенціал території та ресурси у множині їх видів. 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 акцентують на податкових надходженнях місцевих бюджетів. Погоджуючись із науковцями щодо важливості цього виду бюджетного ресурсу, зазначаємо, що поза увагою залишаються інші джерела доходів. Це суттєво звужує погляд на ресурсний потенціал території та можливості покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Із кінця 2014 р. питання наповнення місцевих бюджетів, управління доходами та видатками, пошук дохідних джерел та розширення участі органів місцевого самоврядування

у процесах ухвалення ключових рішень стало в авангарді дослідницьких тенденцій у галузі державного управління. В. Бакуменко, О. Бобровська, П. Ворона, Т. Крушельницька, В. Мамонова, Ю. Молодожен, П. Покатаєв, В. Толкованов тощо зосереджують свої наукові доробки на різних аспектах діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку власного фінансового ресурсу територіальних громад за окремими напрямками, зокрема податки, управління майном громади, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове планування бюджету, бюджет розвитку тощо.

**Мета статті.** Головною метою роботи є дослідження процесів стратегічного управління

ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів із застосуванням методів моделювання.

**Виклад основного матеріалу.** Метод моделювання є складовою частиною методологічного аспекту інформаційно-аналітичної діяльності, яка допомагає розв'язувати комплекс проблем, що існують в управлінні державою та її інститутами [6, с. 50]. Механізми моделювання системи державного управління мають відповідати теоретичним критеріям і вимогам доступності їх розуміння та використання, а також сприяти досягненню високої ефективності з позиції реального забезпечення виконання стратегічних завдань, надійності й достовірності інформаційного забезпечення процесу державного управління освітою. Крім того, моделювання являє собою філософську категорію,



Рис. 1. Модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади

Розроблено автором

детальну характеристику об'єкта, що моделюється, та інноваційну технологію державного управління [9, с. 191]. Моделі в державному управлінні – засіб дослідження явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами, тобто моделями. За формою вираження моделі можуть бути фізичними (матеріальними предметами), символічними (зокрема словесними та математичними описами тощо), іконічними (зокрема рисунками, діаграмами, таблицями), а також змішаними [8, с. 380]. Стан соціально-економічного середовища, в якому робиться вибір, значною мірою визначає моделі чи теорії прийняття управлінських рішень [3; 4]. Ресурсний аспект у моделюванні має суттєве значення через можливість перевірки моделі на збалансованість із ресурсами і через можливість реалізації активної політики ресурсозбереження та ресурсозаміщення для досягнення більших результатів розвитку при тих самих ресурсах. Ресурсний блок у моделях повинен мати оптимізаційні методи розподілу ресурсів між секторами економіки, галузями чи регіонами [1].

Предмет взаємодії між об'єктами та суб'єктами управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів може бути концептуалізовано на основі індуктивного аналізу структури ресурсного потенціалу територіальної громади.

Як результат, пропонується модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади (див. рис. 1).

Вищенаведена модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади є фундаментальною основою моделювання процесів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. В основу моделювання покладено розуміння місцевого самоврядування як управлінського процесу, в якому суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування) реалізує свої функції для забезпечення сталого розвитку території.

У наукових пошуках способу представлення процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, який би наочно відобразив ці процеси, враховуючи задіяні сторони та черговість дій, на нашу думку, доцільно застосувати мережеві моделі. Таку модель зручно використовувати на першому етапі моделювання процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, оскільки дає змогу продемонструвати тільки найбільш значущі елементи.

Мережеве моделювання – це один із методів системного підходу до управління складними динамічними системами з метою забезпечення певних оптимальних показників. В основі мережевого моделювання лежить зображення планованого комплексу робіт у вигляді графа. В основу моделі покладається «граф» – схема, що

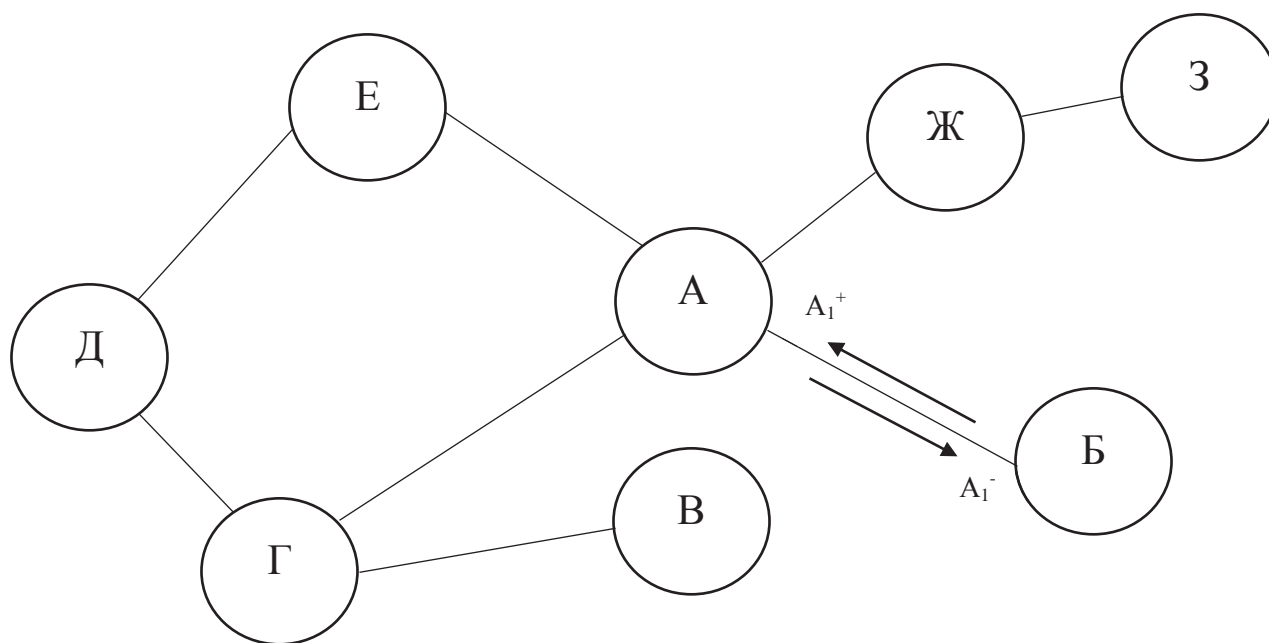


Рис. 2. Мережеве представлення відносин зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів

А – цільовий елемент (ресурси території); Б – суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування); А1+ – ресурси, які надходять у розпорядження ОМС; А1- – ресурси, які розподіляються у вигляді видатків місцевого бюджету; В, Г, Д, Е, Ж, З – стейкхолдери. Розроблено автором за Л. Кушнір [7, с. 63]

складається із заданих точок, сполучених певною системою ліній. Відрізки, що сполучають вершини, називаються ребрами графа. Теорія графів оперує поняттям шляху, під яким розуміється така послідовність ребер, коли кінець кожного попереднього ребра збігається з початком подальшого, тобто кінцева вершина кожної попередньої дуги збігається з початковою вершиною наступної дуги [10, с. 214]. Мереже-

ва модель є послідовністю виконання певних процедур, пов'язаних між собою технологічно й організаційно [2, с. 15]. Вона може бути орієнтована на події або на роботи [10, с. 215].

Мережеве представлення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів побудовано у контексті відносин зацікавлених сторін у процесі (див. рис. 2.). Стейкхолдери процесу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

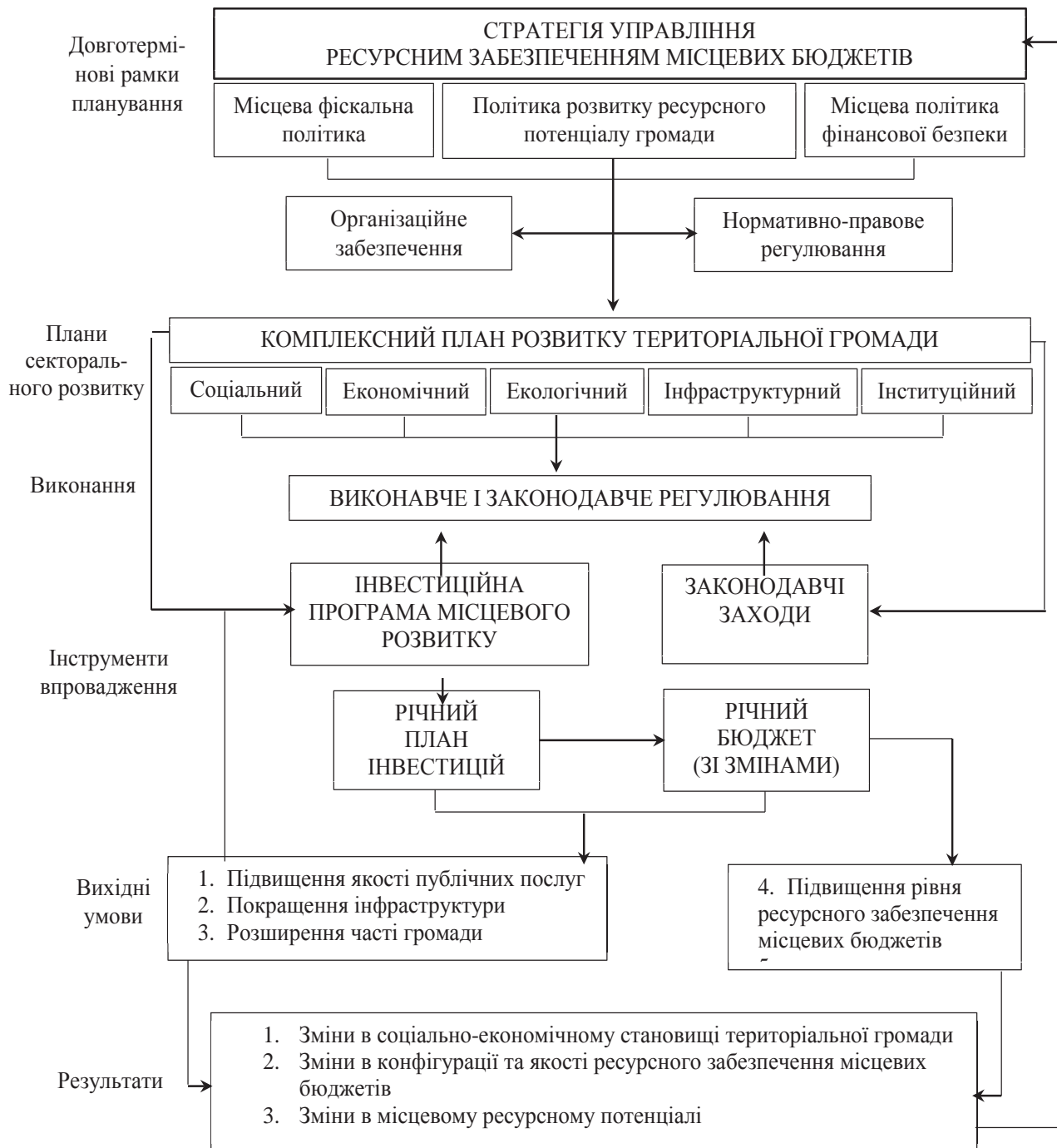


Рис. 3. Моделювання управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів у консолідації із комплексним розвитком територіальної громади

Розроблено автором

різноманітні. Їх об'єднують інтереси, які можуть іноді збігатися, тоді стейкхолдери можуть впливати на процес спільно, та їх вплив, сила істотно зростають. Нерідко їх інтереси є протилежними. У цьому випадку вони можуть конфліктувати між собою, послаблюючи вплив на процес. Обидві ситуації можуть використовуватися суб'єктами управління для більш ефективного досягнення цілей. Таке використання інтересів, потреб, можливостей і ресурсів стейкхолдерів для успішного перебігу процесу та його завершення зводиться до управління відносинами зі стейкхолдерами процесу. Воно передбачає управління системою стейкхолдерів, об'єднаних функціональними зв'язками і взаємозалежностями. Суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування) має визначити склад такої системи, виявити потреби й очікування окремих її елементів – стейкхолдерів, а потім впливати на ці очікування з метою досягнення цілей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів [5].

Концептуально важливо, щоб формування стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передувало розробленню та затвердженню комплексного плану розвитку територіальної громади у вигляді стратегії соціально-економічного розвитку громади, середньо- чи довгострокового плану розвитку громади та ін. (див. рис. 3).

Необхідність консолідації управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів із планами розвитку громади полягає у забезпеченні того, щоб політика ресурсного забезпечення керувала ідентифікацією, відстеженням та визначенням пріоритетів програм і проектів у комплексному плані розвитку територіальної громади через їх ресурсний складник (див. рис. 4).

Гар-аналіз, який ми рекомендуємо використовувати, являє собою метод аналізу первинної інформації, який вивчає стратегічне розходження між бажаним і реальним станом, дає відповідь на запитання, чого фактично може досягти орган місцевого самоврядування, не змінюючи свою поточну політику.

Стратегія управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та комплексний план розвитку громади можуть бути сформовані ітераційно. Їх підготовку розділимо на чотири модулі (див. рис. 5).

Модуль 1. Створення бази даних планування, що складається зі статистичних даних, аналітичних інструментів та методів для виявлення різних показників розвитку, його проблем, обмежень, а також можливостей та викликів для розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Виходи модуля: а) оновлений ресурсний профіль території; б) показники місцевого розвитку (статистичні дані); в) детермінована проблема та матриця її рішень.

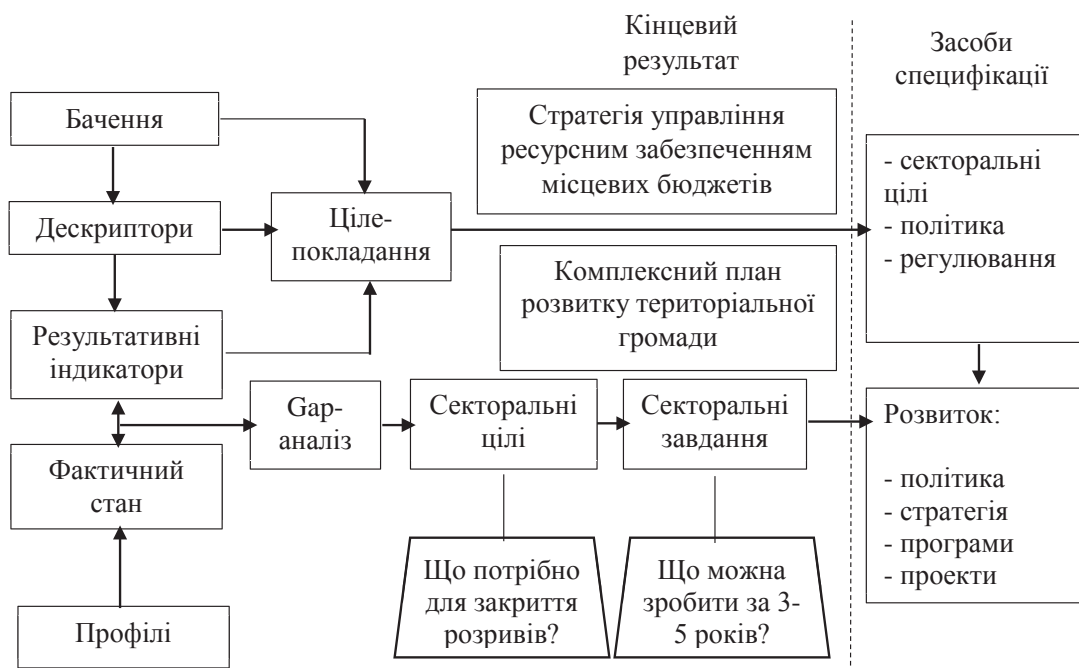


Рис. 4. Модель процесу стратегічного планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

Розроблено автором

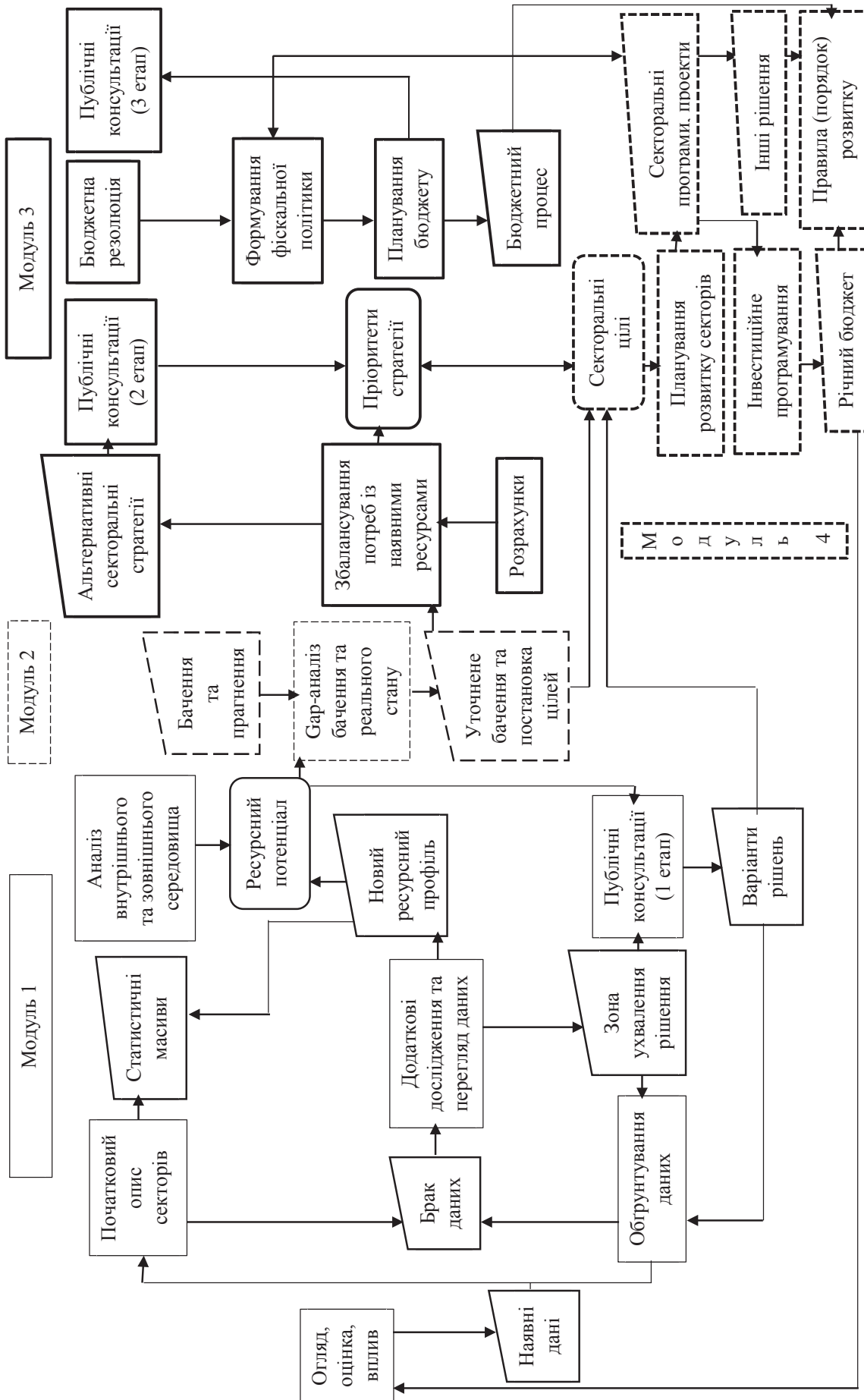


Рис. 5. Моделювання плинну процесу управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів

Розроблено автором

Модуль 2. Формулювання цілей (нових або повторно підтвердження попередньо встановлених) та перегляд наявного стратегічного бачення. Виходи модуля виглядають так: а) перевірена/оновлена стратегічна ціль (бачення, місія); б) елементи місії (секторальні цілі), їх дескриптори та індикатори успішного досягнення; в) невідповідність між фактичним станом справ і баченням, яка буде перетворена у секторальні цілі. Модулі 1 та 2 можуть бути виконані одночасно.

Модуль 3. Формування стратегічного плану управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Передбачає впровадження таких заходів: створення альтернативних стратегічних і секторальних цілей з урахуванням більш високого та, відповідно, низького рівнів ризиків та вибір найбільш бажаної альтернативи для територіальної громади, залежно від обставин, складання переліку стратегічних та операційних дій щодо реалізації цілеспрямування, підбір інструментів впровадження дій. Виходи за цим модулем виглядають таким чином: а) проект стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів; б) секторальні плани; в) проект рішення про затвердження стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Модуль 4. Підготовка багаторічних секторальних планів. Основні види діяльності: формулювання секторальних пріоритетів, цілей та завдань; розробка програм, проектів у межах секторальних планів; підготовка інвестиційної програми місцевого розвитку; формування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та, можливо, законів для виконання секторальних планів; підготовка програми розвитку ресурсного потенціалу території.

Стратегічне планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів є циклічним та ітераційним процесом. Комплексний процес планування розвитку територіальної громади є складовою частиною циклу. Він починається зі встановлення або повторного перегляду стратегічного бачення та оцінювання поточного стану справ. Ці два етапи включають згадані раніше модулі 1 та 2. Закінчується процес стратегічного планування прийняттям рішення місцевої ради.

**Висновки і пропозиції.** Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів на муніципальному рівні зосереджується на підготовці багатосекторального плану розвитку ресурсного потенціалу

території. Серед значущих його особливостей передбачено такі: забезпечення можливостей для взаємодії між державними органами влади та підрозділами органів місцевого самоврядування; посилення взаємодоповнюваності між територіальними громадами; підкреслення ролі місцевих рад як партнерів національного уряду в державному розвитку та як колабораціоністів і кооператорів у місцевому розвитку; встановлення значної ролі органів місцевого самоврядування та громадськості у формулюванні планів розвитку, політики та стратегій, які базуються на аспектах розвитку, секторальних напрямках та програмах, забезпечуючи узгодженість цілей та завдань місцевого розвитку з регіональними та національними пріоритетами.

#### Список використаної літератури:

1. Бессонов В.А. Производительность и факторы долгосрочного развития российской экономики / В.А. Бессонов, В.Е. Гимпельсон, Я.И. Кузьминов, Е.Г. Ясин. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. – 67 с.
2. Височинська О.В. Деякі аспекти управління ризиками у факторинговій діяльності комерційного банку / О.В. Височинська, К. Ларіонова // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 2 (Т. 1). – С. 15–18.
3. Вітлінський В.В., Верченко П.І., Сігал А.В., Наконечний Я.С. Економічний ризик: ігрові моделі / За ред. В.В. Вольдемара. – К.: КНЕУ, 2002. – 446 с.
4. Державне управління: [навч. посіб.] / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Зуб А.Т. Управление проектами : учебник и практикум для академического бакалавриата / А.Т. Зуб. – М. : Издательство Юрайт, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://stud.com.ua/21327/menedzhment/upravlinnya\\_proektami](http://stud.com.ua/21327/menedzhment/upravlinnya_proektami).
6. Кузняка Т.В. Моделювання як аналітичний метод у державному управлінні / Т.В. Кузняка // Вісник Національного університету цивільного захисту України. – 2014. – Вип. 2. – С. 49–56.
7. Кушнір Л.Л. Ресурсне забезпечення сталого розвитку національної економіки України: теорія, практика, перспективи : [монографія] / Л.Л. Кушнір. – Полтава : ПУЕТ, 2013. – 419 с.
8. Том 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

9. Усенко О.В. Місце і роль моделювання в державному управлінні освітою на сучасному етапі : дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.В. Усенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 206 с.
10. Ямко П. Ефективний менеджмент інноваційної діяльності в умовах регіону як основа реалізації євроінтеграційного потенціалу України / П. Ямко // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2009. – Вип. 1 (2). – С. 210–218.

**Трещов М. Н. Моделирование процессов стратегического управления ресурсного обеспечения местных бюджетов**

*В статье исследуются процессы стратегического управления ресурсным обеспечением местных бюджетов. Осуществляется построение моделей как способа представления процессов ресурсного обеспечения местных бюджетов, начиная от модели создания ресурсного потенциала территории и завершая моделированием течения процесса управления ресурсным обеспечением.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, местные бюджеты, ресурсное обеспечение, стратегическое управление, планирование, моделирование, территориальная община, социально-экономическое развитие, модель.*

**Treschov M. M. Modeling of strategic management by local budgets resourcing**

*The article investigates the processes of strategic management of local budgets resourcing. The construction of models as a way of representing the processes of resource provision of local budgets is being implemented, starting from the model of creating the resource potential of the territory, and by simulating the flow of the resource management process.*

**Key words:** *local self-government, local budgets, resource support, strategic management, planning, modeling, territorial community, socio-economic development, model.*