

Мирослав ТРЕЦОВ

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **УПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Досліджуються підходи до впровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Доводиться необхідність застосування управлінських інновацій та передових технологічних досягнень для успішної реалізації реформи місцевого самоврядування та забезпечення самодостатності територіальних громад України як на сучасному етапі перетворень, так і в майбутньому. Пропонується перелік заходів стратегії розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів з урахуванням інноваційного складника. Визначаються основні процеси у межах стратегії впровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Ключові слова: ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, місцеве самоврядування, фінансова децентралізація, інноваційні інструменти управління, соціально-економічний розвиток, стратегія.

### ***Myroslav Treshchov. The implementation of innovative instruments of the local budgets resource support management***

The approaches to implementation of innovative management tools of local budgets resource support are researched. The necessity of the use of management innovations and advanced technological achievements for the successful implementation of local government reform and ensure the sustainability of communities in Ukraine at the present stage transformation and in the future is improved. A list of measures of the strategy of local budgets resource base development based on innovation component is proposed. The basic processes within strategy of implementation of innovative instruments in the local budgets resource support are determined.

Key words: local budgets resource support, self-local government, financial decentralization, innovative management tools, socio-economic development, strategy.

Серед пріоритетів державної регіональної політики визначено «стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей» [2]. Тобто у світлі реформ державного управління окреслилася чітка орієнтація на фінансову децентралізацію, укріплення самодостатності та самостійності територіальних громад, вирішення питань місцевого значення.

Місцеві бюджети є не лише основним засобом утримання поточного стану соціально-економічного розвитку, а й гарантією здобуття конкурентних переваг територій, а отже, і їх розвитку. Однак існуюча система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів не відповідає вимогам реформи місцевого самоврядування. Традиції централізованого державного управління, які переважають, суттєво обмежують можливості органів місцевого самоврядування до забезпечення ресурсної самодостатності територіальних громад. Як наслідок, кризові явища в економіці країни набирають обертів, оскільки регіони не мають повноцінних можливостей визначити пріоритети розвитку з урахуванням територіальних особливостей. Негативні тенденції в державній та, відповідно, регіональній економіках спричинені ще й тривалим ігноруванням капітальних

вливань у розвиток економіки. Протягом десятків років 90 % видатків місцевих бюджетів та трансфертів з державного бюджету спрямовувалися переважно на забезпечення поточних видатків окремих соціально важливих галузей (освіта, охорона здоров'я, виплата допомоги соціально незахищеним верствам населення).

На разі система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів потребує якісного структурного і функціонального оновлення. Кризові явища в економіці вимагають застосування інноваційного складника в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, які є одним із найбільш потужних фінансових інструментів досягнення цілей розвитку соціально орієнтованої економіки регіонів.

Усі негативні тенденції підсилюються відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, обсягами і станом їх економічного, природного, кадрово-кваліфікаційного та інфраструктурного потенціалу. На жаль, відсутність протягом тривалого часу якісної державної регіональної політики не стимулювала територіальний розвиток, а, навпаки, поширювала «настрої реципієнства» серед органів місцевого самоврядування регіонального та локального рівнів.

Проведені в Україні заходи щодо бюджетної децентралізації, на жаль, не досягли анонсованих цілей – підвищення фінансової самостійності територіальних громад, удосконалення механізму бюджетного вирівнювання, стимулювання територій до об'єднання та формування спроможних територіальних громад. Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України знизилася майже на чверть і становила лише 18,1 %, а залежність від трансфертів з державного бюджету досягла 61,7 %, що свідчить про критичний рівень концентрації бюджетних ресурсів та важелів впливу на рівні центру та відсутність у територій можливостей для розвитку.

Очевидно, що вирішення цих проблем потребує швидких і якісних змін у системі регіонального управління, місцевого самоврядування, бюджетної та фіскальної політики. При цьому соціально-економічний розвиток регіонів та кожної територіальної громади в умовах глобалізації економічних процесів неможливий без упровадження в усі сфери життя новітніх технологій, продуктів та особливо інноваційного менеджменту, які враховують не лише останні досягнення науки і техніки, а й світові економічні, державотворчі і зовнішньополітичні тенденції суспільного розвитку.

Добробут провідних країн світу зумовлений, перш за все, ефективним та масштабним застосуванням потенціалу науково-технічного прогресу, досліджень і винаходів у практичній діяльності і пов'язаних із цим змін у державному управлінні та свідомості громадян. Постійно прискорюючись, інноваційні процеси не лише стрімко змінюють життя населення, а й актуалізують необхідність змін у державотворчих процесах, пріоритетах і засобах розвитку територій. А отже, застосування інноваційних підходів у регіональному управлінні, а особливо щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як основи для створення самодостатніх територіальних громад та забезпечення надання доступних і якісних публічних послуг, є об'єктивною необхідністю в умовах динамічного розвитку інститутів місцевого самоврядування та укріплення векторів соціального спрямування регіональних економік.

На доцільності та ефективності використання інноваційних підходів в управлінні регіональним соціально-економічним розвитком неодноразово наголошували українські науковці, зокрема О. Бобровська, Т. Безверхнюк, Н. Бойцун, В. Гейць, Ю. Ганушак, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліло, І. Луніна, П. Саблук, Л. Чижова, І. Чухно та ін. Водночас у контексті реформи

### *Local Government*

---

децентралізації влади та необхідності нарощування регіонами власного фінансового ресурсу для розвитку не лише промислових секторів економіки, а й активізації соціальних векторів економіки потребують додаткового обґрунтування та дослідження питання щодо застосування органами місцевого самоврядування інноваційних підходів в управлінні власним ресурсним забезпеченням.

Метою статті є дослідження інноваційних інструментів в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та формування заходів щодо їх впровадження для забезпечення реалізації реформи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації в Україні.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» серед першочергових пріоритетів розвитку країни передбачає децентралізацію та реформу державного управління. Цей напрям обумовлюється тим, що основою забезпечення населення високоякісними і доступними публічними послугами та всебічного розвитку територій є спроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати проблеми місцевого значення. При цьому зазначається, що децентралізація та зміни в державній регіональній політиці мають супроводжуватися «програмою розвитку інновацій, поглибленням науково-технічних розробок у сфері публічного управління та застосуванням новітніх управлінських та інформаційно-комунікативних технологій, які нададуть можливість забезпечити сталий розвиток територій, здобуття та утримання ними конкурентних переваг, швидку та ефективну реакцію на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі та врешті-решт стрибок у рівні добробуту громадян, на основі поліпшення якості використання ресурсного потенціалу територій екологічно невиснажливим способом». Усе це поєдналося в гаслі: «Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями» [3].

Основними джерелами інновацій є розробки в межах фундаментальних і прикладних досліджень; винаходи, прикладні наукові та дослідно-конструкторські розробки; інноваційні здобутки і інноваційні продукти бізнес-середовища.

У світовій практиці застосовується широкий спектр сучасних підходів до управління територіями. В узагальненому вигляді можна виокремити два їх напрями:

– підходи, що передбачають застосування методів та інструментів бізнес-менеджменту (проектний менеджмент, підвищення уваги до ефективності здійснюваних заходів, дієві системи мотивації персоналу, підвищення спрямованості на клієнта-громадянина тощо);

– підходи, що передбачають активне залучення громадських організацій, громади, місцевих бізнес-структур до процесів управління регіональним розвитком (залучення громади до створення і реалізації програм регіонального розвитку, державно-приватне партнерство) [4, с. 4].

Застосування інноваційних підходів як у державному управлінні, так і в управлінні в цілому має базуватись на застосуванні системно-інтегративного підходу, який дозволяє об'єднувати елементи всіх типів управління, визначати зміст інноваційності управління і його складники. Інноваційність елементів і зміст інноваційного управління спрямовані на розв'язання проблем інноваційного розвитку, на вирішення і раціональне поєднання інноваційних процесів в усіх суміжних і споріднених секторах суспільної діяльності, де реалізуються окремі етапи процесів. Інноваційне управління повинно будуватись на врахуванні, цілеспрямованні, координації впливу їх складників і змісту на кінцеві результати інноваційного соціально-економічного розвитку. Інноваційному управлінню

повинно надаватись вирішальне значення в інноваційному поступі України, його потрібно розглядати як обов'язковий пріоритетний компонент інноваційної діяльності, що використовує інноваційні важелі організації й управління процесами, створення і реалізації інновацій, координацію діяльності суб'єктів інноваційної сфери, їх взаємодію та створює механізми узгодження інтересів усіх учасників. При цьому управлінські інновації обов'язково повинні бути представлені самостійним розділом, який передує іншим розділам стратегій інноваційного розвитку в будь-якій сфері [1, с. 23].

Підготовка платформи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів до широкого застосування інноваційних інструментів передбачає:

- децентралізацію, подолання патерналістських настроїв органів місцевого самоврядування та стимулювання громад до саморозвитку;
- максимальне зменшення впливу трансфертної політики на наповнення доходної частини місцевих бюджетів;
- визначення та запуск як на рівні регіонів, так і на локальному рівні каталізаторів і мультиплікаторів власного розвитку;
- проведення політики диверсифікації напрямів розвитку економіки;
- пошук та мобілізація додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів;
- оптимізація мережі бюджетних установ, її переформатування та створення «хабів» для надання публічних послуг, у яких буде сконцентровано процеси надання послуг і отримано переваги від сформованого «ефекту масштабу».

Вибір стратегії впровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передбачає чітке розуміння цілей, виокремлення особливостей та ключових умов успішної реалізації, у тому числі визначення пріоритетів регіональної бюджетної та фіскальної політики, оцінювання наявного і прогнозного рівня інноваційного та інвестиційного забезпечення, оцінювання кадрового потенціалу.

Основними процесами під час розробки та вбудовування в систему управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів інноваційних інструментів доцільно визначити такі:

- аналіз структури ресурсного потенціалу місцевих бюджетів;
- аналіз впливу трансфертів з державного бюджету на наповнення місцевих бюджетів та прогнозне оцінювання їх обсягів;
- визначення пріоритетних галузей економіки територій та формування векторів їх розвитку;
- формування стратегічних пріоритетів розвитку регіонів і територіальних громад, їх громадське обговорення та узгодження з представниками бізнес-сектору;
- визначення обсягу ресурсів, необхідних для інвестування в економічну та соціальну сфери регіонів для досягнення стратегічних пріоритетів їх розвитку;
- розгляд можливостей інвестування з місцевого та державного бюджетів;
- опрацювання можливостей залучення приватних стейкхолдерів до фінансування проектів;
- визначення альтернативних джерел фінансових ресурсів: кредитних і грантових коштів, коштів комунальних підприємств, заощаджень громадян;
- визначення стратегії розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів, яка має містити набір інструментів інноваційного фінансового та бюджетного менеджменту;
- розробка системи критеріїв оцінювання ефективності заходів з управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;

### *Local Government*

---

- прогнозування економічних та соціальних результатів від реалізації запланованих заходів;
- реалізація впровадження інноваційних інструментів розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів;
- коригування первісно сформованої системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів або розробка альтернативної системи з урахування рівня ефективності проведених заходів.

Розробка та впровадження інноваційних інструментів в управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передбачає досягнення довгострокових результатів і потребує розробки стратегії розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів, яка повинна включати такі заходи:

- децентралізація державного управління, розширення прав і відповідальності органів місцевого самоврядування;
- налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування, бізнес-структурами і громадськістю;
- узгодження пріоритетів розвитку регіонів з цілями суб'єктів підприємництва та пріоритетами діяльності політичних партій і громадських організацій;
- удосконалення регіональної інноваційної інфраструктури, зокрема створення кластерів, регіональної мережі наукових, технологічних та індустріальних парків, а також системи законодавчої, кадрової та інформаційної підтримки інноваційної діяльності;
- формування позитивного інвестиційного іміджу регіонів, надання інформації про їх конкурентні переваги та політику регіональної влади щодо залучення інвестицій;
- концентрація зусиль на розвитку міжрегіонального (у тому числі між територіальними громадами) та міжнародного співробітництва з реалізації інвестиційних проектів, а особливо тих, що мають інноваційну основу;
- реалізація інноваційних механізмів державно-приватного партнерства;
- стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до застосування інноваційних методів управління і технологій, у тому числі за рахунок податкових пільг, пільгового муніципального кредитування, участі місцевих бюджетів у реалізації їх проектів, надання землі та комунального майна в користування на пільгових умовах;
- запровадження моніторингу та аудиту стану реалізації інвестиційних проектів, які фінансуються як за рахунок бюджетних, так і за рахунок коштів приватного сектору;
- створення агенцій регіонального розвитку та консультаційних центрів, уповноважених на інформаційну підтримку впровадження інноваційних технологій та управлінських інструментів, пошук потенційних інвесторів, координацію дій органів місцевого самоврядування і приватного сектору щодо реалізації інноваційних проектів;
- сприяння залученню коштів банківсько-кредитних установ для кредитування проектів регіонального розвитку, у тому числі шляхом надання місцевих гарантій, часткової чи повної компенсації відсотків за кредитом, розміщення облігацій місцевих позик;
- проведення політики формування відповідального ставлення мешканців територіальних громад до наповнення місцевих бюджетів, споживання публічних послуг та розвитку територій;
- розвиток науково-інноваційного співробітництва державного та

---

*Public Administration and Local Government, 2016, is. 1(28)*

недержавного секторів, вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, суб'єктів підприємницької діяльності;

– стимулювання підготовки висококваліфікованих фахівців з питань управління інноваційними проектами.

Ефективність застосування інноваційних інструментів в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів залежить не лише від наявності відповідного законодавчого підґрунтя, кваліфікованих управлінських і виконавчих кадрів, а й обов'язково потребує якісної та прогресивної регіональної інвестиційної політики. Від доступності, якості і своєчасності капіталовкладень залежить результат упровадження інновацій.

Ураховуючи обмеженість фінансових ресурсів, які генеруються в регіоні, ефективна реалізація інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів залежить від спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити концентрацію інвестицій у пріоритетних сферах і галузях економіки, у тому числі й на окремих проектах, реалізація яких матиме максимальний економічний і соціальний ефект з точки зору наповнення дохідної частини або зменшення видатків місцевих бюджетів, залучення нових інвесторів або стимулювання інвестицій наявних, забезпечення зайнятості населення, збільшення його доходів, підвищення прибутковості діяльності суб'єктів господарювання.

Для реалізації цих цілей необхідно, з одного боку, визначитися з обсягами можливого залучення бюджетних ресурсів, з іншого – забезпечити координацію дій суб'єктів господарювання з інвестування інноваційних проектів розвитку регіону. При цьому особливо важливим є не лише оцінювання загальних обсягів можливої мобілізації інвестиційних ресурсів, а й строки, якість і сталість їх надходження.

До основних джерел фінансування розвитку соціальної і економічної сфери регіонів та їх територіальних громад слід віднести такі:

- кошти місцевих бюджетів;
- пряме фінансування з державного бюджету;
- трансферти місцевим бюджетам з державного бюджету;
- міжбюджетні трансферти з інших місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів;
- кошти державного фонду регіонального розвитку;
- кошти державних капітальних вкладень;
- кошти міжнародних фінансових організацій;
- кошти суб'єктів господарювання – резидентів певного регіону, у тому числі реінвестований прибуток, амортизаційні відрахування;
- інвестиції суб'єктів господарювання – нерезидентів конкретного регіону;
- кошти іноземних інвесторів;
- грошові заощадження населення.

При цьому кошти місцевих бюджетів, які використовуються в межах упровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, мають спрямовуватися виключно для створення умов щодо розширення ресурсної бази місцевих бюджетів.

Для втілення в життя реформи місцевого самоврядування в Україні першочерговим завданням є забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Відповідно, усі процеси плину реформи повинні супроводжуватися використанням інноваційних інструментів в управлінні

## *Local Government*

---

ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Це обґрунтовано тим, що саме місцеві бюджети є фінансовою основою місцевого самоврядування.

Розробка та впровадження інноваційних інструментів в управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів потребує розробки та поєднання двох стратегічних планів, які одночасно взаємопов'язані та є структурними елементами один одного. До таких стратегій пропонується віднести стратегію розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів і стратегію впровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Водночас успішна реалізація зазначених стратегій передбачає наявність якісних регіональних політик (бюджетної, фінансової та інвестиційної) із чіткими пріоритетами розвитку регіону та кожної територіальної громади.

У контексті інноваційного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів набувають актуальності та потребують подальших ґрунтовних досліджень механізми співфінансування з місцевих бюджетів проектів, які потенційно можуть стати «точками зростання», так званими «локомотивами» економічного розвитку регіонів. При цьому акцентувати увагу необхідно на проектах, які формують високу додану вартість сукупного регіонального продукту, є наукомісткими і високотехнологічними.

### **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 : зб. наук. пр. – 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 : zb. nauk. pr. – 2011. – № 4(8). – S. 20 – 27].

2. **Про засади** державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156 [Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 156-VIII. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156].

3. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : 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 : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015].

4. **Чухно І. А.** Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком / І. Чухно // Теорія та практика держ. упр. – 2015. – Вип. 1(48). – С. 1 – 6 [Chukhno I. A. Innovatsiini pidkhody v upravlinni rehionalnym rozvytkom / I. Chukhno // Teoriia ta praktyka derzh. upr. – 2015. – Vyr. 1(48). – S. 1 – 6].

*Надійшла до редколегії 29.02.16*