

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ

Последние года в Украине продолжается реформа административно-территориального устройства, направленная на усиление роли в территориальном администрировании, а также социально-экономического потенциала территориальных громад, однако до сих пор громады вынуждены для выполнения существенной доли своих полномочий привлекать заемные средства и межбюджетные трансферты, а значит проблема поиска путей повышения финансовой устойчивости и платежеспособности громад поныне остается актуальной.

В своей работе А. Нездойминога отмечает, что «в идеале 90–95 % всех местных проблем должны решаться на уровне территориальной громады, однако сегодня ничего не может быть реализовано своевременно и качественно по одной причине: в нашем государстве большая часть ресурсов аккумулируется в государственном бюджете, что свидетельствует о высокой зависимости ресурсов местной власти от государственных средств и об их низкой автономии» [2]. Поскольку бюджет громады не всегда может быть наполнен в достаточной мере для полноценной реализации его целевого назначения по состоянию на определенный период, возникает необходимость поиска механизма оптимизации использования де-факто аккумулированных средств.

Проблемы развития поднимаются в трудах таких отечественных исследователей, как М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григорьев, И. Дробуш, В. Кампо, В. Кравченко, В. Погорилко, и многих других.

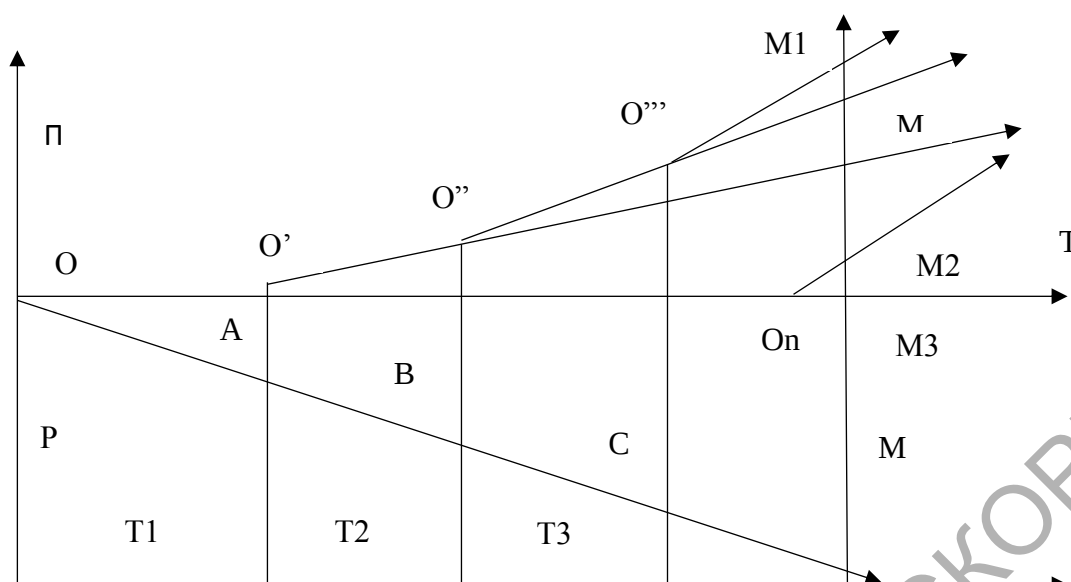
Целью работы является выявление организационных мероприятий, направленных на оптимизацию использования средств местных бюджетов, а также формирование алгоритма их использования на основе выявленных мероприятий.

Для оптимизации процесса выполнения громадами своих функций могут быть реализованы следующие мероприятия:

1. Ускорение ввода в эксплуатацию активов громады.

Эффективность и непрерывность выполнения громадами своих функций, направленных на обеспечение достойных условий жизни и жизнедеятельности ее членов, является высшим приоритетом местного самоуправления, и поэтому порождает необходимость поиска ресурсов, инструментов и механизмов их обеспечения – как собственных, так и привлеченных. В качестве одного из таких механизмов предлагаем повышение оперативности привлечения громадами в коммунальное производства активов путем их разделения на пусковые комплексы.

Согласно справочника дорожных терминов, пусковой комплекс – это часть сооружения, строительство которой является законченным, что может быть принята в эксплуатацию до полного завершения строительства объекта [3]. В любой хозяйственной деятельности момент введения актива в эксплуатацию оказывает существенное влияние на ее результат, поскольку чем раньше актив будет введен в эксплуатацию, тем больше прибыли он принесет хозяйствующим лицам состоянию на определенную дату. Таким образом, введение отдельных пусковых комплексов в производство с момента завершения их изготовления более финансово эффективное, чем всех комплексов сразу в момент завершение изготовления последнего (рисунок 1).



П – прибыль; В – расходы; Т – время; ОМ – условный отчетный период;
 O1, O2, O3 – моменты ввода в эксплуатацию пусковых комплексов 1, 2, 3 соответственно;
 B", O', O" – прибыль от введения в эксплуатацию пусковых комплексов 1, 2, 3;
 On – момент ввода в эксплуатацию совокупности комплексов 1,2,3;
 ОС – затраты на реализацию проекта; OA, AB, BC – затраты на ввод в эксплуатацию пусковых комплексов

Рисунок 1 – Механизм привлечения пусковых комплексов к производству

При оперативного введения активов в эксплуатацию в моменты O1, O2 и O3, за отчетный период ОМ совокупный доход от их использования составляет площадь многоугольника O', O', O'', M1, M2, On; в случае же их одновременного задействования – On, M2, M3.

Использование данного механизма позволяет существенно повысить скорость обращения ресурсов территориальной громады, а значит увеличить ее доходы по состоянию на определенный момент времени. И, прежде всего, его внедрение требует расчета затрат, необходимых для создания минимального количества активов, способных бесперебойно, в полном объеме обеспечивать потребности граждан.

Абсолютно все сферы обеспечения жизнедеятельности членов громад, финансирование которых осуществляется за счет средств текущего бюджета, является обязательными для обеспечения со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления, то есть невозможным признание приоритета одной сферы над другой, следовательно, первичные пусковые комплексы подлежат созданию в каждой из данных сфер. В качестве оптимальной формы фиксации результатов данного расчета автором предлагается таблица 1.

Таблица 1 – Определение расходов т на обеспечение пусковых комплексов

Сферы обеспечения	Расходы на введение пусковых комплексов (ПК)				
	ПК1	ПК2	ПК3	...	ПКn
Транспортная инфраструктура					
Медицина					
Образование					
Водоснабжение / отвода					
Газоснабжение					
Электроснабжение					
...					

2. Создание громадами объектов совместной собственности.

По закону территориальные громады имеют возможность создавать объекты общей собственности, позволяет создать один инфраструктурный объект для удовлетворения потребностей нескольких громад. Такой подход позволяет уменьшить объем расходов каждой громады на создание таких объектов за счет совместного финансирования. Создание таких объектов прежде всего преследует цель удовлетворения самых насущных потребностей громад состоянию на определенный отчетный период, следовательно, порядок их введения и объем финансовых вливаний каждой из громад определяется в зависимости от степени их текущей потребности в обеспечении той или иной сферы. Таким образом, предлагаем следующую схему планирования обеспечения потребностей объединенных громад (таблица 2).

Таблица 2 – Приоритеты в обеспечении функционирования громад по видам сфер

Виды сфер обеспечения	Громада 1		Громада 2	
	Приоритетность, од.	Населения, тыс. чел.	Приоритетность, од.	Населения, тыс. чел.
Водоснабжение	8	30	2	20
Газоснабжение	5		4	
...	...		...	
Медицинское обеспечение	3		5	

Каждая громада по коллективно принятой шкале оценивания определяет степень неотложности необходимости разработки определенной сферы обеспечения, после чего определяется порядок ввода объектов и объем их финансирования. Порядок формируется по сумме баллов приоритетности по убыванию. В данном примере это: водоснабжения; газоснабжения; медицинское обеспечение.

В зависимости от результатов расчета, определяются источники финансирования данной программы.

Поскольку основной целью децентрализации является обеспечение независимости местного управления от финансовых вливаний из бюджетов высших уровней, они должны привлекаться в последнюю очередь и только в случае крайней необходимости. Перечень же первоочередных источников материальной и финансовой базы местного самоуправления приведен в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [1].

3. Перераспределение средств между бюджетами обеспечения и развития.

Что характерно, активы, предназначенные для удовлетворения первоочередных потребностей членов общества, подлежат амортизации, порождает необходимость их ремонта или замены, реализация которой составляет львиную долю текущего бюджета. Существует ряд факторов, обуславливают временный дефицит бюджета проведения указанных мероприятий в данный период:

а) в соответствии с Бюджетным кодексом Украины, бюджетный год может начинаться только 1-го января;

б) в целях снижения налоговой нагрузки на население громады рациональным является равномерное накопления бюджета восстановление систем обеспечения в течение всего года;

в) весь бюджет восстановление систем обеспечения должно быть потрачено в период с 15 апреля по 15 октября.

Схематично годовое движение средств в рамках бюджета замены и восстановления систем обеспечения жизнедеятельности территориальной громады изображено на рисунке 2.

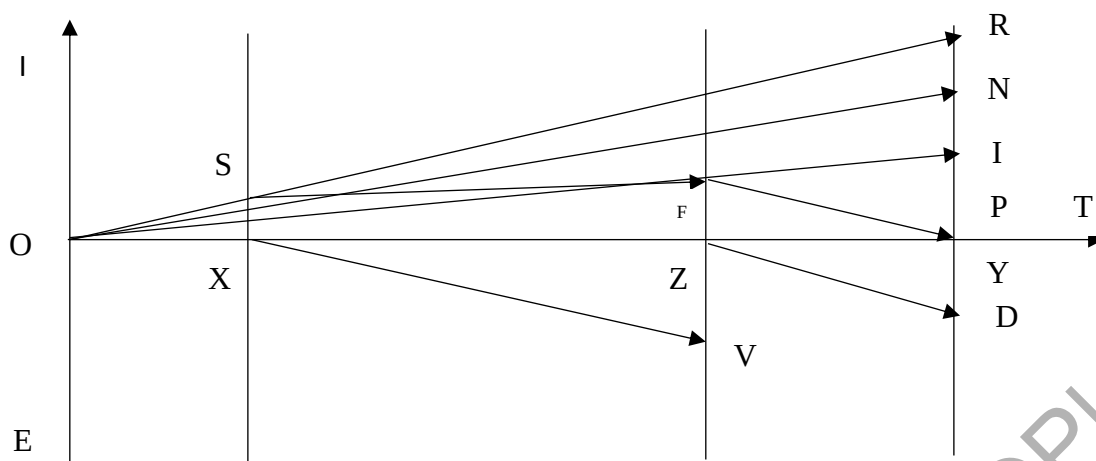


Рисунок 2 – Годовая динамика доходов и расходов бюджетов территориальной громады

Согласно приведенному выше графику, Т – временная ось, буква О обозначает начало года, а Y – конец; буквы X и Z обозначают 15 апреля и 15 октября соответственно. Доходы (I) отражены стрелками, направленными вверх, расходы (E) – соответственно, вниз. Отрезок ON является отражением доходов текущего бюджета, ОР – доходов бюджета развития или объем привлеченных ресурсов. Отрезок XV обозначает расходы на замену и восстановление систем жизнеобеспечения громады, которые должны быть осуществлены с 15 апреля по 15 октября. Ресурсы, необходимые для осуществления данных расходов, будут аккумулированы текущим бюджетом только на конец года ($NY = ZV$), однако необходимость их расходования возникает уже на промежутке XZ, поэтому кстати со стороны совета громады является принятие при утверждении муниципального бюджета решение о пополнение текущего бюджета за счет вливаний из бюджета развития или внешних источников, формирует на графике отрезок OR, которым обозначается динамика доходов пополнения текущего бюджета. Результативная же динамика доходов и расходов совокупного бюджета представлена отрезком SF.

В приведенном примере на конец работ по замене и восстановлению баланс бюджета является положительным.

Оставшиеся в итоге (FZ), вместе с доходами текущего бюджета (PY) расходуются на недофинансированы потребности бюджета развития или возвращаются кредиторам (FY).

Использование данного подхода для поддержания систем обеспечения жизнедеятельности громады в перспективе может способствовать росту уровня социально-экономического благосостояния общества за счет снижения налоговой нагрузки на население и повышения качества удовлетворения текущих потребностей.

По мнению автора, наиболее положительный экономический эффект для громады должен быть достигнут за счет комплексного использования указанных мероприятий, что приводит нас к следующему алгоритму наполнения местных бюджетов:

- определение объема доходной и расходной части местного бюджета на определенный период;
- в случае преобладания расходной части над доходной – реализация оптимизационных мероприятий;
- пересчет доходной и расходной части с учетом проведенных мероприятий;
- в случае преобладания расходной части над доходной – использование долговых инструментов и привлечение межбюджетных трансфертов.

Таким образом, предлагаемые меры по оптимизации использования средств бюджетов местного самоуправления и сформирован алгоритм наполнения бюджетов.

Список использованных источников

1 Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Дата доступа : 12.09.2020.

2 Нездойминога, А.Е. Особенности формирования бюджета территориальной общины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.economyandsociety.in.ua/journal/11_ukr/71.pdf. – Дата доступа : 12.09.2020.

3 Словарь дорожных терминов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://dic.academic.ru/dic.nsf/stroitel/7409>. – Дата доступа : 14.09.2020.