

УДК 332.146.2

*О. В. Євдокімов,
асистент кафедри туризму і готельного господарства,
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова,
м. Харків*

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

*Oleksandr Ievdokimov,
assistant of department of tourism and hotel economy,
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

ORGANIZATIONAL PREVENTION OF THE FUNCTION AND DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY

Останні чотири роки в Україні триває реформа адміністративно-територіального устрою, спрямована на посилення ролі в територіальному адмініструванні, а також соціально-економічного потенціалу територіальних громад, проте досі громади змушені для виконання суттєвої частки своїх повноважень залучати заємні кошти та міжбюджетні трансферти, а отже проблема пошуку шляхів підвищення фінансової стійкості та платоспроможності громад понині залишається актуальною.

Написання даної публікації має на меті пошук організаційних інструментів підвищення ефективності використання наявних бюджетних коштів громад.

В результаті проведеного дослідження виявлені такі заходи, як прискорення введення в експлуатацію активів громади, створення громадами об'єктів спільної власності та перерозподіл коштів між поточним бюджетом та бюджетом розвитку, а також сформовано алгоритм наповнення бюджетів.

The last four years in Ukraine is the reform of the administrative-territorial system aimed at strengthening the role in territorial administration, as well as the socio-economic potential of the municipalities, but they are still forced to attract a significant part of their powers to attract borrowed funds and intergovernmental transfers, and thus the problem of searching The ways to increase financial sustainability and solvency of municipalities remain relevant today.

The purpose of this publication is to seek organizational tools to increase the efficiency of using available budget funds of municipalities.

As a result of the research, such measures as accelerating the commissioning of municipality assets, the creation of joint ownership by municipalities and redistribution of funds between the current budget and development budget, and the algorithm of budget filling were identified.

Ключові слова: територіальна громада, поточний бюджет, пусковий комплекс, об'єкт спільної власності.

Key words: municipality, current budget, launch complex, joint property object.

Постановка проблеми. У своїй роботі О. Нездойминога зазначає, що «В ідеалі 90-95% усіх місцевих проблем мають вирішуватися на рівні територіальної громади, однак сьогодні нічого не може бути реалізовано вчасно та якісно з однієї причини: у нашій державі більша частина ресурсів акумулюється в державному бюджеті, що свідчить про високу залежність ресурсів місцевої влади від державних коштів і про їх низьку автономію» [2]. Оскільки бюджет громади не завжди може бути наповнений в достатній мірі для повноцінної реалізації його цільового призначення станом на певний період, виникає необхідність пошуку механізму оптимізації використання де-факто закумульованих коштів.

Основні публікації за темою дослідження. Проблеми розвитку піднімаються у працях таких вітчизняних дослідників, як М.Баймуратов, О.Батанов, В.Григор'єв, І.Дробуш, В.Камп, В.Кравченко, В. Погорілко, та багатьох інших.

Метою публікації є виявлення організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію використання коштів місцевих бюджетів, а також формування алгоритму їх використання на основі виявлених заходів.

Виклад основного матеріалу. Для оптимізації процесу виконання громадою своїх функцій можуть бути реалізовані наступні заходи:

1. Прискорення введення в експлуатацію активів громади

Ефективність та безперервність виконання громадою своїх функцій, спрямованих на забезпечення гідних умов життя та життєдіяльності її членів, є найвищим пріоритетом місцевого самоврядування, і тому породжує необхідність пошуку ресурсів, інструментів та механізмів їх забезпечення – як власних, так і залучених. У якості одного з таких механізмів автор пропонує підвищення оперативності залучення громадою до комунального виробництва новостворених активів шляхом їх поділу на пускові комплекси. Згідно до довідника дорожніх термінів, пусковий комплекс – це частина споруди, будівництва якої є закінченим, що може бути прийнята в експлуатацію до повного завершення будівництва об'єкта [3]. У будь-якій господарській діяльності момент введення активу в експлуатацію має суттєвий вплив на її результат, оскільки чим раніше актив буде введено в експлуатацію, тим більше прибутку він принесе господарюючій особі станом на певну дату. Таким чином, введення окремих пускових комплексів у виробництво з моменту завершення їх виготовлення є більш фінансово ефективним, ніж усіх комплексів одразу в момент завершення виготовлення останнього (рис. 1).

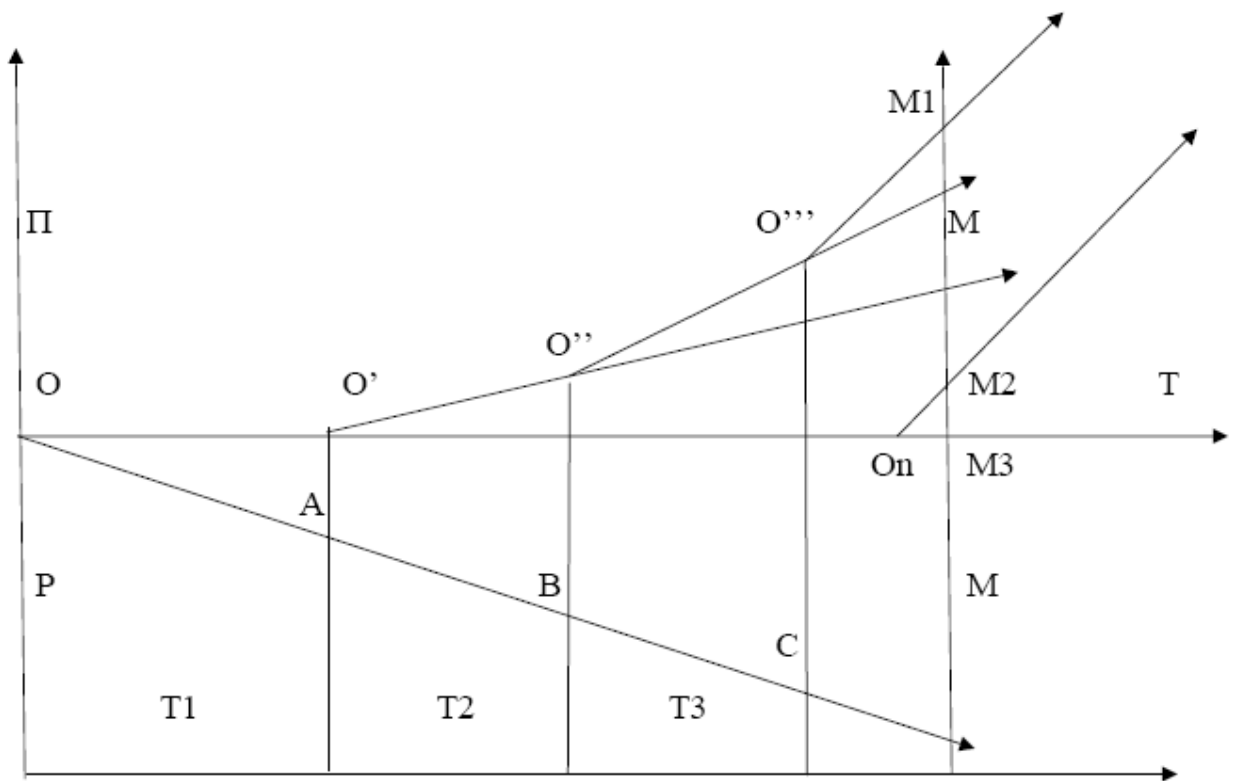


Рис. 1. Механізм залучення пускових комплексів до виробництва

де:

П – прибуток

В - витрати

Т – час

OM – умовний звітний період

O1, O2, O3 – моменти введення в експлуатацію пускових комплексів 1, 2, 3 відповідно

O', O'', O''' – прибуток від введення в експлуатацію пускових комплексів 1, 2, 3.

Op – момент введення в експлуатацію сукупності комплексів 1,2,3

OC – витрати на реалізацію проекту

OA, AB, BC – витрати на введення в експлуатацію пускових комплексів

За умови оперативного введення активів в експлуатацію у моменти O1, O2 і O3, за звітний період OM сукупний прибуток від їх використання складає площу многокутника O',O'',O''',M1,M2,On; у випадку ж їх одночасного задіяння – Op,M2,M3.

Використання даного механізму дозволяє суттєво підвищити швидкість обігу ресурсів територіальної громади, а отже збільшити її доходи станом на певний момент часу. І, перш за все, його впровадження потребує розрахунку витрат, необхідних для створення мінімальної кількості активів, здатних забезпечити життєдіяльності членів громад, фінансування яких відбувається за рахунок коштів поточного бюджету, є обов'язковими для забезпечення з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування, тобто є неможливим визнання пріоритету однієї сфери над іншою, отже первинні пускові комплекси підлягають створенню у кожній з даних сфер. В якості оптимальної форми фіксації результатів даного розрахунку автором пропонується таблиця 1

Таблиця 1.
Визначення витрат на забезпечення пускових комплексів

Сфери забезпечення	Витрати на введення ПК				
	ПК1	ПК2	ПК3	...	ПКn
Транспортна інфраструктура					
Медицина					
Освіта					
Водопостачання/відведення					
Газопостачання					
Електропостачання					
...					

2. Створення громадами об'єктів спільної власності

За законом територіальні громади мають можливість створювати об'єкти спільної власності, що дозволяє створити один інфраструктурний об'єкт для задоволення потреб декількох громад. Такий підхід дозволяє зменшити обсяг витрат кожної громади на створення таких об'єктів за рахунок сумісного фінансування. Створення таких об'єктів перш за все переслідує мету задоволення найбільш нагальних потреб громад станом на певний звітний період, отже порядок їх введення та обсяг фінансових вливань кожної з громад визначається в залежності від ступеня їх поточної потреби у забезпеченні тієї чи іншої сфери.

Таким чином, автор пропонує наступну схему планування забезпечення потреб об'єднаних громад (табл. 2).

Таблиця 2.
Пріоритети у забезпеченні функціонування громад за видами сфер

Види сфер забезпечення	Громада 1		Громада 2	
	Пріоритетність, од.	Населення, тис. осіб	Пріоритетність, од.	Населення, тис. осіб
Водопостачання	8	30	2	20
Газопостачання	5		4	
...	
Медичне забезпечення	3		5	

Кожна громада за колективно прийнятою шкалою оцінювання визначає ступінь нагальності необхідності розробки певної сфери забезпечення, після чого визначається порядок введення об'єктів та обсяг їх фінансування. Порядок формується за сумою балів пріоритетності за спаданням. В даному прикладі це:

- водопостачання;
- газопостачання;
- медичне забезпечення.

В залежності від результатів розрахунку, визначаються джерела фінансування даної програми. Оскільки основною метою децентралізації є забезпечення незалежності місцевого управління від фінансових вливань з бюджетів вищих рівнів, вони мають залучатися в останню чергу та лише у випадку крайньої необхідності. Перелік же першочергових джерел матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування наведений у одноіменному законі: «...рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів,

інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [1].

3. Перерозподіл коштів між бюджетами забезпечення та розвитку.

Що характерно, активи, створені для задоволення першочергових потреб членів громади, підлягають амортизації, що породжує необхідність їх ремонту або заміни, реалізація якої складає ліву частку поточного бюджету. Період найбільш інтенсивного справляння даного типу витрат зазвичай припадає на теплу пору року, коли шкідливий вплив часткового та тимчасового припинення функціонування систем забезпечення життєдіяльності громади є найменшим. Існує ряд факторів, що обумовлюють тимчасовий дефіцит бюджету проведення зазначених заходів у даний період:

а) Відповідно до Бюджетного кодексу України, бюджетний рік може починатися виключно 1-го січня;

б) З метою зниження податкового навантаження на населення громади раціональним є рівномірне накопичення бюджету відновлення систем забезпечення протягом усього року;

в) Весь бюджет відновлення систем забезпечення має бути витрачений у період з 15 квітня по 15 жовтня.

Схематично річний рух коштів у рамках бюджету заміни та відновлення систем забезпечення життєдіяльності територіальної громади зображено на рис. 2.

Існування даної проблеми породжує необхідність пошуку тимчасових джерел наповнення бюджету забезпечення. В якості таких джерел можуть виступати:

1) Тимчасовий перерозподіл коштів між бюджетами забезпечення та розвитку з безумовним виконанням бюджетів. Оскільки задоволення поточних потреб громади є більш пріоритетним, ніж перспективних, переміщення коштів з бюджету розвитку до бюджету забезпечення у випадку їх нестачі у другому є доцільним;

2) Залучення позикових коштів та інструментів. Також для наповнення бюджету забезпечення громада здатна залучати кошти інших суб'єктів господарювання на засадах позики, випускати муніципальні боргові цінні папери і т.д.

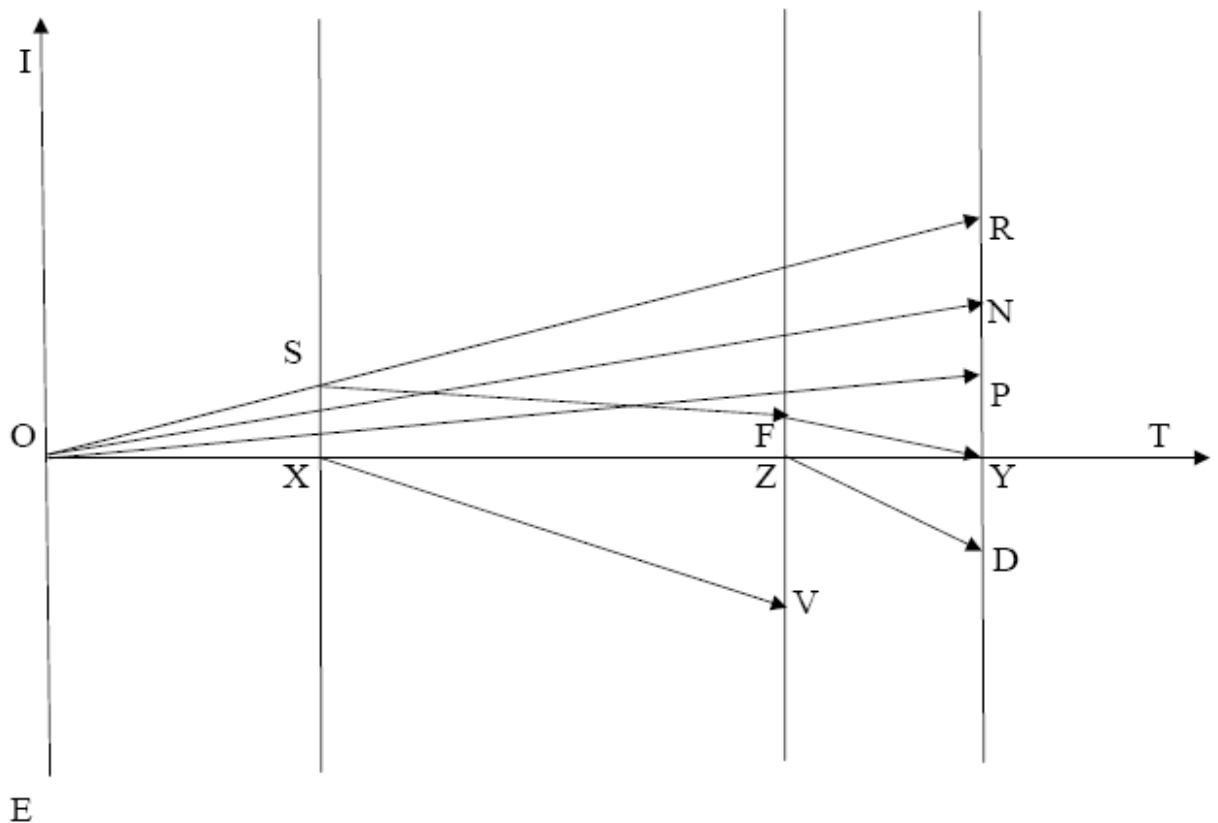


Рис. 2. Річна динаміка доходів та витрат бюджетів територіальної громади

Відповідно до наведеного вище графіку, T – часова вісь, літера O позначає початок року, а Y – кінець; літери X та Z позначають 15 квітня та 15 жовтня відповідно. Доходи (I) відображені стрілками, спрямованими вгору, витрати (E) – відповідно, донизу. Відрізок ON є відображенням доходів поточного бюджету, OP – доходів бюджету розвитку або обсяг залучених ресурсів. Відрізок XV позначає витрати на заміну та відновлення систем життєзабезпечення громади, що мають бути здійснені з 15 квітня по 15 жовтня. Ресурси, необхідні для здійснення даних витрат, будуть закумуляовані поточним бюджетом лише

станом на кінець року ($NY=ZV$), проте необхідність їх витрачання виникає вже на проміжку XZ , тому доречним з боку ради громади є прийняття при затвердженні муніципального бюджету рішення про поповнення поточного бюджету за рахунок вливань з бюджету розвитку або зовнішніх джерел, що формує на графіку відрізок OR , яким позначається динаміка доходів поповненого поточного бюджету. Результативна ж динаміка доходів і витрат сукупного бюджету представлена відрізком SF .

У наведеному прикладі на кінець робіт з заміни та відновлення баланс бюджету є позитивним. Кошти, що залишилися в підсумку (FZ), разом з доходами поточного бюджету (PY) витрачаються на недофінансовані потреби бюджету розвитку або повертаються кредиторам (FY).

Використання даного підходу для підтримання систем забезпечення життєдіяльності громади в перспективі може сприяти зростанню рівня соціально-економічного добробуту громади за рахунок зниження податкового навантаження на населення та підвищення якості задоволення поточних потреб.

На думку автора, найбільш позитивний економічний ефект для громади має бути досягнутий за рахунок комплексного використання зазначених заходів, що приводить нас до наступного алгоритму наповнення місцевих бюджетів:

- 1) Визначення обсягу дохідної та видаткової частини місцевого бюджету на певний період;
- 2) У разі переважання видаткової частини над дохідною – реалізація оптимізаційних заходів;
- 3) Перерахунок дохідної та видаткової частини з урахуванням проведених заходів;
- 4) У разі переважання видаткової частини над дохідною – використання боргових інструментів та залучення міжбюджетних трансфертів.

Як показують розрахунки, в результаті використання запропонованих організаційних заходів можлива економія коштів бюджетів місцевого самоврядування до 35%.

Висновки. Таким чином, запропоновані заходи з оптимізації використання коштів бюджетів місцевого самоврядування та сформовано алгоритм наповнення бюджетів.

Список літератури.

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Нездойминога О.Є. Особливості формування бюджету територіальної громади [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/11_ukr/71.pdf
3. Словарь дорожных терминов [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/stroitel/7409>

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Nezdoimynoha, O.Ye. “Features of the formation of the budget of the territorial community”, [Online], available at: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/11_ukr/71.pdf
3. *Slovar' dorozhnyh terminov* [Dictionary of road terms], [Online], available at: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/stroitel/7409>

Стаття надійшла до редакції 06.06.2018 р.