

МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Процессы децентрализации управления территориями протекают с различной степенью интенсивности, но в период финансово-экономического кризиса они активизируются в европейских странах и позволяют извлечь положительный опыт для Украины. Исследование бюджетных механизмов, позволяющих выявить ресурсы развития территорий, является актуальным в связи с нестабильной обстановкой в стране, ростом внешнего государственного долга, сокращением внешних и внутренних инвестиций.

Проблемам управления финансами больших и малых городов посвящены работы отечественных экономистов А.Н. Анронова, М.М. Вышиванюк, Н.А. Шаталовой, С.Н. Мартыновец, Т.В. Егоренко и других. В них рассматриваются теоретические и практические вопросы управления финансами города в условиях ограниченных инвестиций, регулирование социально-экономического развития малых городов, обеспечение планирование развития за счет ресурсов бюджета, организационно-экономическое управление развитием территории. Несмотря на широту решаемых задач, детальное исследование состояния отдельных территорий и выявления организационных, структурных, социальных и других проблем, а также предложенных путей их решения, в работах не показаны возможности сокращения расходов органов местного самоуправления и не определены пути повышения доходов за счет активизации населения в культурные мероприятия и малый бизнес.

Целью статьи является рассмотрение возможностей местного бюджета как ресурса развития территории на примере бюджета города.

Под территорией мы подразумеваем некоторую административно-хозяйственную целостность, имеющую орган местного самоуправления и, соответственно, собственный бюджет. Развитие территории предполагает управление имеющимися ресурсами, их выявление и активизацию. Органы самоуправления в процессе управления финансами создают благоприятные условия для привлечения инвестиций, обеспечивают развитие инфраструктуры, используют полученные займы, перераспределяют имеющиеся ресурсы и выполняют другие функции для обеспечения жизнедеятельности граждан, предприятий и организаций. Повсеместно возникает проблема пополнения бюджета за счет дополнительных средств.

Рассматривая финансовые ресурсы городских органов власти, Н.А. Шаталова выделяет две формы их формирования: фондовую и нефондовую [1]. К первой относятся местные бюджеты, резервные фонды, специальные фонды, общие фонды, фонды денежных ресурсов коммунальных предприятий и другие целевые фонды. Нефондовые средства включают банковские кредиты, коммунальные кредиты, размещение городских займов, городские денежно-вещевые лотереи, дивиденды от ценных бумаг. Проведенный Н.А. Шаталовой обзор современного зарубежного опыта формирования доходов бюджетов дает возможность сделать выводы об источниках поступлений в центральный и местные бюджеты. Государственный бюджет, в основном, формируется за счет: косвенных налогов (НДС, акцизы); паевых налогов (налоги на доходы юридических и физических лиц); общегосударственных налогов и сборов. Доходная часть местных бюджетов, в основном, формируется за счет местных имущественных налогов, паевых налогов, местных платежей и сборов. Н.А. Шаталова предлагает в каждом регионе создать региональный фонд поддержки развития территории, на областном (республиканском) уровне в составе специального фонда на отдельном счете в главном управлении Государственного казначейства области. Данный подход позволит реализовать управление бюджетными ресурсами через аккумуляцию средств местных бюджетов в единой структуре органов системы Государственного казначейства на едином казначейском счете, а также контролировать использование бюджетных ресурсов. В г. Симферополе существует фонд создания и развития инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры г. Симферополя, за счет которого в 2013 г. выполняются работы по газификации, строительству и реконструкции городских объектов на сумму 3,5 млн. гривен, капитальные вложения за счет бюджета развития города составляют около 4,5 млн. гривен [2]. Как показано в табл. 1, в 2013 году доходы, получаемые

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

городом из данного фонда, сократились по сравнению с предыдущими двумя годами почти вдвое, как и доходы от операций с капиталом [2].

Таблица 1

Доходы бюджета г. Симферополя, млн. грн.

№ п/п	Наименование дохода	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1.	Налоговые поступления	541,3	667,3	793,56
2.	Неналоговые поступления	22,68	41,3	48,36
3.	Доходы от операций с капиталом	11,69	10,735	6,6
4.	Официальные трансферты	275,8	341,5	411,4
5.	Доходы от целевого фонда	6,5	6,0	3,5
6.	Всего доходов	859,7	1 066,86	1 263,43

Как следует из официальных источников, доходы городского бюджета постоянно растут: налоговые поступления увеличились в 2013 г. на 46,6% по сравнению с 2011 г., неналоговые – в 2,13 раза, официальные трансферты – почти в 1,5 раза. В целом доходы местного бюджета увеличились в 2012 году по сравнению с 2011 годом на 24%, а в 2013г. ожидается рост доходов на 18,4%. Изменилась и структура расходов (табл. 2).

Таблица 2

Расходы бюджета г. Симферополя, млн. грн.

№ п/п	Наименование расхода по функциональной структуре	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1.	Государственное управление	25,6	27,68	29,85
2.	Образование	256,18	370,46	422,49
3.	Здравоохранение	190,15	231,09	223,98
4.	Социальная защита и социальное обеспечение	3,9	5,08	7,4
5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	12,52	20,17	28,8
6.	Культура и искусство	26,88	34,37	38,24
7.	Физкультура и спорт	5,47	6,37	6,81
8.	Средства массовой информации	0,6	0,6	0,45
9.	Строительство	51,35	42,56	73,53
10.	Транспорт	1,77	18,76	20,0

Показатели расходов свидетельствуют о значительном росте затрат в 2013 г. по сравнению с 2011 г.: Расходы местных бюджетов осуществляются по следующим направлениям: предоставление общественных услуг местному населению, распределение ресурсов между Государственным бюджетом и местным бюджетом, обслуживание долга по займам и непредусмотренные затраты, капиталовложения в экономику территории.

На образование – на 65%; на здравоохранение – на 18%; на социальную защиту и социальное обеспечение – на 90%; жилищно-коммунальное хозяйство – в 2,3 раза; культуру и искусство – на 42%; строительство – на 43%. Резко, более чем в 11 раз, выросли расходы на городской транспорт в связи с закупкой новых комфортабельных троллейбусов. Снизилась затраты на средства массовой информации и незначительно, около 12% увеличились на физкультуру и спорт и государственное управление.

Одним из ресурсов развития территории является реализация целевых программ, а также формирование благоприятных условий для развития малого бизнеса. К данным условиям М.М. Вышиванюк относит: создание соответствующей инфраструктуры – транспортной, рыночной, информационной; регулирование деловой активности – совершенствование местных налогов, выдача льгот и преференций, создание территорий приоритетного развития; формирование новых институтов – государственно-частного партнерства, активных общественных организаций, Ассоциаций городского и сельского развития [3].

Обоснование, разработка и реализация социально-экономических программ позволяет использовать механизм управления развитием территории. Как показывает Т.В. Егоренко, содержание программ представляет собой совокупность предложений и рекомендаций, основой их формирования служит системно-целевой подход к комплексному решению проблем территории,

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

целью реализации является повышение эффективности управления территорией [4]. Программы строятся на принципах системности, целенаправленности, комплексности, оптимальности и перспективности.

В бюджете г. Симферополя заложен ряд программ, направленных, в основном, на усиление социального обеспечения нуждающихся и нетрудоспособных граждан. Одна из программ – это «Программа развития культуры на 2012 – 2015 гг.», предусматривает финансирование в размере 1,02 млн. гривен, что составляет около 250 тыс. гривен в год или 22 тысячи евро (в пересчете на одного жителя города это менее 1 гривны в год). Бюджет города Симферополя по своей структуре является типичным для местных бюджетов городов с количеством населения около 330 тысяч жителей.

Рассмотрим подход к формированию и распределению бюджета города Ниццы (Франция), население которой сравнимо с Симферополем и составляет 345 тысяч жителей [5].

Юг Франции по своим климатическим и ландшафтным характеристикам почти полностью совпадает с Южным Берегом Крыма, а города Ницца и Ялта являются побратимами. В связи с этим особый интерес для Крыма представляет опыт муниципального управления Ниццы, особенно формирование местного бюджета. В качестве образца рассмотрим бюджет 2012 года, отражающий состояние экономического кризиса и содержащий элементы противостояния кризису и развития города. Следует отметить, что кроме экономического кризиса, регион Лазурного Берега подвергается постоянному и практически неконтролируемому притоку мигрантов из Северной Африки, увеличивающегося в разы после «арабской весны» 2011 года. Данная ситуация также нашла отражение в местном бюджете.

Ницца является центром региона Приморских Альп и столицей Лазурного Берега. Доходы от туризма составляют 30% местного бюджета, всего 1,5 миллиарда евро в год. Ежегодно аэропорт Ниццы, который является вторым по размеру аэропортом Франции, принимает и отправляет 10,4 миллиона пассажиров, всего в год Лазурный Берег посещают более 10 миллионов туристов. Туризм дает 18% занятости в регионе, в Ницце имеется 171 отель и более 350 ресторанов. Для привлечения туристов в течение всего календарного года проводятся различные культурные и спортивные мероприятия, что также находит свое отражение в бюджете. 70% всех туристов составляют иностранцы, в последние годы резко возросло их число из России и Украины, при этом каждый иностранный турист тратит в среднем 129 евро в сутки, французский турист – 61 евро.

По затратам структура бюджета имеет следующий вид: 23% составляют административные расходы; 16% - культура; 1% - молодежь; 6% - дети дошкольного возраста; обеспечение безопасности и чистоты в городе – 9%; общественные мероприятия – 15%; содержание университета, больниц, клиник, муниципальных музеев, театров и концертных залов, кладбищ – 7%; социальное жилье – 4%; социальные выплаты – 5%; спорт – 11%; поддержка предприятий – 3%.

Бюджет 2012 года был основан на следующих принципах: 1) оптимизация управления, экономия бюджетных средств, план экономии – 4,5 миллиона евро; 2) инвестиции в городские объекты общественного назначения – 110 миллионов евро; 3) стабильность налоговой ставки; 4) не привлечение дополнительных заемных средств.

Основные статьи экономии расходов.

1. Коммунальные расходы – 1,36 млн. евро. Сюда входит: а) пересмотр контрактов с поставщиками электроэнергии для нужд города, в том числе, экономия электроэнергии при обогреве электричеством муниципальных объектов; б) изменение снабжения, поставки инновационных материалов и оборудования; в) экономия 130 тыс. евро на топливе для городского и коммунального транспорта, развитие парка электромобилей; г) снижение на 13% командировочных и транспортных управленческих расходов (113 тыс. евро); д) сокращение парка муниципального обслуживающего транспорта на 50 машин.

2. Экономия 900 тыс. евро при реорганизации сервисов: а) объединение информационных муниципальных сервисов; б) оптимизация расходов на культуру, в том числе, сдача в аренду зданий культурного назначения.

3. К прочим важным мерам экономии относятся: а) 2 млн. евро при сокращении 50 должностей, при этом в полиции, службах уборки и в дошкольных учреждениях сокращений не происходит, а в остальных случаях при уходе на пенсию двух человек одна ставка сокращается; б) оптимизация занятости муниципальных помещений, экономия на арендной плате; в) поиск инвесторов для мероприятий, в том числе, карнавала; г) начисление пени и штрафов в случае несоблюдения различных договоров.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Хозяйственные расходы бюджета в 2012 году составляли по плану 100 миллионов евро, в том числе: 27 млн. – на поддержку городского имущества; 73 миллиона – на приобретение нового оборудования и создание новых объектов. Основные расходы включают: 1) разбивку парка в центре города на месте старого автовокзала и парковок - 9,3 млн. евро; 2) создание выставочного центра – 3,5 млн.; 3) постройка Южного вокзала – 2,4 млн.; 4) постройка новой школы – 1,5 млн.; 5) постройка спортивного комплекса в так называемых неблагополучном районе – 1,2 млн.; 5) новый стадион общей стоимостью 28,5 млн. евро, из которых 23 млн. составляет государственное финансирование.

В Ницце в течение последних трех лет не увеличивается ставка налога на недвижимость, причем каждый муниципалитет Франции устанавливает свою ставку. Ницца находится на 12 месте среди городов Франции с населением более 150 тысяч жителей по дороговизне, после таких городов как Бордо, Марсель, Гренобль.

Расходы бюджета имеют следующие приоритеты: 1) безопасность; 2) парковки; 3) муниципальное жилье (бесплатное) для расселения малоимущих слоев населения, в том числе, беженцев; 4) поддержка занятости путем создания новых рабочих мест на имеющихся предприятиях, установка там нового оборудования; проведение различных культурных мероприятий, карнавала (30 млн. евро дохода в бюджет приносит карнавал), фестивалей; проведение спортивных мероприятий (в 2007 году их было 669, в 2012 г. – 1300, теннисный турнир – это 1 млн. евро дохода); 5) обустройство улиц, создание социальной инфраструктуры – школ, поликлиник, почты, спортивного комплекса в каждом жилом квартале. В бюджете отмечается, что выполнение его на 80% позволит избежать привлечения заемных средств, 100% выполнение потребует дополнительно 15,75 млн. евро.

Рассмотренные подходы к формированию и распределению местных бюджетов двух сопоставимых по ряду характеристик городов позволяет выявить большие ресурсы по привлечению дополнительных средств в местный бюджет и обеспечить привлекательность территории, улучшить условия жизни жителей, привлечь туристов за счет организации культурных и спортивных мероприятий, мобилизации местного населения к участию в данных мероприятиях и обеспечении качественного сервиса. Пример города Ниццы показывает пути экономии расходов бюджета за счет сокращения и объединения муниципальных служб, оптимизации инфраструктуры и использования информационных технологий.

Литература

Шаталова Н.О. Напряжки зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування / Н.О. Шаталова // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами: Зб.наук.праць ДонДУУ. - Донецьк, ДонДУУ, 2008. - т. IX, вип. 95, серія «Державне управління». - С. 204-213.

Бюджет города Симферополя. Сайт Симферопольского городского совета. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.sim.gov.ua

Вишиванюк М.М. Проблеми функціонування малих міст регіону та пошук шляхів їх вирішення / М. М. Вишиванюк // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Випуск 3: [зб.наук.пр. / гол.ред. Л.А. Янковська]. – Львів: Сполом, 2010 – С. 257- 259.

Егоренко Т.В. Район в новых условиях хозяйствования // Вісник Донецького державного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. Сер.: Економічні науки. – 2001. – №2 (10). – С. 37-41.

Сайт мэрии г. Ницца. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.ville-nice.fr