

doi: 10.33249/2663-2144-2019-83-10-51-57

UDC 352.075:336.1

**TOOLS TO INCREASE THE BUDGET POTENTIAL
OF AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES****L. Umanets***e-mail: lydosik@gmail.com*Vinnytsia College of Construction and Architecture
of Kyiv National University of Construction and Architecture
53, Kotsiubynskogo Str., Vinnytsia, 21100, Ukraine

The article deals with the substantiation of the tools used to increase the budget potential of amalgamated territorial communities. The purpose of the research is to substantiate individual elements of the budget potential of amalgamated territorial communities and to provide their analytical assessment. The purpose determined the following tasks: to outline and characterize the elements of the potential of territorial communities; to identify and theoretically substantiate possible tools to increase budget potential of territorial communities as a financial basis for their sustainable development. In the course of the research, the following methods were applied: system and benchmarking analysis, abstract-logical method, economic and statistical method, method of graphic representation, etc.

It was established that the potential of a territorial community can be defined as a complex of natural, production, demographic, financial and economic, investment and innovation, labor and social potential with relevant resource provision and possibilities for development. The elements of the potential are characterized; and their features for territorial communities are highlighted. It is emphasized that resources that form the potential of an amalgamated territorial community can be divided into two groups: basic (environmental conditions, territory, population of different age groups and work status with different level of expertise, as well as socioeconomic level of the development of a region) and acquired (those tangible and intangible assets which a community has formed in the course of its development: tangible and intangible assets, objects of social and transport infrastructure, community's image, etc.). The method of correlation analysis was used to prove that the availability of a certain resource potential is not an ultimate prerequisite for the community development. The article identifies and theoretically substantiates possible tools to increase the budget potential of amalgamated territorial communities in terms of tax and non-tax revenues to local budgets, income from operations with capital and inter-budgetary transfers. The further research will be aimed at the development of proposals how to improve the revenue management of amalgamated territorial communities.

Key words: territorial communities, potential of a territorial community, elements of potential, local budget revenue.

**ІНСТРУМЕНТИ НАРОЩЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ
БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД****Л. В. Уманець***e-mail: lydosik@gmail.com*Вінницький коледж будівництва і архітектури Київського
національного університету будівництва і архітектури
вул. Коцюбинського, 53, м. Вінниця, 21100, Україна

Стаття містить обґрунтування інструментів нарощення потенціалу бюджетів об'єднаних територіальних громад. Метою дослідження є обґрунтування та аналітична оцінка окремих елементів потенціалу бюджетів об'єднаних територіальних громад. Поставлена мета обумовила вирішення наступних завдань: окреслити й охарактеризувати елементи потенціалу територіальних громад; встановити та теоретично обґрунтувати можливі інструменти нарощення потенціалу бюджетів територіальних громад як фінансового базису для їх сталого розвитку. У ході дослідження було використано методи: системний та порівняльний аналіз, абстрактно-логічний, економіко-статистичний, графічної візуалізації тощо.

Встановлено, що потенціал територіальної громади можна визначати як комплекс природного, виробничого, демографічного, фінансово-економічного, інвестиційно-інноваційного, трудового і соціального потенціалів з відповідним ресурсним забезпеченням та можливостями розвитку. Охарактеризовано складові потенціалу і виділено їх особливості для територіальних громад. Акцентовано, що ресурси, які формують потенціал територіальної громади, можна виокремити у дві великі групи: базові (природні умови, територію, населення різних вікових груп і форм зайнятості різного рівня професійної компетентності, а також соціально-економічний рівень розвитку регіону) і набуті (ті матеріальні та нематеріальні цінності, які громада сформувала у процесі свого розвитку: матеріальні та нематеріальні активи, об'єкти соціальної та транспортної інфраструктури, імідж громади тощо). Методом кореляційного аналізу доведено, що наявність відповідного ресурсного потенціалу не є вичерпною передумовою для зростання громади. Встановлено та теоретично обґрунтовано можливі інструменти нарощення потенціалу бюджетів територіальних громад у частині податкових та неподаткових надходжень місцевих бюджетів, доходів від операцій з капіталом і міжбюджетних трансфертів. Подальші дослідження будуть спрямовані на розробку пропозицій удосконалення управління доходами територіальних громад.

Ключові слова: територіальні громади, потенціал територіальної громади, елементи потенціалу, доходи місцевих бюджетів.

Вступ

Децентралізація влади місцевих органів самоврядування, що нині лягла в основу забезпечення сталого місцевого розвитку, дала можливість не лише збільшити доходи місцевих бюджетів, а й спричинила розширення повноважень місцевого самоврядування. Донині спостерігається високий рівень залежності доходів місцевих бюджетів від державних трансфертів (понад 60–80% у загальній сумі загальних доходів). Однак, слабка система фінансового управління та опосередковане стратегічне планування розвитку громад призводить до низького рівня управління потенціалом та стримує поступальний процес їх розвитку.

Поняття «потенціал» як певної інтегральної характеристики сукупності можливостей, властивостей, засобів, способів та резервів розвитку певного об'єкта розкрито у роботах Патицької Х. Це дозволило автору визначити рамки трактування категорії «фінансово-економічний потенціал адміністративно-територіальної одиниці» як здатність, можливості та перспективи залучення і використання наявних та потенційних ресурсів для забезпечення розвитку територіальної громади (Patytska, 2018). Серед елементів потенціалу місцевих громад Белявцевою В. запропоновано надавати пріоритетного значення соціальній відповідальності, моралі та духовності, корпоративній культурі, іміджу та приналежності до системи (району, громади) (Beliavceva, 2019). Наукові підходи до визначення категорії «фінансовий потенціал» (результативний, системний, ресурсний, ресурсно-цільовий, процесно-ресурсний, структурний) виокремлено у

дослідженнях Щур Р. (Shchur, 2018). Куценко Т. і Сіренко Я. запропоновано інструментальну модель забезпечення фінансової спроможності та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, складовими якої є бюджетна, інвестиційна, грантова, кредитна, земельні ресурси ОТГ і співробітництво громад (Kutsenko & Sirenko, 2019). Систему показників оцінювання потенціалу об'єднаних територіальних громад на основі розрахунку підіндексів забезпеченості фінансовими, трудовими та виробничими ресурсами запропоновано Лещух І. (Leshchukh, 2019). Міщенко Д. наголошує, що «надзвичайно велику роль у структурі бюджетного потенціалу регіону відіграє податкова складова, тому необхідним є впровадження заходів щодо підвищення ефективності місцевих податків і зборів шляхом удосконалення їх адміністрування та створення повної та прозорої системи обліку, що дасть змогу забезпечити здійснення ефективного фінансового контролю» (Mishchenko, 2019). Аналіз публікацій науковців дає підстави стверджувати, що проблеми нарощення потенціалу територіальних громад для їх сталого розвитку потребують додаткового дослідження.

Мета статті – обґрунтування інструментів нарощення потенціалу бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Матеріали та методи

В основу статті покладено дослідження вітчизняних науковців, матеріали Міністерства фінансів України, інформацію із сайту ініціативи «Децентралізація» та данні окремих ОТГ, а також дослідження автора.

Для виокремлення інструментів нарощення потенціалу бюджетів територіальних громад використано такі наукові методи: діалектичний метод пізнання (для визначення економічної сутності потенціалу бюджетів територіальних громад); системний аналіз (для ідентифікації складових потенціалу бюджетів територіальних громад); порівняльний аналіз (для зіставлення потенціалу різних територіальних громад); абстрактно-логічний (для формування теоретичних узагальнень та висновків); графічної візуалізації (для наочного представлення результатів дослідження) тощо.

Результати досліджень та обговорення

У концепції сталого розвитку міських і сільських поселень України, яка сформована відповідно до світових викликів, обумовлено, що пріоритетним наразі вбачається сталий розвиток, спрямований на створення економічного потенціалу та повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь. Європейською хартією місцевого самоврядування (1985 р.), повноваження з регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення надано місцевим органам самоврядуванням. Таким чином, саме на органи місцевого самоврядування покладено обов'язки з формування оптимального потенціалу та раціонального його використання задля сталого

розвитку місцевих територій.

Термін «потенціал» в академічному словнику визначено як «сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил тощо., що можуть бути використані у певній галузі, ділянці, сфері» (Bilodid, 1976). У науковій літературі економічний потенціал трактується як «система, основними підсистемами якої є інвестиційний, інноваційний, природно-ресурсний і трудовий потенціали, що характеризуються відповідними економічними ресурсами. При цьому, до ресурсного складу економічного потенціалу регіону відноситься: економічно активне населення регіону, зокрема зайняте населення і безробітні; природні ресурси регіону виробничого призначення, зокрема розвідані та враховані, а також залучені у виробництво; основні засоби, зокрема виробничого і невиробничого призначення; запаси й ресурси предметів виробничого призначення (предметів праці) та предметів тривалого користування; нематеріальні ресурси, зокрема науково-технічна і економічна інформація» (Semenova & Rudenko, 2012).

Відтак, потенціал територіальної громади можна визначити як комплекс природного, виробничого, демографічного, фінансово-економічного, інвестиційно-інноваційного, трудового і соціального потенціалів з відповідним ресурсним забезпеченням та можливостями розвитку (рис. 1).

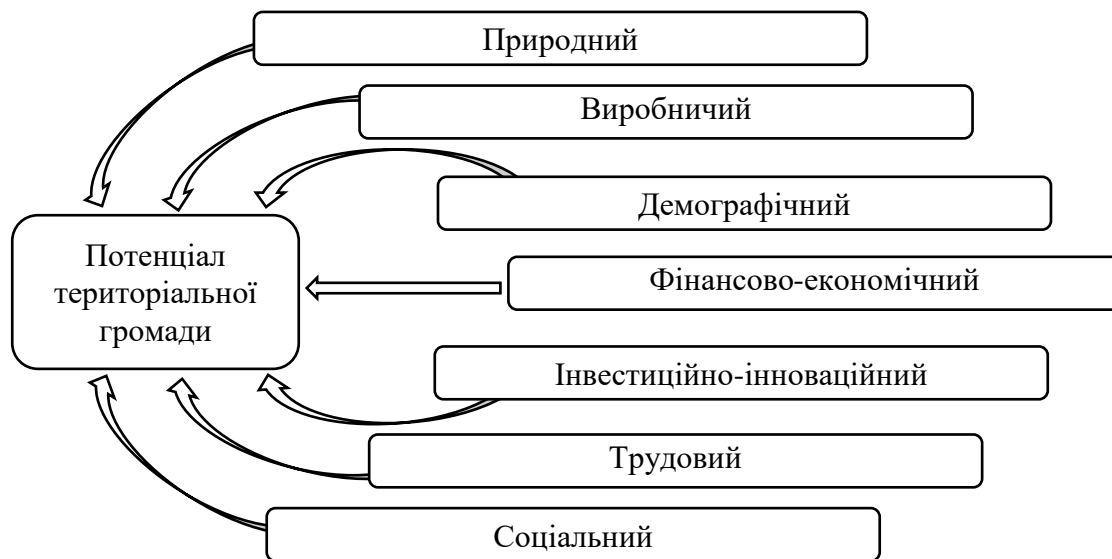


Рис. 1. Потенціал територіальної громади

Джерело: власні дослідження.

Природний потенціал громади сформовані на території громади (клімат, ґрунти, характеризується природними умовами, які корисні копалини, забезпеченість водою та

енергією, наявність лісу тощо), які часто визначають сферу зайнятості населення і впливають на їх потреби. Виробничий потенціал відображує наявність на території громади виробничих структур і можливість їх інтеграції чи розвитку. Демографічний, трудовий та соціальний потенціали характеризуються наявністю населення різних вікових груп і форм зайнятості з різним рівнем професійної компетентності, що безпосередньо впливає на потреби у соціальній інфраструктурі й окреслює можливості продукування місцевих ініціатив. Інвестиційно-інноваційний потенціал охоплює реальні можливості використання інвестиційних ресурсів чи інноваційних проєктів з метою сталого розвитку даної територіальної громади. Чільне місце серед складових потенціалу територіальної громади займає фінансово-економічний потенціал, який віддзеркалює особливості формування та використання місцевого бюджету і позабюджетних фондів.

Варто зазначити, що ресурси, які формують потенціал територіальної громади, можна виокремити у дві великі групи: базові та набуті. До базових варто віднести природні умови, територію, населення різних вікових груп і форм зайнятості

різного рівня професійної компетентності, а також соціально-економічний рівень розвитку регіону, в якому знаходиться територіальна громада. Натомість до набутих ресурсів, відповідно, будуть віднесені ті матеріальні та нематеріальні цінності, які громада сформувала у процесі свого розвитку: матеріальні та нематеріальні активи, об'єкти соціальної та транспортної інфраструктури, імідж громади тощо. Особливим ресурсом, який громада формує і, в залежності від активності її членів, освоює – є власні та залучені доходи місцевих бюджетів.

Практичний досвід свідчить, що у територіальних громадах відсутній комплексний підхід нарощення потенціалу й ефективного його використання. Окремі елементи потенціалу існують самостійно і незалежно один від одного, не забезпечуючи синергетичного ефекту від взаємодії. Зокрема, аналіз впливу розміру ОТГ та чисельності населення на обсяг власних доходів на 1 мешканця громади вказує на незалежність цих факторів (табл. 1). Відтак, маємо підстави стверджувати, що наявність відповідного ресурсного потенціалу не є вичерпною передумовою для зростання громади.

Таблиця 1. Оцінка впливу окремих елементів ресурсного потенціалу ОТГ на розмір власних доходів на 1-ого мешканця

Область	Назва громади	Площа ОТГ, км ²	Чисельність населення, тис.ос.	Чисельність населення на 1 км ²	Власні доходи на 1-ого мешканця за 2018 р., грн
Дніпропетровська	Троїцька	239,3	2,7	11	25 501,60
Полтавська	Сенчанська	125,1	3	24	24 085,70
Дніпропетровська	Слобожанська	166,4	14,6	88	21 693,60
Волинська	Боратинська	92	7,5	81	17 577,30
Житомирська	Оліївська	131,3	5,3	40	16 137,80
...
Ів.-Франківська	Космацька	105,7	8,3	78	633,3
Волинська	Велимченська	110,9	3,8	34	597,3
Рівень тісноти зв'язку власних доходів ОТГ на 1-го мешканця за 2018 р. (коефіцієнт кореляції <i>r</i>)		0,0307	-0,0845	-0,0868	1

Джерело: наведено та розраховано за даними сайту ініціативи «Децентралізація» (2019).

Очевидно, що ключовим важелем повинно бути якісне кваліфіковане управління, яке, використовуючи базові ресурси та формуючи достатній потенціал бюджету, зможе

активізувати решту інструментів сталого розвитку територіальної громади.

Потенціал бюджету складається з наступних надходжень місцевих бюджетів, які закріплені

Бюджетним кодексом України: податкових (обов'язкові платежі); неподаткових (від власності, підприємницької діяльності, фінансових санкцій та інших доходів, що не відносяться до обов'язкових податків, зборів та платежів); доходів від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів); трансфертів (кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі) (Umanets, 2018). У зв'язку з цим, нарощення потенціалу бюджетів територіальних громад може здійснюватись у площині одного чи декількох елементів дохідної частини місцевого бюджету:

1) Податкові надходження відображають суми стягнених: податків на майно та з доходів фізичних осіб, акцизного й єдиного податків, на прибуток комунальних підприємств, туристичного збору та збору за місця паркування транспортних засобів й інших зборів.

Аналітичні дані за період 2014–2018 рр. свідчать, що у більшості ОТГ податкові надходження становлять 95% від усіх власних доходів, з них 65–80% належить надходженням від податку з доходів фізичних осіб та єдиному податку. Однак, помітним є досвід громад, на території яких розміщені потужні підприємства з великою кількістю найманих працівників, що забезпечує значне зростання доходів місцевого бюджету, де частка від ПДФО перевищує 80%.

Поряд з цим, потрібно зазначити, що такі податкові платежі як земельний податок та орендна плата за землю у структурі власних доходів місцевих бюджетів займають близько 15%, а екологічний податок та рентна плата – менше ніж 1%. Враховуючи, що наразі не сформовано достовірної інформації щодо кількості земель, які передані в оренду, та земель, які знаходяться у власності юридичних і фізичних осіб на території місцевих громад, є підстави вважати, що дані інвентаризації земель сприятимуть значному розширенню об'єктів оподаткування, що забезпечить додаткові надходження до місцевих бюджетів.

Важливо, що встановлюючи ставки місцевих податків та зборів громади, досить часто застосовують відносно низький їх рівень,

оскільки свідомо проявляють лояльність до бізнес-структур, які працюють на території громади. Саме підвищення ставок за місцевими податками і зборами може стати дієвим інструментом нарощення потенціалу територіальних громад.

2) Доходи від неподаткових надходжень пов'язані з низкою послуг, які можуть надавати місцеві органи влади (видача ліцензій та державна реєстрація). Досвід громад свідчить, що «найкраще адміністративні збори та платежі адмініструються в тих ОТГ, де створені ЦНАПи» (Bochi, 2018).

Також до неподаткових надходжень відносять орендну плату за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності. Проте більшість громад не здають в оренду цілісні майнові комплекси та інше майно, що перебуває у комунальній власності, оскільки відсутня повна інвентаризація майна громад, що призводить до недоотримання потенційних доходів місцевого бюджету.

Окремим елементом неподаткових надходжень місцевих бюджетів є плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів. Багато громад активно використовує даний інструмент з метою накопичення коштів та їх прирощення за рахунок нарахованих банківських відсотків. Однак, досить часто тимчасово вільні кошти досить тривалий період зберігаються на депозитах всупереч можливості їх активного використання. Це пов'язано з низьким рівнем ініціативності органів місцевого самоврядування та самої громади, що суттєво гальмує її розвиток.

Важливо, що у більшості територіальних громад функціонують комунальні підприємства, частина прибутку від діяльності яких повинна надходити до бюджету громади. Проте більшість з них декларують свою збитковість, звужуючи вагоме джерело доходів місцевого бюджету.

3) Доходи від операцій з капіталом охоплюють незначну частину можливих надходжень до місцевих бюджетів. Сюди відносять доходи від реалізації майна, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів. Ця частина доходів місцевих бюджетів може бути нарощена лише за

умови достовірної ідентифікації базових об'єктів, об'єктивної їх оцінки та справедливої реалізації.

4) Міжбюджетні трансферти складають найбільшу частку доходів у більшості територіальних громад. Такі надходження пов'язані з отриманням різноманітних грантів від міжнародних донорів, фінансуванням з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) проєктів місцевого розвитку, базовою чи додатковою дотацією з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

В межах цього джерела надходжень до місцевих бюджетів помітною є низька активність населення при формуванні місцевих ініціатив. Експерти відмічають обмежену кількість і низьку якість проєктів, які подаються до ДФРР або на грант.

Натомість кошти освітньої та медичної субвенцій використовуються нерационально та необґрунтовано. Наприклад, у кошторисах витрат на освіту мають місце завищені витрати, а медична субвенція часто використовується на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у медичних закладах, що суперечить цільовій спрямованості цих субвенцій.

Окреслені проблеми суттєво посилюються низькою активністю населення у формування місцевих ініціатив і відсутністю дієвого контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У результаті, доходи місцевих бюджетів потребують суттєвого доопрацювання, що стримує нарощення існуючого та можливого потенціалу.

Висновки

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що територіальні громади мають можливості для нарощення свого потенціалу, зокрема в частині фінансово-економічної складової. Обґрунтовано, що вагомими інструментами нарощення потенціалу бюджетів територіальних громад може стати натупне: підтримка і розвиток потужних підприємств з великою кількістю найманих працівників, що забезпечить значні надходження від ПДФО; інвентаризація земель, яка сприятиме значному розширенню об'єктів оподаткування, що забезпечить додаткові надходження від земельного податку та орендної плати за землю;

інвентаризація майна, що перебуває в комунальній власності забезпечить можливість передачі такого майна в оренду; підвищення ставок за місцевими податками і зборами в інтересах місцевої громади, а не бізнес-структур; розширення послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; підвищення мотивації місцевого населення до розробки місцевих ініціатив та здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

References

Beliavceva, V. V. (2019). Tsinnisnyi pidkhdid do perebudovy administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini. [The Value Approach to Restructuring the Administrative and Territorial Organization in Ukraine]. *Biznes Inform*, 6, 89–94. doi: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-6-89-94> [in Ukrainian].

Bilodid I. K. (Ed.) (1976). *Slovyk ukrainskoi movy* (Vol. 7, p. 402). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].

Bochi, A. (2018). Prykhovanyi klondaik: yak rozkryty potentsial biudzhetiv obiednanykh terytorialnykh hromad. [Hidden Klondike: How to unlock the potential of united territorial communities' budgets]. Retrieved from <https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkryty-potentsial-byudzhetiv-ob-yednanih-terytorialnih-gromad> [in Ukrainian].

Kutsenko, T. & Sirenko, Ya. (2019). Zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad yak priorytet detsentralizatsii upravlinnia [Ensuring the financial capacity of territorial communities as a priority for decentralized management] Retrieved from http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].

Leshchukh, I. V. (2019). Metodychnyi pidkhdid do otsiniuvannia endohennoho investytsiinoho potentsialu obiednanykh terytorialnykh hromad [Methodical Approach to the Evaluation of the Endogenous Investment Potential of the United Territorial Communities] *Oblik i finansy*, 2, 159–162. doi: [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2019-2\(84\)-159-163](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2019-2(84)-159-163) [in Ukrainian].

Mishchenko, D. A. (2019). Formuvannia ta zmitsnennia biudzhetnoho potentsialu rehionu: instytutsiinyi aspekt [Formation and Strengthening of the Budget Potential of the Region: the Institutional

Аспект] *Efektivna ekonomika*, 2. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6876>. doi: 10.32702/2307-2105-2019.2.5 [in Ukrainian].

Ратушка, К. (2018). Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування [The financial and economic potential formation of territorial communities in the conditions of local self-government reform realization]. (Dysertatsiia kandydata ekonomichnykh nauk). Derzhavna ustanova «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni MI Dolishnoho NAN Ukrainy», Lviv [in Ukrainian].

Semenova, V. F. & Rudenko, O. I. (Eds.) (2012). *Doslidzhennia rivnia vykorystannia ekonomichnoho*

potentsialu rehionu [Study of the level of utilization of the economic potential of the region] (2 th ed.). Odesa : Odeskyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet [in Ukrainian].

Shchur, R. (2018). Finansovyi potentsial terytorialnykh hromad: teoretychnyi analiz. [Financial Potential Territorial Communities: Theoretical Analysis]. *Ekonomika ta derzhava*, 5, 60–64 [in Ukrainian].

Umanets, L. V. (2018). Formuvannia dokhodiv terytorialnykh hromad: pozytyvni zrushennia ta problemy [Formation of Income of Territorial Communities: Positive Shifts and Problems]. *Podilskyi visnyk: silske hospodarstvo, tekhnika, ekonomika*, 28, 286–293 [in Ukrainian].