

Н. М. Сторчай,
магістр з публічного управління та адміністрування, головний спеціаліст відділу доходів та економічного аналізу, Департамент фінансів Житомирської ОДА, м. Житомир
ORCID ID:0000-0001-5753-6832

Л. І. Симоненко,
к. е. н., доцент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир
ORCID ID:0000-0001-6924-3885

В. А. Довженко,
к. е. н., доцент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир
ORCID ID: 0000-0001-7441-3535

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.2.104

ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

N. Storchay,
Master of Public Administration, Chief Specialist of the Revenue and Economic Analysis Department, Department of Finance, Zhytomyr Regional State Administration, Zhytomyr
L. Symonenko,
PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr
V. Dovzhenko,
PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr

FINANCIAL CAPACITIES OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES BUDGETS IN THE CONTEXT OF THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM

Роботу присвячено удосконаленню теоретико-методичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо підвищення фінансової спроможності бюджетів територіальних громад в умовах реформи місцевого самоврядування. У роботі досліджено підходи до визначення поняття "територіальна громада", зосереджено увагу на питанні розвитку територіальної громади як суб'єкта забезпечення економічного розвитку території. Акцентовано увагу на тому, що метою проведення реформи є надання територіальним громадам можливості ефективно розпоряджатися власними ресурсами для забезпечення власного розвитку. Розкрито суть поняття "фіскальна децентралізація". Наводяться результати теоретичних досліджень розвитку теорії фіскальної децентралізації провідними економістами. Описано критерії оцінки рівня фінансової децентралізації та надано кількісні та якісні характеристики. Визначено сутність поняття "фінансова спроможність". Прописано основні проблеми, які виникають на шляху оптимізації доходної політики місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації. Визначено основні кроки, які держава повинна здійснити для ефективного реалізації реформи бюджетної децентралізації.

The objective of the research paper is to refine theoretical methodologies and develop recommendations how to strengthen financial capacities of territorial communities under the local government reform. The research paper explores definitions of "territorial community" and focuses on the development of territorial community as a driving force for the economic growth of a region. The paper emphasizes that the aim of the local government reform is to enable community to manage its resources efficiently to ensure growth. The paper provides definition for "fiscal decentralization" and summary of major fiscal decentralization theories developed by local and foreign economists. The paper identifies assessment criteria for fiscal decentralization, its quantitative and qualitative characteristics. In addition, the paper provides definition for "financial capacities" and identifies major issues

local governments face when consolidating their local budget revenues. The paper outlines actions to be taken by the central government to ensure sound budget decentralization reform.

Communities have been granted with access to financial resources, in particular income tax, excise tax, social tax and property tax proceeds as well as direct budget transfers. Tax revenues represent the major source for securing financial capacities of local governments to carry out their functions. Nevertheless, comparably high budget dependency of communities from the state budget transfers has been identified.

Comprehensive assessment of communities' financial capacities suggests that a financially capable community has very well-developed private sector or a number of public authorities with extensive headcount; while the least financially capable community has a very small size and population. The assessment proves there is a direct dependency between communities' financial capacities and its population: upon an increase in population territorial communities relies less on the state budget transfers. Thus, it is suggested to spur growth of less viable communities by means of their integration into other communities.

Ключові слова: децентралізація, індекс податкоспроможності, органи місцевого самоврядування, спроможність територіальної громади, територіальна громада, трансферти, фінансова децентралізація, фінансова спроможність, фінансовий потенціал.

Key words: decentralization, tax capability index, local self-government authorities, territorial community capacity, territorial community, transfers, fiscal decentralization, financial capacity, financial potential.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, у тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Реалізація сучасних технологій управління розвитком територіальних спільнот низового рівня, що в світовій практиці одержали назву громад, є можливою лише за умови повноцінного фінансового забезпечення. Тому вивчення проблем розвитку територіальних громад неможливе без дослідження їх спроможності, зокрема фінансової, певний рівень якої є результатом бюджетного та податкового реформування, що відбувається в Україні з 2014 року. Дослідження фінансової спроможності територіальних громад є гарантією реалізації місії органів місцевого самоврядування, яка полягає в забезпеченні розвитку територіальної громади, задоволенні її потреб у благах, наданні високоякісних та доступних публічних послуг населенню і узгодженні інтересів держави і територіальних громад.

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Фундаментальні засади формування фінансової спроможності територіальних громад закладені в працях Е. Остром, П. Самуельсона, Ч. Тібу та інших. Економічну природу категорії "територіальна громада" ілюструє визначення Нобелівської лауреатки з економіки 2010 року Елінор Остром. Узагальнено, територіальна громада — це чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом відповідно до локальних умов, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій. Чарльз Тібу зазначив, що фіскальна децентралізація дає змогу органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними послугами. Загальні принципи функціонування ефективних моделей фінансової децентралізації були запропоновані представниками неокласичної та ліберальної школи: П. Самуельсоном, Дж. Стігліцем. Різні аспекти поняття децентралізації, її концепцій та видів досліджено сучасними українськими та зарубіжними вченими. Так, Р. Баль та Дж. Мартінес-Васкес виявили взаємозв'язок проведення реформи фінансової децентралізації та інституційного дизайну країни

Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні та вивчення проблем ресурсного потенціалу висвітлено

у працях багатьох вітчизняних дослідників, зокрема, О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, М. Карліна, О. Мороза, Х. Патицької та інших. Формування спроможних територіальних громад вимагає аналізу показників фінансової забезпеченості та використання фінансового потенціалу громад. Тому доцільним є проведення порівняльного аналізу показників ефективності використання фінансово-економічного потенціалу в частині забезпеченості бюджетів ОТГ.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження — розглянути теоретичні засади та практичні аспекти фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи. Відповідно до сформульованої мети було поставлено та розв'язано такі завдання: розкрити сутність понять "територіальна громада", "спроможна територіальна громада", "фінансово спроможна громада" як базових елементів системи місцевого самоврядування; окреслити тенденції формування фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад Житомирської області; оцінити рівень фінансової спроможності бюджетів територіальних громад Житомирської області; визначити та сформулювати напрями оптимізації податкових механізмів наповнення бюджетів територіальних громад з метою покращення їх фінансової спроможності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ключовим вектором розвитку України є впровадження реформи територіальної організації влади — децентралізації. Самодостатні, спроможні об'єднані територіальні громади (ОТГ) виступають базовим елементом системи місцевого самоврядування [4]. Визначення "спроможної територіальної громади" дається у Методиці формування спроможних територіальних громад: "територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці" [14].

Для визначення категорії "фінансово спроможної громади" звернемося до доробку вчених у визначенні змісту фінансової спроможності регіону як соціально-економічної системи [16]. Отже, фінансо-

ва спроможність — це сукупність фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, підприємств та організацій різних форм власності, розташованих на території громади, населення громади, а також фінансових ресурсів, які залучені за допомогою фондового ринку та кредитної системи в господарський оборот і додатково в результаті підвищення ефективності відтворювального процесу [16].

У широкому розумінні показник фінансової спроможності територіальної громади складається з бюджетної спроможності, фінансової спроможності домогосподарств, фінансової спроможності суб'єктів господарювання та залежить від доходів, які акумулюються в бюджеті громади для забезпечення належного рівня життя мешканців та здатності вирішувати свої проблеми [1].

Місцеві бюджети, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", є фінансовим планом утворення і використання фінансових ресурсів, що необхідні для забезпечення функцій і повноважень органам місцевого самоврядування [15]. Бюджетний кодекс України [5] визначає структуру доходів місцевих бюджетів: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти: базова дотація, субвенції, реверсна дотація, додаткові дотації.

Бюджети ОТГ складаються з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених Бюджетним кодексом: склад доходів бюджетів ОТГ визначено статтями 64, 69 та 71; перелік видатків визначено статтями 89 та 91; відносини між бюджетами ОТГ та державним бюджетом врегульовано нормами статей 97, 99, 100, 102, 103, 103, 1034 і 108. Відповідно до змін, внесених до Бюджетного Кодексу [5], ОТГ після об'єднання отримали значні фінансові ресурси: податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, єдиний податок, податок на майно (нерухомість, земля, транспорт), міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції) та інші.

Проаналізуємо результати формування фінансової спроможності бюджетів ОТГ Житомирської області за 2016—2018 роки скориставшись даними Головного управління Державної казначейської служби України у Житомирській області [22]. У зв'язку з перерозподілом доходів з районних бюджетів, власні доходи загального фонду бюджетів ОТГ зросли з 95,5 млн грн у 2016 році до 1452,3 млн грн у 2018 році. Змінилась і їх питома вага у структурі бюджету області з 2,6% до 24,4% [22]. Зросла питома вага власних доходів з 39,8% у 2016 році до 50,3% у 2018 році — проте залишається висока залежність доходної частини бюджетів ОТГ від фінансових ресурсів державного бюджету.

Зростання відбулося за рахунок збільшення податкових надходжень, які у 2016 році становили 37,5%, в 2018 році — 46,6%. Проте найбільша питома вага у структурі доходів належить офіційним трансфертам з державного бюджету — 49,7%, що на 10,5% менше ніж у 2016 році. Зміни відбулися за рахунок зменшення обсягу субвенції на формування інфраструктури ОТГ. В абсолютному співвідношенні у 2018 році сума субвенції зросла втричі (кількість ОТГ збільшилася з 9 ОТГ у 2016 до 45 ОТГ у 2018 році), у відносному співвідношенні відбувся спад на 16%.

Неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та цільові фонди в структурі доходної частини бюджетів ОТГ у 2018 році загалом складають 3,7% та відповідно 3,1%, 0,5% і 0,1%.

Доходна частина бюджетів ОТГ складається з доходів загального та спеціального фондів, які у 2018 році становили 2,9% або 87,8 млн грн. У 2017 році цей показник становив 10,3% за рахунок субвенції місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ, якої в

2017 році надійшло до загального та спеціального фонду відповідно 51,5 та 100,1 млн грн.

Найбільшими джерелами доходів загального фонду ОТГ Житомирської області у 2018 році є: податок на доходи фізичних осіб (59,4%), плата за землю (11,7%), єдиний податок (14,7%), акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (6,3%) та з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (1,4%) [22].

Відповідно до внесених змін до Бюджетного кодексу, спрямованих на реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, та бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, а також стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад, впроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання, а саме перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі. Починаючи з 2015 року встановлено прями міжбюджетні відносини лише на двох рівнях — це обласний бюджет і другий рівень — це міста обласного значення, ОТГ і районні бюджети [17].

В оновленому Бюджетному кодексі [5] введено такі поняття, як базова дотація — трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам, реверсна дотація — кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів. Систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання — горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 (середнього показника по Україні) отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9), для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень 0,9—1,1 вирівнювання не здійснюється. Реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% передбачена при перевищенні індексу податкоспроможності 1,1 до середнього по Україні [17].

Відповідно до статті 99 Бюджетного кодексу [5] горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, бюджетів ОТГ, районних бюджетів, здійснюється з урахуванням кількості населення, надходження ПДФО та індексу податкоспроможності — коефіцієнту, що визначає рівень податкоспроможності бюджету ОТГ, порівняно з середнім показником по всіх зведених бюджетах ОТГ в Україні у розрахунку на одну людину. Тобто індекс податкоспроможності фактично є індикатором рівня фінансової спроможності громади ще на рівні формування громади (табл. 1).

За розрахунками Міністерства фінансів України базову дотацію у 2019 році отримають 38 ОТГ (74,5%) на загальну суму 193,8 млн грн, реверсну перерахують до держбюджету 6 ОТГ (11,8%) на суму 33,9 млн грн. Найменші коефіцієнти податкоспроможності під час розрахунку дотації на 2019 рік серед ОТГ Житомирської області мають Курненська (0,2403), Барашівська (0,2979) і Соколівська (0,3213) ОТГ. Найбільш спроможними є Оліївська, Ушомирська та Чижівська ОТГ з коефіцієнтами 3,5107, 3,3022 та 1,6367.

У 2019 році лише 12 ОТГ області з 51, або 23,3% — самодостатні, з яких 6, або 11,8% перераховують до державного бюджету реверсну дотацію (табл. 1). Отже, більшість ОТГ насправді не є спроможними та самодостатніми.

З метою оцінки фінансової спроможності бюджетів ОТГ Житомирської області проведемо аналіз виконання місцевих бюджетів у 2018 році, за такими показниками [8]: власні доходи на 1 мешканця, рівень дотаційності бюджету, питома вага видатків на утримання апа-

Таблиця 1. Розподіл адміністративно-територіальних одиниць Житомирської області за індексом податкоспроможності на 2017–2019 роки

АТО	Рік	Менше 0,5 (базова дотація)	0,5 - 0,9 (базова дотація)	0,9 - 1,1	Більше 1,1 (реверсна дотація)	Разом
Міста	На 2017 рік		1	2	2	5
	На 2018 рік			3	2	5
	На 2019 рік			3	2	5
Райони	На 2017 рік	10	12			22
	На 2018 рік	6	15	1		22
	На 2019 рік	6	14	2		22
ОТГ	На 2017 рік	15	9	2	6	32
	На 2018 рік	16	20	2	7	45
	На 2019 рік	17	21	7	6	51

Джерело: складено на основі [20].

рату управління у власних фінансових ресурсах та капітальні видатки на одного мешканця ОТГ [22].

Показник "власні доходи на одного мешканця" (співвідношення обсягу надходжень доходів загального та спеціального фондів до кількості мешканців ОТГ) дає можливість оцінити стан сплати податків. Виходячи з розрахунків, найменше власних доходів на одного мешканця припадає в Барашівській, Курненській та Чоповицькій ОТГ — відповідно 1357 грн, 1633 грн та 2033 грн. Найбільше — по Оліївській, Ушомирській та Чижівській ОТГ — відповідно 16426 грн, 10031 грн та 6527 грн на одного мешканця [22].

Показник "рівень дотаційності бюджетів" (співвідношення обсягу базової/реверсної дотації до доходів загального фонду без врахування субвенції) — якнайкраще показує реальний обсяг наповнення бюджетів ОТГ та залежність від державного бюджету. Дає можливість порівняти, на скільки та чи інша територіальна громада здатна самостійно забезпечити умови для залучення і функціонування бізнесових структур (оскільки в основі визначення рівня дотаційності закладено ПДФО) та провадити свою життєдіяльність.

І знову ж — найгірші показники по Барашівській — 37,4% (базова дотація еквівалентна 59,7% обсягу доходів загального фонду бюджету), Курненській — 35,5% та Соколівській ОТГ — 27,6% (занадто висока дотаційність). Власні фінансові ресурси в рахунок реверсної дотації до державного бюджету перерахували Ушомирська (обсяг рівнозначний 16,6% обсягу доходів загального фонду бюджету громади), Чижівська, Іршанська, Оліївська, Андрушківська, Семенівська та Станишівська ОТГ (табл. 2).

Проте, показник рівня дотаційності бюджетів ОТГ не завжди означає, що саме вказані ОТГ отримують з державного бюджету найбільше коштів. З метою дослідження, які громади "виграли", а які, навпаки — отри-

Таблиця 2. ТОП – 7 ОТГ Житомирської області, які отримували базову дотацію з державного бюджету та ОТГ, які перераховували реверсну дотацію до державного бюджету у 2018 році в еквіваленті обсягів доходів загального фонду бюджету ОТГ

ОТГ, які отримували найбільші обсяги базової дотації з державного бюджету		ОТГ, які перераховували реверсну дотацію до державного бюджету	
Назва ОТГ	Еквівалент обсягу доходів загального фонду бюджету ОТГ, %	Назва ОТГ	Еквівалент обсягу доходів загального фонду бюджету ОТГ, %
Барашівська ОТГ	59,7	Ушомирська ОТГ	16,6
Курненська ОТГ	55,0	Чижівська ОТГ	12,4
Соколівська ОТГ	38,1	Іршанська ОТГ	6,9
Чоповицька ОТГ	34,2	Оліївська ОТГ	4,1
Мартинівська ОТГ	31,6	Андрушківська ОТГ	3,7
Дубрівська ОТГ	31,2	Семенівська ОТГ	3,2
Потіївська ОТГ	31,1	Станишівська ОТГ	2,3

Джерело: складено на основі [22].

мали втрати від механізму перерозподілу коштів, ми визначили обсяг базової (реверсної) дотації в розрахунок на одного мешканця відповідної ОТГ.

У результаті, перераховують реверсну дотацію до державного бюджету ОТГ із добре розвинутим підприємницьким сектором (крім Станишівської ОТГ, де основними платниками є бюджетні установи) і, здебільшого, не надто великою кількістю жителів (від 3,7 тис. осіб в Андрушківській ОТГ до 7,5 тис. осіб в Іршанській ОТГ): Ушомирська ОТГ (на території здійснюють діяльність ПП "Укрпалетсистем", ПАТ "Ушицький комбінат будівельних матеріалів", ТОВ "Гулянецький шебзавод", ВАТ "Ушомирський хлібозавод", ТДВ "Коростенський шебзавод"; Чижівська ОТГ (ТОВ "Церсаніт Інвест", ПрАТ "Чижівська паперова фабрика", ДАТ "Магістральні нафтопроводи "Дружба"); Іршанська ОТГ (Філія "Іршанський гірничо-збагачувальний комбінат" ПАТ "ОГХК", ТОВ "Валки-Ільменіт", ТОВ "Межиріченський ГЗК"); Оліївська ОТГ (ТОВ "Кромберг енд Шуберт Україна ЖУ", ТОВ "Юка-Інвест", ТОВ "Будстіль КП", ПП "Кварацхелія Годердзі Індікоєвич"); Андрушківська ОТГ (ТОВ "Сігнет — Центр", ТОВ "Сігнет — Мілк"), Семенівська ОТГ (філія "Управління магістральних газопроводів "Київтрансгаз" ПАТ "Укртрансгаз", ТОВ "Мяркіс") та Станишівська ОТГ (бюджетні установи: Житомирська обласна дитяча клінічна лікарня, Житомирська обласна психіатрична лікарня №1; КУ "Центральна районна лікарня", ТОВ ДКП "Фармацевтична фабрика").

Виходячи з того, що базову дотацію "бідні" громади отримують у будь-якому випадку, можна припустити, що вони не зацікавлені в підвищенні інвестиційної привабливості своїх територій та залученні бізнесових структур. У підсумку, під час визначення дотаційності ОТГ, поряд з ПДФО варто використовувати, наприклад, наявність на території громади новостворених та зареєстрованих упродовж попереднього року підприємств. Це стане поштовхом до активізації роботи з підвищення інвестиційної привабливості громади [29].

З метою визначення впливу чисельності населення ОТГ на окремі показники фінансової спроможності, 45 ОТГ Житомирської області згрупувано за чисельністю населення в 6 груп. Проведені розрахунки виявили зв'язок між фінансовою спроможністю бюджетів ОТГ та чисельністю мешканців громад: зі зростанням кількості мешканців ОТГ спостерігається послаблення залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету. Найкращою є група з чисельністю 10000 — 15000 осіб, де досліджувані показники бюджетів ОТГ є найкращими.

Відповідно Методики формування спроможних територіальних громад застосовуються такі основні умови [14]: ОТГ має бути розташована в межах території однієї області; відстань від адміністративного центру ОТГ до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не може перевищувати 20 км; адміністративним центром визначається населений пункт, який має розвинену інфраструктуру і розташований найближче до географічного центру; територія об'єднаної громади має бути нерозривною.

Однак, виходячи з результатів дослідження, для формування спроможних територіальних громад було б доцільно застосовувати наступні критерії:

- індекс податкоспроможності — не менше 0,5;
- чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 10—15 тис. жителів;
- питома вага базової дотації — не більше 15—20% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату — не більше 15—20% від обсягу власних доходів громади.

Оптимальним варіантом розвитку громад із низькими показниками фінансової спроможності та демографічними показниками є їх приєднання до інших громад та створення більших за площею і чисельністю ОТГ (оптимізація територіальної структури, покращення інвестиційної привабливості) [8].

Для фінансово спроможної самодостатньої територіальної громади ще на стадії створення необхідно детально вивчити стан та можливості громад, які планують об'єднатися, обрахувати фінансові ресурси перспективної ОТГ та вивчити можливості якісного надання послуг мешканцям.

У 2018 році депутати Житомирської обласної ради прийняли рішення про затвердження Перспективного плану створення 66 ОТГ, який покриває 100% території області. У 2020 році процес децентралізації повинен дійти свого завершення. Проте Кабінет Міністрів України хоче відійти від моделі добровільного об'єднання та об'єднувати громади за перспективними планами. Тому, "що громади не завжди формувалися за принципом здатності. І сьогодні більше 70% з них мають дотаційні бюджети. Потрібно змінити цю ситуацію шляхом об'єднання з прогнозованою моделлю, яка дозволить громадам бути демографічно, соціально та економічно замкненими" [12].

Виходячи з цього, нами обраховано один з варіантів Перспективного плану утворення 29 територіальних громад Житомирської області на 2020 рік, з яких — 13 об'єднують весь район. Внаслідок його реалізації обсяги базової дотації по області порівняно з розрахунками Міністерства фінансів України на 2018 та 2019 роки зменшаться відповідно на 21812,8 тис. грн (8,8 %) та 52236,0 тис. грн (18,8%). Обсяги реверсної дотації по області порівняно з розрахунками Міністерства фінансів України на 2019 рік зменшаться на 15,5%, або на 19675,1 тис. грн.

Відповідно до проведеного аналізу територіальної організації влади в Житомирській області (районні державні адміністрації, районні ради, територіальні органи ЦОВВ, окружні суди та місцева прокуратура) визначено, що найбільшу концентрацію таких органів мають: Житомир, Бердичів, Новоград-Волинський, Коростень, Коростишів, Овруч. Відповідно до цього змодельовано систему адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у складі чотирьох об'єднаних (укрупнених) районів з адміністративними центрами у містах: Житомирі, Бердичеві, Коростені та Новоград-Волинському.

ВИСНОВКИ

Громади — це сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території, між ними наявні певні зв'язки і відносини, у формі спільних інтересів, прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем, спільна комунальна власність та сплачування місцевих податків та зборів. Відповідно до бюджетного та податкового законодавства територіальними громадами отримано фінансові ресурси, які є складовою фінансового потенціалу. "Фінансовий потенціал" включає кількісні (реальні та потенційно можливі фінансові ресурси) та якісні компоненти, що відображають загальний обсяг фінансових можливостей, що знаходяться у розпорядженні громади. Фінансова спроможність бюджетів ОТГ полягає у вмінні використовувати надані фінансові ресурси. Найвагомими з ресурсів визначено: ПДФО, акцизний податок з роздрібною торгівлі та з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, єдиний податок, податок на майно (нерухомість, земля, транспорт), міжбюджетні трансферти.

У Житомирській області — за період з 2016 по 2018 роки власні доходи загального фонду бюджетів ОТГ зросли. Податкові надходження основні в забезпеченні

фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них завдань. Виявлено високу залежність бюджетів ОТГ від фінансових ресурсів державного бюджету. Внаслідок реформи, системно балансування змінено на систему бюджетного вирівнювання. Горизонтальне вирівнювання податко-спроможності територій залежить від рівня надходжень на одного мешканця із застосуванням індексу податко-спроможності — індикатора рівня фінансової спроможності територіальної громади. У 2018 році лише кожна шоста ОТГ Житомирської області не була дотаційною. За результатами проведеної оцінки рівня фінансової спроможності бюджетів ОТГ за показниками (власні доходи на 1 мешканця, рівень дотаційності бюджету, тощо) визначено: фінансово спроможні — ОТГ із розвинутим підприємницьким сектором або з наявністю на території громади бюджетних установ з великою чисельністю штатних працівників; найнижчі показники — мають невеликі за площею та населенням громади. Встановлено прямий зв'язок між фінансовою спроможністю бюджетів ОТГ та чисельністю мешканців — зі зростанням кількості мешканців спостерігається послаблення залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету. Для подальшого розвитку громад з низькими показниками рекомендовано приєднання їх до інших ОТГ. Запропоновано для отримання базової дотації використовувати критерій — наявність на території ОТГ новостворених упродовж попереднього року підприємств, що дає поштовх до активізації роботи з привабливості громади.

Література:

1. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscveve-samovryaduvannya/463/> (дата звернення: 27.09.2019).
2. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков: Одиссей, 2000. 314 с.
3. Батанов О. В. Територіальна громада — первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2 (12). С. 51—57. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf (дата звернення: жовтень 2014).
4. Бец Б.Б. Формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Ефективна економіка. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/211.pdf (дата звернення: 13.09.2019).
5. Бюджетний кодекс України: від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 19.08.2019).
6. Децентралізація у цифрах. Офіс реформ Кабінету Міністрів України: веб-сайт. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (дата звернення: 18.10.2019).
7. Децентралізація: коротко про головне. Ціна держави. 04 бер. 2019 р. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> (дата звернення: 10.09.2019).
8. Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області за 2018 рік: від 25 лют. 2019 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10674> (дата звернення: 27.09.2019).
9. Карлін М.І. Необхідність врахування фінансової спроможності регіонів в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Сер. Економіка. 2010. Вип. 15. С. 21—31.
10. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/> (дата звернення: червень 2019).

11. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. Науковий вісник "Демократичне врядування". 2008. Вип. 2. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (дата звернення: листопад 2019).

12. Новий Кабмін хоче відійти від моделі добровільного об'єднання громад. УНІАН, 03 вересн. 2019 р. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/10672242-noviy-kabmin-hoche-vidiyti-vid-modeli-dobrovilnogo-ob-yednannya-gromad.html> (дата звернення: 10.09.2019).

13. Патицька Х.О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05 / Львів. Нац. акад. наук України ДУ "Інс-т регіон. дослід. ім. М.І. Долишнього НАН України", 2018. 254 с. URL: http://ird.gov.ua/irdd/d20180705_a805_PatytskaKh2.pdf (дата звернення: 28.09.2019).

14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1090> (дата звернення: 23.06.2019).

16. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. 2015. Вип. № 3. С. 81—90.

17. Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2027 року. <https://zt.gov.ua/index.php>

18. Успішна територіальна громада: будемо разом / Бриль М. та ін. Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с. URL: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> (дата звернення: вересень 2019).

19. Які громади і чому отримують найбільше дотаційних коштів? Ціна держави. 9 липн. 2019 р. URL: <http://cost.ua/news/743-yaki-hromady-i-chomu-otrymuyut-naybilshe-dotatsiynikh-koshtiv> (дата звернення: 11.09.2019).

20. www.minfin.gov.ua. — Офіційний сайт Міністерства фінансів України.

21. www.minregion.gov.ua. — Офіційний сайт Мінрегіонбуд.

22. <https://zhy.treasury.gov.ua/ua>. — Веб-портал Головного управління Державної казначейської служби України у Житомирській області.

References:

1. Bab'uk, I. and Chepel', O. (2017), "Basic aspects of formation of capable territorial communities", Bukovyns'kyj visnyk derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia, available at: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscve-samovryaduvannya/463/> (Accessed 25 Jan 2020).

2. Bajmuratov M.A. (2000), *Evropejskie standarty lokal'noj demokratii i mestnoe samoupravlenie v Ukraine* [European standards of local democracy and local self-government in Ukraine], Odisej, Kharkiv, Ukraine.

3. Batanov, O.V. (2008), "Territorial community - the primary subject of municipal government in Ukraine: concepts and features", *Visnyk Tsentral'noi vyborchoi komisii*, vol. 2 (12), pp. 51—57.

4. Bets, B.B. (2018), "Formation of united territorial communities in the context of decentralization", *Efektivna ekonomika*, vol. 11, available at: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/211.pdf (Accessed 25 Jan 2020).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> (Accessed 25 Jan 2020).

6. Reforms Delivery Office (2019), "Decentralization in figures", available at: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (Accessed 25 Jan 2020).

7. cost.ua (2019), "Decentralization: briefly about the main thing", Tsina derzhavy, available at: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> (Accessed 25 Jan 2020).

8. Kaziuk, Ya. Ventsel', V. and Herasymchuk, I. (2019), "The experts analyzed the budgets of the united communities of each region for 2018", *Decentralization*, available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10674> (Accessed 25 Jan 2020).

9. Karlin, M.I. (2010), "The need to take into account the financial capacity of the regions in the context of administrative and territorial reform in Ukraine", *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu "Ostroz'ka akademiiia"*. Ser. Ekonomika, vol. 15, pp. 21—31.

10. Ministry of Regional Development, Building and Housing of Ukraine (2019), "Monitor the process of decentralization of government and reform of local self-government", available at: <https://storage.decentralization.gov.ua/> (Accessed 25 Jan 2020).

11. Moroz, O. (2008), "Territorial community: essence, formation and modern Ukrainian realities", *Naukovyj visnyk "Demokratychnе vriaduvannia"*, vol. 2, available at: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (Accessed 25 Jan 2020).

12. UNIAN (2019), "The new Cabinet wants to move away from the model of voluntary community association", available at: <https://www.unian.ua/economics/other/10672242-noviy-kabmin-hoche-vidiyti-vid-modeli-dobrovilnogo-ob-yednannya-gromad.html> (Accessed 25 Jan 2020).

13. Patyts'ka, Kh.O. (2018), "Formation of financial and economic potential of territorial communities in the conditions of realization of local self-government reform", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Nats. akad. nauk Ukrainy DU "Інс-т регіон. дослід. ім. М.І. Долишнього НАН України", Lviv, Ukraine, available at: http://ird.gov.ua/irdd/d20180705_a805_PatytskaKh2.pdf (Accessed 25 Jan 2020).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "About approval of the Methodology of formation of capable territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 25 Jan 2020).

15. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1090> (Accessed 25 Jan 2020).

16. Sember, S.V. Chubar', O.H. and Mashiko, K.S. (2015), "Theoretical approaches to determining the nature of financial capacity and financial resources of the territorial community", *Rehional'na ekonomika*, vol. 3, pp. 81—90.

17. Zhytomyr Regional Council (2019), "Development strategy of Zhytomyr region for the period until 2027", available at: <https://zt.gov.ua/index.php> (Accessed 25 Jan 2020).

18. Bryl', M. (2018), *Uspishna terytorial'na hromada: buduiemo разом* [A successful territorial community: building together], Vydavnychyj budynok Faktor, Kharkiv, Ukraine, available at: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> (Accessed 25 Jan 2020).

19. cost.ua (2019), "Which communities and why receive the most grants?", Tsina derzhavy, available at: <http://cost.ua/news/743-yaki-hromady-i-chomu-otrymuyut-naybilshe-dotatsiynikh-koshtiv> (Accessed 25 Jan 2020).

20. Ministry of Finance of Ukraine (2020), available at: www.minfin.gov.ua (Accessed 25 Jan 2020).

21. Ministry of Regional Development (2020), available at: www.minregion.gov.ua (Accessed 25 Jan 2020).

22. Main Department of the State Treasury Service of Ukraine in Zhytomyr Oblast (2020), available at: <https://zhy.treasury.gov.ua/ua> (Accessed 25 Jan 2020).

Стаття надійшла до редакції 30.01.2020 р.