

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ.  
МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ. ФІНАНСИ І КРЕДИТ.**

УДК 336.1:352.07

JEL Classification: O30

DOI: [https://doi.org/10.32515/2663-1636.2021.7\(40\).93-104](https://doi.org/10.32515/2663-1636.2021.7(40).93-104)**О.А. Магопець**, доц., канд. екон. наук, **В.В. Шалімов**, доц., канд. екон. наук*Центральноукраїнський національний технічний університет, м. Кропивницький, Україна***Бюджетно-податковий потенціал в системі чинників забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад**

У статті обґрунтовано підходи щодо визначення джерел бюджетно-податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з окресленням перспектив його раціонального формування та реалізації, базуючись на оцінці наявних в ОТГ ресурсів та виходячи з їх фіскальних можливостей, а також досягнутого рівня ефективності реалізації. Доведено, що джерелом бюджетно-податкового потенціалу ОТГ є сукупність ресурсів, які перебувають у сфері обслуговування та/або у власності ОТГ й можуть бути трансформовані у податкові, неподаткові та інші надходження до бюджету ОТГ.

Визначено тенденції зміни показників формування доходів місцевих бюджетів та обґрунтовано їх безпосередній взаємозв'язок із децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування й відповідною фінансовою децентралізацією, що є дієвим чинником стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень до бюджетів ОТГ на основі ефективного використання наявних ресурсів, а також пошуку резервів їхнього наповнення та підвищення ефективності адміністрування податкових платежів. Окреслено ключові проблеми, які стосуються неефективного управління ресурсами ОТГ та, відповідно, знижують бюджетно-податковий потенціал й запропоновано основні напрями їх вирішення.

**бюджетно-податковий потенціал, об'єднані територіальні громади, сталий розвиток, ресурси громади, доходи місцевих бюджетів, децентралізація, місцеве самоврядування****Е.А. Магопець**, доц., канд. екон. наук, **В. В. Шалімов**, доц., канд. екон. наук*Центральноукраїнський національний технічний університет, г. Кропивницький, Україна***Бюджетно-налоговий потенціал в системі факторів забезпечення устойчивого розвитку об'єднаних територіальних громад**

В статті обґрунтовано підходи до визначення джерел бюджетно-налогового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з окресленням перспектив його раціонального формування та реалізації, базуючись на оцінці наявних в ОТГ ресурсів та виходячи з їх фіскальних можливостей, а також досягнутого рівня ефективності реалізації. Доведено, що джерелом бюджетно-налогового потенціалу ОТГ є сукупність ресурсів, які перебувають у сфері обслуговування та/або у власності ОТГ й можуть бути трансформовані у податкові, неподаткові та інші надходження до бюджету ОТГ.

Визначено тенденції зміни показників формування доходів місцевих бюджетів та обґрунтовано їх безпосередній взаємозв'язок із децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування й відповідною фінансовою децентралізацією, що є дієвим чинником стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень до бюджетів ОТГ на основі ефективного використання наявних ресурсів, а також пошуку резервів їхнього наповнення та підвищення ефективності адміністрування податкових платежів. Окреслено ключові проблеми, які стосуються неефективного управління ресурсами ОТГ та, відповідно, знижують бюджетно-налоговий потенціал й запропоновано основні напрями їх вирішення.

**бюджетно-налоговий потенціал, об'єднані територіальні громади, устойчиве розвиток, ресурси громади, доходи місцевих бюджетів, децентралізація, місцеве самоврядування**

**Постановка проблеми.** Реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації можна визнати однією з найбільш результативних й вагомих стратегічних реформ, які були проголошені та впроваджені Урядом України з метою створення сучасної системи місцевого самоврядування на

основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами задля забезпечення місцевого економічного розвитку, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг [13]. Водночас, ефективність реформаційних процесів гальмується впливом складних політичних, економічних та демографічних умов внутрішнього середовища та ускладнюється глобальними викликами, значною динамікою змін та високими темпами конкуренції, оскільки поглиблення глобалізації зумовлює конкурентну боротьбу за ресурси не тільки в локальному вимірі, але й в національному та міжнародному. У зв'язку з цим забезпечення сталого розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) можливе на основі реалізації комплексу інтегрованих заходів, спрямованих на створення та вдосконалення системи економічних зв'язків задля залучення та подальшого використання відповідних інструментів розвитку, що в свою чергу потребує визначення основних цілей розвитку, аналізу наявних ресурсів та врахування можливостей і обмежень кожної окремої громади. Слід зазначити, що застосування тих чи інших інструментів розвитку ОТГ вимагає правильної ідентифікації та залучення відповідних джерел фінансування, які також мають певні особливості та можуть задовольняти різні потреби й виконувати різні завдання в контексті забезпечення сталого розвитку ОТГ. Здійснювані впродовж останніх років процеси децентралізації влади спричинили зміни й джерел фінансування, зумовлені децентралізацією процесів формування фінансових ресурсів, що в свою чергу, підвищує значущість використання бюджетно-податкових важелів у процесі забезпечення сталого розвитку ОТГ.

В контексті реалізації процесів децентралізації у 2015-2017 рр. було внесено ряд змін до Бюджетного й Податкового кодексів України, відповідно до яких значна частина повноважень та відповідальності у фінансовій і бюджетній сфері була передана об'єднаним територіальним громадам.

Відтак, одним із першочергових завдань, спрямованих на забезпечення належного функціонування ОТГ та виконання ними своїх функцій в частині фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного та технологічного розвитку є завдання максимально повного та ефективного використання наявних ресурсів громади в якості джерела бюджетно-податкового потенціалу.

Нині, незважаючи на наявні значні можливості та інноваційність у сфері формування власних фінансових ресурсів ОТГ, в сучасних умовах більшість ОТГ відчують їх катастрофічну нестачу, але при цьому не враховують упущені можливості та невикористані ними вигоди, пов'язані із використанням наявних ресурсів.

З огляду на це, на сьогодні принципового значення набувають питання виявлення наявних в ОТГ ресурсів та визначення можливостей й перспектив їх використання в якості джерела формування бюджетно-податкового потенціалу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями питань, пов'язаних із фінансовими аспектами розвитку територіальних громад, в тому числі й в контексті розгляду питань формування їх бюджетно-податкового потенціалу, наразі займається чимало учених. Вагомий внесок у вирішення означених питань здійснили Т. Куценко [6], В. Пасенко [9], І. Сидор [14], М. Кульчицький [4; 5], А. Пелехатий [10; 11] та інші. Зокрема, визначення джерел фінансування розвитку територіальних громад та оцінку їх фінансової спроможності знаходимо у працях Т. Куценко, Я. Сіренко [6], І. Вахович, І. Камінської [3], М. Кульчицького [4; 5]. Теоретико-практичні аспекти формування бюджетної політики розвитку територій досліджують у своїх працях А. Пелехатий [10; 11], І. Сидор [14], В. Бурда, Л. Петряніч [2]. Визначення факторів формування податкового потенціалу на місцевому рівні та дослідження тенденцій змін фіскальної

спроможності місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації здійснюють В. Пасенко [9], О. Магопець, М. Магопець [7] та інші.

Водночас, малодослідженими залишаються питання аналізу та оцінки наявних ресурсів територіальних громад з точки зору їх сприйняття як потенційних джерел формування бюджетно-податкового потенціалу та чинників забезпечення сталого розвитку громад.

**Постановка завдання.** Завданням даної статті є обґрунтування підходів щодо визначення джерел бюджетно-податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад з окресленням перспектив його раціонального формування та реалізації, базуючись на оцінці наявних у сфері обслуговування та/або у власності ОТГ ресурсів та виходячи з їх фіскальних можливостей, а також досягнутого рівня ефективності реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, які є в комунальній власності територіальної громади [12]. Отже, ресурси громади, які можуть бути джерелом формування бюджетно-податкового потенціалу, - це ресурси, що є у розпорядженні громади та можуть вільно використовуватися й не зумовлюють виникнення боргових зобов'язань. Такі ресурси включають: природні ресурси (первинні природні ресурси, екосистеми); фізичні ресурси (цілісні майнові комплекси, рухоме майно, нерухоме майно); інституції (підприємства, установи та організації, що перебувають у комунальній власності ОТГ, суб'єкти підприємницької діяльності (фізичні, юридичні особи), бізнес - об'єднання, кластери, тощо); людські ресурси та соціальний капітал.

Потужний бюджетно-податковий потенціал в частині природних ресурсів мають земельні ділянки, які перебувають у сфері обслуговування та/або власності ОТГ, оскільки їх наявність забезпечує можливість справляння плати за землю (земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності). Враховуючи, що плата за землю входить до складу податку на майно, який належить до місцевих податків, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Податковим кодексом України (ст. 10; п. 12.3, 12.4, 12.5 ст. 12), вирішують питання щодо визначення розміру ставок та пільг відносно справляння плати за землю у межах: за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, - не більше ніж 3% від їхньої нормативної грошової оцінки; для земель загального користування - не більше ніж 1% від їхньої нормативної грошової оцінки; для сільськогосподарських угідь - не менше ніж 0,3% й не більше ніж 1% від їхньої нормативної грошової оцінки; за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання, крім державної та комунальної форми власності, - не більше ніж 12% від нормативної грошової оцінки.

Фізичні ресурси ОТГ, представлені у вигляді цілісних майнових комплексів, рухомого майна (транспортні засоби, машини та обладнання), нерухомого майна (будівлі, споруди, мережі, дороги), можуть бути джерелом формування бюджетного потенціалу на основі справляння орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, коштів, отриманих від реалізації майна, що перебуває у комунальній власності та реалізації безхазяйного майна.

Інституції, які функціонують на території ОТГ також можуть бути джерелом формування бюджетно-податкового потенціалу, зокрема, підприємства, установи та організації, що перебувають у комунальній власності ОТГ, відповідно до Податкового кодексу України зобов'язані сплачувати до бюджету ОТГ податок на прибуток, а згідно

з рішенням відповідної місцевої ради у комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань може вилучатися до відповідного бюджету ще й частина чистого прибутку (доходу). Суб'єкти підприємницької діяльності (фізичні, юридичні особи), бізнес - об'єднання, кластери, тощо місце обліку яких, як платників податків, співпадає з місцем їх фактичного розташування, а також підприємства, установи та організації, що перебувають у комунальній власності та які мають найманих працівників, виступаючи в ролі податкових агентів, здійснюють свій внесок у формування бюджетно-податкового потенціалу через сплату податку на доходи фізичних осіб. Наявність у суб'єктів підприємницької діяльності майна у вигляді житлової та/або нежитлової нерухомості зумовлюють виникнення податкових зобов'язань з податку на майно, відмінного від земельної ділянки, а наявність зареєстрованих легкових автомобілів з року випуску яких минуло не більше п'яти років (включно) та середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, зумовлюють виникнення податкових зобов'язань з транспортного податку, що відповідно сприяє нарощуванню бюджетно-податкового потенціалу. Враховуючи, що платниками податку на майно, відмінного від земельної ділянки та транспортного податку, є не тільки юридичні, а й фізичні особи, то джерелом формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ являється наявність об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, в т. ч. їх часток та зареєстрованих легкових автомобілів у власності фізичних осіб, які проживають на території громади.

Суб'єкти господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, виступають платниками єдиного податку, який входить до складу місцевих податків, а тим самим являються вагомим джерелом формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ. В контексті реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених Конституцією України (ч. 1 ст. 143) щодо права встановлювати місцеві податки і збори, слід вказати на те, що п. 10.2-1 ст. 10 Податкового кодексу України (ПКУ) закріплений беззаперечний обов'язок місцевих рад щодо встановлення єдиного податку. Проте, розмір ставок єдиного податку місцеві ради можуть визначати у межах граничних розмірів, передбачених ПКУ для першої групи (у межах до 10% від розміру прожиткового мінімуму) та другої групи (у межах до 20% від розміру мінімальної заробітної плати) платників єдиного податку. Ставки єдиного податку для платників третьої та четвертої груп встановлені п. 293.3 ст. 293 та п. 293.9 ст. 293 Податкового кодексу України відповідно, й зміні органами місцевого самоврядування не підлягають.

Види проваджуваної діяльності суб'єктами підприємницької діяльності також виступають джерелом формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ, що пов'язано із необхідністю сплати ними: плати за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад і місцевими органами виконавчої влади; акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів; рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення.

Людські ресурси в контексті їх сприйняття як потенційних джерел формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ, розглядаються з погляду можливостей забезпечення розвитку різних сфер та видів підприємницької діяльності території на основі оцінювання кількісного і якісного складу населення даної території, його здібностей, знань, навичок та соціальної активності, рівня розвитку соціального партнерства, організаційної спроможності та лідерства.

Отже, джерелом бюджетно-податкового потенціалу є сукупність ресурсів, які перебувають у сфері обслуговування та/або у власності ОТГ, мають здатність до накопичення протягом певного часу та в існуючих умовах й можуть бути трансформовані у податкові, неподаткові та інші надходження до бюджету ОТГ відповідно до прийнятих громадою рішень й призначені для фінансування виконання її власних повноважень.

Реалізація бюджетно-податкового потенціалу ОТГ проявляється у здатності та майстерності акумулювати фінансові ресурси громади з метою подальшого їх якісного розподілу та ефективного використання задля забезпечення сталого розвитку як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Спроможність та можливість сталого розвитку ОТГ визначається як єдність результативності використання акумульованих фінансових ресурсів, достатності бюджетно-податкового потенціалу, а також можливостей самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку.

Сучасні реалії вітчизняної практики засвідчують, що доходи місцевих бюджетів komponуються за рахунок доходів з власних джерел та міжбюджетних трансфертів (табл. 1).

Таблиця 1 – Структура доходів місцевих бюджетів

Види доходів	Структура доходів, %		
	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Податкові надходження	41,35	48,27	60,57
Неподаткові надходження	4,98	4,66	4,55
Доходи від операцій з капіталом	0,38	0,52	0,74
Дотації та субвенції з державного бюджету	53,15	46,44	33,97
Кошти від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,02	0,01	0,03
Цільові фонди	0,12	0,11	0,14

Джерело: складено авторами на основі [8]

Як свідчать наведені дані, впродовж останніх років питома вага доходів ОТГ з власних джерел суттєво зросла. Так, величина податкових надходжень в 2020 р. порівняно з 2018 р. зросла на 19,22 в.п. та становила 60,57%. При цьому обсяг дотацій та субвенцій з державного бюджету (офіційних трансфертів) знизився на 19,18 в.п. Такі тенденції є ознакою посилення фінансової спроможності ОТГ та проявом ефективності здійснюваних процесів децентралізації. Проте залежність місцевих бюджетів від офіційних трансфертів все ще залишається досить високою і подолати таку залежність та забезпечити автономію розвитку ОТГ вбачається можливим лише шляхом нарощування бюджетно-податкового потенціалу.

Впродовж останніх років податковий потенціал ОТГ реалізується здебільшого за рахунок податків на доходи, податків на прибуток та місцевих податків, сукупна питома вага яких становила у 2018 р. 89,65%, а в 2020 р. – 92,19% у загальній величині податкових надходжень до місцевих бюджетів (приріст становить 2,54 %). При цьому близько 60% всіх податкових надходжень мобілізуються за рахунок податку на доходи фізичних осіб й простежується тенденція до щорічного нарощування потенціалу даного податку (в 2020 р. надходження від податку на доходи фізичних осіб становили 62,27%, що на 2,86% більше порівняно із 2018 р.). Також фіскально значимими є місцеві податки та збори, серед яких вагоме місце займають податок на майно та єдиний податок. В загальній величині податкових надходжень останні займають близько 13,5% та 10,0% відповідно (табл. 2). Інші податки та збори мають менш виражений фіскальний ефект, проте можуть виступати дієвим чинником забезпечення сталого розвитку ОТГ.

Таблиця 2 – Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів

Види податкових надходжень	Структура податкових надходжень, %		
	2018 р.	2019 р.	2020 р.
<b>Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості</b>	<b>63,41</b>	<b>64,96</b>	<b>65,69</b>
<i>у тому числі:</i>			
- податок на доходи фізичних осіб	59,41	61,18	62,27
- податок на прибуток підприємств	4,00	3,78	3,42
<b>Рентна плата за використання природних ресурсів</b>	<b>2,07</b>	<b>1,95</b>	<b>1,62</b>
<i>у тому числі:</i>			
- рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	0,34	0,32	0,34
- рентна плата за спеціальне використання води	0,34	0,27	0,23
- рентна плата за користування надрами	1,39	1,36	1,05
- плата за використання інших природних ресурсів	0,01	0,00	0,00
<b>Внутрішні податки на товари та послуги</b>	<b>5,93</b>	<b>5,07</b>	<b>5,45</b>
<i>у тому числі:</i>			
- акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	0,67	0,53	0,65
- акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	2,73	2,20	2,28
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів	2,53	2,34	2,51
<b>Місцеві податки</b>	<b>26,24</b>	<b>27,20</b>	<b>26,50</b>
<i>у тому числі:</i>			
- податок на майно	13,45	14,05	13,11
- збір за місця для паркування транспортних засобів	0,04	0,04	0,03
- туристичний збір	0,04	0,07	0,05
- єдиний податок			
<i>з якого:</i>			
- єдиний податок з юридичних осіб	1,90	1,86	1,77
- єдиний податок з фізичних осіб	8,55	9,23	9,67
- єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий рік дорівнює або перевищує 75%	2,27	1,95	1,87
<b>Інші податки та збори</b>	<b>2,33</b>	<b>0,83</b>	<b>0,73</b>
<i>у тому числі:</i>			
- екологічний податок	0,92	0,83	0,73
- надходження для фінансового забезпечення реалізації заходів, визначених п. 33 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України	1,41	0,00	0,00
- збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,00	0,00	0,00

*Джерело: складено авторами на основі [8]*

В структурі неподаткових надходжень до місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають власні надходження бюджетних установ, які формуються за рахунок надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами та від інших джерел власних надходжень бюджетних установ, частка яких в 2018 р. становила 68,43%, в 2019 р. – 66,95%, а в 2020 р. – 61,54%, що свідчить про деяке зниження зазначених доходів впродовж досліджуваного періоду (табл. 3).

Зниження частки власних надходжень бюджетних установ (формуються за рахунок надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством та від інших джерел власних надходжень бюджетних установ) у загальній величині неподаткових надходжень до місцевих бюджетів на 6,89 в.п. (у 2020 р. порівняно із 2018 р.), пов'язано із зростанням інших видів надходжень, зокрема, доходів від власності та підприємницької діяльності на 0,72 в.п., адміністративних

зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності на 2,81 в.п. та інших неподаткових надходжень на 3,36 в.п. В структурі кожного із зазначених видів неподаткових надходжень впродовж досліджуваного періоду також відбулися зміни.

Таблиця 3 – Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів

Види надходжень	Структура неподаткових надходжень, %		
	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Доходи від власності та підприємницької діяльності	6,64	6,25	7,36
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	16,37	17,78	19,18
Інші неподаткові надходження	8,56	9,02	11,92
Власні надходження бюджетних установ	68,43	66,95	61,54

Джерело: складено авторами на основі [8]

Так, в структурі доходів від власності та підприємницької діяльності (табл. 4), відбувається щорічний приріст коштів, отриманих як надходження частини чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивідендів (доходів), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіалах яких є державна або комунальна власність (в 2020 р. порівняно із 2018 р. приріст становить 1,68 в.п.) а також спостерігається суттєве зростання інших надходжень (в 2020 р. порівняно із 2018 р. приріст становить 11,38 в.п.) за рахунок адміністративних штрафів та інших санкцій й плати за встановлення земельного сервітуту, які в свою чергу за означений період зросли на 11,81 в.п та 7,05 в.п., відповідно. В той же час, плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів в структурі доходів від власності та підприємницької діяльності з 72,26% у 2018 р. знизилася до 58,97% у 2020 р. Отже, можемо констатувати той факт, що впродовж останніх років громади активізують роботу, пов'язану із розширенням джерел формування бюджетно-податкового потенціалу задля забезпечення власної фінансової спроможності.

Таблиця 4 – Структура доходів від власності та підприємницької діяльності

Види надходжень	Структура доходів, %		
	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіалах яких є державна або комунальна власність	6,55	7,61	8,23
Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів	72,26	64,52	58,97
Інші надходження	11,79	18,59	23,17
Надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісового виробництва	9,40	9,28	9,63

Джерело: складено авторами на основі [8]

Зростання неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, які формуються за рахунок адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності, здебільшого відбувається за рахунок зростання коштів, які надходять від орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном (в 2020 р. порівняно із 2018 р. приріст становить 2,28 в.п.) та коштів від сплати державного мита (в 2020 р. порівняно із 2018 р. приріст становить 0,43 в.п.), при цьому плата за надання адміністративних послуг в структурі відповідних доходів знижується (в 2020 р. порівняно із 2018 р. на 2,79 в.п.).

Досліджуючи динаміку змін інших неподаткових надходжень в структурі неподаткових надходжень до місцевих бюджетів слід вказати, що такі доходи акумулюються в основному за рахунок надходження коштів від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту та інших надходжень (становлять відповідно близько 60% та 40% від загальної величини інших неподаткових надходжень до місцевих бюджетів).

Одним із вагомих джерел бюджетних надходжень є доходи від операцій з капіталом, які формуються за рахунок коштів від продажу основного капіталу (близько 40%) та коштів від продажу землі і нематеріальних активів (близько 60%). Частка доходів від операцій з капіталом в структурі доходів місцевих бюджетів впродовж досліджуваного періоду зростає майже вдвічі: з 0,38% у 2018 р. до 0,74 % у 2020 р. (табл. 5).

Таблиця 5 – Структура доходів місцевих бюджетів від операцій з капіталом

Доходи від операцій з капіталом	Структура доходів, %		
	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Надходження від продажу основного капіталу	32,96	34,58	42,06
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	67,04	65,42	57,94

*Джерело: складено авторами на основі [8]*

Проте слід вказати, що тенденція до зростання цього показника не може бути сталою, оскільки продаж комунального майна - це вичерпне та невідновне джерело бюджетного потенціалу, яке можна використати лише одноразово, істотно поповнивши бюджет громади, однак втрачаючи при цьому право власності на таке майно й можливості надалі отримувати від нього дохід.

Отже, темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів нерозривно пов'язані із децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування й відповідною фінансовою децентралізацією, що є дієвим чинником стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень до бюджетів ОТГ на основі ефективного використання наявних ресурсів, а також пошуку резервів їхнього наповнення та підвищення ефективності адміністрування податкових платежів.

Як свідчать результати аналізу статистичної [8] та офіційної інформації, оприлюдненої відповідними компетентними державними установами на їх сайтах [1], наразі найбільше можливостей щодо формування бюджетного потенціалу ОТГ, які недостатньо ефективно використовуються нині, містять природні ресурси – насамперед, земельні ділянки та фізичні ресурси – об'єкти комунального майна.

До проблемних моментів, які стосуються неефективного управління земельними ресурсами та знижують бюджетно-податковий потенціал ОТГ відносяться наступні [1]:

1) частина земельних ділянок, що знаходяться в комунальній власності громади, не використовується, що призводить до втрати бюджетом ОТГ можливих доходів, насамперед від орендної плати за землю і земельного податку. Проте, на практиці, зустрічаються випадки, коли земельні ділянки, які офіційно не використовуються, самовільно захоплюються місцевими підприємцями для здійснення господарської діяльності. Також досить поширеним є використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, що призводить до безоплатного використання землі, а відтак до втрати доходів бюджету.

2) застосування застарілої нормативної грошової оцінки земель, що негативно впливає на надходження до бюджету ОТГ земельного податку та орендної плати за землю. Відповідно до Закону України «Про оцінку земель» (ст. 18), нормативно-грошова оцінка землі має проводитись кожні 5-7 років. Однак, зазначені терміни в громадах не завжди дотримуються, що знижує ефективність використання земельних ресурсів як джерела формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ.



3) не проведено інвентаризацію земель громад та відсутній належний облік земель у розрізі власників/землекористувачів, угідь, їх цільового призначення та видів діяльності. Відтак, відсутність достовірної інформації щодо наявних на території громади земель ускладнює визначення реальної величини бюджетно-податкового потенціалу.

4) не проводиться перегляд умов договорів оренди землі. В громадах існують випадки, коли нормативно-грошова оцінка землі оновлена, але умови договорів оренди не переглянуті відповідно до оновленої нормативної грошової оцінки, є негативна практика застосування заниженої нормативної грошової оцінки при розрахунку орендної плати за землю.

5) спостерігається несвоєчасне переоформлення договорів оренди землі;

6) відсутній належний контроль за виконанням договорів оренди землі.

Основні проблеми ОТГ, які стосуються неефективного управління об'єктами комунального майна та знижують бюджетно-податковий потенціал, мають багато спільного з наявними проблемами щодо управління земельними ресурсами та зводяться до наступних:

1) не все наявне комунальне майно використовується, що призводить до втрати бюджетом ОТГ ймовірних доходів. Ця проблема зумовлена як відсутністю інвентаризації та наявного повного переліку об'єктів комунальної власності, так і наслідком того, що органи місцевого самоврядування не вживають заходи щодо здачі майна в оренду чи його реалізації. Подекуди спостерігається відсутність попиту на об'єкти комунального майна через те, що такі об'єкти знаходяться у стані, який унеможливає їх використання та експлуатацію.

2) комунальне майно використовується без встановлення ставок орендної плати або ж, існують випадки, коли ставки встановлені, але договори належним чином не виконуються і орендна плата не сплачується, що свідчить про відсутність належного контролю за виконанням договорів оренди з боку органів місцевого самоврядування або його неефективність.

В контексті підвищення ефективності використання ресурсів задля нарощування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ та забезпечення їх подальшого сталого розвитку можна надати наступні рекомендації:

- провести повну інвентаризацію наявних ресурсів громади задля виявлення реального бюджетно-податкового потенціалу та забезпечити належний облік таких ресурсів;

- визначити об'єкти майна, які не використовуються або використовуються на не вигідних для громади умовах з точки зору отримуваних доходів від надання таких об'єктів в оренду;

- впорядкувати та унормувати порядок здачі комунального майна, що належить ОТГ в оренду, встановити ставки орендної плати за користування об'єктами комунального майна у розрізі видів такого майна;

- визначити перелік комунального майна, що підлягає приватизації та запровадити порядок його приватизації;

- переглянути чинні ставки орендної плати земельних ділянок та підходи щодо їх встановлення відповідно до нормативно-грошової оцінки землі;

- періодично переглядати діючі договори оренди земельних ділянок та укладати нові договори із урахуванням проведеної (оновленої) нормативної грошової оцінки землі та забезпечити укладення договорів оренди земельних ділянок із фактичними землекористувачами;

- забезпечити належний контроль за використанням земельних ресурсів, комунального майна та виконанням договорів оренди з метою унеможливлення втрат

потенційних доходів бюджету від безоплатного використання ресурсів територіальної громади.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** На підставі обґрунтування підходів щодо формування бюджетно-податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад з урахуванням його місця і ролі в системі чинників забезпечення сталого розвитку ОТГ, отримані такі результати:

- базуючись на оцінці наявних у сфері обслуговування та/або у власності об'єднаних територіальних громад ресурсів, а також враховуючи їх фіскальні можливості, визначено основні джерела формування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ;

- результати аналізу показників формування доходів місцевих бюджетів дозволили встановити досягнутий рівень ефективності реалізації бюджетно-податкового потенціалу, визначити проблеми, які заважають ефективному управлінню ресурсами ОТГ та їх використанню в якості джерел формування бюджетно-податкового потенціалу;

- за результатами дослідження запропоновано заходи, спрямовані на підвищення ефективності використання ресурсів з позиції їх фіскальних можливостей та нарощування бюджетно-податкового потенціалу ОТГ.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на оцінювання фінансової спроможності ОТГ щодо забезпечення їх сталого соціально-економічного розвитку як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі з урахуванням упущених можливостей та невикористаних вигод наявного бюджетно-податкового потенціалу.

## Список літератури

1. Аудиторські звіти. *Державна аудиторська служба України*: веб-сайт. URL : <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1681> (дата звернення 22.09.2021).
2. Бурда В. С., Петряніч Л. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації як одного з механізмів формування ресурсної бази місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2020. № 5. С. 167 – 170. URL : <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4630&i=29> (дата звернення 10.09.2021).
3. Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 3 (105). С. 187 – 196.
4. Кульчицький М.І. Ефективність формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2016. Вип. 35, Ч.1. С. 155 – 160.
5. Кульчицький М.І., Заброцька О.В. Децентралізація як основа розбудови регіонів та підвищення фінансового забезпечення територій. *Бізнес Інформ*. 2016. № 4. С. 88 – 95. URL : [https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2016&abstract=2016\\_04\\_0&lang=ua&stqa=12](https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2016&abstract=2016_04_0&lang=ua&stqa=12) (дата звернення 12.09.2021).
6. Куценко Т. Ф., Сіренко Я. С. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук.-прикладних дослідж.* Київ : КНЕУ, 2019. С. 125 – 152. URL : [http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO\\_2019\\_7.pdf;jsessionid=CF4961ABD080BC79E2CF1EAF8AC0B3A?sequence=1](http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=CF4961ABD080BC79E2CF1EAF8AC0B3A?sequence=1) (дата звернення 19.09.2021).
7. Магопець О., Магопець М. Тенденції зміни фіскальної спроможності місцевих бюджетів у контексті реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів. *Розвиток обліку, аудиту та оподаткування в умовах інноваційної трансформації соціально-економічних систем*: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. Кропивницький: Ексклюзив-Систем, 2020. С. 215 – 218.
8. Основні фінансові показники громад. *Децентралізація в Україні* : веб-сайт. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/14076> (дата звернення 15.09.2021).
9. Пасенко В. М. Формування та оцінка податкового потенціалу регіону : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд.. екон. наук : 08.00.05. Харків, 2010. 22 с. URL : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92.%20%D0%9C](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92.%20%D0%9C) (дата звернення 13.09.2021).

10. Пелехатий А.О. Бюджетна політика розвитку територій: методологія дослідження. *Бізнес інформ.* 2020. № 3. С. 476 – 484. [https://www.business-inform.net/article/?year=2020&abstract=2020\\_3\\_0\\_476\\_484](https://www.business-inform.net/article/?year=2020&abstract=2020_3_0_476_484) (дата звернення 10.09.2021).
11. Пелехатий А.О. Обґрунтування нової парадигми бюджетної політики розвитку територій в умовах реформування публічних фінансів в Україні. *Ефективна економіка.* 2019. № 7. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7191> (дата звернення: 12.09.2021).
12. 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#Text> (дата звернення 10.01.2022).
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333 р. Офіційний портал Верховної Ради України. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333\\_2014\\_%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333_2014_%D1%80) (дата звернення 10.01.2022).
14. Сидор І. П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Інфраструктура ринку.* 2019. Вип. 32. С. 363 – 369. URL : <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/37726> (дата звернення 13.09.2021).

## References

1. Audytors'ki zvity. Sajt Derdavnoi audytors'koi sluzhby Ukrainy [Audit reports. Site of the State Audit Service of Ukraine]. <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1681>. Available at: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1681> [in Ukrainian].
2. Burda, V. Ie., & Petrianich, L. V. (2020). Teoretychni aspekty biudzhethnoi detsentralizatsii yak odnogo z mekhanizmiv formuvannia resursnoi bazy mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical aspects of budget decentralization as one of the mechanisms of formation of the resource base of local self-government]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, Vol. 5, 167–170. Available at: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4630&i=29> [in Ukrainian].
3. Vakhovich, I.M., & Kaminskaya, I.M. (2010). Rezervy naroshchuvannya finansovoyi spromozhnosti rehioniv Ukrayiny [Reserves for increasing the financial capacity of the regions of Ukraine]. *Aktual'ni problemy ekonomiky – Actual problems of the economy*, Vol. 3 (105), 187–196 [in Ukrainian].
4. Kul'chyts'kyj, M.I. (2016). Efektyvnist' formuvannia ta vykorystannia finansovykh resursiv mistsevykh biudzhativ v Ukraini. [Effectiveness of formation and use of financial resources of local budgets in Ukraine]. *Formuvannia rynkovoї ekonomiky v Ukraini – Formation of market economy in Ukraine*, Vol. 35, 155 – 160 [in Ukrainian].
5. Kul'chyts'kyj, M.I., & Zabrots'ka, O.V. (2016). Detsentralizatsiia iak osnova rozbudovy rehioniv ta pidvyschennia finansovoho zabezpechennia terytorij [Decentralization as a basis for the development of regions and increasing the financial support of territories]. *Biznes Inform – Business Inform*. Vol. 4, 88 – 95. Available at: [https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2016&abstract=2016\\_04\\_0&lang=ua&stqa=12](https://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2016&abstract=2016_04_0&lang=ua&stqa=12) [in Ukrainian].
6. Kutsenko, T.F., & Sirenko, Ya.S. (2019). Zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorial'nykh hromad iak priorytet detsentralizatsii upravlinnia [Ensuring the financial capacity of territorial communities as a priority of decentralization of management]. *Makroekonomichne otsiniuvannia publichnogo sektoru v antykryzovomu upravlinni – Macroeconomic assessment of the public sector in anti-crisis management*. Kyiv : KNEU, 125 – 152. Available at: [http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO\\_2019\\_7.pdf;jsessionid=CF4961ABD080BC79E2CF1EAF8A8C0B3A?sequence=1](http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=CF4961ABD080BC79E2CF1EAF8A8C0B3A?sequence=1) [in Ukrainian].
7. Magopets', O., & Mahopets', M. (2020). Tendentsii zminy fiskal'noi spromozhnosti mistsevykh biudzhativ u konteksti realizatsii povnovazhen' orhaniv mistsevoho samovriaduvannia schodo vstanovlennia mistsevykh podatkov i zboriv [Trends in changes in the fiscal capacity of local budgets in the context of the implementation of the powers of local self-government bodies regarding the establishment of local taxes and fees]. Proceedings from Development of accounting, auditing and taxation in the conditions of innovative transformation of socio-economic systems : *VIII Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia (25 lystopada 2020 roku) – VIII International Scientific and Practical Conference* (pp. 215-218). Кривунытс'кыж : Ekskliuzyv-System [in Ukrainian].
8. Osnovni finansovi pokaznyky hromad. Sajt Detsentralizatsiia v Ukraini [Main financial indicators of communities. Site of the Decentralization in Ukraine]. <https://decentralization.gov.ua/news/14076>. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/14076> [in Ukrainian].
9. Pasenko, V.M. (2010). Formuvannia ta otsinka podatkovoho potentsialu rehionu [Formation and assessment of the tax potential of the region]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv. Available at: [http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02](http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02)

- =0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%92.%20%D0%9C [in Ukrainian].
10. Pelekhatyj, A.O. (2020). Biudzhetsna polityka rozvytku terytorij: metodolohiia doslidzhennia [Budgetary policy of territorial development: research methodology]. *Biznes Inform – Business Inform*. Vol. 3, 476 – 484. Available at: [https://www.business-inform.net/article/?year=2020&abstract=2020\\_3\\_0\\_476\\_484](https://www.business-inform.net/article/?year=2020&abstract=2020_3_0_476_484) [in Ukrainian].
  11. Pelekhatyj, A.O. (2019). Obgruntuvannia novoi paradyhmy biudzhetnoi polityky rozvytku terytorij v umovakh reformuvannia publichnykh finansiv v Ukraini [Justification of the new paradigm of the budget policy of territorial development in the conditions of public finance reform in Ukraine]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*. Vol. 7. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7191> [in Ukrainian].
  12. *On local self-government in Ukraine*, Law of Ukraine of 21.05.1997 № 280/97. Verkhovna rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
  13. *On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine*, order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.04.2014 № 333. Verkhovna rada of Ukraine. Available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333\\_2014\\_%D1%80](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333_2014_%D1%80) [in Ukrainian].
  14. Sydor, I.P. (2019). Mizhbiudzhetni transferty v systemi dokhodiv mistsevykh biudzhetiv: suchasnyi stan ta napriamy vdoshkonalennia [Intergovernmental transfers in the system of local budget revenues: current status and areas for improvement]. *Infrastruktura rynku – Market Infrastructure*, Vol. 32, 363–369. Available at: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/37726> [in Ukrainian].

**Olena Magopets**, Associate Professor, PhD in Economics (Candidate of Economic Sciences)

*Central Ukrainian National Technical University, Kropyvnytskyi, Ukraine*

**Volodymyr Shalimov**, Associate Professor, PhD in Economics (Candidate of Economic Sciences)

*Central Ukrainian National Technical University, Kropyvnytskyi, Ukraine*

### **Budget and Tax Potential in the System of Factors for Ensuring the Sustainable Development of United Territorial Communities**

The article substantiates the approaches to determining the sources of the budgetary and tax potential of the united territorial communities, outlining the prospects for its rational formation and implementation, based on the assessment of the resources available in the field of service and/or in the ownership of the territorial communities and based on their fiscal capabilities, as well as the achieved level of efficiency implementation. It has been proven that the source of the budget and tax potential is a set of resources that are in the service sector and/or owned by the territorial communities, have the ability to accumulate within a certain time and under the existing conditions and can be transformed into tax, non-tax and other revenues to the budget of the territorial communities, in accordance with the decisions made by the community and intended to finance the implementation of its own and delegated powers and also solving the task of socio-economic development of the territory. Such territorial community's resources include: natural resources (primary natural resources, ecosystems); physical resources (integrated property complexes, movable property, immovable property); institutions (enterprises, institutions and organizations that are communally owned by the territorial communities, business entities (individuals, legal entities), business associations, clusters, etc.); human resources and social capital.

Based on the analysis and assessment of indicators of local budget revenue generation, it was established that such revenues are generated at the expense of revenues from own sources, the specific weight of which has been growing significantly in recent years, and inter-budget transfers. A fundamental analysis of the components of the revenues of the territorial communities from its own sources, based on the assessment of the resources available in the field in the ownership of the territorial communities, shows that the rate of growth of own revenues of local budgets is inextricably linked with the decentralization of power and the reform of local self-government and the corresponding financial decentralization, which is an effective factor in stimulating local self-government bodies to increase revenues to the budgets of local government on the basis of effective use of available resources, as well as finding reserves to fill them and increasing the efficiency of tax payment administration.

During the study, the main problems related to the ineffective management of the resources of territorial communities and leading to a decrease in the budget and tax potential were identified. Measures aimed at solving existing problems are proposed.

**budget and tax potential, united territorial communities, sustainable development, community resources, local budget revenues, decentralization, local self-government**

*Одержано (Received) 12.10.2021*

*Прорецензовано (Reviewed) 02.11.2021*

*Прийнято до друку (Approved) 20.12.2021*