

Нема Олександра Степанівна

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку Навчально-наукового інституту державного управління Національного університету "Львівська політехніка"

ORCID: 0000-0003-1242-7151

e-mail: oleksna@ukr.net**ЗМІЦНЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД:
МОЖЛИВОСТІ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ
ТА ОПТИМІЗАЦІЇ ВИДАТКІВ**

Розглянуто питання фінансової спроможності територіальних громад в умовах проведення реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації. На основі аналізу фінансово-бюджетних показників діяльності об'єднаних територіальних громад узагальнено ключові проблеми щодо формування доходів їх бюджету й оптимізації видатків. Визначено напрями зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування на шляху до сталого розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування; фінансова децентралізація; територіальна громада; об'єднання територіальних громад; спроможність; бюджет територіальної громади; власні доходи бюджету; капітальні видатки.

Постановка проблеми. Успішність реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні у частині зміцнення матеріальної та фінансової основ міст, селищ і сіл, надання їм більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами, створює на локальному рівні осередки активізації господарської діяльності й формує умови для розкриття внутрішнього потенціалу громад. Утім управління об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ) ще не стало якісно новим внаслідок неврегульованого перерозподілу повноважень між громадами й адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Зміни адміністративно-територіального устрою (і, відповідно, бюджетної системи України), внесли істотні корективи в конфігурацію бюджетів територіальних громад загалом, і в їх дохідну та видаткову частини зокрема. З огляду на це актуальними є дослідження щодо пошуку шляхів зміцнення спроможності місцевих органів влади самостійно успішно вирішувати місцеві питання за рахунок власних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні науковці та практики зробили вагомий внесок у розкриття питань, пов'язаних із розвитком територіальних громад за умов децентралізації. Зокрема, фінансові аспекти об'єднання, процеси розбудови системи місцевих бюджетів і практичні питання формування спроможних громад досліджували у своїх працях А. Буряченко, І. Філімошкіна, Ю. Ганущак, М. Гончаренко, В. Венсель, І. Герасимчук, Т. Гургула, І. Гринчишин, Р. Ігнатенко, Я. Казюк, Г. Маркович, В. Мельник, І. Сторонянська, Л. Сухарська, А. Ткачук, О. Крайник, І. Козак, В. Коваль, Т. Куценко, Я. Сіренко, Х. Патицька, А. Пелехатий та ін. Численні аналітичні звіти і матеріали підготовлені в межах виконання проєктів міжнародної технічної допомоги щодо підтримки децентралізації в Україні.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наукові та практичні доробки з цієї проблематики, подальших досліджень потребують питання, пов'язані з підвищенням ефективності функціонування громад та рівня їх забезпеченості ресурсами задля належного виконання повноважень місцевого самоврядування. Метою роботи є узагальнення результатів формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад у процесі децентралізації для виявлення проблем управління їх фінансовими ресурсами і визначення напрямів зміцнення фінансової спроможності.

Виклад основного матеріалу. Дієва та ефективна система місцевого самоврядування є важливим елементом функціонування економічно розвиненої демократичної держави. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, яку було схвалено Радою Європи 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в межах закону здійснювати регулювання і управління істотною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [1]. Отже, спроможність є сутнісною характеристикою місцевого самоврядування.

Реформу місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації в Україні було розпочато з огляду на незадовільну спроможність переважної більшості ОМС (з-поміж понад 11 тис. місцевих рад, які існували до 2014 р. [2]) здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні. Однією з цілей реформи стало об'єднання територіальних громад для посилення спроможності ОМС ефективніше вирішувати суспільні питання, що належать до їхньої компетенції, надавати якісніші та різноманітніші базові публічні послуги.

Термін "спроможна територіальна громада" визначено у Методичі формування спроможних територіальних громад, яку було затверджено постановою КМУ 08 квітня 2015 р. [3]. У 2020 р. (який став ключовим у формуванні базового рівня місцевого самоврядування – 12 червня Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня – сформовано 1470 територіальних громад (зокрема і Київ), які покривають усю територію України, без урахування тимчасово окупованої території АР Крим) на виконання вимог ЗУ "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [4] до Методики внесено зміни. Відповідно до зазначеної Методики, спроможні територіальні громади – це "територіальні громади сіл (селищ, міст), які внаслідок 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" [5]. Безумовно, спроможність територіальної громади вимірюється багатьма чинниками та параметрами, проте фундаментальним компонентом її життєдіяльності є фінансові ресурси.

Із започаткуванням об'єднання територіальних громад на засадах добровільності наголошувалось на інтерпретації спроможності ОТГ саме як фінансової спроможності, яку науковці визначають як здатність територіальної громади (як суб'єкта соціально-економічних відносин) до акумулювання фінансових

ресурсів із різних джерел та забезпечення належного рівня конкурентоспроможності на основі раціонального перерозподілу та цільового використання наявних ресурсів, а також забезпечення фінансової й економічної стабільності на довгострокову перспективу [6, 7]. Забезпечення фінансової спроможності територіальної громади має вирішальне значення для підвищення якості та доступності послуг, що надаються місцевим жителям, а також для розвитку місцевого господарства, інфраструктури та ефективного функціонування територіальних громад.

Водночас, за комплексного підходу до визначення спроможності територіальної громади наголошують також на соціально-демографічній, адміністративній, фінансово-економічній, інфраструктурній, сервісній, соціокультурній спроможності, кожна з яких містить критерії та відповідні індикатори [8]. Тобто підкреслюють значущість спроможності до надання належного рівня базових публічних послуг та забезпечення (за рахунок власних ресурсів) соціально-економічного розвитку територій.

Законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини було закладено у 2015 р. – прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України стосовно передачі ОМС додаткових бюджетних повноважень і закріплення за ними стабільних джерел доходів для їх реалізації [9, 10]. Було розширено права ОМС у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності, підвищено фіскальну незалежність ОМС стосовно місцевих податків і зборів (надано право самостійно визначати ставки податків та встановлювати пільги з їх сплати), збільшено джерела формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів із державного бюджету, запроваджено новий вид податку – акцизний податок із кінцевих продажів, розширено базу оподаткування податком на нерухомість [11]. Це дало змогу залучити близько 40 % нових ресурсів для розвитку місцевого самоврядування країни [12]. Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади. Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну [13].

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад розпочалась у середині 2015 р., коли було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. у цих громадах було обрано нові ОМС і з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством. У 2017 р. прямі відносини з державною скарбницею мали 366 ОТГ, що об'єднались у 2015-2016 рр.; 2018 р. – 665 ОТГ, утворених у 2015-2017 рр.; 2019 р. – 806 ОТГ (у т.ч. 24 ОТГ на основі міст обласного значення (далі – МОЗ), що утворились у 2015-2018 рр.; 2020 р. – 872 ОТГ, утворених у 2015-2019 рр. (у т.ч. 41 ОТГ на основі МОЗ [14]. Слабке залучення МОЗ у процес об'єднання на добровільному етапі децентралізації пов'язане з відсутністю

до 2018 р. законодавчого механізму приєднання до МОЗ, об'єктивними ризиками недостатнього представництва інтересів малих громад в ОМС об'єднаних громад, істотною соціально-економічною відмінністю між містами та суміжними селами, селищами.

Зважаючи на прийняті у 2020 р. законодавчі акти, у 2021 р. уже відсутня така категорія місцевих бюджетів як бюджети ОТГ (аббревіатури ОТГ та МОЗ існували у бюджетному законодавстві виключно для того, аби виокремити їх від інших громад і наділити окремими ресурсами). Відповідно до Бюджетного кодексу України [15], бюджети базового рівня репрезентують бюджети місцевого самоврядування, які включають у себе бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад. Районні бюджети виключені зі системи горизонтального вирівнювання.

Отримані у 2015 р. нові повноваження та ресурси сприяли підвищенню фінансового забезпечення місцевих бюджетів, активізували діяльність територіальних громад й ОМС ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати видатки, підвищили усвідомлення відповідальності керівництва та мешканців територіальних громад за вирішення ними самими більшості їхніх проблем, що є цілеспрямованим і водночас природним процесом самоорганізації населення, розвитку громадянського суспільства. ОМС, які утворили ОТГ на засадах добровільності, стали демонструвати значну консолідацію громадян.

Про зростання, більше ніж удвічі за роки проведення децентралізації, обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, свідчать дані на рис. 1 [16-19].

Серед найвагоміших результатів фінансової децентралізації є збільшення частки власних доходів у надходженнях місцевих бюджетів – від 40,9 % у 2015 р. до 66 % у 2020 р. і, відповідно, зменшення частки міжбюджетних трансфертів від 59,1 % у 2015 р. до 34 % у 2020 р.



Рис. 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2014 – 2020 рр.

Зростання рівня забезпеченості ОМС власними доходами та зменшення їхньої залежності від державного бюджету є базисом фінансової самодостатності територіальних громад. Якщо у 2015 р. обсяг власних доходів місцевих бюджетів (загального фонду) становив 99,8 млрд грн, то у 2020 р. – 289,99 млрд грн (рис. 2) [20, 21].

Навіть з урахуванням інфляції (при розрахунку реального значення власних доходів за базисний період було прийнято 2016 р. [22]), зростання власних

доходів має загалом позитивну динаміку. Водночас, сповільнення темпів зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів у 2020 р. (номінальне зростання – лише 14,97 млрд грн, або 5,4 % порівняно з попереднім роком) відбулось через запровадження карантинних заходів через пандемію COVID-19.



Рис. 2. Динаміка зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2014 – 2020 рр.

Приріст власних доходів (розраховано у зіставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) було досягнуто переважно завдяки зростанню обсягів податкових надходжень. Такі надходження забезпечують понад 88 % загальної суми власних доходів місцевих бюджетів [23]: частина загальнодержавних податків і зборів (60 % ПДФО), податок на прибуток, рентна плата (за користування надрами, видобування корисних копалин тощо), акцизний податок із роздрібної торгівлі підакцизними товарами, місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування, туристичний); неподаткові надходження (становлять трохи більше 10 % від загальної суми власних доходів місцевих бюджетів: прибутки комунальних підприємств, власні надходження бюджетних установ (зокрема оренда плата), плата за видачу ліцензій та дозволів, держмити, штрафи; інші надходження: кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо).

Для аналізу ефективності функціонування громад та рівня їх забезпеченості ресурсами задля виконання повноважень місцевого самоврядування, експерти здійснюють систематичний моніторинг фінансово-бюджетних показників їхньої діяльності. Результати моніторингу засвідчили позитивну динаміку фінансової децентралізації та реформи місцевого самоврядування. При цьому покращення фінансового забезпечення ОТГ випереджало загальну динаміку місцевих бюджетів базового рівня.

Так, за підсумками 2020 р. групою фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні здійснено аналіз бюджетів 872 ОТГ, в яких проживає 10 385,2 тис. осіб, розподілених за критерієм чисельності населення на 5 груп: група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів (110 ОТГ загальною чисельністю населення 2 368,5 тис. осіб (22,8 % від населення усіх ОТГ)); група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів (134 ОТГ загальною чисельністю населення 1 629,7 тис. осіб (15,7 % від населення усіх ОТГ)); група 3 – ОТГ із чисельністю населення від 5 до 10 тис.

жителів (277 ОТГ загальною чисельністю населення 1 944,7 тис. осіб (18,7 % від населення усіх ОТГ)); група 4 – ОТГ із чисельністю населення менше 5 тис. жителів (308 ОТГ загальною чисельністю населення 1 051,3 тис. осіб (10,2 % від населення усіх ОТГ)); група 5 – ОТГ-МОЗ (43 ОТГ загальною чисельністю населення 3 391,0 тис. осіб (32,6 % від населення усіх ОТГ)) [24]. Результати проведеного аналізу свідчать про стійку тенденцію стосовно диференціації у ресурсному (фінансовому) забезпеченні громад, що впливає на якість та обсяги базових публічних послуг, які отримують мешканці на різних територіях.

Усього за підсумками 2020 р. [25] до бюджетів 872 ОТГ надійшло 54,0 млрд грн (що становить 18,6 % від загального обсягу доходів усіх місцевих бюджетів України). За показником, який характеризує фінансовий потенціал ОТГ, спроможність забезпечувати громаду за рахунок ресурсів, які генеруються на її території – "доходи загального фонду на одного мешканця" (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості населення відповідної ОТГ), – середній в усіх ОТГ дохід становив 5 200,6 грн на одного мешканця (для порівняння: у 2019 р. – 4 737,7 грн [26], 2018 р. – 3 712,2 грн [27], 2017 р. – 2 989,38 грн [28]). Цей показник перевищено у 274 громадах (31,4 % від загальної кількості), найбільшу кількість із яких становлять громади з населенням до 5 тис. жителів (110 ОТГ) та від 5 до 10 тис. жителів (77 ОТГ). Значними були відмінності у доходах на одного мешканця в різних групах ОТГ: найменша різниця між їх максимальним і мінімальним значеннями була в ОТГ-МОЗ (3,9 разів), найбільша – в ОТГ групи 3 і 4 (понад 40 разів). Динаміку доходів загального фонду на одного мешканця у відповідних групах ОТГ наведено на рис. 3 [29-32].

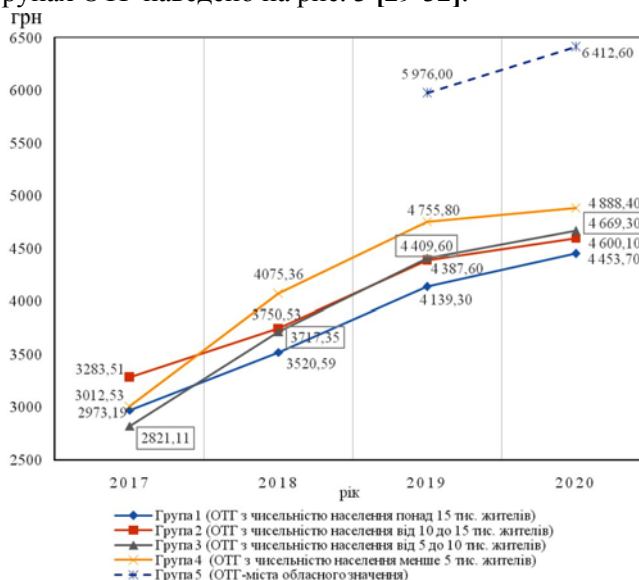


Рис. 3. Динаміка середнього показника доходів загального фонду ОТГ на одного мешканця (без трансфертів), грн

У загальній структурі доходів загального фонду ОТГ у 2020 р. питома вага ПДФО становила 60,5 % (аналогічний показник у 2019 р. становив 58,1 %). Надходження від сплати цього податку становили 32,7 млрд грн. Пла-

ти за землю надійшло 6,8 млрд грн (12,6 % від загальної суми), єдиного податку – 7,8 млрд грн (14,4 %), акцизного податку – 3,6 млрд грн (6,6 %), у тому числі акцизного податку з палива – 2,3 млрд грн (4,2 %), податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки – 1,2 млрд грн (2,1 %) [33, 34].

Водночас, за підсумками 2020 р. із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено видатків на суму 72,6 млрд грн. Показник середнього обсягу видатків на одного мешканця у 872 ОТГ сягнув 6 986,9 грн. Цей показник перевищено у 353 громадах (40,5 % від загальної кількості), найбільшу кількість з яких становлять громади з населенням до 5 тис. осіб (150 ОТГ). Найнижча диференціація видатків на 1 мешканця в ОТГ-МОЗ (2,6 раза), найвища – в ОТГ групи 4 (22,4 раза) [35]. Така диференціація актуалізує необхідність удосконалення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів та коригування державної регіональної й бюджетної політики у бік диверсифікації надходжень до громад із різним фінансовим становищем. Це дасть змогу скоротити різницю між найбільшими та найменшими показниками доходів і витрат на одного мешканця в ОТГ, забезпечити рівні можливості соціально-економічного розвитку громад.

Найменш залежними від дотацій із державного бюджету є громади групи МОЗ, серед яких найвищий рівень дотаційності (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ із дотаціями, але без урахування субвенцій із державного бюджету) становить лише 22 %. У інших ОТГ цей показник становить понад 50 %, що вказує на необхідність підвищення ступеня їх фінансової незалежності [36].

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. За підсумками 2020 р. із бюджетів 872 ОТГ було проведено капітальних видатків на суму 12,9 млрд грн. Середній обсяг видатків стосовно всіх ОТГ із розрахунку на одного мешканця становив 1 244,5 грн. Динаміку капітальних видатків на одного мешканця у відповідних групах ОТГ полано на рис. 4 [37-40].

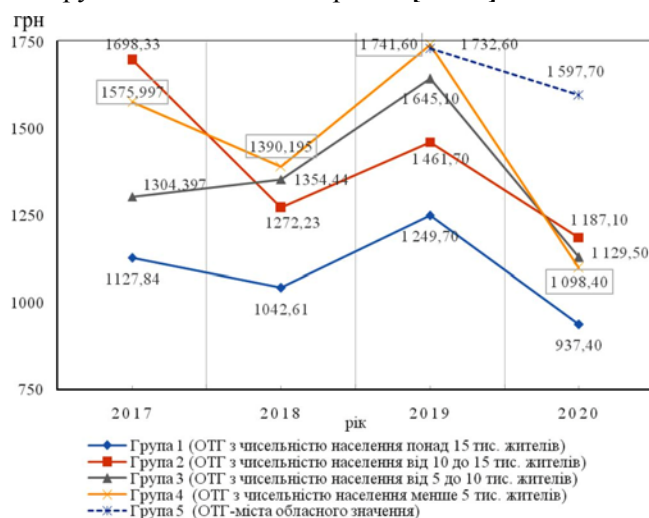


Рис. 4. Динаміка середнього показника капітальних видатків на 1 мешканця у відповідній групі ОТГ, грн

Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків загального і спеціального фондів місцевих бюджетів становила 14,9 %. У 2019 р. цей показник становив 17,6 % (для порівняння: у 2016 і 2017 рр. частка капітальних видатків становила 15 %, у 2015-11,5 %, а у 2013-2014 рр. – лише 6,5 та 6,2 % відповідно [41]).

Загалом, децентралізація вплинула на покращення соціально-економічного становища громад, що виявляється, зокрема в оновленні місцевої інфраструктури, побудові об'єктів соціального призначення тощо. Водночас, узагальнення результатів оприлюднених аудиторських звітів про проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетів ОТГ [42] дало змогу виявити низку проблем в управлінні їх фінансовими ресурсами.

Серед ключових проблем формування доходів місцевих бюджетів є ті, що пов'язані з ефективністю управління земельними ресурсами та комунальним майном, а також встановленням і справлянням податкових платежів. Зокрема, низька ефективність управління земельними ресурсами, що зумовлена відсутністю в громадах належного обліку земель у розрізі власників/користувачів, цільового призначення та видів діяльності, невикористанням чи неналежним використанням (самовільне захоплення для здійснення господарської діяльності, використання без правовстановлювальних документів) наявних земель, що перебувають у комунальній власності, призводить до втрати можливих доходів до бюджетів ОТГ від орендної плати і земельного податку. В більшості громад досі не дотримуються законодавчо встановлених термінів проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок і при укладанні договорів оренди землі застосовується застаріла чи занижена грошова оцінка; не переглядаються умови договорів оренди, відповідно до оновленої грошової оцінки, відсутній контроль за виконанням орендарями умов договорів оренди та сплати орендної плати за користуванням земельними ділянками, наявні випадки непроведення претензійної роботи щодо сплати орендної плати за землю тощо [43]. Все це знижує фінансовий потенціал використання земельних ресурсів як джерела власних доходів ОТГ.

Звичною практикою ОМС є необґрунтоване встановлення ставок податку на земельні ділянки, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на мінімальному рівні або меншому від граничного рівня ставок, встановленого Податковим кодексом України що негативно впливає на фінансову спроможність місцевих бюджетів [44].

Бюджети ОТГ недоотримують доходи внаслідок неефективного управління комунальним майном. Це може бути зумовлене неналежним проведенням інвентаризації та відсутністю повного переліку об'єктів комунальної власності, а також попиту на об'єкти, що не використовуються чи перебувають у такому стані, який унеможливує їх експлуатацію. Існують випадки, коли ставки встановлені, але договори належно не виконуються і орендна плата не сплачується [45, 46]. Це свідчить про неефективність контролю з боку ОМС та/або невжиття заходів щодо стягнення заборгованості.

Бюджети ОТГ втрачають значні ресурси через недоотримання сум ПДФО. Серед причин зменшення надходжень від ПДФО, порівняно з потенційно можливими, є його несплата через неофіційну зайнятість населення. Крім того, підприємства комунальної власності у міських ОТГ змінюють місце

своїєї реєстрації, як правило – перереєструються у селищах і селах, що спричиняє недоотримання сум ПДФО бюджетами міст. Обмеженням через необґрунтованість є й використання фінансового потенціалу інших місцевих податків і зборів. Зокрема, ОМС не встановлюють плату за надані населенню послуги. Так, у деяких ОТГ не справляється плата за централізований збір твердих побутових відходів; не затверджується плата за послуги, що надаються закладами культури тощо [47].

Ключові проблеми стосовно видатків бюджетів ОТГ [48, 49] пов'язані з недоліками управління мережею закладів освіти, культури, охорони здоров'я (нераціональне використання їх потужностей), а також комунальними підприємствами (постійне дотування комунальних підприємств, яке не призводить до покращення їх фінансового стану), неналежним використанням міжбюджетних трансфертів (через фактичне надходження коштів субвенцій в останніх числах грудня кожного звітного року, що не дало змоги їх використати в повному обсязі), непродуктивним витрачанням бюджетних коштів (оплата послуг на виготовлення проєктно-кошторисної документації та проведення експертизи без подальшого використання цієї документації; будівництво об'єктів інфраструктури, цехів, придбання обладнання, які в подальшому не використовуються) тощо.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Формування фінансової самодостатності територіальних громад та зміцнення їх спроможності потребує усунення наведених вище недоліків і перешкод, які стоять перед кожною окремою громадою на шляху до розвитку. Для зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування потрібно втілити низку законодавчих ініціатив щодо закріплення за ОМС відрахувань від загальнодержавних податків, запровадження системи інвентаризації майна та майнових прав, удосконалення методики грошової оцінки земельних ділянок для ефективного справляння податку на нерухоме майно та створення дієвого механізму погашення податкового боргу. Основним джерелом надходжень місцевих бюджетів мають стати власні доходи, зокрема місцеві податки і збори. Важливо також переглянути структуру видатків територіальних громад, перерозподілити бюджет на користь капітальних витрат і витрат розвитку, що сприятиме економії бюджетних коштів у майбутньому, сталому розвитку громад тощо.

Напрямом подальших досліджень стане пошук інноваційних підходів та інструментів для управління стратегічним розвитком територіальних громад в умовах завершення реформи децентралізації в Україні.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.11.2021).
2. Децентралізація: URL : <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya> (дата звернення: 01.11.2021).
3. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України №214 від 08.04.2015 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №34 від 24.01.2020 р.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2021).

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України №457-VIII від 05.02.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 01.11.2021).
5. Методика формування спроможних територіальних громад...
6. Коломієць І.Ф., Пелехатий А.О. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні // Економіка України. 2017. №4 (665). С. 47. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2017_4_ (дата звернення: 01.11.2021).
7. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. С. 128. URL : https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/МО_2019_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 01.11.2021).
8. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / [Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. С. 13.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України № 79-VIII від 28.12.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 01.11.2021).
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи: Закон України № 71-VIII від 28.12.2018 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 01.11.2021).
11. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати – офіційно. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/1674?page=110> (дата звернення: 01.11.2021).
12. Фінансова децентралізація забезпечила нові ресурси для розвитку місцевого самоврядування, – Володимир Гройсман. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/1424?page=112> (дата звернення: 01.11.2021).
13. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати – офіційно...
14. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL : https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info (дата звернення: 01.11.2021)
15. Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920> (дата звернення: 01.11.2021).
16. Бюджет України – 2020. Статистичний збірник. Київ, 2021. С. 9, 172. URL : [https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_\(for_website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf) (дата звернення: 01.11.2021).
17. Бюджет України – 2018. Статистичний збірник. Київ, 2019. С. 11, 180. URL : [https://mof.gov.ua/storage/files/Budget of Ukraine 2018 \(for website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Budget of Ukraine 2018 (for website).pdf) (дата звернення: 01.11.2021).
18. Бюджет України – 2016. Статистичний збірник. Київ, 2017. С. 179. URL : <https://mof.gov.ua/storage/files/a6d88e3b4e411ca655003eba01eff826.pdf> (дата звернення: 01.11.2021).
19. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. URL : <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/> (дата звернення: 01.11.2021).

20. Міністерство фінансів України. Довідки щодо стану виконання місцевих бюджетів за 2015-2020 рр. URL : <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetyv> (дата звернення: 01.11.2021).

21. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати 2018 року та перспективи 2019 року. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10670> (дата звернення: 01.11.2021).

22. Державна служба статистики України. Економічна статистика за 2016-2020 рр. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 01.11.2021).

23. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне...

24. 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13333> (дата звернення: 01.11.2021).

25. Там само.

26. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 01.11.2021).

27. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10649> (дата звернення: 01.11.2021).

28. 9,3 млрд власних доходів за рік: фінансовий аналіз результатів діяльності об'єднаних громад. (2018). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/8004> (дата звернення: 01.11.2021).

29. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_-_Рейтинг_фін._спром_366_ОТГ_за_2017.pdf (дата звернення: 01.11.2021).

30. У великих громад більше можливостей...

31. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ...

32. 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади...

33. Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13249> (дата звернення: 01.11.2021).

34. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 лютого 2021 року). С. 11. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf> (дата звернення: 01.11.2021).

35. 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади...

36. Там само.

37. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад за 2017 рік...

38. У великих громад більше можливостей...

39. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ...

40. 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади...

41. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. URL : <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-pro-vik/> (дата звернення: 01.11.2021).

42. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/145191> (дата звернення: 01.11.2021).

43. Там само.

44. Там само.

45. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення: аналітичний звіт. К., 2019. С.12. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf. (дата звернення: 01.11.2021).

46. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України...

47. Там само.

48. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення... С.15-18.

49. Фінанси об'єднаних громад: експерти проаналізували результати аудиту Держаудитслужби. (2019). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12029> (дата звернення: 01.11.2021).

Статтю подано: 19.10.2021

Статтю схвалено: 24.11.2021

Niema Oleksandra Stepanivna

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional and Local Development Institute of Public Administration of Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0003-1242-7151

e-mail: oleksna@ukr.net

STRENGTHENING THE CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES: OPPORTUNITIES FOR REVENUE BUDGETING AND COST MINIMIZATION

Problem setting. Decentralization has strengthened the material and financial foundation of cities, towns and villages, contributed to the creation at the local level of activation centers of economic activity and created conditions for the disclosure of the internal potential of communities. However, the management of territorial communities has not yet become qualitatively new due to unresolved problems in the management of their financial resources.

Recent research and publications analysis. Domestic scientists and practitioners have made a significant contribution to the disclosure of theoretical and practical issues related to the formation of capable communities, their development, building a system of local budgets and more. Numerous analytical reports and materials have been prepared in the framework of international technical assistance projects to support decentralization in Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The need to generalize the results of the formation and use of financial resources of territorial communities in the process of decentralization to identify problems of management of their financial resources and determine the directions of strengthening financial capacity determined the choice of the topic of the article.

Paper main body. The decentralization reform in Ukraine was initiated in view of the unsatisfactory ability of the overwhelming majority of local self-government bodies to exercise their own and delegated powers at the appropriate level. One of the objectives of the reform was the unification of territorial communities to strengthen the capacity of local self-government bodies to effectively solve issues belonging to their competence, to provide better and more diverse public services. Capacity is measured by many factors and parameters. However, the fundamental component of community life is financial resources. As a result of the decentralization, the

rights of local self-government bodies in decision-making were expanded and they were granted full budgetary independence, their fiscal independence was increased with regard to local taxes and fees, the sources of the formation of the income base of local budgets were increased by transferring individual incomes from the state budget, the base of taxation of real estate tax was expanded, the excise tax on final sales was introduced. Appropriate subventions have been introduced to spend on state-delegated powers in the fields of education and health care. Decentralization has improved the socio-economic situation of communities. At the same time, there are still a number of problems in managing their financial resources.

Among the key problems in the formation of local budget revenues are those related to the effectiveness of land management and communal property, as well as the establishment and collection of tax payments. In particular, when concluding land lease agreements, outdated or understated monetary valuation is applied, the terms of lease agreements are not revised, in accordance with the updated monetary valuation, there is no effective control over the payment of rent for land use, etc. The budgets of territorial communities do not receive revenues due to improper inventory and the lack of a complete list of communal property, as well as the demand for objects that are not used or are in a condition that makes them impossible to operate. The budgets of local communities lose significant resources due to non-receipt of personal income tax (due to informal employment) and other local taxes and fees (no fee for centralized collection of solid waste; no fee is approved for services provided by cultural institutions, etc.).

The key problems regarding budget expenditures are related to the shortcomings in the management of the network of educational, cultural and healthcare institutions (irrational use of their capacities), as well as utilities (constant subsidies to utilities that do not improve their financial situation), improper use intergovernmental transfers (due to the actual receipt of subventions in late December of each reporting year, which did not allow to use them in full), unproductive spending of budget funds (payment for services for the preparation of design estimates and examination without further use of this documentation; infrastructure facilities, purchase of equipment that is no longer used), etc.

Conclusions of the research and prospects for further studies. To strengthen the resource base of local self-government, it is necessary to legislate for local self-government deductions from state taxes, introduce a system of inventory of property and property rights, improve the methodology of monetary valuation of plots to effectively collect real estate tax and create an effective mechanism for tax debt repayment. The main source of local budget revenues should be own revenues, including local taxes and fees. It is also important to review the structure of expenditures of territorial communities, redistribute the budget in favor of capital expenditures and development expenditures, which will help save budget funds in the future, sustainable development of communities and more.

The direction of further research will be the search for innovative approaches and tools for managing the strategic development of territorial communities in the context of the completion of decentralization reform in Ukraine.

Key words: local self-government; financial decentralization; territorial community; association of territorial communities; capacity; budget of territorial community; own budget revenues; capital expenditures.

References

1. Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. [In Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia. URL : <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>. [In Ukrainian].
3. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. №214 (2015). (v redaktsii Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy №34 vid

24.01.2020 r.). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF>. [In Ukrainian].

4. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. №457-VIII (2015). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>. [In Ukrainian].

5. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad...

6. Kolomiets, I. F., Pelekhatyi, A. O. (2017). Teoretyko-praktychni aspekty formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *Ekonomika Ukrainy*, Issue 4(665), p. 47. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2017_4. [In Ukrainian].

7. Kutsenko, T., Sirenko, Ya. (2019). Zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad yak priorytet detsentralizatsii upravlinnia, p. 128. URL : https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [In Ukrainian].

8. Shevchenko, O. V., Romanova, V. V., Zhalilo, Ya. A., et. al. (2020). Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini: nauk. dop.; za nauk. red. d-ra ekon. nauk Ya. A. Zhalila. Kyiv: NISD, p. 13. [In Ukrainian].

9. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy. № 79-VIII (2014). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. [In Ukrainian].

10. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo podatkovoi reformy. № 71-VIII (2018). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. [In Ukrainian].

11. Biudzhetna detsentralizatsiia – 2015 ta yii rezultaty – ofitsiino. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/1674?page=110>. [In Ukrainian].

12. Finansova detsentralizatsiia zabezpechyla novi resursy dlia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia, – Volodymyr Hroisman. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/1424?page=112>. [In Ukrainian].

13. Biudzhetna detsentralizatsiia – 2015 ta yii rezultaty – ofitsiino...

14. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia. URL : https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info. [In Ukrainian].

15. Biudzhetni kodeks Ukrainy. № 2456-VI (2010). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920>. [In Ukrainian].

16. Biudzheth Ukrainy – 2020. Statystychnyi zbirnyk. Kyiv. (2021). pp. 9, 172. URL : [https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_\(for_website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf). [In Ukrainian].

17. Biudzheth Ukrainy – 2018. Statystychnyi zbirnyk. Kyiv. (2019). pp. 11, 180. URL : [https://mof.gov.ua/storage/files/Budget of Ukraine 2018 \(for website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Budget of Ukraine 2018 (for website).pdf). [In Ukrainian].

18. Biudzheth Ukrainy – 2016. Statystychnyi zbirnyk. Kyiv. (2017). p. 179. URL : <https://mof.gov.ua/storage/files/a6d88e3b4e411ca655003eba01eff826.pdf>. [In Ukrainian].

19. Dokhody i vydatky mistsevykh biudzhetiv: korotko pro holovne. URL : <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/>. [In Ukrainian].

20. Ministerstvo finansiv Ukrainy. Dovidky shchodo stanu vykonannia mistsevykh biudzhetiv za 2015-2020 rr. URL : <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv>. [In Ukrainian].

21. Finansova detsentralizatsiia: eksperty rozpovily pro rezultaty 2018 roku ta perspektyvy 2019 roku. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10670>. [In Ukrainian].

22. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Ekonomichna statystyka za 2016-2020 rr. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>. [In Ukrainian].

23. Dokhody i vydatky mistsevykh biudzhativ: korotko pro holovne...

24. Z yakymy finansovymy pokaznykamy zakinchyly 2020 rik obiednani hromady – reitynh. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13333>. [In Ukrainian].

25. Ibid.

26. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhativ 806 OTH. Reitynh za 2019 rik. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192>. [In Ukrainian].

27. U velykykh hromad bilshe mozhlyvostei: eksperty proanalizuvaly biudzhety 665 OTH za 2018 rik. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10649>. [In Ukrainian].

28. 9,3 mlrd vlasnykh dokhodiv za rik: finansovi analiz rezultativ diialnosti obiednanykh hromad. (2018). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/8004>. [In Ukrainian].

29. Otsinka finansovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad za 2017 rik. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Buklet_-_Reitynh_fin_sprom_366_OTH_za_2017.pdf. [In Ukrainian].

30. U velykykh hromad bilshe mozhlyvostei...

31. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhativ 806 OTH...

32. Z yakymy finansovymy pokaznykamy zakinchyly 2020 rik obiednani hromady...

33. Iak vykonuvalysia mistsevi biudzhety u 2020 rotsi – ekspertnyi analiz. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13249>. [In Ukrainian].

34. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia (2021), p. 11. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>. [In Ukrainian].

35. Z yakymy finansovymy pokaznykamy zakinchyly 2020 rik obiednani hromady...

36. Ibid.

37. Otsinka finansovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad za 2017 rik...

38. U velykykh hromad bilshe mozhlyvostei...

39. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhativ 806 OTH...

40. Z yakymy finansovymy pokaznykamy zakinchyly 2020 rik obiednani hromady...

41. Informatsiia Ministerstva finansiv Ukrainy pro vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2019 rik. URL : <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-pro-vik/> [In Ukrainian].

42. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi audytorskoï sluzhby Ukrainy. URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/145191>. [In Ukrainian].

43. Ibid.

44. Ibid.

45. Derzhavnyi finansovi audyt obiednanykh terytorialnykh hromad: kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia: analitychnyi zvit. Kyiv. (2019), p. 12.

URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf. [In Ukrainian].

46. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi audytorskoï sluzhby Ukrainy...

47. Ibid.

48. Derzhavnyi finansovyï audyt obiednanykh terytorialnykh hromad: kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia... pp. 15-18.

49. Finansy obiednanykh hromad: eksperty proanalizuvaly rezultaty audytu Derzhadytsluzhby. (2019). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12029>. [In Ukrainian].

Paper submitted: 04.11.2021

Paper accepted: 24.12.2021

Цитування: Нема О. С. Зміцнення спроможності територіальних громад: можливості щодо формування доходів бюджету та оптимізації видатків // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3/4 (68/69) : у 2 ч. Ч.1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : НЛТУ України, 2021. С. 86–101. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506808>)

Citation: Niema, O. S. (2021). Strengthening the capacity of territorial communities: opportunities for revenue budgeting and cost minimization. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3/4(68/69), pp. 86–101. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506808>)