

УДК 336.1:352.075

Тимошенко О.В.

*кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів  
Полтавського університету економіки і торгівлі*

## ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОТЕНЦІЙНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті визначено пріоритетні напрямки нарощення фінансового потенціалу територіальних громад за рахунок використання інструментів фінансового ринку, удосконалення порядку оподаткування житлової нерухомості, перерозподілу бюджетних ресурсів між державним і місцевими бюджетами.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеві бюджети, територіальні громади, фінансовий потенціал територіальних громад, місцеві податки і збори, місцеві позики, муніципальний банк.

### Тимошенко О.В. ИДЕНТИФИКАЦИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье намечены приоритетные направления увеличения финансового потенциала территориальных общин за счёт использования инструментов финансового рынка, совершенствования порядка налогообложения жилой недвижимости, перераспределения бюджетных ресурсов между государственным и местными бюджетами.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные бюджеты, территориальные общины, финансовый потенциал территориальных общин, местные налоги и сборы, муниципальный банк.

### Tymoshenko O.V. IDENTIFICATION OF POTENTIAL POSSIBILITIES OF FINANCIAL POTENTIAL OF LOCAL COMMUNITIES

The priority directions of increase of financial capacity of local communities due to the use of instruments of financial market, improvement of order of taxation of residential property, redistribution of budgetary resources between public and local budgets are defined in the article.

**Keywords:** local government, local budgets, local communities, financial potential of local communities, local taxes and duties, local loans, municipal bank.

**Постановка проблеми.** В умовах обмеженості фінансових ресурсів проблемним питанням розвитку місцевого самоврядування залишається, насамперед, формування самодостатніх територій, здатних на належному рівні задовольняти потреби населення. Варто сподіватися, що нововведення Бюджетного кодексу України у новій редакції та введення в дію Податкового кодексу України сприятимуть зміцненню фінансової самостійності територіальних громад. Проте для забезпечення умов їх соціально-економічного розвитку важливо, щоб можливості збільшення витрат місцевих бюджетів залежали від збільшення їхніх власних доходів. А це, в свою чергу, потребує від органів місцевого самоврядування визначення пріоритетних напрямів удосконалення процесу формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Широке коло проблемних питань формування і використання фінансових ресурсів системи місцевого самоврядування досліджуються такими вітчизняними науковцями, як В. М. Алексеев, Є. О. Балацький, О. І. Дем'янчук, О. П. Кириленко, І. О. Луїна, А. В. Лучко, Н. Ю. Мельничук, К. В. Павлюк, Л. В. Панасюк, Ю. В. Пасічник, С. В. Слухай та інші.

**Постановка завдання.** Незважаючи на значну кількість публікацій, недостатньо дослідженими залишаються питання об'єктивних та суб'єктивних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад та зростаючої актуальності набуває розв'язання комплексу проблем щодо обґрунтування шляхів його нарощення. Саме тому метою статті є обґрунтування доцільності збільшення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок потенційних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результати дослідження дають підстави стверджувати, що ні попередня система оподаткування, ні зміни, пов'язані із введенням у дію Податкового кодексу

України та оновленням Бюджетного кодексу України, не забезпечили використання місцевих податкових надходжень як потужної фінансової основи розвитку територіальних громад. Адже частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України у 2011-2012 роках склала лише 2,89% і 5,41% відповідно [1].

Суттєвого економічного ефекту не отримують територіальні громади і від запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Надходження податку до місцевого бюджету, наприклад, м. Полтава з врахуванням внесених до Податкового кодексу змін щодо бази оподаткування житлової нерухомості (зміни житлової площі на загальну) станом на кінець 2012 року склала лише 186,1 тис. грн. Доречно відмітити, що відповідні надходження дозволять збільшити доходи бюджету розвитку лише на 0,3%.

Основною причиною низького рівня фіскальної спроможності цього податку, на нашу думку, слугують запроваджені економічно необґрунтовані податкові пільги при оподаткуванні об'єктів житлової нерухомості, зокрема звільнення від оподаткування житлової площі квартир – 120 кв. метрів, житлових будинків – 250 кв. метрів та сумарної житлової площі квартир і житлових будинків у власності одного платника – 370 кв. метрів.

Окремі дослідники пропонують зменшити розмір неоподаткованої площі при сплаті податку на нерухоме майно. З цього приводу слушними є пропозиції російських науковців і практиків стосовно впровадження в Росії нового податку на нерухомість [2, с. 103; 3; 4]. Зокрема, запропоновано повне звільнення або оподаткування за мінімальними відсотковими ставками житла в межах соціальної норми (20 кв. метрів загальної площі житла на кожного власника або 55 кв. метрів на об'єкт нерухомості). Зазначимо, що в Україні, відповідно до чинного законодавства, соціальною нормою площі житла є

21 кв. метр на кожного члена сім'ї, який постійно проживає в житловому приміщенні (будинку), та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю [5], а з 01.01.2014 р. – 45 кв. метрів на одну особу і 10 кв. метрів на кожного наступного члена сім'ї [6].

Судячи з назви цього податку незрозумілим є включення до об'єкта оподаткування лише житлової нерухомості, адже це дає можливість фізичним і юридичним особам перевести зазначені об'єкти в нежитлові з метою ухилення від сплати податку. З метою попередження відповідних дій платників податку на нерухоме майно та враховуючи, що на сьогоднішній день відсутні критерії щодо площі садових та дачних будинків, пропонуємо їх також включити до об'єкта оподаткування.

Тож, враховуючи принцип рівності усіх платників перед законом, пропонуємо скасувати встановлене чинним законодавством звільнення при оподаткуванні житлової площі квартир й житлових будинків, натомість розповсюдити сферу дії даного податку на загальну площу об'єктів житлової нерухомості, садові та дачні будинки та запровадити оподаткування площі зазначених помешкань в межах соціальних норм за єдиною ставкою – 0,1% розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року. При цьому до розміру площі, що перевищує зазначені норми, застосувати прогресивну шкалу для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (табл. 1).

По відношенню до об'єктів житлової нерухомості таких категорій громадян, як інваліди першої і другої групи, пенсіонери та ветерани війни, розрахунок податку, на наш погляд, доцільно встановити за мінімальною ставкою незалежно від площі.

Крім цього, пропонуємо при визначенні податку на нерухоме майно використовувати коригуючі коефіцієнти у вигляді відсотка від ринкової вартості об'єкта нерухомості (табл. 2), що дозволить врахувати фактори, які впливають на її розмір, зокрема: історичну (архітектурну) цінність; статус адміністративно-територіальної одиниці та місце розташування об'єкта нерухомості її межах; територію природоохоронного, оздоровчого та рекреаційного призначення; населені пункти, віднесені Кабінетом Міністрів України до курортних.

Таблиця 1

**Прогресивна шкала для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що пропонується**

Ставка податку, % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за 1 кв. метр площі	Розмір загальної площі об'єктів нерухомості
0,1	в межах соціальних норм визначених законодавством на 1 січня звітного року
оподаткування площі об'єктів нерухомості понад соціальні норми	
0,5	квартири площею до 120 кв. метрів;***житлові, садові, дачні будинки площею до 250 кв. метрів;
1,0	квартири площею до 240 кв. метрів;***житлові, садові, дачні будинки площею до 500 кв. метрів;
2,7	квартири площею понад 240 кв. метрів;***житлові, садові, дачні будинки площею понад 500 кв. метрів

Джерело: розроблено автором

Таблиця 2  
**Коригуючі коефіцієнти для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що пропонується**

Коригуючі коефіцієнти	Ринкова вартість об'єктів житлової нерухомості, садових і дачних будинків, грн.
1,00	до 250000
1,10	від 250000 до 500000
1,15	від 500000 до 1000000
1,20	від 1000000 до 5000000
1,25	понад 5000000

Джерело: розроблено автором

Відповідний підхід до оподаткування нерухомості дасть змогу повноцінно дотримуватися принципу соціальної справедливості, так як власники об'єктів вищої вартості будуть сплачувати більший розмір податку. При цьому слід зазначити, що застосування у розрахунку податку вартості нерухомості, з одного боку, є більш об'єктивним, проте, з іншого боку, відповідний механізм складніший і витратніший у адмініструванні, так як потребує проведення щорічних переоцінок з урахуванням зносу майнових об'єктів, інфляції та ринкових коливань.

Враховуючи вищезазначене, для розрахунку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, запропонована формула:

$$\sum \Pi_{nm} = S_{соц} \times C_{мін} + (S_{заг} - S_{соц}) \times C \times K_c, \quad (1)$$

де  $\sum \Pi_{nm}$  – сума податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

$S_{соц}$  – площа об'єктів нерухомості в межах соціальних норм визначених законодавством на 1 січня звітного року;

$C_{мін}$  – ставка податку щодо площі об'єктів нерухомості в межах соціальних норм визначених законодавством (на 1 січня звітного року) за 1 кв. метр;

$S_{заг}$  – загальна площа об'єктів нерухомості, що перебуває у власності платника податку;

$C$  – ставка податку щодо площі об'єктів нерухомості, що перевищує соціальні норми визначені законодавством (на 1 січня звітного року) за 1 кв. метр;

$K_c$  – коригуючий коефіцієнт.

Розрахунок даного податку відповідно до запропонованого автором порядку оподаткування об'єктів житлової нерухомості, садових і дачних будинків дозволить, наприклад, територіальній громаді м. Полтава збільшити доходи місцевого бюджету на 12314,8 тис. грн., що, зокрема, дозволить додатково поповнити обсяг бюджету розвитку на 21,7%. При цьому доречно відмітити, що отримана сума податку відповідає обсягу субвенцій спеціального фонду місцевого бюджету м. Полтава за 2012 рік.

Важливим тимчасово невикористаним резервом фінансового потенціалу територіальних громад є можливість підприємств комунальної власності. Проте незначний економічний ефект від використання результатів їх діяльності при формуванні доходів місцевих бюджетів потребує нагального реформування підходів до фінансування відповідних суб'єктів господарювання.

Враховуючи, що основним джерелом формування фінансових ресурсів комунальних підприємств України є кошти територіальних громад, доцільно, на нашу думку, посилити взаємозв'язок між фінансуванням об'єктів комунальної власності і використанням результатів їх діяльності з метою формування бюджетних ресурсів місцевого значення. У процесі дослідження було з'ясовано, що комунальні підпри-

емства Полтавської області за 2006-2012 роки до державного бюджету сплатили в середньому у 10,7 рази більше, ніж до місцевих бюджетів [7]. Тому з метою збільшення власних коштів територіальних громад пропонуємо непрямі податки, що стягуються з підприємств комунальної власності, та кошти, які вилучаються до державного бюджету, включати до складу доходів другого кошика загального фонду місцевих бюджетів. Звісно, скористатися коштами, що вилучаються до державного бюджету, матимуть можливість лише бюджети-донори. Стосовно Полтавської області – це три міста обласного значення, територіальні громади яких володіють значною кількістю об'єктів житлово-комунального господарства незадовільного технічного стану, що потребує виділення коштів на його відновлення.

Реалізація відповідних пропозицій дасть можливість, насамперед, забезпечити приріст власних бюджетних надходжень, зокрема обсягу доходів другого кошика у 1,5-1,9 рази; підвищити роль об'єктів комунальної власності у формуванні доходів місцевих бюджетів; розширити за рахунок збільшення обсягу цільового фінансування комунальних підприємств їх можливості щодо надання соціальних послуг; зменшити зустрічні фінансові потоки у ході фінансового вирівнювання за рахунок використання коштів, що вилучаються до державного бюджету, на формування доходів місцевих бюджетів.

Одним із потенційних джерел фінансових ресурсів територіальних громад є кошти, залучені на фінансовому ринку. При цьому важливе значення для активізації діяльності органів місцевого самоврядування у процесі реалізації його можливостей має спроможність домогосподарств щодо здійснення заощаджень.

Статистичні дані свідчать, що для населення України характерним є невисокий рівень заощаджень (рис. 1), який можна пояснити:

- низьким рівнем грошових доходів основної частини домогосподарств;
- насиченням ринку економічними благами при доступності кредитів у національній та іноземній валюті, що дозволяє задовольнити потреби населення споживчого характеру;
- відсутністю соціально-економічної стабільності розвитку держави, що провокує населення витрачати на споживання весь поточний дохід.

Також слід зазначити труднощі методологічного характеру щодо достовірного визначення доходів і витрат населення у зв'язку з неможливістю врахування офіційною статистикою даних щодо тіньового сектору економіки.



Рис. 1. Динаміка частки заощаджень у доходах населення за 2001-2011 роки [8]

Утім, варто звернути увагу на значне перевищення темпів росту заощаджень та їх частки у доходах домогосподарств Полтавської області, порівняно із відповідними показниками по Україні за

2001-2011 роки (рис. 1). Тому активність населення регіону щодо здійснення заощаджень можна вважати позитивним моментом для розвитку інвестиційної діяльності міських рад у процесі освоєння можливостей фінансового ринку та залучення додаткових коштів на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Серед основних чинників, що стримують розвиток вітчизняного ринку місцевих облігаційних позик, доречно відмітити відношення самих приватних інвесторів до даного сектору фінансового ринку. Насамперед це недовіра до фінансових інструментів, які у процесі його становлення мали значну ризикованість, недостатню обізнаність та інформованість щодо особливостей муніципальних запозичень, відсутність необхідних мотиваційних умов щодо використання останніх. Тому населення, як правило, користується більш зрозумілими йому банківськими послугами.

Депозитні ресурси домогосподарств Полтавської області більш, ніж у 7 разів перевищують обсяг власних доходів місцевих бюджетів регіону [7; 8]. Слід відмітити, що у 2010-2012 роках населення регіону активізувало здійснення грошових вкладів у фінансових установах області. Зазначене свідчить, що представницьким органом Полтавської області для залучення такого значного потенційного фінансового ресурсу як заощадження домогосподарств регіону необхідно створити привабливі умови і зацікавити останніх щодо здійснення вкладів у розвиток власних територіальних громад.

Серед міст Полтавської області у 2012 році дозвіл на випуск місцевих облігацій від Міністерства фінансів України отримала міська рада м. Кременчук на суму 25 млн. грн. з доходністю 14%, з терміном обігу – три роки [1]. При цьому протягом цього року процентні ставки для строкових депозитів терміном до 1 року коливалися у межах 16,2-21,7%, від 1 до 2 років – 17-20,8 %, більше 2 років – 15,3-20,3%. А пропозиції окремих банків-лідерів щодо відсоткових ставок на депозитному ринку для фізичних осіб досягали рівня 26% [9]. Оскільки одержання доходів від вкладених коштів для населення є суттєвим мотивом формування заощаджень, розміщення міською радою облігаційних позик із низьким рівнем доходності, на наш погляд, не стимулюватиме населення територіальної громади до придбання відповідних інструментів фінансового ринку.

З огляду на позитивні тенденції інвестиційної активності домогосподарств Полтавської області та на кінцеву мету здійснення муніципальних позик (розвиток місцевої соціальної інфраструктури), міським органам самоврядування, на наш погляд, доречно скористатися можливістю отримання додаткових фінансових ресурсів саме за рахунок коштів населення територіальних громад регіону. При цьому підвищити інвестиційну привабливість облігацій внутрішніх місцевих позик можна лише за рахунок реалізації подвійного ефекту, тобто досягнення рівноваги між задоволенням суспільних потреб громади і суб'єктивних вимог домогосподарств, як інвестора, і користувача благами відповідного міста. На наше переконання, випуск та розміщення відповідних фінансових інструментів дозволить, по-перше, забезпечити трансформацію заощаджень населення територіальних громад в інвестиції для забезпечення благоустрою міст регіону; по-друге, посилити роль територіальних громад та їх представницьких органів як гарантів реалізації місцевих проектів інвестиційного розвитку; по-третє, сприяти міжрегіональному руху капіталу.



Серед інших потенційних можливостей залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів є створення спеціалізованої фінансової установи – комунального (муніципального) банку, що, на нашу думку, сприятиме фінансуванню перспективних проектів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

За результатами проведеного дослідження [10, с. 44-45] нами запропоновані критерії для визнання в Україні фінансової установи комунальною (муніципальною):

1) частка участі представницьких органів територіальної громади у формуванні статутного капіталу банку за рахунок коштів місцевого бюджету і комунальних підприємств – не менше 25% плюс одна акція;

2) у управлінні підпорядкування територіальній громаді, що дає можливість представницьким органам здійснювати контроль над банком;

3) мета діяльності банку – поєднання комерційних і суспільних інтересів для задоволення потреб територіальної громади.

Статутний капітал комунального (муніципального) банку, на наш погляд, може бути сформований за рахунок:

- коштів місцевого бюджету територіальної громади та чистого прибутку комунальних підприємств міста (не менше 25% плюс одна акція);

- заощаджень населення – мешканців міста (25% акцій);

- тимчасово вільних коштів юридичних осіб, зареєстрованих на території міста (25% акцій);

- тимчасово вільних коштів інших юридичних осіб (решта відсотків акцій).

Вищезазначений підхід до структури статутного капіталу банку надасть можливість територіальній громаді міста опосередковано через представницькі органи володіти контрольним пакетом акцій та здійснювати контроль за діяльністю відповідної фінансової установи.

Тобто комунальним (муніципальним) банком пропонуємо вважати фінансову установу, яка на підставі ліцензії здійснює банківську діяльність з метою пріоритетного фінансування проектів соціально-економічного розвитку територіальної громади та є підзвітною і підконтрольною її представницьким органам місцевого самоврядування.

Серед основних видів діяльності комунального (муніципального) банку слід виділити: залучення депозитних вкладів населення області; оперативне використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та комунальних підприємств; кредитування населення, малого і середнього бізнесу (впровадження кредитування на пільгових умовах співвласників банку й підприємств комунального сектору області. Зниження відсоткових ставок має бути компенсоване за рахунок чистого прибутку банківської установи, що залишається після виплати дивідендів її акціонерам); кредитування створення і функціонування об'єктів міської невиробничої інфраструктури, екологічних й оздоровчих підприємств, благоустрою міста та прилеглих до нього територій тощо; професійну діяльність на ринку цінних паперів в частині розміщення і обслуговування місцевих облігаційних записочень.

Враховуючи відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» початковий розмір статутного капіталу банківської установи (не менше 120 млн. грн.) та норматив співвідношення регулятивного капіталу до зобов'язань, що має бути не меншим 10% [11], комунальний (муніципальний) банк в процесі своєї діяльності може залучити фінансових

ресурсів для забезпечення вищезазначених потреб, як мінімум, на суму 1,2 млрд. грн. Доречно зауважити, що відповідна сума в 1,2 рази перевищує розмір видатків бюджетів-донорів територіальних громад Полтавської області, зокрема м. Полтави і м. Кременчук. На наш погляд, функціонування комунального (муніципального) банку сприятиме зближенню економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці з місцевим господарством за рахунок використання їх фінансових ресурсів на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади та дозволить розв'язати низку проблемних питань комунального сектору.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, удосконалення механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, реформування підходів до фінансування суб'єктів господарювання комунальної власності, залучення додаткових коштів через інструменти та інфраструктуру фінансового ринку сприятиме мобілізації органами місцевого самоврядування потенційних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад, що забезпечить їх фінансову самодостатність і соціально-економічний розвиток.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрану.
2. Гамонина А. Н. Перспективы развития налогообложения в Российской Федерации / А. Н. Гамонина, И. Д. Маркова // Молодой ученый. – 2013. – № 1. – С. 102-104.
3. Налог на недвижимость в России: плюсы и минусы [Електронний ресурс] : Бизнес журнал. – Режим доступу : <http://bepime.ru/nalog-na-nedvizhimost-v-rossii-plyusy-i-minusy/> – Назва з екрану.
4. Пыпин А. Кому и как платить новый налог на недвижимость [Електронний ресурс] / А. Пыпин. – Режим доступу : [http://www.gazeta.ru/realty/2012/09/03\\_a\\_4752445.shtml](http://www.gazeta.ru/realty/2012/09/03_a_4752445.shtml). – Назва з екрану.
5. Про внесення змін до Методики надання населенню житлових субсидій [Електронний ресурс] : Наказ Мінсоцполітики України, Мінекономрозвитку України, Мінфін України, Мінрегіон України, Міненерговугілля України від 03 жовт. 2012 р. № 621/1091/1046/502/773 / Верховна Рада України. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1807-12](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1807-12). – Назва з екрану.
6. Про встановлення деяких соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування (соціальної норми житла та нормативів користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії) [Електронний ресурс] : Проект постанови Кабінету Міністрів України від 11 черв. 2013 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/discussion/Projekt-postanovy>. – Назва з екрану.
7. Офіційний веб-сайт Департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finpl.gov.ua>. – Назва з екрану.
8. Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрану.
9. Офіційний веб-сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). – Назва з екрану.
10. Буцька О. Ю. Комунальний банк як інститут сприяння соціально-економічного розвитку територіальних громад / О. Ю. Буцька, О. В. Тимошенко // Інвестиції : практика та досвід. – 2013. – № 19-20. – С. 44-46.
11. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Національного банку України від 28 серп. 2001 р. № 368 / Національний банк України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>. – Назва з екрану.