

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: АНАЛІЗ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES: ANALYSIS OF DECENTRALIZATION REFORM

У статті проведено дослідження практики формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні. Розглянуто джерела формування фінансових ресурсів ОТГ та структуру їх дотаційності в сучасних умовах господарювання. Здійснено аналіз напрямів фінансової підтримки розвитку територіальних громад за рахунок державного бюджету, серед яких найвагомішими є субвенція на будівництво, реконструкції, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на вжиття заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Розглянуто основні причини, що обумовлюють певний спротив реформі децентралізації в країні, та шляхи їх подолання. Приділено увагу ризикам та перспективам існування реверсної дотації, яка знижує зацікавленість податкоспроможних місцевих громад заробляти більше. Визначено ключові напрями подальшої ефективної реалізації децентралізаційних процесів у країні та досягнення соціально-економічного розвитку ОТГ.

Ключові слова: реформа децентралізації, об'єднана територіальна громада, власні доходи, достатність фінансових ресурсів, субвенція, реверсна дотація.

В статье проведено исследование практики формирования финансовых ресурсов

объединенных территориальных общин (ОТО) в Украине. Рассмотрены источники формирования финансовых ресурсов ОТО и структура их дотационности в современных условиях хозяйствования. Осуществлен анализ направлений финансовой поддержки развития территориальных общин за счет государственного бюджета, среди которых наиболее значимыми являются субвенция на строительство, реконструкции, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения; субвенция на формирование инфраструктуры ОТО; субвенция на принятие мер, направленных на развитие системы здравоохранения в сельской местности. Рассмотрены основные причины, которые обуславливают определенное сопротивление реформе децентрализации в стране, и пути их преодоления. Уделено внимание рискам и перспективам существования реверсной дотации, которая снижает заинтересованность налогоплательщиков местных общин зарабатывать больше. Определены ключевые направления дальнейшей эффективной реализации децентрализационных процессов в стране и достижения социально-экономического развития ОТО.

Ключевые слова: реформа децентрализации, объединенная территориальная община, собственные доходы, достаточность финансовых ресурсов, субвенция, реверсная дотация.

УДК 336.14:352

Брежнєва-Єрмоленко О.В.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів та обліку
Дніпровський державний технічний
університет

Галеніна О.В.

здобувач другого (магістерського) рівня
вищої освіти
Дніпровський державний технічний
університет

The article examines the practice of forming financial resources of the United Territorial Communities (UTC) in Ukraine. UTCs' financial resources consist of own revenues and funds transferred from the state budget. UTCs' own revenues in 2018 increased in 62.1% (to UAH 20.9 billion) compared to 2017. The second part of UTC revenues consists of funds that directly and without charge transfer to UTC from the state budget in the form of grants and subsidies. The share of funds transferred from the state budget varies within 65–75% of total UTCs' revenues. These funds address to a development of UTCs' and funding education, medicine, social protection. The sources of formation of financial resources of UTC and the structure of their subsidization in modern economic conditions were considered. The most important subventions that are allocated from the state budget for the development of UTC were and still remain a subvention for the construction, reconstruction, repair and maintenance of public highways of local importance, a subvention for measures on social and economic development of separate territories, a subvention for the formation of UTCs' infrastructure, a subvention for the implementation of measures aimed at the development of the health care system in rural areas and some others. The amount of subventions that were allocated to the development of UTCs' within period 2015–2018 had increased in 4.7 times and in 2018 exceeded UAH 17 billion. The main reasons that cause some resistance to decentralization reform in the country and ways of overcoming it are considered. The analysis of the experience of decentralization of power in Ukraine in 2015–2018 substantiated the tendency of certain resistance to the reform, in particular, the low involvement of the public in discussing of solutions for optimizing social infrastructure in the process of implementing sectoral decentralization. Attention is paid to the risks and prospects of the existence of reverse subsidies, which reduces the interest of taxable local communities to earn more. The key directions of further effective implementation of decentralization processes in the country and achievement of socio-economic development of UTC are determined.

Key words: decentralization reform, united territorial community, own revenues, sufficiency of financial resources, subvention, reverse grant.

Постановка проблеми. Впровадження реформи децентралізації в Україні з 2014 року показало реальні зрушення в системі управління територіями, відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо щодо формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Водночас відсутність чітких перспектив щодо того, що відбудеться після стовідсоткового об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподіл адміністратив-

них важелів і фінансових ресурсів, та відсутність розуміння того, як ОТГ мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їх взаємодія з цими територіальними утвореннями, потребують вирішення низки проблемних питань, нагромаджених практикою децентралізації, що свідчать про її недостатню нормативну та інституційну урегульованість, а також впливають на перспективи створення нових ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні засади формування фінансових ресурсів територіальних громад закладені в пра-

цях А. Аффлекка, Дж. Кендалла, Р. Масгрейва, М. Міллера, Е. Остром, Д. Фуллера та інших вчених. Дослідженню цієї проблематики присвячені праці вітчизняних науковців, таких як І. Вахович, Г. Возняк, Ю. Ганущак, І. Коліушко, Ю. Петрушенко, І. Сторонянська, А. Ткачук. Особливої уваги заслуговують монографія С. Романюка [1] та навчальний посібник, підготовлений колективом авторів за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [2].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз процесу формування фінансових ресурсів ОТГ в Україні в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізаційний процес щодо об'єднання територіальних громад досяг незворотності. Дані табл. 1 свідчать про те, що найбільшу частину земель охоплено об'єднаними територіальними громадами в Житомирській (61,1% усіх земель області), Хмельницькій (57,1%) та Волинській (54,6%) областях, а найменше – в Закарпатській (4,8%) та Київській (14,1%) областях.

Фінансові ресурси ОТГ складаються з власних доходів та коштів, переданих із державного бюджету. Рис. 1 ілюструє, що власні доходи ОТГ у 2018 році зросли на 62,1% (до 20,9 млрд. грн.)

порівняно з 2017 роком. Власні доходи включають відрахування від загальнодержавних податків та зборів (від податку з доходів фізичних осіб, надходження від якого забезпечують майже 57% усіх власних доходів ОТГ, акцизів, рентних платежів тощо), надходження від місцевих податків та зборів (від єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти тощо) [3].

Другу частину доходів ОТГ складають кошти, які безпосередньо та безоплатно передають об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій та субвенцій. Основна відмінність дотацій від субвенцій полягає у відсутності обмежень щодо напрямів їх використання, тоді як субвенції мають чітко визначені напрями використання. Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет конкретної ОТГ податко-спроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують на фінансування поточних потреб місцевої громади. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого колива-

Таблиця 1

Характеристика ОТГ, які функціонують на 1 січня 2019 р.

Область	Кількість ОТГ	Частка населення області, яке проживає в ОТГ, %	Площа області під ОТГ, %	Кількість територіальних громад, що об'єдналися
Вінницька	37	41,4	15,2	110
Волинська	50	34,6	54,6	218
Дніпропетровська	62	17,8	44,9	191
Донецька	10	3,2	15,8	62
Житомирська	53	65,1	61,1	372
Закарпатська	6	5,7	4,8	20
Запорізька	44	25,3	54,4	157
Івано-Франківська	30	23,8	23,4	137
Київська	16	13,5	14,1	105
Кіровоградська	20	14,2	18,9	60
Луганська	9	4,0	17,7	49
Львівська	40	13,6	22,3	165
Миколаївська	29	19,9	35,9	102
Одеська	28	13,2	28,1	126
Полтавська	45	22,6	29,8	167
Рівненська	32	22,0	27,6	109
Сумська	30	26,9	34,6	139
Тернопільська	49	58,6	45,2	282
Харківська	17	10,4	18,3	77
Херсонська	28	22,7	29,1	97
Хмельницька	45	40,6	57,1	346
Черкаська	54	26,6	38,2	200
Чернівецька	33	37,0	44,6	113
Чернігівська	39	43,1	52,0	307

Джерело: [3]

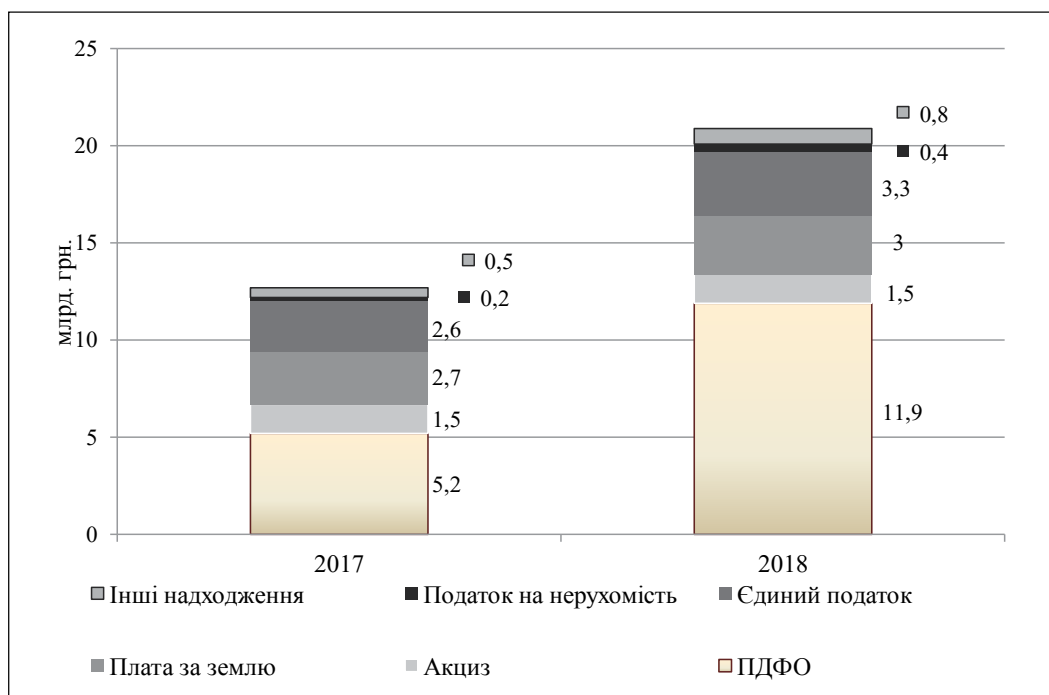


Рис. 1. Власні доходи 665 ОТГ за 2017–2018 рр., млрд. грн.

Джерело: [3]



Рис. 2. Структура ОТГ за дотаційністю у 2018 році, %

Джерело: [3]

ється в межах 65–75% загальних доходів ОТГ. Ці кошти спрямовуються на розвиток ОТГ та фінансування освіти, медицини, соціального захисту.

Структура ОТГ за дотаційністю у 2018 році мала такий вигляд (рис. 2).

Найвагомішими субвенціями, які виділяють з державного бюджету на розвиток ОТГ, були й залишаються субвенція на будівництво, рекон-

струкції, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на вжиття заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на вжиття заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Крім того, з держбюджету передають місцевим бюдже-

там освітню та медичну субвенції, субвенцію на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям, субвенцію на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату природного газу тощо.

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад, тобто субвенцій, які скеровували на розвиток ОТГ, за 2015–2018 рр. зросла в 4,7 рази, перевищивши 17 млрд. грн. у 2018 р. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє нерівність умов розвитку ОТГ, які утворені у 2015–2016 рр., і тих, які утворені пізніше.

Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні за 2015–2018 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. Відкритий спротив трапляється за участю мешканців громад в умовах браку механізмів громадської участі, зокрема низького залучення громадськості до обговорення рішень щодо оптимізації соціальної інфраструктури в процесі впровадження секторальної децентралізації. Вагомим засобом подолання такого типу спротиву реформі на першому етапі впровадження реформи стали адвокаційні кампанії за участю зацікавлених сторін, а саме асоціацій органів місцевого самоврядування, профільних експертних установ, громадських організацій. Спротив реформі на етапі виконання рішень, ухвалених центральною владою, може віддзеркалювати як конкуренцію місцевих еліт за управлінські важелі, так і низьку спроможність мешканців громад впливати на хід реформи за допомогою цивілізованих методів громадської участі. Насамперед ідеться про конкуренцію за інституційні та фінансові повноваження в процесі формування спроможних територіальних громад, що додатково загострюється з огляду на виклик дублювання функцій органів місцевого самоврядування ОТГ, з одного боку, та районних адміністрацій і районних рад, з іншого боку. Так, унаслідок динамічного процесу формування ОТГ постала проблема фактичного дублювання їхніх функцій районною владою, зокрема в тих районах, де ОТГ покривають значні обсяги території району, а їхні органи самоврядування успішно виконують свої завдання. Крім конкуренції місцевих еліт за управлінські важелі, вагомим чинником спротиву децентралізації влади на етапі впровадження відповідних рішень у життя можна назвати недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи. Насамперед ідеться про недостатню координацію зусиль місцевої влади для організації конструктивного діалогу між мешканцями під час обговорення добровільного об'єднання громад або про виклики, що постають у процесі впровадження секторальної децентралізації в умовах обмежених ресурсів для розвитку та забезпечення мешканців

якісними й доступними послугами в ОТГ. Такий конструктивний діалог між мешканцями потрібен з огляду на потреби узгодження інтересів різних громад у складі ОТГ, а також з огляду на виклики, що постають у зв'язку з оптимізацією мережі соціальної інфраструктури [4, с. 37].

На новому етапі реформи децентралізації, відповідно до Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., необхідно оптимізувати механізми впровадження реформи. Новий етап передбачає синхронізацію завершення формування ОТГ з одночасним формуванням нового районного поділу в масштабах держави, а також додаткову координацію обох процесів із продовженням упровадження секторальних реформ. Потрібно завершити формування базового рівня адміністративно-територіального устрою, що має стати підґрунтям для трансформації районного рівня влади. Визначення нової компетенції органів влади та самоврядування на районному й обласному рівнях дасть змогу заповнити інформаційний вакуум щодо цього питання й знизити рівень спротиву змінам завдяки їх зрозумілості та послідовності. Підготовка й ухвалення конституційних змін щодо децентралізації допоможе відкинути сумніви щодо незворотності реформи.

Розглянемо 5 напрямів фінансової підтримки розвитку територіальних ОТГ за рахунок державного бюджету, які заплановано на 2019 р. [5].

1) Субвенція на вжиття заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Основне призначення субвенції полягає в будівництві амбулаторій та фельдшерських пунктів у сільській місцевості, а також забезпеченні лікарів, які там працюють, житлом і транспортом. Позитивним моментом, який сприяє прийняттю виважених рішень органами місцевого самоврядування, є обов'язковість співфінансування проектів будівництва з місцевого бюджету на рівні не менш як 10% їх вартості. У 2019 р., як і у 2018 р., на неї виділено 1 млрд. грн. Загалом на розвиток медицини в сільській місцевості має бути скеровано 5 млрд. грн. (4 з яких мало бути виділено ще у 2017 р.).

2) Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Цю субвенцію скеровують лише до бюджетів ОТГ (обласні, районні, міські бюджети її не отримують). Кожна ОТГ отримає частку субвенції, виходячи зі своєї площі та чисельності сільського населення. Призначення субвенції досить широке: від поліпшення якості надання адміністративних послуг до будівництва та ремонту вулиць, доріг і мостів. Незважаючи на те, що у 2019 р. на розвиток інфраструктури ОТГ у держбюджеті заклали 2,1 млрд. грн. (на 10% більше, ніж 2018 р.), у розрахунку на одну ОТГ надходжень поменшає, оскільки чисельність

ОТГ, які отримуватимуть кошти субвенції у 2019 р., зросте більш як на чверть і становитиме 850 громад. Це спричиняє нерівність розвитку між новоствореними ОТГ 2018 р. й тими ОТГ, які було створено впродовж 2015–2017 рр.

3) Субвенція на вжиття заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Сфера використання коштів цієї субвенції чимала: від придбання обладнання для бібліотек і клубів, вжиття екологічних та природоохоронних заходів до будівництва й ремонту будинків та доріг комунальної власності. Проте це найбільш непрозорий та неадекватний механізм «перекачування» коштів з державного бюджету на місцевий рівень під гаслом розвитку територій. Річ в тім, що заявниками цієї субвенції можуть бути народні депутати або облдержадміністрації чи КМДА, а не органи місцевого самоврядування; до комісії з розподілу коштів не входять представники Мінрегіону (який, власне, відповідає за регіональний розвиток); відсутні чітко визначені критерії розподілу коштів; існує суто формальний обсяг співфінансування (1% обсягу такої субвенції використовується для бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення, 3% – для обласних та районних бюджетів). Однак обсяг субвенції, закладений на 2019 р., практично не змінився порівняно з 2018 р. і становитиме 4,9 млрд. грн.

4) Кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Це механізм державного фінансування проектів, скерованих на розвиток регіонів, через спеціально створений Державний фонд регіонального розвитку. Щороку на фінансування проектів через ДФРР у державний бюджет повинні закладати кошти у сумі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду держбюджету на відповідний рік (проте цю вимогу чомусь недотримано). Кошти під конкретні проекти виділяють на засадах багаторівневого конкурсного відбору проектів. Коло поданих до фінансування проектів різноманітне: від проектів з відновлення історичних пам'яток до будівництва та ремонту шкіл, амбулаторій, доріг, спортивних майданчиків. Кожен проект повинен передбачати співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10% його вартості. У 2019 р. обсяг ДФРР становитиме 5,8 млрд. грн. (проти 6 млрд. грн. 2018 р.), хоча його обсяг мав би становити 9,2 млрд. грн. відповідно до Бюджетного кодексу України, тобто найпрогресивніший з усіх механізмів державної фінансової підтримки розвитку регіонів державою не дофінансовується.

5) Субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Основне призначення полягає в ремонті та будівництві доріг. Фінансування відбувається через Державний дорожній

фонд, який створено у складі спеціального фонду державного бюджету (тобто має вузьке цільове призначення). Обсяг коштів на «дорожню субвенцію» 2019 р. збільшили на 28% порівняно з 2018 роком до 14,7 млрд. грн.

Сумарно обсяг напрямів державної фінансової підтримки розвитку регіонів 2019 року становитиме 28,5 млрд. грн., що еквівалентно лише половині коштів, виділених у Держбюджеті 2019 р. на субсидії житлово-комунального господарства. Якщо врахувати ще й відсутність системного бачення щодо використання коштів державного бюджету, скерованих на розвиток регіонів, то говорити про реальне піднесення та зрівноваження розвитку територіальних громад передчасно.

У проекті Державного бюджету України на 2019 р. заплановано, що обсяг як базової, так і реверсної дотації зросте на 26% порівняно з 2018 р. (рис. 3). Це відбудеться на фоні позитивної тенденції до збільшення кількості податкоспроможних місцевих бюджетів. Зокрема, кількість бюджетів, в яких вилучатимуть кошти у вигляді реверсної дотації, зросте на 5%, а бюджетів, вирівнювання яких не здійснюватимуть, – на 12,6%. При цьому відбудеться зростання показників для обчислення дотації на 2019 рік порівняно з 2018 р., адже середній рівень надходжень на 1 жителя по ПДФО зросте на 36,5%, по податку на прибуток підприємств – на 12,6%. Кількість бюджетів, яким надаватимуть базову дотацію, практично не зміниться, адже вона зросте на 0,6% (6 бюджетів) [6].

У регіональному зрізі системи бюджетного вирівнювання суттєвих змін у 2019 р. не передбачено. Незмінною у 2019 р. залишиться п'ятірка лідерів серед областей, що є надавачами реверсної дотації, яку складають Дніпропетровська, Київська, Запорізька, Полтавська та Львівська області. Місцеві бюджети цих областей сумарно забезпечать понад 61% загального обсягу реверсної дотації в країні.

Майже аналогічним 2018 р. буде топ-5 регіонів-отримувачів базової дотації, якими є Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька, Львівська та Донецька області. Сумарно місцеві бюджети цих регіонів у 2019 р. поглинуть понад 38% загального обсягу базової дотації в країні (у 2018 р. – 37%). Львівська область опинилась одночасно в обох «п'ятірках», оскільки на її території розташовано чимало як «багатих» громад, так і «бідних», які потребують дофінансування.

Найменша кількість фінансово спроможних місцевих бюджетів (тих, що надають реверсну дотацію, та тих, що не підлягають вирівнюванню) у 2019 р. буде в Чернівецькій (4 бюджети), Рівненській (6), Херсонській (7), Тернопільській та Івано-Франківській (по 8) областях. Базову ж дотацію в цих областях отримують понад 83% місцевих бюджетів [7].

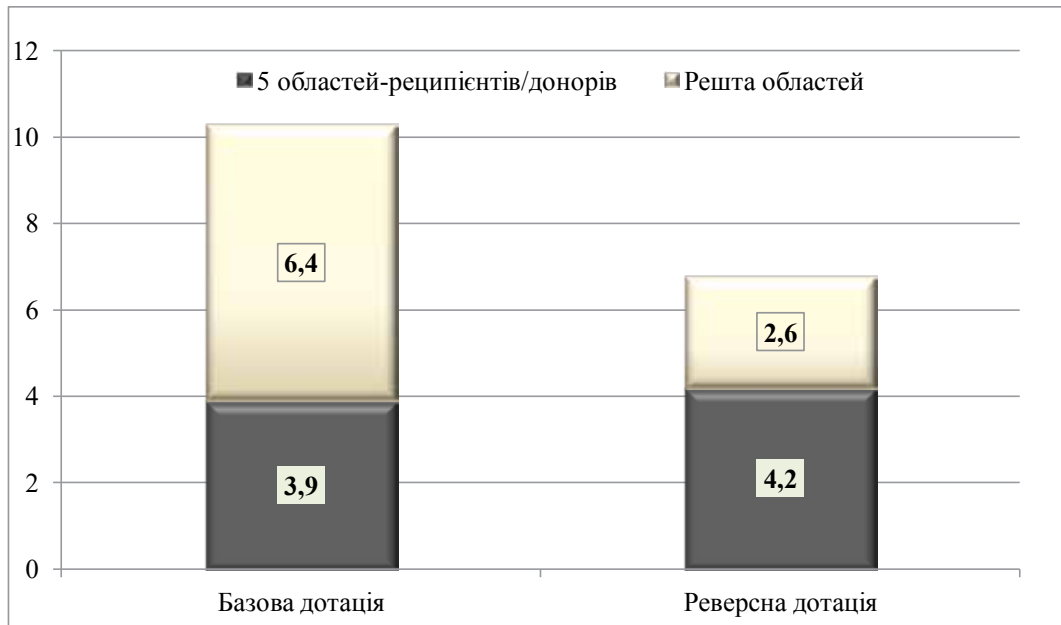


Рис. 3. Плановий обсяг базової та реверсної дотацій на 2019 р., млрд. грн.

Джерело: [5]

Існування реверсної дотації спричиняє гарячі дискусії серед експертів та представників місцевих громад. Опоненти стверджують, що реверсна дотація знижує зацікавленість податкоспроможних місцевих громад заробляти більше, оскільки надлишок все одно буде вилучений. Зокрема, громади, які заробляють відносно мало та мають дотаційні бюджети, також не мають достатньої мотивації для нарощення фінансової спроможності, адже навіть за поганого управління вони одержать ресурси у вигляді базової дотації.

Втім, на цьому етапі реформи децентралізації існування системи горизонтального вирівнювання можна вважати виправданим, оскільки припинення її застосування може спричинити поглиблення розриву в розвитку територій. Обласні центри та окремі міста обласного значення перетворюються на надпотужні мегаполіси, а розвиток більшості новостворених ОТГ буде вкрай ускладненим.

Для успішного досягнення цілей реформи децентралізації необхідно зберегти баланс між завданням завершення об'єднання громад до весни 2020 р., з одного боку, та метою формування громад, спроможних до розвитку та надання якісних і доступних послуг, з іншого боку.

Висновки з проведеного дослідження.

Децентралізація покликана забезпечити достатність фінансових ресурсів місцевих громад та надати їм більшої кількості повноважень як щодо формування дохідної частини ОТГ, так і щодо фінансування видатків. Водночас низка витрат, які раніше фінансувались через Державний бюджет України, почали фінансуватись за рахунок місцевих бюджетів. Отже, держава зробила громади

більш самостійними, надавши їм не тільки більше прав, але й обов'язків. Однак, як свідчать перші результати, незважаючи на позитивний ефект передачі повноважень на місцях для розв'язання проблем регіонального розвитку та підвищення ефективності управління, збільшення витрат органів місцевого самоврядування не підкріплене відповідним зростанням фінансових ресурсів, достатніх для їх покриття, тому для подальшої ефективної реалізації децентралізаційних процесів у країні та досягнення соціально-економічного розвитку регіонів проблеми відповідності видатків ОТГ їх фінансовому забезпеченню та оцінювання рівня фінансової децентралізації потребують поглибленого дослідження.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Романюк С. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
2. Лелеченко А., Васильєва О., Куйбіда В., Ткачук А. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник. Київ, 2017. 110 с.
3. Децентралізація: коротко про головне. Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> (дата звернення: 25.06.2019).
4. Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналітична доповідь. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с.
5. Топ-5 видатків Державного бюджету на розвиток регіонів 2019 року. Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/663-top-5-expenditures-2019> (дата звернення: 25.06.2019).

6. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 25 вересня 2018 р. № 24-9. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main (дата звернення: 25.06.2019).

7. Особливості децентралізації: як держава допомагає «бідним» громадам за рахунок «багатих». Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/626-reverse-subsidy> (дата звернення: 25.06.2019).

REFERENCES:

1. Romaniuk S. (2018) Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: Theory and Practice of Application]. Kyiv, 216 p. (in Ukrainian).

2. Lelechenko A., Vasyliieva O., Kuibida V., Tkachuk A. (2017) Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen [Local government in the context of decentralization of authority]. Kyiv, 110 p. (in Ukrainian).

3. Detsentralizatsiia: korotko pro holovne. Tsina derzhavy. Available at: [http://cost.ua/news/698-](http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne)

detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne (accessed: 25 June 2019).

4. Zhalilo Ya., Shevchenko O., Romanova V. ta in. (2019) Detsentralizatsiia vlady: poriadok denni na serednostrokovu perspektyvu : analitychna dopovid [Decentralization of power: an agenda for the medium-term perspective : an analytical report]. Kyiv : Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen, 115 p. (in Ukrainian).

5. Top-5 vydatkiv Derzhavnoho biudzhetu na rozvytok rehioniv 2019 roku. Tsina derzhavy. Available at: <http://cost.ua/news/663-top-5-expenditures-2019> (accessed: 25 June 2019).

6. Vysnovky shchodo proektu Zakonu Ukrainy "Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik" vid 25.09.2018 № 24-9 Available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main (accessed: 25 June 2019).

7. Osoblyvosti detsentralizatsii: yak derzhava dopomahaie "bidnym" hromadam za rakhunok "bahatykh". Tsina derzhavy. Available at: <http://cost.ua/news/626-reverse-subsidy> (accessed: 25 June 2019).

Brezhnyeva-Yermolenko Olha

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Finances and Accounting
Dniprovsky State Technical University

Halenina Oleksandra

Applicant of the Master's Level of Higher Education
Dniprovsky State Technical University

FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES: ANALYSIS OF DECENTRALIZATION REFORM

The purpose of the article. The implementation of a decentralization reform in Ukraine brought fundamental changes in the system of local self-government, especially in terms of the formation of local budgets and the formation of a new powerful local self-government entity the united territorial communities (UTC). The decentralization process in terms of an integration of territorial communities reached irreversibility, but at the same time requires a detailed study of the process of formation and adequacy of financial resources of united territorial communities in Ukraine.

Methodology. The study uses the methods of analysis and synthesis, theoretical generalizations, a graphical method.

Results. UTC s' financial resources consist of own revenues and funds transferred from the state budget. UTCs' own revenues in 2018 increased in 62.1% (to UAH 20.9 billion) compared to 2017. The second part of UTC revenues consists of funds that directly and without charge transfer to UTC from the state budget in the form of grants and subsidies. Grants are mostly directed to finance the current needs of the local community. The share of funds transferred from the state budget varies within 65–75% of total UTCs' revenues. These funds address to a development of UTCs' and funding education, medicine, social protection.

The most important subventions that are allocated from the state budget for the development of UTC were and still remain a subvention for the construction, reconstruction, repair and maintenance of public highways of local importance, a subvention for measures on social and economic development of separate territories, a subvention for the formation of UTCs' infrastructure, a subvention for the implementation of measures aimed at the development of the health care system in rural areas, and some others.

The amount of subventions that were allocated to the development of UTCs' within period 2015–2018 had increased in 4.7 times and in 2018 exceeded UAH 17 billion. However, paces of the formation of new UTC outpace rates of increasing of the amount of funds allocated from the state budget to support their development. This causes an inequality of conditions for the development of UTC that were formed in different years.

The analysis of the experience of decentralization of power in Ukraine in 2015–2018 substantiated the tendency of certain resistance to the reform, in particular, the low involvement of the public in discussing of solutions for optimizing social infrastructure in the process of implementing sectoral decentralization. Advocacy campaigns have become an important lever of overcoming this type of resistance at the first stage of the reform's implementation with the participation of stakeholders – associations of local self-government bodies, specialized expert institutions and public organizations. Opposition to the reform at the stage of implementation of decisions adopted by the central government reverberate both the competition of local elites for managerial levers and the low ability of community members to influence the course of reform through civilized methods of civil participation.

The new phase of the decentralization reform for 2019–2021 involves synchronizing the completion of forming of the UTC with the simultaneous formation of a new district division across the state, as well as additional coordination of both processes with the continued implementation of sectoral reforms. The following areas of financial support for the development of UTC from the state budget for 2019 are foreseen:

- 1) subvention for the implementation of measures aimed at developing the health care system in rural areas;
- 2) subvention for the formation of infrastructure of the UTC;
- 3) subvention for implementation of measures on social and economic development of separate territories;
- 4) funds of the State Fund for Regional Development;
- 5) subvention for financial support of construction, reconstruction, repair and maintenance of public roads of local importance, streets and roads of communal property in settlements.

The total amount of state financial support for the development of regions in 2019 will amount to UAH 28.5 billion, which is equivalent to only half of the funds planned for subsidies to housing and communal services in the state budget. The lack of a systematic vision for using the state budget funds aimed at the development of regions indicates that it is premature to prove the real increase and balance of development of territorial communities.

However, at this stage of the decentralization reform an existence of the system of horizontal alignment can be considered justified, as the termination of its application may lead to a deepening of the lapse in the development of territories. It is necessary to maintain a balance between the tasks of completing the association of the communities by spring 2020 to successfully achieve the goals of decentralization reform, on the one hand, and the goal of forming communities capable of developing and providing quality and affordable services.

Practical implications. The provisions and conclusions summarized in the article are important and contain practical recommendations that can be used by various levels of government in implementing budget policy on ways to optimize and strengthen the revenues of UTC in conditions of financial decentralization in order to increase the effectiveness of their financial support mechanism.

Value/originality. According to the results of the study, decentralization is intended to ensure the sufficiency of financial resources for the implementation of the powers entrusted to them by local self-government bodies. Despite the positive effect of transferring powers to the territories to solve the problems of regional development and increase the efficiency of management, the problem of non-compliance of UTCs' expenditures with their financial support remains, therefore, the assessment of the level of financial decentralization requires in-depth study.