

## ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF FINANCIAL MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

УДК 352.07

<https://doi.org/10.32843/infrastruct35-15>

**Шаповал Г.М.**

к.е.н., доцент кафедри фінансово-економічної безпеки, обліку і аудиту Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

**Чех Н.О.**

к.е.н., старший викладач кафедри фінансово-економічної безпеки, обліку і аудиту Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

Незважаючи на те що сьогодні в Україні прийнято велику кількість законодавчих актів, що повинні сприяти реалізації реформи децентралізації, невирішеними залишаються питання організації діяльності територіальних громад, особливо у сфері фінансового управління. Метою роботи є виокремлення та характеристика основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність об'єднаних територіальних громад, та визначення передумов їх розвитку. У роботі досліджено особливості організації діяльності об'єднаних територіальних громад та їх фінансового забезпечення. Виявлено низку недоліків та суперечностей у законодавчих актах, що стосуються повноважень територіальних громад та їх фінансового забезпечення. Отже, постає необхідність формування належних правових умов для розвитку ефективних територіальних громад, які зможуть більш дієво та оперативно, ніж державні органи, вирішувати питання, пов'язані з підвищенням рівня та якості життя мешканців їхніх територій.

**Ключові слова:** об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, правове забезпечення, фінансове управління, бюджет.

Несмотря на то что сегодня в Украине принято большое количество законода-

тельных актов, которые должны способствовать реализации реформы децентрализации, нерешенными остаются вопросы организации деятельности территориальных общин, особенно в сфере финансового управления. Целью работы является выделение и характеристика основных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность объединенных территориальных общин, и определение предпосылок их развития. В работе исследованы особенности организации деятельности объединенных территориальных общин и их финансового обеспечения. Выявлен ряд недостатков и противоречий в законодательных актах, касающихся полномочий территориальных общин и их финансового обеспечения. Следовательно, возникает необходимость формирования надлежащих правовых условий для развития эффективных территориальных общин, которые смогут более действенно и оперативно, чем государственные органы, решать вопросы, связанные с повышением уровня и качества жизни жителей их территорий.

**Ключевые слова:** объединенная территориальная община, местное самоуправление, правовое обеспечение, финансовое управление, бюджет.

*The globalization of the economy and the growth of internationalization of life have changed the main roles of key players in the market, redistributing the responsibility of the state, regions and communities for economic development on the ground. Reforming the territorial organization of power on the principles of decentralization is the main component of the new regional policy of Ukraine. Despite the fact that today a large number of legislative acts have been adopted in Ukraine that should promote the implementation of the decentralization reform, the issues of organization of the activity of territorial communities, especially in the field of financial management, remain outstanding. Current legislation, which addresses the issue of decentralization and local self-government, requires improvement and resolution of a number of contradictions. The purpose of the work is to isolate and characterize the main legal acts regulating the activity of the united territorial communities and determine the preconditions for the development of capable territorial communities. In the course of the study, methods of system-structural and abstract-logical analysis and synthesis and scientific substantiation were used. The current legislation on local self-government is analyzed. The peculiarities of the organization of the activity of the united territorial communities and their financial support are investigated. A number of shortcomings and contradictions in the legislative acts concerning the powers of territorial communities and their financial support are revealed. It is because of these regulatory imperfections that not all united territorial communities have sufficient financial, infrastructure and human resources to address local issues of community interest. Thus, the need arises to create the proper legal conditions for the development of effective territorial communities that can, on their own and at their own discretion, realize the inquiries and interests of their inhabitants, more efficiently and promptly than state bodies, to solve issues related to raising the level and quality of life of inhabitants their territories, thus ensuring the municipal rights of territorial communities. This, in turn, requires the development of an organizational and legal mechanism for financial management of the development of territorial communities.*

**Key words:** united territorial community, local self-government, legal support, financial management, budget.

**Постановка проблеми.** Децентралізація є стратегічною метою для України. Це не тільки відповідає євроатлантичній інтеграції України, а й є вимогою. Для України підготовка до вступу до Європейського Союзу також означає підвищення якості прийняття політичних рішень шляхом залучення місцевих органів влади та підвищення громадської участі. Децентралізація повинна наблизити уряд до людей, зробивши його більш доступним і обізнаним щодо місцевих умов, а отже, дасть можливість краще реагувати на потреби людей. Це повинно призвести до підвищення якості надання державних послуг та до більш ефективного використання державних ресурсів.

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України вимагає реформування фінансового управління розвитку територіальних громад, яке повинно відповідати європейським стандартам, що дасть змогу задіяти нові механізми реалізації регіональної фінансової політики. Така ситуація вимагає вироблення нових підходів до вдосконалення організаційно-правового механізму фінансового управління розвитку територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню питань, пов'язаних із проблемами місцевого самоврядування та створенням умов для розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні, присвячено дослідження багатьох учених,

серед них: А. Кавунець, О. Ольшанський, В. Кравченко, З. Варналій, С. Біла, М. Долішній, М. Кушнір та ін. У працях цих науковців досліджувалися питання нормативно-правового забезпечення та проблем розвитку територіальних громад. Однак питання організаційно-правового забезпечення фінансового управління розвитком територіальних громад в умовах динамічних змін законодавства залишаються недостатньо висвітленими.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є виокремлення та характеристика основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність об'єднаних територіальних громад, та визначення передумов розвитку спроможних територіальних громад. Методологічною основою проведення дослідження є чинне законодавство у сфері місцевого самоврядування та децентралізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Без місцевого самоврядування демократії немає. Місцеве самоврядування є обов'язковою умовою демократичної та інтегрованої Європи. Європейська хартія місцевого самоврядування стала ключовим орієнтиром хвилі децентралізації, яка настала наприкінці 1970-х років і продовжилася у 1980-х роках. Україна без застережень ратифікувала Хартію 15 липня 1997 р., і, згідно з Конституцією України (ст. 9), «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [1]. Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування є *Jus cogens* в Україні.

Місцеве самоврядування в Україні – це одна з фундаментальних цінностей конституційного ладу. Основні принципи місцевого самоврядування закріплені в Конституції України (розділ XI, статті 140–146).

Окрім Конституції України, правовою основою місцевого самоврядування є закони України «Про місцеве самоврядування» (1997 р.), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.), «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.); Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), а також Бюджетний і Податковий кодекси України та низка інших законів і нормативно-правових документів.

Закон України «Про місцеве самоврядування», ухвалений у 1997 р., увів у дію положення Конституції та створив основу для початку процесу децентралізації. Згідно із цим Законом, «органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність» [2].

У загальному вигляді питання, що віднесені до відання органів місцевого самоврядування, визначені у Конституції України. Її ст. 143 (ч. 1) передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль над їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [1].

Подальший розподіл повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який на підставі Основного Закону розділяє ці права й обов'язки між суб'єктами їх здійснення, що належать до базового рівня: радами (ст. 25), їх виконавчими органами (статті 26–41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42); та регіонального рівня: повноваження районних і обласних рад (ст. 43). Окрему групу становлять делеговані повноваження місцевим державним адміністраціям відповідними районними та обласними радами (ст. 44).

Щодо повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то існує два види повноважень: загальні та виключні права й обов'язки. Загальна компетенція визначена ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування», відповідно до якої «сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання» [2]. Поряд із загальною компетенцією ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях – основній організаційно-правовій формі діяльності рад.

1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для гарантування виконання органами місцевого самоврядування повноважень, як власних, так і делегованих.

У Концепції зазначено, що через значну подрібненість територіальних громад в Україні органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території [3].

Окрім того, Кабінетом Міністрів України був розроблений проект концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади, які перш за все повинні були вирішити проблемні питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад та реорганізації місцевих державних адміністрацій, а також чіткіше визначити адміністративно-територіальну одиницю – громаду.

Хоча подані зміни до Конституції не були затверджені Верховною Радою України, з 2014 р. уряд здійснює реформу в межах чинної Конституції.

Значною подією у реформуванні місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, «що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад» [4]. Прийняття Закону дало початок формуванню спроможного базового рівня місцевого самоврядування. Протягом 2015–2018 рр. в Україні було створено 878 об'єднаних територіальних громад, в яких проживають 9 млн людей. До їх складу увійшли більше ніж 4 тис колишніх місцевих рад, що свідчить про високі темпи міжмуніципальної консолідації.

Для вирішення спільних проблем громад, таких як утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо, було прийнято Закон «Про співробітництво територіальних громад». Наприкінці 2018 р. механізмом співробітництва скористалися 975 громад, як результат, реалізувалося 325 договорів про співробітництво.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» дав можливість збільшити обсяги державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за період із 2014 по 2018 р. із 0,5 млрд до 19,37 млрд грн, тобто у 39 разів, що дало змогу реалізувати понад 10 тис проектів [5].

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства» надав нові містобудівні повноваження майже 90 містам та ОТГ.

Незважаючи на непогані результати, реформа децентралізації все-таки стикається з певними проблемами, які в кращому разі сповільнюють її темпи, а в гіршому – стають серйозною перешкодою реалізації нововведень.

Формування нового адміністративно-територіального устрою здійснюється через створення Перспективного плану формування спроможних ОТГ (обов'язковий для виконання органами виконавчої влади на рівні обласних державних адміністрацій, затверджується обласними радами) і добровільне об'єднання ТГ (бюджетні та інфраструктурні переваги отримують тільки новостворені одиниці, керівництво яких проявило активність під час реалізації ДОТГ).

Процес ДОТГ може йти паралельно і незалежно від створення Перспективних планів формування спроможних ТГ. Однак тільки ті об'єднання, які повністю вписуються у встановлену Перспективним планом матрицю, отримують додаткові повноваження і ресурси, які на разі є в містах обласного рівня та районах. Оскільки процес консолідації адміністративно-територіальних одиниць базового рівня суттєво впливає на трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня, це потребує переформатування системи органів влади на районному рівні.

Це спричиняє дублювання повноважень районної ради і районної державної адміністрації з органами місцевого самоврядування ОТГ, надмірні витрати на утримання апарату районної державної адміністрації, зниження якості надаваних освітніх та медичних послуг, що пов'язано зі зменшенням фінансування районного бюджету в частині відповідних субвенцій.

Ще однією проблемою є застаріла модель територіальної організації влади в областях. Показники чисельності працівників і видатки на утримання територіальних управлінь свідчать, що реформування адміністративно-територіального устрою запізнюється.

Оскільки, відповідно до Конституції України [1], «утворення, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів є повноваженнями Верховної Ради», то саме народними депутатами був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Даним Законом передбачається можливість утворення ОТГ, розташованих на територіях суміжних районів, а також добровільного об'єднання з територіальними громадами міст обласного значення.

Оскільки у самому конституційному визначенні поняття місцевого самоврядування не містить положень про спроможність його суб'єктів вирішувати питання місцевого значення, то на практиці відсутні відповідні повноваження та ресурси. Крім того, територіальна громада як основний суб'єкт місцевого самоврядування не визнана юридичною особою і не має юридичної відповідальності. Отже, вирішення у правовому полі потребують термінологічні суперечності базових категорій,

таких як «місцеве самоврядування», «реальна здатність територіальної громади», «питання місцевого значення», «жителі» та ін.

Серед інших суперечностей конституційного та правового забезпечення слід відзначити відсутність конституційного гарантування економічної основи діяльності територіальних громад, достатньої для реалізації повноважень. Також існує суперечність між нормами українського та міжнародного законодавства (Європейська хартія місцевого самоврядування [8], Конституція України [1], Закон України «Про місцеве самоврядування» [2]) щодо матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування на регіональному рівні. Відповідно до Конституції України (п. 4 ст. 119), підготовка і виконання обласних та районних бюджетів покладається на місцеві адміністрації, а це суперечить принципам місцевого самоврядування.

У подальшому норми Конституції України щодо регулювання питань діяльності місцевого самоврядування повинні бути сформовані так, щоб стимулювати його розвиток, визначаючи лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки. Детальна регламентація має міститися у відповідних законах. Формування належного правового забезпечення неможливо без політичної волі вищих державних посадових осіб. Також важливо підвищити відповідальність усіх суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування – від кожного члена територіальної громади до президента України.

Ще одним напрямом вирішення проблем системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин є використання в ході реформування місцевих бюджетів України найкращих світових практик у галузі бюджетного процесу.

Передусім міжнародний досвід доцільно застосувати до середньострокового планування видатків, що запроваджений у більш ніж у двох третинах країн світу. Характерними особливостями системи середньострокових видатків є таке:

- система охоплює планування на період тривалістю не менше ніж 3–5 років. При цьому наявний і річний бюджети переглядаються щороку;
- складання місцевих бюджетів на середньострокову перспективу регулюються державою, зокрема відповідними методичними рекомендаціями;
- наявність системи обліку та стандартизованого моніторингу, що являють собою базу подальшого планування;
- система сприяє підвищенню рівня стабільності та передбачуваності економічної ситуації в регіоні та державі.

Україна вже зробила перші кроки на шляху до успішного впровадження реформ децентралізації влади шляхом прийняття законів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам за три роки місцеві

бюджети зросли на 78 млрд грн: із 68,6 млрд у 2014 р. до 146,6 млрд грн у 2016 р. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України продовжує зростати і на кінець 2017 р. наближалася до 50% (у 2015 р. – 45,6%) [9].

Проблемою міжбюджетних відносин в Україні є постійна дотація певних місцевих бюджетів за рахунок інших. В умовах реформи доцільно орієнтуватися на обов'язкове включення альтернативних джерел фінансування у структуру доходів дотаційних бюджетів (н-д, щоб частка грантів, місцевих запозичень, іноземних інвестицій тощо становила 10–20% місцевого бюджету). Поширена на всі місцеві бюджети України разом зі створенням умов для забезпечення прозорості та доступності фінансової інформації дасть змогу поліпшити якість фінансового управління розвитком територіальних громад, діяльності органів місцевого самоврядування на рівні регіону та держави у цілому.

Обов'язковою є участь громадськості у процесі реформування місцевих бюджетів. Важливими чинниками ефективної реалізації процесу трансформації є підтримання проявів громадської активності на місцевому рівні та готовності громадян до самоорганізації. Активна участь громадян у відстоюванні власних інтересів сприятиме підвищенню відповідальності органів місцевого самоврядування та посиленню демократичних традицій у соціумі.

Для ліберальних демократій характерне намагання передати право прийняття рішень регіонам та надання ширших прав громадян. У цілому аналіз недоліків місцевого фінансового управління та міжбюджетних відносин в Україні свідчить про те, що однією з проблем є недостатній рівень професіоналізму й підготовленості фінансових фахівців та громади в питаннях управління фінансами. Дієвими інструментами вирішення цього питання може бути прийняття Національної стратегії розвитку людських ресурсів та визначення розвитку людських ресурсів як основного стратегічного напрямку розвитку території. Доцільним також буде проведення різнопланового навчання в межах провідних навчальних закладів України (тренінги, підвищення кваліфікації, круглі столи, конференції тощо).

Сьогодні в Україні існують досить обмежені можливості територіальних громад самостійно визначати свої адміністративні структури (принцип закріплений у ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування), вони досить вичерпно визначені централізовано в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Говорити про реалізацію принципу фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні занадто рано (принцип, закріплений у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [8]). Зокрема, вимоги ч. 2 ст. 9 Хартії про необхідність забезпечення відповідності фінансових ресурсів

місцевих органів влади функціям місцевого самоврядування (за розрахунками експертів місцевого самоврядування, вони фінансуються на 20–30%) та необхідність формування частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових надходжень на місцях (частка останніх у доходах деяких місцевих бюджетів настільки мізерні, що вони не можуть істотно вплинути на їх стабільність) не дотримуються.

Таким чином, сучасне місцеве самоврядування в Україні характеризується високим ступенем залежності від центральної влади, як нормативної, так і фінансової, і з позиції мети децентралізації влади дане явище є проблемою, що потребує вирішення.

Доцільним було б прийняття закону, який дав би змогу ОТГ впливати на всі землі на їхній території, у тому числі за межами населених пунктів. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України був розроблений проєкт закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» із метою передачі сільським, селищним, міським радам ОТГ повноважень із розпорядження землями державної власності в межах території відповідних територіальних громад.

Проведення реформи місцевого самоврядування потребує оновлення нормативно-правової бази. Чинне законодавство у сфері місцевого самоврядування потребує перегляду та вдосконалення. Особлива увага повинна бути приділена посиленню самостійності місцевого самоврядування, забезпеченню організаційної, фінансової, матеріальної, правової, адміністративної спроможності та розбудові європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбуваються зміни в повноваженнях різних органів державного управління й органів місцевого самоврядування. На цьому етапі децентралізації потрібно розширювати повноваження громад у земельних питаннях.

#### **Висновки з проведеного дослідження.**

В умовах трансформаційних перетворень економіки посилюється вплив фінансового забезпечення місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток і добробут територіальних громад. Роль фінансового забезпечення місцевого самоврядування як динамічного процесу фінансування соціально-економічних цілей суспільного розвитку втілюється за умови залучення інноваційних технологій та ефективного використання ресурсного і фінансового потенціалу територій.

Фінансова несамостійність місцевого самоврядування є однією з основних перешкод на шляху

місцевого розвитку. Обов'язок надавати основні соціальні та адміністративні послуги безпосередньо доручається або делегується місцевим органам влади. Сьогодні всі ці функції можуть виконувати лише ті громади міст державного та обласного значення, які, згідно з Бюджетним кодексом, мають прямі відносини з державним бюджетом і мають реальні права на бюджетну автономію. Решта самоврядних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (села, селища, малі міста) та власні фінансові ресурси, а також ті, що передані їм центральною владою через регіон і район, є недостатніми для забезпечення публічних послуг належних якості та обсягу.

Відсутність бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування означає, що вони дуже залежать від центральної влади у виконанні своїх поточних функцій та забезпеченні перспективного розвитку. З іншого боку, місцеві державні адміністрації де-факто не забезпечують здійснення централізованого адміністративного контролю над способами реалізації Конституції України, законів та національних програм на місцях, таких як дотримання прав людини, збереження територіальної цілісності, національної безпеки держави.

Необхідним є формування відповідних правових умов для діяльності ефективних територіальних громад, спроможних власноруч реалізувати комплекс завдань із вирішення проблем підвищення рівня та якості життя населення цих територіальних громад. Передусім необхідно забезпечити припинення дублювання повноважень різних рівнів публічної влади на місцевому рівні, об'єднання дрібних та неспроможних територіальних громад, гарантування належного фінансового управління їхньою діяльністю та оптимізацію кількісного показника делегованих повноважень.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 10.08.2019).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (дата звернення: 10.08.2019).
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 10.08.2019).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.08.2019).
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самовря-

дування. URL: [https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main\\_info](https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info) (дата звернення: 11.08.2019).

6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 14.08.2019).

7. Двовладдя і «розмив» районного рівня в контексті реформи децентралізації. URL: <http://ufuti.pro/static/228-dvovladdia-i-rozmyv-raionnoho-rivnia-v-konteksti-reformy-detsentralizatsii.html> (дата звернення: 10.08.2019).

8. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос). Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997) ; дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.08.2019).

9. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>. (дата звернення: 18.08.2019).

10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

11. Західна О.Р., Лис А.М., Шульц Е.П. Ринок місцевих запозичень: сучасний стан та перспективи розвитку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 5(115). С. 43–46.

12. Дробуш І.В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2018. № 2(18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf> (дата звернення: 21.08.2019).

#### REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy [The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254k/96v> (accessed 10 August 2019).

2. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (accessed 10 August 2019).

3. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [On Approval of the Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of

Ukraine]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> (accessed 10 August 2019).

4. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy [On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (accessed 11 August 2019).

5. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya [Monitoring the process of power decentralization and reform of local self-government]. Available at: [https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main\\_info](https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info) (accessed 11 August 2019).

6. Pro zatverdzenia Metodyky formuvannya spro-moznyh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Methodology of formation of capable territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] of April 8, 2015 № 214. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> (accessed 14 August 2019).

7. Dvovladdia i "rozmyv" raionnoho rivnia v konteksti reformy detsentralizatsii [Dual power and "erosion" of regional level in the context of decentralization reform]. Available at: <http://ufuti.pro/static/228-dvovladdia-i-rozmyv-raionnoho-rivnia-v-konteksti-reformy-decentralizatsii.html> (accessed 10 August 2019).

8. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (accessed 10 August 2019).

9. Derzhavna polityka, zakonodavchi napratsyuvannya, promizhni rezul'taty pershoho etapu detsentralizatsiyi vlady v Ukraini (2017) [State policy, legislative developments, interim results of the first stage of decentralization of power in Ukraine Available at: <http://decentralization.gov.ua/about> (accessed 18 August 2019).

10. Kovbasiuk Yu. V. (2014) Mistseve samovriaduvannya v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii : nauk. dop. [Local government in Ukraine: the current state and main directions of modernization: scientific report]. Kyiv : NAPA. 128 p.

11. Zakhidna O. R., Lys A. M., Shults E. P. (2015) Rynok miscevyh zapozychen: suchasnyj stan ta perspektyvy rozvytku. [Market of local loan: current situation and prospects of development]. *Socialno-economichni problem suchasnogo period Ukrainy*, vol. 5(115), pp. 43–46.

12. Drobush I. V. (2018) Mistseve samovriaduvannya v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy. [Local government in the conditions of decentralization of power in Ukraine: the current state and prospects]. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia»*. Seriya «Pravo», vol. 2(18). Available at: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf> (accessed 21 August 2019).

**Shapoval Galyna**

Candidate of Economic Sciences,  
Senior Lecturer at Department of Financial and Economic Security,  
Accounting and Audit  
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**Chekh Nataliia**

Candidate of Economic Sciences,  
Senior Instructor at Department of Financial and Economic Security,  
Accounting and Audit  
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

## FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF FINANCIAL MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

**The purpose of the article.** The purpose of the work is to isolate and characterize the main legal acts regulating the activity of the united territorial communities and determine the preconditions for the development of capable territorial communities.

Reforming the territorial organization of power on the principles of decentralization is the main component of the new regional policy of Ukraine. Despite the fact that today a large number of legislative acts have been adopted in Ukraine that should promote the implementation of the decentralization reform, the issues of organization of the activity of territorial communities, especially in the field of financial management, remain outstanding. Current legislation, which addresses the issue of decentralization and local self-government, requires improvement and resolution of a number of contradictions.

**Methodology.** In the course of the study, methods of system-structural and abstract-logical analysis and synthesis and scientific substantiation were used. The survey is based on the Ukrainian and international legislation in the area of decentralization reform.

**Results.** It is because of the discovered regulatory imperfections that not all united territorial communities have sufficient financial, infrastructure and human resources to address local issues of community interest. Thus, the need arises to create the proper legal conditions for the development of effective territorial communities that can, on their own and at their own discretion, realize the inquiries and interests of their inhabitants, more efficiently and promptly than state bodies, to solve issues related to raising the level and quality of life of inhabitants their territories, thus ensuring the municipal rights of territorial communities. This, in turn, requires the development of an organizational and legal mechanism for financial management of the development of territorial communities.

It is necessary to formulate appropriate legal conditions for the activities of effective territorial communities, capable of realizing on their own a complex of tasks for solving problems of increasing the level and quality of life of the population of these territorial communities. First of all, it is necessary to ensure that the duplication of powers of the various levels of public authority at the local level is stopped, that small and disadvantaged territorial communities are united, that their activities are properly financially managed and that the delegated authority is optimized.

**Practical implications.** As the particular attention was paid to analysis of imperfections of Ukrainian legislation and overall process of decentralization reform, the results of the research can be used to improve regulations and requirements on the matter of financial management of territorial communities that would guarantee their efficient and appropriate performance.

**Value/originality.** The current legislation on local self-government is analyzed. The peculiarities of the organization of the activity of the united territorial communities and their financial support are investigated. A number of shortcomings and contradictions in the legislative acts concerning the powers of territorial communities and their financial support are revealed.