

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-341-349

УДК: 347.73:336.14 (477)

Н. В. ВОРОТИНА,

кандидат юридичних наук, доцент*

ORCID: 0000-0002-8894-9645

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань правового регулювання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні в умовах впровадження реформи фінансової децентралізації. Здійснено аналіз норм чинного законодавства України, що регулюють ці правовідносини, виявлені роль і місце бюджетів об'єднаних територіальних громад у бюджетній системі України, досліджена методика формування спроможних територіальних громад, оцінено стан законодавчого регулювання у даній сфері.

Зроблено висновки щодо існуючих проблем правового регулювання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, що потребують вирішення. Наголошено, що дуже важливим фактором, який повинен враховуватись при створенні об'єднаної територіальної громади, є її фінансова спроможність. Акцентована увага на необхідності удосконалення механізмів практичної реалізації законодавства у цій сфері.

Ключові слова: бюджетна система, місцевий бюджет, бюджет місцевого самоврядування, бюджет об'єднаної територіальної громади, фінансова спроможність бюджету об'єднаної територіальної громади.

Воротина Н. В. Актуальные вопросы правового регулирования формирования бюджетов объединенных территориальных общин в Украине

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов правового регулирования формирования бюджетов объединенных территориальных общин в Украине в условиях реализации реформы финансовой децентрализации. Проведен анализ норм действующего законодательства Украины, регулирующих указанные правоотношения, выявлены роль и место бюджетов объединенных территориальных общин в бюджетной системе Украины, исследована методика формирования состоятельных территориальных общин, дана оценка состоянию законодательного регулирования в указанной сфере.

Сделаны выводы относительно существующих проблем правового регулирования формирования бюджетов объединенных территориальных общин, требующих решения. Отмечено, что очень важным фактором, который должен учитываться при создании объединенной территориальной общины, является ее финансовая состоятельность. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования механизмов практической реализации законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: бюджетная система, местный бюджет, бюджет местного самоуправления, бюджет объединенной территориальной общины, финансовая состоятельность бюджета объединенной территориальной общины.

Vorotina Natalia. Actual issues of legal regulation of formation of budgets of the united territorial communities in Ukraine

The article is devoted to the research of topical issues of legal regulation of formation of

* Vorotina Natalia. Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent

© Н. В. Воротина, 2020

budgets of the united territorial communities in Ukraine in the conditions of implementation of the financial decentralization reform. The analysis of the norms of the current legislation of Ukraine governing mentioned legal relations has been carried out, the role and place of budgets of the united territorial communities in the budget system of Ukraine have been identified, also the methodology for formation of these united territorial communities have been investigated, and the state of legislative regulation in this area has been assessed.

Conclusions are made regarding the existing problems of legal regulation of the formation of budgets of the united territorial communities that need to be addressed. It is noted that a very important factor that should be taken into account when creating a united territorial community is its financial viability. Emphasis is also placed on the need to improve the mechanisms for practical implementation of legislation in this area.

Key words: budget system, local budget, local government budget, budget of the united territorial community, financial solvency of the budget of the united territorial community.

Вступ. Більш ніж п'ять років в Україні здійснюється реформа децентралізації влади, важливою складовою якої є фінансова децентралізація. У результаті фінансової децентралізації функції, повноваження, фінансові ресурси та відповідальність передаються з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень. З огляду на це метою реформи є підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів і посилення ролі місцевого самоврядування в цілому. Зазначимо, що саме у процесі впровадження цієї реформи в Україні було створено об'єднані територіальні громади, що мають власні бюджети, які включені до бюджетної системи України.

Бюджетна система України є дворівневою: вона складається із Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Саме до другої її ланки (до місцевих бюджетів, які включають бюджети місцевого самоврядування) і належать бюджети об'єднаних територіальних громад. Перелік доходів та видатків як державного, так і місцевих бюджетів встановлюється Бюджетним кодексом України.

Фінансова децентралізація, що доволі успішно була втілена у законодавство України та практично запроваджена на переважній частині території нашої держави, призвела до посилення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі. Кошти були передані на місця шляхом законодавчих змін, що в багатьох випадках дало змогу фінансувати потреби, які є вкрай необхідними для повноцінного та якісного життя мешканців територіальної громади. Тому в рамках даного дослідження особливої уваги потребують питання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад і методи досягнення ними фінансової спроможності.

Літературний огляд. Дослідженню питань правового регулювання бюджетної системи, місцевих бюджетів (у тому числі бюджетів місцевого самоврядування, що включають бюджети об'єднаних територіальних громад) на різних етапах розвитку української держави присвячували свої роботи такі фахівці у галузі фінансового права, як Д. Бекерська, Л. Воронова, О. Гетманець, І. Заверуха, Н. Ісаєва, О. Музика, Г. Нечай, С. Ніщимна, З. Перошук, О. Солдатенко, В. Чернадчук, Н. Якимчук та деякі ін. Ці питання є також об'єктом наукових досліджень фахівців у галузі економіки та державного управління, серед яких можна виділити праці Я. Казюк, О. Кириленко, І. Луніної, Ю. Раделицького, М. Трещова та ін. Враховуючи те, що бюджети об'єднаних територіальних громад були виділені у складі бюджетів місцевого самоврядування у Бюджетному кодексі України не так давно, особливості правового регулювання їх формування потребують особливої уваги та поглибленого наукового аналізу. Крім того, в умовах здійснення

реформи фінансової децентралізації, що активно впроваджується в Україні з 2015 р., ці дослідження набувають ще більшої актуальності.

Постановка проблеми. Питання правового регулювання бюджетної системи з кожним роком набувають дедалі більшого значення в Україні. Якщо раніше бюджетними питаннями цікавилися переважно фахівці у цій сфері, то на сьогодні вже для значної частини пересічних громадян є очевидним, що стабільне та безперебійне функціонування бюджетної системи безпосередньо впливає на якість їхньому життю та добробут, і це стосується не тільки працівників бюджетної сфери. Ще більше громадяни відчували цей зв'язок з впровадженням в Україні реформи децентралізації влади, важливою складовою якої стала фінансова децентралізація. Територіальні громади чи не вперше стали реальними господарями, отримуючи кошти для реалізації своїх планів та задоволення найбільш важливих потреб. В Україні було прийняте законодавство, яким було передбачено створення об'єднаних територіальних громад та порядок формування їх бюджетів.

У зв'язку із цим поглибленого наукового дослідження потребують питання правового регулювання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад та їх фінансової спроможності, виявлення прогалин та проблем законодавства у цій сфері, вироблення рекомендацій щодо його удосконалення. Це необхідно для спрощення практичної реалізації бюджетного законодавства в об'єднаних територіальних громадах, що повинно мати результатом покращення рівня життя мешканців цієї території.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є з'ясування ролі та місця бюджетів об'єднаних територіальних громад у бюджетній системі України, виявлення особливостей правового регулювання бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації, вироблення пропозицій щодо реформування законодавства у цій сфері. Для досягнення поставленої мети плануються виконати такі завдання: окреслити загальні питання, що стосуються поняття та складу бюджетної системи України; дослідити питання про місце бюджетів об'єднаних територіальних громад у складі бюджетної системи України; показати генезу розвитку законодавства, що регулює питання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад; проаналізувати поняття та правову природу бюджетів об'єднаних територіальних громад та питання їх фінансової спроможності; виявити новачки правового регулювання бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації; зробити висновки щодо стану розвитку, ефективності правового регулювання у даній сфері та щодо необхідності та напрямів удосконалення законодавства щодо формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Бюджетним кодексом України¹ бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетним кодексом визначено також структуру бюджетної системи України: вона складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими

бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Слід зазначити, що зміни до Бюджетного кодексу, якими до складу бюджетної системи України було включено бюджети об'єднаних територіальних громад, були внесені у 2015 р.² Основою для цих змін став прийнятий напередодні Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³, що врегулював дане коло правовідносин.

Таким чином, у результаті фінансової децентралізації з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень були передані фінансові ресурси та повноваження. При цьому посилилась фінансова самостійність і роль місцевих бюджетів, зокрема бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад» у Бюджетному кодексі України було визначено лише у 2017 р. (були внесені відповідні зміни до Кодексу⁴) – це бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом.

На сьогодні Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює не тільки відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також питання добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (у зв'язку із внесеними до нього змінами).

Порядок утворення та функціонування бюджетів об'єднаних територіальних громад також регулюються вказаним законом⁵. Так, відповідно до ст. 8, бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду. Сільська, селищна, міська рада, обрана об'єднаною територіальною громадою, може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об'єдналися. До завершення періоду окремого виконання бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, функції головних розпорядників, розпорядників бюджетних коштів продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, інших керівників бюджетних установ. До завершення періоду окремого виконання бюджетів таких територіальних громад функції їх місцевих фінансових органів здійснюють відповідні місцеві фінансові органи, створені до об'єднання територіальних громад або сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою (якщо у відповідних територіальних громадах місцеві фінансові органи не були створені). Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади. Бюджет ОТГ розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

Певні особливості має порядок виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, який виконується окремо до закінчення бюджетного періоду (з урахуванням цих особливостей). Так, до завершення періоду окремого виконання бюджету територіальної громади, що приєдналася

до ОТГ, функції головного розпорядника, розпорядника бюджетних коштів територіальної громади, що приєдналася, продовжують здійснювати відповідні бюджетні установи в особі сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади, інших керівників бюджетних установ. Сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади може вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийняті сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади. Залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджету приєднаної територіальної громади перераховуються до бюджету ОТГ.

Слід відзначити, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до них шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до їх площі та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Загальний обсяг субвенцій на формування інфраструктури ОТГ визначається законом про Державний бюджет України, а порядок надання їм субвенцій з державного бюджету встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Надзвичайно важливим є те, що створені об'єднані територіальні громади повинні бути спроможними. Визначення поняття «спроможні територіальні громади» міститься у Методиці формування спроможних територіальних громад⁶ – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При формуванні перспективної об'єднаної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дає змогу оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів та упорядкуванні видатків. З метою надання консультативно-методичної допомоги працівникам органів місцевого самоврядування експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (нині – Міністерство розвитку громад та територій України) за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International підготовлено Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади. Він дає можливість змоделювати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів і видатків, а також спонукає до розгляду можливості збільшення кількості місцевих рад для об'єднання у фінансово спроможні громади⁷.

На думку розробників Методичних рекомендацій, у результаті розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади залежно від значення величини балансу загального фонду місцевого бюджету можна буде зробити такі висновки. Якщо обсяг доходів дорівнює загальному обсягу видатків або перевищує видатки – перспективна ОТГ забезпечена фінансовим ресурсом для виконання своїх видаткових повноважень та має потенціал

для розвитку. Якщо загальний обсяг видатків перевищує обсяг доходів (наприклад, до 10 %) – перспективна ОТГ забезпечена фінансовим ресурсом для виконання своїх видаткових повноважень, але варто звернути увагу на структуру бюджету з метою пошуку шляхів його збалансування (переглянути доцільність проведення непершочергових видатків, повноваження працівників, рівень використання площ закладів, можливості залучення додаткових джерел доходів тощо. Якщо загальний обсяг видатків перевищує обсяг доходів (наприклад, більше ніж на 10%) – формування бюджету такої перспективної ОТГ потребує аналізу можливих заходів з оптимізації видатків (енергоефективність, раціональне використання площ закладів, тощо) та залучення додаткових джерел доходів (інвентаризація земель, детінізація виплати заробітної плати, створення умов для залучення інвесторів, участь у конкурсах проєктів програм розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та міжнародних грантів тощо).

Розробники Методичних рекомендацій наголошують, що запропонований порядок розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади має рекомендаційний характер, а його результат не варто сприймати як догму при прийнятті рішення про об'єднання. Проте, якщо результат фінансового розрахунку перспективної ОТГ відображатиме значний дефіцит бюджету, особливо у разі створення ОТГ із невеликою чисельністю населення, то варто здійснити інші розрахунки та змоделювати різні варіанти створення фінансово спроможної ОТГ (можливо, більш укрупненої за чисельністю населення та площею). У результаті добровільного об'єднання територіальних громад має бути створена спроможна об'єднана територіальна громада, що здатна за наявності власних ресурсів (кадрових, фінансових, економічних тощо) забезпечити розвиток території, якісне надання соціальних послуг та сприяти зростанню добробуту мешканців громади⁷.

Важливо також зазначити, що з листопада 2018 р. по березень 2019 р. експерти Програми «U-LEAD з Європою» провели оцінку організації управління фінансами в об'єднаних громадах. Це дослідження допомогло зрозуміти рівень спроможності фінансового менеджменту в ОТГ, визначити належні практики і виклики, а також виявити загальні проблеми для вирішення на національному рівні.

У результаті проведеного оцінювання встановлено, що громадам сьогодні бракує методологічних рекомендацій та досвіду, зокрема в сферах планування, виконання бюджету, контролю за веденням обліку й управління фінансовими ресурсами. Аналіз наявності необхідних для бюджетного процесу документів показав відсутність затвердженого бюджетного регламенту у 70 % досліджених громад, а також у 40 % ОТГ відсутній затверджений бюджетний календар.

Майже половина громад не оприлюднюють своїх бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм і звітів про виконання бюджетних програм, що необхідно робити відповідно до ст. 28 Бюджетного кодексу України, тому їм рекомендовано звернути увагу на даний факт. Зазначена інформація повинна бути аргументована та використовуватись у процесі виконання бюджету, зокрема, в процесі розподілу вільних залишків коштів і коштів, отриманих у результаті перевиконання дохідної частини бюджету.

В усіх аналізованих громадах при плануванні та виконанні бюджету застосовується програмно-цільовий метод. Втім, працівники фінансових підрозділів часто вважають його додатковим навантаженням, аніж ефективним методом

управління фінансовими ресурсами. Більшість громад використовують лише стандартні показники ефективності/результативності, що не завжди враховують місцеві особливості та не дають змоги оцінити результативність реалізації програми повною мірою. Результативні показники бюджетних програм часто не дасть змоги оцінити реальної ефективності бюджетних видатків у різних бюджетних програмах, у більшості випадків вони є формальними по своїй суті та не відображають специфіки різних бюджетних галузей ОТГ.

Основні рекомендації полягають у такому: сформувати робочі групи для розробки завдань і показників ефективності для бюджетних програм, які не є типовими; оприлюднювати результати діяльності робочих груп перед початком формування бюджетних запитів; проаналізувати якість застосування програмно-цільового методу, включаючи нефінансові показники, ознайомитись із кращими практиками інших органів місцевого самоврядування щодо розроблення завдань і показників бюджетних програм; проводити додаткове навчання для керівників фінансових органів та інших відділів, спеціалістів профільного напрямку та інших працівників, залучених до підготовки та виконання бюджету за програмно-цільовим методом, з урахуванням окремих потреб громади; розробити індивідуальні програми та показники, що включали б гендерні аспекти, за програмно-цільовим методом; перерозподіляти бюджетні кошти більш ефективно, враховуючи результати аналізу ефективності бюджетних програм⁸.

Висновки. Таким чином, у результаті фінансової децентралізації у структурі бюджетної системи України з'явився новий важливий елемент – бюджети об'єднаних територіальних громад. Такі зміни відповідають тенденціям, поширеним у розвинених демократичних державах світу, а тому вважаємо їх важливими, прогресивними та спрямованими на досягнення фінансової самостійності місцевого самоврядування з метою якісного забезпечення місцевих потреб.

Бюджети об'єднаних територіальних громад мають ряд особливостей формування, а також повинні бути фінансово спроможними, що на сьогодні є однією із важливих проблем, яку необхідно розв'язати.

Однією із основних особливостей формування бюджетів об'єднаних територіальних громад є те, що вони мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Щорічним Законом України про Державний бюджет на планований рік їм затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів (при цьому слід зазначити, що територіальні громади, які не об'єдналися, не отримують з державного бюджету міжбюджетних трансфертів). Крім тих доходів, які територіальні громади отримували до їх об'єднання, до бюджетів ОТГ зараховується 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб. За рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення.

Для підвищення ефективності вирішення бюджетних питань в об'єднаній територіальній громаді нагальною необхідною є розробка для них Методичних рекомендацій з питань планування та виконання бюджету, контролю за веденням обліку й управління фінансовими ресурсами тощо.

Питання фінансової спроможності бюджетів ОТГ є надзвичайно важливими та потребують подальшого вдосконалення механізмів її забезпечення.

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (з наст. змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> 2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 10.02.2015 р. № 176-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-19#n10> 3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII (з наст. змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2> 4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 7.02.2017 р. № 2233-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n7> 5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII (з наст. змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2> 6. Методика формування спроможних територіальних громад: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (наст. змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> 7. Казюк Я., Демиденко С., Венцель В., Герасимчук І. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад. Порядок розрахунку. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9218> 8. Ноймаєр С., Сибірянська Ю., Венцель В. та ін. Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. Фінальний звіт (листопад 2018 р. – травень 2019 р.). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11779>

References

1. Biudzhetniy kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 8 lypnia 2010 r. № 2456-VI (z nast. zminamy). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (ukr) 2. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 10.02.2015 r. № 176-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-19#n10> (ukr) 3. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 5.02.2015 r. № 157 – VIII (z nast. zminamy). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2> (ukr) 4. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 7.02.2017 r. № 2233–VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n7> (ukr) 5. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 5.02.2015 r. № 157 – VIII (z nast. zminamy). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19?find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2> (ukr) 6. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : zatverdzhena Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 r. № 214 (nast. zminamy). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (ukr) 7. Kaziuk Ya., Demydenko S., Ventsel V. Herasymchuk I. Finansova spromozhnist biudzhetyv perspektivnykh obiednanykh terytorialnykh hromad. Poriadok rozrakhunku. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9218> (ukr) 8. Noimaier S., Sybirianska Yu., Ventsel V. ta in. Rezultaty otsinky systemy upravlinnia finansamy v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. Finalnyi zvit (lystopad 2018 r. – traven 2019 r.). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11779> (ukr)

Vorotina Natalia. Actual issues of legal regulation of formation of budgets of the united territorial communities in Ukraine

Introduction. More than five years in Ukraine is the reform of decentralization of power, an important component of which is financial decentralization. The purpose of this reform is to improve the financial independence of local budgets and strengthening the role of local government. It is in the process of introducing the reform in 2015 in Ukraine was adopted the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”, according to which envisages establishing of united territorial communities and the formation of their budgets.

As a result of financial decentralization is transferring of significant amount of financial resources to the local level, allowing better fund the needs of the residents of the territorial community. Given this, it is relevant and important, is to research the peculiarities of legal regulation of the formation of the combined budgets of territorial communities in Ukraine and creating of favorable conditions for their financial solvency.

The aim of the article. *The purpose of this article is to elucidate the role and importance of budgets of the united territorial communities in the budgetary system of Ukraine, revealing features of their legal regulation in the context of financial decentralization, evaluation of methods of achieving their financial viability, development of proposals on improvement of legislation in this area.*

Results. *Amendments to the Budget Code of Ukraine, according to which budgets of the united territorial communities were included to the budgetary system of Ukraine, were adopted in 2015. The basis for mentioned above amendments to the Budget Code of Ukraine was adoption on the eve of the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”.*

The notion of “the united budgets of territorial communities” has been determined in the Budget Code of Ukraine since 2017 as the combined budgets of territorial communities established in accordance with the law and a long-term plan of formation of territories of communities, as well as the budgets of the consolidated territorial communities recognized by the Cabinet of Ministers of Ukraine in the manner prescribed by law.

Definition of “capable territorial communities” as territorial communities of villages (settlements, cities) that, through voluntary association, are able to provide, on their own or through the relevant local authorities, an appropriate level of service provision, especially in the fields of education, culture, health, of social protection, housing and communal services, taking into account the human resources, financial support and infrastructure development of the respective administrative-territorial unit, is contained in the Methodology of formation of capable territorial communities.

When forming a promising unified territorial community is an important preliminary calculation of its financial viability, which allows you to evaluate the benefits and risks of such associations, to determine the need for additional funds and streamline costs. Methodological recommendations for the calculation of the financial solvency of united territorial community were prepared for the proper assessment of the said ability. It gives the possibility to model the prospective budget of the community, determines the necessity of analysis of reserves to balance revenues and expenditures, and encourages association in financial viable community.

Conclusions. *As a result of financial decentralization is appearance in the structure of the budget system of Ukraine a new important element – the budgets of united territorial communities. Such the structural changes of budget system are in line with the trends in the developed democratic states of the world, and therefore should be considered as important, progressive and aimed at achieving financial solvency of local self-government.*

The budgets of the united territorial communities have number of special characteristics of the formation, must be financially solvent, that today is one of the important problems that need to be resolved.

One of the main features of formation of budgets of the united territorial communities is that they have direct interbudget relations with the State Budget of Ukraine. To the budgets of the united territorial community (hereinafter mentioned as UTC), in addition to their main income, is credited 60 percent of the tax to incomes of physical persons. The budgets of the UTC, in addition to the cost of exercising self-governing powers, also finance the expenditure delegated by the state.

To improve the efficiency to resolve budget issues of united territorial communities it is extremely important to urgently develop of Methodical recommendations on planning and execution of the budget, control the accounting and financial management, and so on.

The issues of ensuring the financial viability of UTC budgets are extremely important and need further refinement of the mechanisms to achieve this.

Key words: *budget system, local budget, local government budget, budget of the united territorial community, financial solvency of the budget of the united territorial community.*