

В.І.Кравченко. — К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. — 487 с.

2. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія / Г. Л. Монастирський. — Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. — 464 с.

3. Монастирський Г.Л. Теорія організації: підручник / Г. Л. Монастирський.. — Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка ТНЕУ», 2014. — 288 с.

4. Monastyrskiy G. Municipalization as a new paradigm of local economic development: world and national tendencies / G. Monastyrskiy // Local self-government in local development: Ukrainian and Polish experience: monograph / ed. Lech Jańczuk. — Lublin: Wydawnictwo KUL, 2014. — P. 57-77.

**Віталій ТОЛУБ'ЯК**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

#### **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА: ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НОВОГО РІВНЯ**

Сьогодні переважна більшість територіальних громад України вирішувати питання місцевого значення неспроможна через брак власних коштів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином. Об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень. У зв'язку з цим парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№157-VIII від 05.02.2015), а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ №214 від 08.04.2015). Проте, не слід забувати, що кожна реформа потребує своїх виконавців та глибокого розуміння ними суті реформи. Без цього навіть найліпше підготовлена реформа приречена на невдачу.

Сьогодні уже здійснюються перші реальні спроби об'єднати громади, іде процес консультацій, узгоджень. І ми маємо говорити чітко про дві лінії, що реалізовуватимуться. Перша з яких – перспективний план формування територіальних громад – маємо бачити у якому форматі існуватимуть ці громади. Друга – реальне об'єднання, яке триватиме значно довше [3]. Створені робочі групи в областях спільно з органами влади, громадянами ведуть активну роботу щодо: роз'яснення

яким чином формуватиметься територіальна громада, які переваги вона отримує від об'єднання, яка міра відповідальності та повноваження ляжуть на територіальну громаду і який фінансовий ресурс отримає громада; підготовки та реалізації перспективного плану формування спроможних територіальних громад з врахуванням спроможної територіальної громади, кількості населення, інфраструктуру (кількість шкіл, ФАПів, будинків культури, тобто яка потреба і чи ці можливості задовольняють потреби жителів територіальної громади.

Основна мета реформи місцевого самоврядування – це перш за все забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. Перш за все мова йде про зарахування до їхніх бюджетів 60% податку на доходи громадян та закріплення за територіальними громадами інших доходів. Однак отримання цих ресурсів переважною більшістю наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витратиметься на утримання управлінського апарату. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Здійснюючи таку важливу роботу слід пам'ятати, що успіх будь-якої реформи залежить від розуміння її змісту і суті усіма учасниками проведення. Реформа адміністративно-територіального устрою, яку сьогодні розпочато в Україні, торкається кожного мешканця села, селища і міста. Це вимагає прозорості, виваженості, чесного партнерства, взаємодії і взаєморозуміння, а також необхідних ресурсів. Схвалення Проекту Перспективного плану обласними радами – це тільки початок великої та клопіткої роботи по реформуванню місцевого самоврядування. Успішність здійснення цього завдання стане початком зародження довіри громадян до влади.

Добровільне об'єднання територіальних громад є головним принципом реформи. Президент України П. Порошенко неодноразово підкреслював, що мова йде тільки про добровільне об'єднання і в цьому є запорука проведення реформи виключно з вимогами відповідного закону, яким передбачені конкретні дії учасників цього процесу, які можна умовно розділити на три етапи: це ініціювання добровільного

об'єднання територіальних громад, підготовка пропозицій про об'єднання, підготовка проектів рішень про добровільне об'єднання громад.

Ініціаторами добровільного об'єднання відповідно до статті 5 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” можуть бути: сільський, селищний, міський голови; депутати відповідних рад; члени територіальної громади, в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території. Проте, укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Зокрема, відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, міліцейський патруль. Питання визначення меж нових об'єднаних громад повинно вирішуватись владою з урахуванням як об'єктивних критеріїв так і думки громадян.

Повноваження територіальних органів самоврядування, визначені Законом України “Про місцеві органи самоврядування в Україні”, в об'єднаних територіальних громадах будуть розширені. Зокрема, власні повноваження об'єднаних територіальних громад включатимуть: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами і тими, які знаходяться за межами населених пунктів, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію; розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, тепло-, газопостачання і водовідведення; благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека, пожежна охорона. Делеговані повноваження об'єднаних територіальних громад передбачають: соціальну допомогу через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління школами та закладами дошкільної освіти; первина медична допомога; утримання соціально-культурними закладами (клуби, бібліотеки, спортивні майданчики). Таким чином, об'єднані територіальні громади отримують весь спектр повноважень, які сьогодні мають міста обласного значення. Крім того, в об'єднаних громадах мешканці мають бути забезпечені послугами, що надаються органами державної влади: виплата пенсій, призначення пільг та субсидій; контроль санітарного та епізоотичного стану;

казначейське обслуговування; реєстрація актів цивільного стану тощо. Отже, розподіл повноважень – це один із головних принципів децентралізації, відповідно до якого, найбільше повноважень мають мати ті органи влади, які знаходяться найближче до людей і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним з позицій фінансів [5].

Важливим моментом адміністративно-територіальної реформи є те, що об'єднані територіальні громади отримають потужний фінансовий ресурс: 60% податку на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (тютюн, алкоголь, пальне на АЗС), 100% єдиного податку, 100% податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт) [2, ст. 64]. Фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад відбуватиметься у формі субвенцій для формування інфраструктури згідно стратегічних програм розвитку територій. Тобто, об'єднані громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримуватимуть такі трансферти з держбюджету: базова дотація (для горизонтального вирівнювання податкоспроможних територій); субвенція на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг встановлених державою; освітня субвенція; медична субвенція; субвенція на формування інфраструктури згідно з планом економічного розвитку території громади [2, ст. 97]. Загальний обсяг зазначених субвенцій буде визначатися законом про Державний бюджет України на відповідний рік і розподілятиметься між бюджетами територіальних громад пропорційно до території об'єднаної громади та кількості населення з рівною вагою цих факторів. У місцевих радах, які не об'єднуються в громади, доходи залишаються такими ж, як сьогодні. Такі ради не матимуть прямих міжбюджетних відносин в частині базової дотації та перерахованих субвенцій.

В окремих регіонах України існує багато невирішених питань щодо земельних відносин, індексації грошової оцінки земельних паїв селян, не контролюються строки цих виплат, жителі сіл не знають про можливості відшкодування втрат за незаконне або не належне використання земель територіальних громад. Тому, сьогодні владі на всіх рівнях необхідно підтвердити, що влада спроможна захищати інтереси громадян і перш за

все у можливості та бажані на місцевому рівні надавати якісні послуги, бути запобіжником негативних явищ у суспільному житті громадян. Саме для того, щоб владні повноваження приблизити до людей, щоб був забезпечений фінансовий ресурс для реалізації адміністративно-територіальної реформи, саме для цього проводиться децентралізація владних інституцій. Як тільки сільські голови, громадськість сіл зрозуміють, що несе для людини об'єднання територіальної громади, тим скоріше буде можливість забезпечити реалізацію всіх етапів реформи.

На сьогодні 29 громад Тернопільщини охочих до об'єднання, проте сесія не затвердила проекту перспективного плану об'єднання громад в області [4]. Процес реформування місцевого самоврядування ще не набрав обертів і насамперед вимагає ухвалення нових законів та внесення змін до існуючих. Районні державні адміністрації повинні надавати всебічну допомогу, інформаційну та правову підтримку у виконанні цих важливих для держави, для кожного населеного пункту, для кожної людини завдань. Реалізація добровільного етапу реформи можлива лише при широкій активності громадськості та її учасників, починаючи від уряду, закінчуючи пересічним українцем, кожен повинен бути включеним у цей процес. Проте, як показує досвід європейських країн, добровільне об'єднання може затягується, що може спричинити значну диспропорцію у розвитку громад, оскільки ті, які об'єдналися, отримують значні повноваження та ресурси для розвитку, а ті, хто не встиг, або зробив це із запізненням не отримують такого потенціалу та можливості.

Отже, кінцевою метою розпочатої в Україні адміністративно-територіальної реформи є створення спроможних територіальних громад. Територіальних громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання будуть 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. Тому, виконавцям реформи і тим громадянам, котрі гіпотетично могли б очолити нові територіальні громади сьогодні потрібно бути максимально відповідальними. На них ляжуть усі повноваження – ті, які мало до цього

місцеве самоврядування, і ті, які після об'єднання делегуватиме держава. Тепер це будуть виключно повноваження місцевого самоврядування. Працюватиме принцип субсидіарності – надання повноважень і всіх послуг на найнижчий рівень місцевого самоврядування. Держава дає можливості і потрібно взяти на себе відповідальність.

### Література

1. Березінський Р. Громади, об'єднуйтесь, враховуючи ризики [http://zakid.net/news/showNews.do?gromadi\\_obyednuytes\\_vrahovuyuchi\\_riziki&objectId=1350343](http://zakid.net/news/showNews.do?gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki&objectId=1350343)
2. Бюджетний кодекс України / [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Дзвінчук Д. І. На Прикарпатті приступили до реформи місцевого самоврядування // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://firtka.if.ua/?action=show&id=76804>
4. Перспективний план об'єднання територіальних громад в Тернопільській області не прийнято [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://tv4.te.ua/perspektyvnyj-plan-ob-yednannya-terytorialnyh-gromad-v-ternopilskij-oblasti-ne-pryjnyato/>
5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад // [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_gromadi\\_0.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf)

**Михайло ШКІЛЬНЯК**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

### **КОМУНАЛЬНЕ МАЙНО – ОСНОВА СПРОМОЖНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Адміністративно-територіальна реформа, що проводиться в Україні, передбачає розширення повноважень місцевого самоврядування, зміцнення територіальних громад та покращення надання послуг населенню. Реформування місцевого самоврядування як складової політичної реформи тісно пов'язане з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування, є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних