

ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СХОДІ УКРАЇНИ: ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут економіко-правових досліджень
Фонд ім. Фрідріха Еберта

**ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
НА СХОДІ УКРАЇНИ:
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Київ 2018

УДК 332.021.8:35.071.6 (477.6)

ISBN 978-966-02-8352-7

ISBN 978-617-7157-62-4

Рецензенти:

Зайчук О.В., д-р юрид. наук, проф., академік НАПрН України, заст. академіка-секретаря відділення НАПрН України

Бурбело О.А., д-р екон. наук, проф., професор кафедри економіки та підприємництва Інституту хімічних технологій Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля (м. Рубіжне)

Рекомендовано Вченою радою Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України (Протокол № 10 від 23.10.2017 р.)

Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. — К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. — 210 с.

У виданні висвітлено окремі аспекти проведення реформи децентралізації в Україні крізь призму досвіду Німеччини та інших держав-членів ЄС. Особливу увагу приділено специфіці процесів об'єднання громад у Луганській та Донецькій областях. Надано правову оцінку актам чинного законодавства України та ЄС, спрямованим на створення та розвиток об'єднаних територіальних громад. Розглянуто можливості впровадження принципів сталого розвитку у процеси децентралізації в східних регіонах України. Проведено теоретико-прикладний та емпіричний аналіз результатів фіскальної децентралізації, окреслено необхідність врахування світового досвіду та уникнення завищених очікувань від реалізації реформи. Виокремлено низку проблем, що стримують позитивну динаміку соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад України. Визначено можливі шляхи розв'язання таких проблем у сферах зайнятості й надання житлово-комунальних послуг. Запропоновано напрями подолання екологічних проблем об'єднаних територіальних громад та отримання додаткових фінансових ресурсів на їх сталий розвиток.

Матеріали видання підготовлено за підсумками спільного українсько-німецького проекту «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти», здійсненого Інститутом економіко-правових досліджень НАН України у партнерстві з Фондом імені Фрідріха Еберта.

Для керівників і спеціалістів органів місцевого самоврядування, представників об'єднаних територіальних громад, науковців, викладачів, студентів економічних та правових спеціальностей вищих навчальних закладів.

ISBN 978-966-02-8352-7

ISBN 978-617-7157-62-4

©Інститут економіко-правових досліджень НАН України, 2018

© Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні, 2018

ЗМІСТ

Вступне слово 7

Передмова..... 9

**РОЗДІЛ 1. Загальні політико-правові засади децентралізації
влади і розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні
та Німеччині** 12

Волленшлегер Ф., Штапф Й.
Децентралізація в Україні крізь призму законодавчих
положень Баварії та ЄС, що стосуються об'єднання
територіальних громад та співробітництва між ними 12

Гудіма Т.С., Малолітнева В.К.
Особливості реалізації правових засад децентралізації
на Сході України 40

Лоренцмайер Ш.
Коментарі до питання про розвиток децентралізації в Україні:
можливість розробки та управління процесами
децентралізації — досвід Німеччини та ЄС 55

Санченко А.Є.
Децентралізація влади в Україні та Угода про асоціацію між
Україною та ЄС: засадничі кореляції..... 63

Устименко В.А., Джабраїлов Р.А.
Правове забезпечення впровадження принципів
сталого розвитку у процеси децентралізації
в східних регіонах України..... 75

РОЗДІЛ 2. Економічне забезпечення активізації розвитку об'єднаних територіальних громад.

Досвід України та Німеччини.....90

Ахромкін Є.М., Заблудська І.В., Корсакова О.С.
Дослідження проблем об'єднання територіальних громад
на Сході України: організаційно-методичний аспект 90

Бойченко Е.Б., Васильчук Н.О.
Ринок праці об'єднаних територіальних громад
Луганської області як домінанта їх розвитку..... 99

Галгаш Р.А., Семененко І.М., Білоус Я.Ю.
Сталий розвиток Луганської області: формування
та використання рентної плати та екологічного податку
в об'єднаних територіальних громадах 115

Гречана С.І.
Фіскальна децентралізація об'єднаних територіальних
громад: теоретичні основи та емпіричні дані Сходу України..... 140

Рогозян Ю.С.
Соціально-економічні передумови формування об'єднаних
територіальних громад на Сході України..... 156

Тарасевич О.В., Нестеров Г.Г., Волкова А.О.
Регулювання цінової політики та субсидування у сфері
комунальних послуг в умовах децентралізації 168

Трошке М.
Досвід фіскальної децентралізації у розв'язанні проблем
об'єднаних територіальних громад та висновки для України..... 194

Висновки.....206

Додаток208

ВСТУПНЕ СЛОВО

Зміни до Конституції, у яких йдеться не про що інше як мир: питання децентралізації, в Україні було предметом дискусії ще задовго до «Революції гідності». Але своє втілення ця ідея знайшла лише перед лицем війни: децентралізація стала однією з перших стрімко розпочатих і далекосяжних реформ, започаткованих у березні 2014 року першим пост-майданним урядом. За її впровадження відповідав тодішній віце-прем'єр-міністр і нинішній глава уряду Володимир Гройсман. Немає жодних сумнівів: процес децентралізації, що відбувається з 2014 року, змінює відносини між державою і суспільством так глибоко, як жодна інша реформа досі.

Пам'ятною віхою процесу децентралізації стало 29 жовтня 2017 року, день, коли в об'єднаних територіальних громадах відбулися перші місцеві вибори. У 201 територіальній громаді, що перебувають у процесі злиття, обиралися депутати у міські, селищні та сільські ради, а також і голови місцевих рад та старости сіл і селищ. Загалом в Україні у період з 25 жовтня 2015 року по 30 квітня 2017 року перші місцеві вибори пройшли в 415 об'єднаних територіальних громадах.

Наприкінці 2017 року в Україні вже налічуватиметься 600 нових громад із запланованих 1 500. Плани децентралізації 2014 року, що стали реакцією на надмірну централізацію влади в Києві, передбачали організацію міст, сіл і селищ України у формі об'єднаних територіальних громад - найнижчого рівня триступеневої побудови місцевого врядування, яка складається із областей, районів та громад. Реструктуризація покликана забезпечити переорієнтацію у розподілі повноважень і функцій між центральним урядом та місцевим врядуванням. Органи місцевого самоврядування повинні отримати більше податкових надходжень на своїх територіях (60 відсотків податку на доходи фізичних осіб і 100 відсотків державних митних і адміністративних зборів) з метою використання цих коштів на покращення інфраструктури та надання послуг на місцях.

Але разом із більшими можливостями зростає й відповідальність. Органи місцевого самоврядування перестали бути «придатком Києва», органами, які просто здійснюють перерозподіл з обмеженими

самостійними функціями, з меншим контролем та тиском відповідальності з боку населення. Посилюється їхня орієнтація на надання послуг та прозорість. Зростають й вимоги до посадових осіб, а водночас і увага з боку більш свідомої й демократичної громадськості.

Саме в неокупованих частинах Донецької й Луганської областей вимоги до органів місцевого самоврядування в таких громадах та навантаження на них є суттєво вищими: з огляду на війну існує необхідність в оновленні інфраструктури, величезна кількість внутрішньо переміщених осіб має право на соціальні виплати й адміністративні послуги, місцева промисловість часто поставлена на грань існування. Тим не менш перед громадами стоїть завдання відновити довіру там, де її часто більше немає, а також стрибнути, так би мовити, вище своїх потенційних можливостей. Така особливість є достатньою підставою для наукових досліджень з орієнтацією на практику, в яких висвітлюється специфіка процесів децентралізації й розкриваються можливості практичного вирішення проблеми функціонування процесу злиття громад в цьому особливому регіоні.

Ми, Фонд Фрідріха Еберта, хотіли б дати поштовх діалогу про здатність до самодостатнього розвитку громад і підтримати його своїм досвідом та наявними мережами, насамперед, шляхом передачі знань та досвіду. Проте ми бачимо й те, що німецька та західноєвропейська громадськість досі інколи розглядають тему децентралізації швидше поверхово, й тут часто бракує фахових знань та інформації. Ми намагаємося заповнити цю прогалину своєю роботою. Все це було б неможливо без співробітництва з дуже надійним партнером. Тому висловлюємо свою щирю подяку співробітницям і співробітникам Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України. Без неабиякого наукового доробку цього Інституту такий глибокий аналіз здійснити було б неможливо.

Марсель Рьотіґ

Директор Представництва
Фонду Фрідріха Еберта в Україні й Білорусі

ПЕРЕДМОВА

Якщо виходити з європейського та світового досвіду, найважливішим елементом реформи децентралізації в Україні є реформування місцевого самоврядування, створення спроможних територіальних громад, які мають бути здатними задовольняти потреби, пов'язані з життєдіяльністю мешканців населених пунктів, а також належним чином забезпечити реалізацію їхніх прав.

Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України здійснює розробку науково-методичного забезпечення розвитку місцевого самоврядування практично з моменту його створення. На базі Інституту працюють Наукова рада з економіко-правових проблем розвитку міст України Відділення економіки НАН України, Науково-методичний центр Асоціації шахтарських міст Донбасу, а Луганська філія Інституту виконує науково-дослідну роботу, спрямовану на забезпечення науково обґрунтованого стратегічного планування у процесі створення та розвитку об'єднаних територіальних громад. Базовими для виконання цієї наукової роботи визначені східні регіони України, передусім Донецька та Луганська області, яким останніми роками притаманна певна специфіка, обумовлена проведенням тривалих військових дій та, як наслідок, функціонуванням особливого порядку здійснення владних повноважень через військово-цивільні адміністрації.

Наголошуючи на специфіці становища східних регіонів України, варто зазначити, що комунальне господарство, соціальна та інженерна інфраструктура населених пунктів, наближених до лінії розмежування воєнного протистояння, потерпають від надвисокого навантаження, зумовленого необхідністю забезпечення військових та представників силових відомств, що здійснюють свої повноваження на територіях цих регіонів, військової та допоміжної техніки тощо. Також, більшість внутрішньо переміщених осіб розміщуються саме в цих населених пунктах. І саме там має бути повною мірою забезпечене їхнє право на отримання соціальної, медичної, матеріальної та іншої необхідної допомоги. При цьому очевидно, що територіальні громади не отримують достатнього фінансування для ре-

алізації власних і делегованих державою повноважень, стикаються з низкою серйозних викликів.

Тож впровадження і підтримка сучасних ефективних демократичних процедур у місцеве самоврядування, забезпечення прав людини в складних умовах гібридної війни нині набувають найгострішої актуальності саме у східних регіонах нашої держави та потребують консолідації потужних і цілеспрямованих зусиль з боку української влади, наукової спільноти, бізнес-середовища та громадянського суспільства. Слід визнати, що міжнародне співтовариство також не залишається осторонь у сприянні подоланню конфлікту на Сході України, захисті прав ураженого ним населення та вирішенні проблем, пов'язаних із впровадженням масштабних змін у державній політиці на користь регіонального та місцевого розвитку.

Виходячи зі складної політико-правової та економічної ситуації, що зараз склалася на Сході України, а також нагальної потреби реалізації комплексу державних реформ, Представництво Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні ухвалило рішення підтримати ініціативу Інституту щодо поглибленого вивчення зазначених проблем і пошуку шляхів їх розв'язання у співпраці з німецькими експертами. У рамках домовленостей та партнерства з Фондом протягом 2017 року Інститут, виконуючи проект «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти», здійснив низку науково-практичних заходів. Так, фахівцями Інституту неодноразово були проведені «польові» дослідження з відвідуванням найбільших об'єднаних територіальних громад Донеччини та Луганщини — Білокуракинської та Чмирівської ОТГ Луганської області, Лиманської ОТГ Донецької області. Під час таких виїздів відбувалися робочі зустрічі, консультації, обговорення різноманітних питань, інтерв'ю тощо. Результати цих робіт ретельно опрацьовані та стали предметом обговорення під час засідання круглого столу, проведеного у липні 2017 р. на базі Інституту спільно з представниками цих громад. Налагоджені контакти та взаємодія оформлено меморандумів про співпрацю Інституту та об'єднаних територіальних громад, залучених до проекту. Крім того, проект створив унікальну можливість для спільних тематичних теоретико-прикладних досліджень, що виконувалися одночасно фахівцями Інституту та групою німецьких експертів. Серед останніх — відомі правники Університе-

ту м. Аусбург проф. Ф. Волленшлегер, д-р Ш. Лоренцмайер, науковий співробітник Й. Штафф та економіст Лейбніц-Інституту східно– та південно-європейських досліджень Центру наукових досліджень Східної та Південної Європи м. Регенсбург проф. М. Трошке.

Результати проекту успішно презентовано під час дводенної українсько-німецької науково-практичної конференції, що відбулася в Інституті у вересні ц.р. за участю значної кількості зацікавлених вітчизняних науковців і практиків, а також вчених із Німеччини, які переймаються проблематикою децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. На черзі — їх оприлюднення та поширення. Викладений у пропонованому виданні матеріал буде корисним для науковців, представників органів державної влади і місцевого самоврядування, всіх, хто цікавиться процесами об'єднання територіальних громад і зміцнення системи місцевого самоврядування, зокрема на теренах Сходу України.

Інститут економіко-правових досліджень НАН України висловлює вдячність за плідну співпрацю Представництву Фонду імені Фрідріха Еберта в особі його керівників — п. М. Бубе, п. М. Рьотіґа, а також п. М. Ткаченко, координатора проектів, та переконаний, що подальша спільна діяльність стане запорукою успішного поступу України на шляху досягнення миру, соціальної справедливості та сталого розвитку.

Устименко В.А.,

Директор Інституту
економіко-правових досліджень НАН України,
член-кореспондент НАПрН України,
доктор юридичних наук,
професор, Заслужений юрист України

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ І РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ТА НІМЕЧЧИНІ

Волленшлегер Ф., д-р юрид. наук, проф.
Штапф Й., асистент професора
Університет м. Аусбург, Німеччина

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАКОНОДАВЧИХ ПОЛОЖЕНЬ БАВАРІЇ ТА ЄС, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ НИМИ¹

Щодо децентралізації в Україні в контексті порівняльного та європейського права

В Україні останнім часом спостерігаються зусилля із децентралізації на місцевому рівні, зокрема шляхом об'єднання місцевих територіальних громад. У зв'язку з цим постають різноманітні питання правового характеру. З огляду на це доцільно розглянути ситуацію в Україні з точки зору порівняльного права, а також у контексті правових норм Європейського Союзу у сфері місцевого самоврядування. У частині порівняльного права в основу буде покладено земельне законодавство Вільної Землі Баварія — адже в німецькій федеративній державі законодавство у сфері місцевого самоврядування належить до компетенції 16 федеральних земель, а не Федерації.

¹. Переважна частина дослідження ґрунтується на коментарях Wollenschläger F. // Meder T., Brechmann W. Die Verfassung des Freistaates Bayern. Boorberg, Stuttgart. München u.a. 2014. Art.3a, 9-11, 185. Більш глибокий аналіз публічної підприємницької діяльності крізь призму права ЄС див. у: Wollenschläger F. Wettbewerbliche Vorgaben für öffentliche Unternehmen // Kirchhof G., Korte S., Magen S. Öffentliches Wettbewerbsrecht. Müller, Heidelberg. München u.a. 2014. Pf. 6. P. 49.

З огляду на структурні зміни після Другої світової війни Вільна Земля Баварія у 1970-х рр. провела адміністративно-територіальну реформу, в результаті якої — інколи всупереч протестам населення² — було, зокрема, зменшено кількість районів, міст районного значення та громад³. Завдання адміністративно-територіальної реформи полягало у забезпеченні можливості ефективнішого виконання функцій, насамперед у сфері життєзабезпечення, шляхом укрупнення адміністративних одиниць⁴. Реформаторські зусилля зумовили зміни в наявних на той час правових нормах у сфері місцевого самоврядування, зокрема спрямовані на створення передумов для змін у складі й територіальному поділі та запровадження нових інструментів співробітництва між територіальними громадами⁵. Якщо на першому етапі ставку було зроблено на добровільне впровадження змін у складі й територіальному поділі громад під впливом фінансових стимулів, то наступні зміни здійснювалися офіційним шляхом через ухвалення урядових постанов, що мають силу закону⁶.

Правові норми, що з'явилися внаслідок цих процесів, й досі є основою як для змін у складі й територіальному поділі, так і для співробітництва на рівні місцевого самоврядування. З цими процесами пов'язані сподівання на «посилення місцевого самоврядування та збереження дієздатності територіальних громад шляхом кооперації між ними», а також на «забезпечення підвищення дієвості й ефективності публічного управління та водночас належного рівня задоволення життєвих потреб у регіонах». Відповідні практичні підходи покликані сприяти, у т.ч. із урахуванням демографічних змін, збереженню та розбудові

² Показовим є судовий спір щодо дозволу на пряму законодавчу ініціативу населення під назвою «Спільнота дій задля демократичної адміністративно-територіальної реформи», пор.: Баварський конституційний суд, рішення від 10 березня 1978 року. Vf. 132-IX-77, VerfGHE 31, 77. Див. також: Hamann P. Gemeindegebietsreform in Bayern. Utz, München. 2005. P. 52.

³ Wollenschläger F. // Meder T., Brechmann W. Die Verfassung des Freistaates Bayern. Boorberg, Stuttgart. München u.a. 2014. Art. 9 Rn. 12, Art. 11 Rn. 19; Hamann (Fn. 2). P. 42.

⁴ Загальне обґрунтування проекту постанови про нову територіальну організацію Баварії, Landtags-Drucksache 7/1445. P. 25; Bauer M., Böhle T., Ecker G. Bayerische Kommunalgesetze. Boorberg. München. Loseblatt. Art. 11 GO Rn. 42. (Stand: EL 78 März 2002); Hamann (Fn. 2). P. 26.

⁵ Перший закон, спрямований на посилення місцевого самоврядування, від 27 липня 1971 року, Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) 1971, S. 247; пор.: Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 11 GO Rn. 43 f. (Stand: EL 78 März 2002).

⁶ Адміністративно-територіальна реформа на рівні громад; тут: Директива з укрупнення адміністративних одиниць (Постанова Баварського державного міністерства внутрішніх справ від 10 серпня 1971 року) // Офіційний вісник адміністрації Баварського міністерства внутрішніх справ (MABl), 1971, с. 845 (845). Див.: Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 11 GO Rn. 44 (Stand: EL 78 März 2002).

простору свободи для організаційних зусиль на місцевому й регіональному рівні⁷.

Після короткого опису структури управління Вільної Землі Баварія у статті наведено розгорнутий виклад правових норм, якими регулюються зміни у складі й територіальному поділі, а також співробітництва на рівні місцевого самоврядування, а згодом проаналізовано рамкові положення європейського права у сфері місцевого самоврядування в цілому та співробітництва між громадами зокрема. Наприкінці статті підбито підсумки здійсненого аналізу в цілому.

Зауважимо, що важливо звернути увагу на відмінності між змінами у складі й територіальному поділі на рівні громад та територіальною реструктуризацією на рівні 16 федеральних земель. Ця територіальна реструктуризація є предметом ст. 29 Основного Закону Німеччини (далі — ОЗ)⁸ і надалі виноситься за рамки нашого розгляду⁹ (Додаток А).

Структура органів управління Вільної Землі Баварія

На місцевому рівні структура управління Вільної Землі Баварія складається нині з 2056 громад (базовий рівень), 71 району (середній рівень) та семи округів (найвищий рівень)¹⁰. Відповідно до положення 1 абзацу другого ст. 28 ОЗ громадам та об'єднанням громад надається право «вирішувати всі справи місцевої громади в рамках законів під власну відповідальність» (те саме сказано в положенні 2 абзацу другого ст. 11 Конституції Вільної Землі Баварія (далі — КБ))¹¹; правом на самовряду-

⁷ Директива з надання асигнувань Вільної Землі Баварія задля фінансового сприяння співробітництву між територіальними громадами (Бюлетень Баварського державного міністерства внутрішніх справ, будівництва і транспорту від 10 березня 2015 року), IB3-1440.1-26, Ziffer 1. URL: <https://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/suk/kommunen/f%C3%B6derrichtlinie.pdf>. (дата звернення: 15.09.2017 р.).

⁸ Переклад тексту цієї статті ОЗ додається; англomовна версія ОЗ розміщена за адресою: <http://www.gesetze-im-internet.de/englisch-gg/englisch-gg.pdf>. (дата звернення: 15.09.2017 р.).

⁹ Детально про це див.: ст. 29 ОЗ: Ferdinand Wollenschläger, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2 (Mohr Siebeck, Tübingen, 3. Aufl. 2015), Art. 29.

¹⁰ URL: <http://www.bayern.de/freistaat/staat-und-kommunen/bezirke-landkreise-staedte-und-gemeinden/> (дата звернення: 16.09.2017 р.).

¹¹ URL: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf. (дата звернення 15.09.2017 р.).

вання у справах, що виходять за рамки окремих територіальних громад, наділяються також райони та округи (положення 2 абзацу другого ст. 28 ОЗ; ст. 10 КБ)¹². Обсяг повноважень у рамках законодавства про місцеве самоврядування змінюється залежно від рівня управління¹³, а зміст цього законодавства полягає у захисті прав певної території як відправної точки в реалізації покладених на неї завдань, звідки випливають і особливі вимоги щодо змін територіальних меж (про це нижче)¹⁴.

Ці структури місцевого самоврядування слід відрізняти від паралельної (загальної) системи державного управління у Вільній Землі Баварія попри те, що їхні територіальні межі здебільшого збігаються¹⁵. Три рівні побудови місцевого самоврядування знаходять відображення у структурі адміністративних земельних органів: поруч із органами управління на рівні міністерств, повноваження яких поширюються на всю територію Баварії і здійснюються вищими адміністративними органами Землі, а також окружними управліннями, що є адміністративними органами земельної влади середнього рівня і управляють урядовими округами, та районними адміністраціями – земельними органами управління низового рівня, що управляють районами, існують органи місцевого самоврядування, повноваження яких згідно з абзацом першим ст. 10 КБ поширюються на такі самоврядні територіальні одиниці, як «округ» та «район»¹⁶. Тому принцип гарантування самоврядності виявляється і в разі змін у сферах повноважень¹⁷.

¹² Ulrich Becker, Kommunalrecht, in: ders./Dirk Heckmann/Bernhard Kempen/Gerrit Manssen (Hrsg.), Öffentliches Recht in Bayern (Beck, München, 6. Aufl. 2015), Rn. 14 ff.; Janbernd Oebbecke, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Thomas Mann/Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1: Grundlagen und Kommunalverfassung (Springer, Berlin/Heidelberg, 3. Aufl. 2007), § 29 Rn. 16 ff.; Wollenschläger (Fn. 3), Art. 10 Rn. 1, auch zur abweichenden Benennung in Art. 10 Abs. 1; ferner ibidem, Art. 11 Abs. 1. Zu Art. 28 Abs. 2 GG siehe auch den Beitrag von Stefan Lorenzmeier in diesem Band.

¹³ Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2 (Mohr Siebeck, Tübingen, 3. Aufl. 2015), Art. 28 Rn. 26, 28 ff., Art. 80 f.; vgl. Erhard Glaser, in: Julius Widtmann/Walter Grassler/ders. (Hrsg.), Bayerische Gemeindeordnung (Beck, München, Loseblatt), Art. 8 BayLKro Rn. 4 (Stand: EL 20 Januar 2007); Wollenschläger (Fn. 3), Art. 10 Rn. 7.

¹⁴ Dreier (Fn. 13), Art. 28 Rn. 92, 121; Wollenschläger (Fn. 3), Art. 9 Rn. 8, 11 ff., Art. 10 Rn. 13 sowie Art. 11 Rn. 8, 19 f.

¹⁵ Загальні коментарі з цього питання див.: Eike Michael Frenzel, Germany – Local Government in Germany: An indispensable level of EU governance, in: Carlo Panara/Michael Varney (Hrsg.), Local Government in Europe (Routledge, Oxfordshire/New York, 2013), S. 97 (98 ff.).

¹⁶ Баварський конституційний суд, рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (192); Becker (Fn. 12), Rn. 39; Wollenschläger (Fn. 3), Art. 9 Rn. 4.

¹⁷ Див.: Там само. Fn. 14.

Зміни у складі й територіальному поділі громад у Вільній Землі Баварія

Можливості змін у складі й територіальному поділі, як і відповідні вимоги, відрізняються залежно від відповідного рівня місцевого самоврядування, тож у цьому контексті слід розрізняти округи, райони і громади¹⁸. У цьому розділі йтиметься про відповідні норми земельного конституційного права або ж, у разі необхідності, звичайного земельного права.

Округи. Згідно з положенням 2 абзацу першого ст. 9 КБ розмежування урядових округів, тобто територіальних сфер повноважень земельних адміністративних органів середнього рівня, здійснюється нормативним актом у формі закону. Відповідно до вищенаведеної градації це положення насамперед стосується рівня державного управління. Утім, воно стосується й округів як самоврядних одиниць, бо згідно з абзацом першим ст. 10 КБ і ст. 7 Положення про округи у Вільній Землі Баварія їхні територіальні межі співпадають із межами урядових округів.

Із тексту цієї норми, як правило, робиться висновок¹⁹, що зміни у кількості (урядових) округів, якими в обов'язковому порядку супроводжувалося об'єднання громад, неможливі. Це впливає, зокрема, з порівняння тексту положення 1 абзацу першого ст. 9 КБ («членуються») та положення 1 абзацу другого ст. 9 КБ («підрозділяються»), а також зі ст. 185 КБ, згідно з якою «[якнайшвидше повинні бути відновлені старі райони (урядові округи) з колишніми адміністративними центрами [...]»²⁰. Крім того, таке об'єднання з огляду на однакові територіальні межі урядових і самоврядних округів підпадало б під дію вузьких матеріальних норм права у сфері місцевого самоврядування, зокрема абзацу першого ст. 10 КБ²¹. До того ж у положенні 2 абзацу першого ст. 14 та в абзаці першому ст. 10 КБ передбачено опосередковані гарантії збереження урядових округів²². Таким чином КБ перешкоджає об'єднанню урядових, а тим самим і самовряд-

¹⁸ Баварський конституційний суд, рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (192 f.); Wollenschläger (Fn. 3). Art. 9 Rn. 1.

¹⁹ Інші думки з цього приводу див.: Wollenschläger (Fn. 3), Art. 9 Rn. 6.

²⁰ Баварський конституційний суд, рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (192 f.); Wollenschläger (Fn. 3). Ст. 9 Rn. 6, ст. 185 Rn. 3.

²¹ Wollenschläger (Fn. 3). Ст. 9 Rn. 8.

²² Там само, ст. 9 Rn. 6.

них округів²³. Проте можна було б вдатися до територіальних змін, за яких кількість урядових округів залишалася б незмінною; однак це слід було б робити з дотриманням права у сфері місцевого самоврядування, яке містить застереження про забезпечення суспільного блага під час здійснення таких змін та обумовлює їх можливість вимогою врахування громадської думки і передбачає, за винятком дрібних випадків, наявність формального закону²⁴.

Райони. Територіальні об'єднання на рівні районів є можливими з точки зору земельних конституційних норм²⁵, адже у положенні 2 абзацу другого ст. 9 БК сказано: «Територіальний поділ визначається постановою державного уряду; для цього необхідно заздалегідь заручитися згодою земельного парламенту (ландтагу)». Отже, існує можливість не обмежуватися лише «розмежуванням», адже, на відміну від урядових округів, райони згідно з положенням 1 абзацу другого ст. 9 БК підлягають інституційному, а не кількісному захисту; відповідно в рамках Конституції можливі й більш ґрунтовні перетворення²⁶. При цьому, крім «застереження про суспільне благо», а також принципу співмірності, слід дотримуватися й меж, встановлених правом у сфері місцевого самоврядування, а саме: абзацом першим ст. 10 БК²⁷. Вони ж у своїй суттєвій частині захищені²⁸ й гарантовані положенням про те, що «з метою досягнення сенсу й мети місцевого самоврядування на районному рівні мають бути створені життєздатні самоврядні одиниці [...], а реорганізації органів відповідних районів повинне передувати вивчення громадської думки»²⁹.

²³ Див. також: Christoph Mayr, Die Bezirke als Selbstverwaltungskörperschaften, BayVBl. 1984, 677 (679).

²⁴ Пор. також норму звичайного закону у ст. 8 BezO; пор.: Wollenschläger (Fn. 3), Art. 9 Rn. 7 f; а також: Heinrich Amadeus Wolff, in: Josef Franz Lindner/Markus Möstl/ders. (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern (Beck, München, 2. Aufl. 2017). Ст. 9 Rn. 15, 18 f.

²⁵ Це стосується і міст районного значення згідно зі реченням 1 абзацу 2 ст. 9, половиною речення 2 БК та ст. 5 Баварського муніципального кодексу (БМК).

²⁶ Баварський конституційний суд, рішення від 2 грудня 1949 року. Vf. 5-VII-49, VerfGHE 2, 181 (216); рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (193); рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (33); Wollenschläger (Fn. 3), Art. 9 Rn. 13.

²⁷ Баварський конституційний суд, рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (194 f.); рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (28).

²⁸ Баварський конституційний суд, рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (28). Див. також: Баварський конституційний суд, рішення від 21 травня 1968 року. 2 BvL 2/61, BVerfGE 23, 353 (365).

²⁹ Баварський конституційний суд, рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (28); пор.: рішення від 3 червня 1959 року. Vf. 1, 24-VII-52, VerfGHE 12, 48 (55); а також з точки зору участі самоврядних органів: рішення від 10 грудня 1971 року. Vf. 34 VII 71, VerfGHE 24, 181 (184).

Ресурси й територія районів можуть змінюватися згідно з нормами ст. 8 і наступними Положення Вільної Землі Баварія про адміністративні райони (далі – ПБАР) та параграфами 11 і наступними Постанови про назви територіальних громад, символи влади та територіальні зміни (далі – ПНГСЗ)³⁰, які конкретизують конституційно-правові гарантії у формі простого закону. Під «кількістю» мається на увазі існування (збереження) району; він або ліквідується з віднесенням території до іншого району, або створюється заново з територіальних частин інших районів³¹. Натомість «територія» району змінюється, якщо вона принаймні частково закріплюється за іншими районами³²; тому цей аспект під час розгляду об'єднання місцевих громад можна опустити³³. Фактичною передумовою змін, згідно з положенням 1 абзацу першого ст. 8 ПБАР, є те, що вони відповідно до норм земельного конституційного права здійснюються «з міркувань суспільного благополуччя», причому тут напрошуються паралелі з тлумаченням абзаців другого та третього ст. 11 ОЗ³⁴. На відміну від положення 1 абзацу другого ст. 11, пункту 2 ОЗ в разі територіальних змін, що здійснюються всупереч волі громади, міркування суспільного благополуччя не є неодмінною передумовою³⁵.

Міркуваннями суспільного благополуччя можуть вважатися, наприклад, «міркування загального характеру щодо необхідності розміщення головних місцевих закладів чи установ на території громад із центральним розташуванням³⁶», а також досягнення інших цілей, наприклад, «надання місту, щільність забудови якого не дає можливості розмістити на його території промислові підприємства й виробничі потужності, розташування яких на околицях міста у великих обсягах приваблює населення, підприємства торгівлі та промисли, завдаючи шкоди центральній частині міста, придатних для цих по-

³⁰ Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) 2000. S. 54.

³¹ Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 1 (Stand: EL 20 Januar 2007); Rudolf Hauth, in: Norbert Schulz/Hans J. Wachsmuth u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Bayern (Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, Loseblatt), Art. 8 LKrO Ziffer 1 (Stand: März 2006).

³² Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 2 (Stand: EL 20 Januar 2007); Hauth (Fn. 31), Art. 8 LKrO Ziffer 1 (Stand: März 2006).

³³ Pop.: Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 11 GO Rn. 23 f. (Stand: EL 83 Dezember 2004).

³⁴ Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

³⁵ Див. також: Hauth (Fn. 31), Art. 8 LKrO Ziffer 2 (Stand: März 2005).

³⁶ Stadt-Umland-Gutachten Bayern (Bayerisches Staatsministerium des Innern, München, 1974). S. 193.

треб вільних площ сусідньої громади або ж навколишніх громад»³⁷. До цього переліку можна зарахувати, зокрема, й покращення економічної та транспортної структури³⁸, спрощення систем управління шляхом створення фінансово-політичної рівноваги³⁹ та вирівнювання районів з точки зору числа мешканців та «податкового потенціалу»⁴⁰. Натомість задоволення приватних інтересів не вважається достатньою підставою⁴¹.

Положення 2 абзацу першого ст. 8 передбачає під час здійснення територіальної реструктуризації районів «забезпечення їхньої спроможності» та «фінансового потенціалу»⁴² як неодмінної передумови. Крім того, «у зв'язку з попередніми змінами територіальних меж може звужуватися і вільний простір для ухвалення законодавцем рішень про територіальну реструктуризацію з огляду на наявність законної довіри громадян до відповідної комунальної (місцевої) структури та до тих міркувань, якими було продиктовано її створення»⁴³. До переліку також слід додати доступність⁴⁴ реформованої території району для його громадян, а також запобігання порушенням планування органів вищого рівня⁴⁵.

З формальної точки зору у ст. 8 ПБАР розрізняється процедура змін у складі та змін у територіальному поділі районів: у першому випадку вони «здійснюються за згоди земельного парламенту (ландтагу) шляхом ухвалення урядової постанови, що має силу закону». У другому випадку згідно з положенням 2 абзацу третього вони відбуваються за тих самих передумов, «якщо здійснюється щонайменше

37. Баварський адміністративний суд, рішення від 5 липня 1977 року. Nr. 28 V 76, BayVBl. 1978, 271 (274).

38. Glaser (Fn. 13), ст. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

39. Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), ст. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 94 März 2010).

40. Баварський конституційний суд, рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (31).

41. Баварський адміністративний суд, рішення від 23 липня 1954 року. Nr. 106 IV 53, VGHE 7, 127 (131).

42. Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 8 LKrO Rn. 5 (Stand: EL 94 März 2010).

43. Вищий адміністративний суд землі Саксонія, рішення від 25 вересня 2008 року. Vf. 54-VIII-08, NVwZ 2009, 39 (40); Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 8 LKrO Rn. 4 (Stand: EL 94 März 2010).

44. Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 94 März 2010) з посиланням на рішення земельного конституційного суду Федеральної Землі Мекленбург-Передня Померанія від 26 липня 2007 року. LVerfG 9/06-17/06, LKV 2007, 457.

45. Баварський адміністративний суд, рішення від 5 липня 1977 року. Nr. 28 V 76, BayVBl. 1978, 271 (273).

реорганізація території усієї громади або всієї території, що не належить громаді»; у решті випадків територіальні зміни відповідно до положення 2 абзацу третього закріплюються в урядовій постанові або ж, «якщо вони пов'язані із змінами території округів, — у постанові Державного міністерства внутрішніх справ, будівництва і транспорту, що має силу закону». Шанси на успішне судове оскарження таких рішень реструктуризації з огляду на широку свободу дій⁴⁶ суб'єктів ухвалення постанови — незначні⁴⁷.

Громади. Громади захищені земельним конституційним законодавством із земельного устрою також лише в інституційному, а не індивідуальному порядку, однак цими нормативно-правовими актами також передбачено процедурні й матеріальні вимоги до змін в існуванні та територіальному поділі громад⁴⁸. Згідно з ними необхідне ухвалення формального закону або постанови, що має силу закону, на основі відповідних достатніх для цього повноважень⁴⁹. При цьому має бути враховано й думку органів самоврядування громади⁵⁰.

Крім того, діють і матеріальні норми: зміни у складі чи територіальному поділі громад мають «здійснюватися з міркувань об'єктивної доцільності, які піддаються перевірці», та орієнтуватися на мету громадського благополуччя, а також «бути спрямованими на створення дієздатних самоврядних органів та установ, що відповідають призначенню і суті місцевого самоврядування»⁵¹. Крім того, ці зміни мають бути співмірними і впливати з балансу інтересів тих, кого вони стосуються⁵².

⁴⁶ Пор.: Баварський конституційний суд, рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (27 ff.) m.w.N.; Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

⁴⁷ Пор.: Баварський конституційний суд, рішення від 25 лютого 1974 року. Vf. 9-VII-72, VerfGHE 27, 14 (27 ff.) m.w.N.; Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

⁴⁸ Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 8 LKrO Rn. 20 (Stand: EL 94 März 2010).

⁴⁹ Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 19.

⁵⁰ Баварський конституційний суд, рішення від 20 квітня 1978 року. Vf. 6–VII–78, VerfGHE 31, 99 (123 ff.); Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 20.

⁵¹ Баварський конституційний суд, рішення від 10 грудня 1977 року. Vf. 34-VII-71, VerfGHE 24, 181 (194). Від заслуховування громадської думки мешканців громади можна відмовитися (пор: рішення Баварського конституційного суду від 20 квітня 1978 року. Vf. 6–VII–78, VerfGHE 31, 99 (129)), однак для цього необхідні передумови на рівні звичайного закону статті 11, абзац 4 GO. Про це див.: Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 20.

⁵² Баварський конституційний суд, рішення від 20 квітня 1978 року. Vf. 6–VII–78, VerfGHE 31, 99 (134 f.); щодо змістовного наповнення цієї цільової настанови див.: Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 20 m.w.N.

Склад чи територіальний поділ громад можуть змінюватися і за умов, прописаних у звичайному законодавстві, а саме у ст. 11 і наступних ОЗ та параграфах 11 і наступних ПНГСЗ. Принципово важливі положення щодо об'єднання територіальних громад⁵³ містяться, зокрема, в абзаці другому ст. 11 ОЗ: згідно з положенням 1 пункту 1 для змін у складі чи території в разі взаємної згоди громад, яких це стосується, потрібна наявність «підстав суспільного (громадського) благополуччя». У разі змін проти волі причетних громад згідно з положенням 1 пункту 2 необхідна наявність «нагальних підстав суспільного (громадського) благополуччя», крім того, згідно з положенням 2 потрібно провести громадські слухання в громадах, що підпадають під ці зміни. В абзаці четвертому ст. 11 ОЗ мешканцям громад, яких стосуються зміни (на відміну від заходів із реорганізації на рівні районів), надається можливість висловити свою позицію.

Здійснення змін незалежно від наявності взаємної згоди громад має бути продиктоване «міркуваннями суспільного (громадського) благополуччя»⁵⁴ (про цю передумову детальніше буде сказано нижче). Ця умова вважається виконаною, «якщо завдяки територіальним змінам досягається покращення (спрощення, полегшення, здешевлення, підвищення рівня ефективності, передача у належні руки) виконання завдань місцевого самоврядування»⁵⁵. Те саме стосується й процедури зміни у складі в разі об'єднання територіальних громад. У розумінні положення 1 абзацу другого пункту 2 ст. 11 ОЗ «нагальні підстави суспільного (громадського) благополуччя» для змін наявні тоді, коли «підстави, що свідчать на користь суспільного (громадського) благополуччя, відчутно⁵⁶ або явно⁵⁷ переважають підстави для збереження територіальної громади, що підлягає об'єднанню».

⁵³ Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 21 f.

⁵⁴ Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 11 GO Rn. 23 (Stand: EL 83 Dezember 2004).

⁵⁵ Про значення «підстав суспільного благополуччя» при віднесенні територій, що не належать громадам, до території певної громади з міркувань абзац 1 ст. 10а ОЗ див. абзац 1 ст. 11 ОЗ, а також рішення Баварського адміністративного суду від 13 січня 2016 року. 4 N 15.360, KommJur 2016, 376 (377 ff.). Allgemein Glaser (Fn. 13), Art. 10a GO Rn. 1 ff., Art. 11 GO Rn. 8 ff. (Stand jeweils: EL 19 März 2006).

⁵⁶ Рішення Баварського адміністративного суду від 23 липня 1954 року. Nr. 106 IV 53, VGHE 7, 127 (131 f.). Див. також рішення від 27 серпня 2003 року. 4 ZB 02.2587, juris-Rn. 6; Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

⁵⁷ Рішення Баварського адміністративного суду від 23 липня 1954 року. Nr. 106 IV 53, VGHE 7, 127 (131 f.). Див. також рішення від 27 серпня 2003 року. 4 ZB 02.2 587, juris-Rn. 6; Glaser (Fn. 13), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 20 Januar 2007).

Наприклад, підстави суспільного (громадського) благополуччя (звісно, у контексті відповідних територіальних змін) вважаються наявними, якщо «території, пов'язані між собою з точки зору забудови й функцій, передаються у відання єдиної структури з обслуговування, аби уникнути необхідності дії двох різновидів місцевого права на територіях переплітання господарчих інтересів або ж спеціальних об'єднань відповідних громад з метою реалізації окремо взятих функцій із життєзабезпечення на місцевому рівні [...]».

У судовій практиці визнаються й інші нагальні підстави, якщо життєзабезпечення певної території може краще здійснюватися іншою територіальною громадою або ж якщо відповідна громада потребує обслуговування у більших обсягах з урахуванням її структурної специфіки⁵⁸. Остання обставина реалізується у випадку, якщо через необхідність «місцевих видатків, пов'язаних із перетворенням території на туристичний об'єкт, що відвідується великою кількістю гостей»⁵⁹, постає доцільність приєднання відповідної території до сусідньої громади. У такому самому контексті можна розглядати й випадок, коли завдяки змінам вдалося поліпшити водопостачання для заводу, а також покращити його обслуговування з боку адміністрації⁶⁰. Спрощення доставки пошти чи розподілу телефонних номерів з огляду на їх слабкий зв'язок із виконанням завдань місцевого самоврядування не визнавалися умовою суспільного (громадського) благополуччя⁶¹. Зміна з нагальних підстав загального благополуччя всупереч волі громади має в будь-якому разі бути співмірною⁶².

Громадам, яких стосується об'єднання, перед його початком необхідно своєчасно надати можливість висловити свою думку згідно з

⁵⁸ Рішення Баварського конституційного суду від 29 квітня 1981 року. Vf. 1–VII–78, BayVBl. 1978, 399 (401); Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 11 GO Rn. 30 (Stand: EL 83 Dezember 2004).

⁵⁹ Рішення Баварського адміністративного суду від 27 серпня 2003 року. Nr. 182 IV 67, BayVBl. 1969, 217 (218).

⁶⁰ Адміністративний суд м. Регенсбург, рішення від 11 вересня 2002 року. RN 3 K 01.58, juris-Rn. 31 й далі та інші документальні докази див. судову практику Баварського адміністративного суду.

⁶¹ Рішення Баварського адміністративного суду від 12 березня 1969 року. Nr. 182 IV 67, BayVBl. 1969, 217 (218). Josef Prandl/Hans Zimmermann/Hermann Büchner/Michael Pahlke, Kommunalrecht in Bayern (Wolters Kluwer/Link, Köln, Loseblatt), Art. 10 GO Rn. 10 (Stand: Juni 2014).

⁶² Рішення Баварського адміністративного суду від 8 березня 1962 року. Nr. 48 IV 61, BayVBl. 1962, 151 (152).

положенням 2 абзацу другого ст. 11 Баварського муніципального кодексу (далі — БМК). Зміни у складі громад відповідно до положення 1 абзацу першого ст. 12 БМК фіксуються у формі закону⁶³.

Співробітництво на місцевому рівні

Співробітництво на місцевому рівні дає громадам можливість ефективніше виконувати свої функції, бо сприяє концентрації ресурсів, оптимізації структур управління та використанню переваг укрупнення⁶⁴. Однак при цьому, як і у випадку зі змінами у складі й територіальному поділі громад, потрібно, звісно ж, брати до уваги зростання віддаленості від громадян⁶⁵. Гарантії місцевого самоврядування, захищені на рівні федерального й земельного конституційного права, дають можливість громадам з їхніми суверенними організаційними повноваженнями на місцевому рівні ухвалювати рішення про самостійне виконання завдань місцевого самоврядування або ж їх реалізацію шляхом співпраці⁶⁶.

У Баварії існує три можливості співпраці на рівні місцевих громад: за дотримання умов Положення про об'єднані муніципальні адміністрації (далі — ПОМА) вони можуть створювати адміністративно-господарчі об'єднання на місцевому рівні; згідно із Законом про співробітництво на місцевому рівні (далі — ЗСМР) до них можуть долучатися й інші суб'єкти. Крім того, існує можливість організації такого співробітництва на засадах цивільного права. Ця можливість здебільшого реалізується у формі товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ) або акціонерних товариств (АТ)⁶⁷. Таке співробітництво за відсутності достатніх фінансових гарантій виключає використання приватно-пу-

⁶³. Рішення Баварського адміністративного суду від 27 серпня 2003 року. 4 ZB 02.2587. *Yuris-Rn.* 6; *Glaser (Fn. 13)*. Art. 8 LKrO Rn. 5 (Stand: EL 20 Januar 2007); *Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4)*. Art. 11 GO Rn. 27 (Stand: EL 83 Dezember 2004)

⁶⁴. *Поп.: Becker (Fn. 12)*, Rn. 613; *Oebbecke (Fn. 12)*. § 29 Rn. 2 ff.

⁶⁵. *Oebbecke (Fn. 12)*. § 29 Rn. 5.

⁶⁶. Рішення Баварського конституційного суду від 20 грудня 2007 року. 2 BvR 2433/04, BVerfGE 119, 331 (362). Див. також: *Wollenschläger (Fn. 3)*. Art. 11 BV Rn. 39.

⁶⁷. *Thorsten Ingo Schmidt, Kommunale Zusammenarbeit*, in: *Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht*, Band 3 (C.F. Müller, Heidelberg, 3. Aufl. 2013), § 65 Rn. 26.

блічних форм діяльності у відносинах із зовнішніми структурами⁶⁸. Однак обов'язок дотримання конституційних прав згідно з абзацом третім ст. 1 ОЗ залишається незмінним⁶⁹.

Надалі звернемо увагу на публічно-правові форми співробітництва згідно з ПОМА (I.) та ЗСМР (II.). Для перших характерний високий ступінь інтеграції та інституціоналізації. Відповідно до абзацу третього ст. 2 ПОМА вони «створюються або розширюються згідно із законом». Зазначені нижче форми не надаються до загального оцінювання з огляду на їх різноманітність із точки зору обсягу та інтенсивності співпраці, що відображається в умовах їх формального створення: у низці випадків достатньою передумовою є укладання публічно-правового договору⁷⁰, в інших випадках вимагається погодження, затвердження й опублікування статутів підприємства чи об'єднання⁷¹, які, своєю чергою, класифікуються як публічно-правовий договір⁷². Окрім притаманної договірній формі іманентної свободи ухвалення учасниками рішень на користь чи проти співробітництва, із ЗКС впливають простіші можливості правового захисту формування та розширення об'єднаних муніципальних адміністрацій⁷³.

Окрім передумов для заснування, згідно із ЗСМР об'єднані муніципальні адміністрації та форми співробітництва відрізняються й за характером спільно здійснюваних функцій. Так, відповідно до положення 1 абзацу першого ст. 4 ПОМА про те, що об'єднані муніципальні адміністрації «виконують усі покладені на них громадами-членами

⁶⁸ Max-Emanuel Geis/Sebastian Madeja, *Kommunales Wirtschafts- und Finanzrecht* (Teil I), JA 2013, 248 (253).

⁶⁹ Рішення Федерального конституційного суду від 22 лютого 2011 року. 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (244 ff.); Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Band 1 (Mohr Siebeck, Tübingen, 3. Aufl. 2013), Art. 1 III Rn. 66, 69; Ferdinand Wollenschläger, *Verfassungsrechtliche Grundlagen des Öffentlichen Wirtschaftsrechts*, in: Reiner Schmidt/ders. (Hrsg.), *Kompandium Öffentliches Wirtschaftsrecht* (Springer, Berlin/Heidelberg, 4. Aufl. 2016). § 2 Rn. 13.

⁷⁰ Пор. положення 1 абзацу першого ст. 4 ЗСМР, а також абзац перший ст. 7 ЗСМР.

⁷¹ Пор. ст. 18 ЗСМР, а також абзац перший ст. 49 ЗСМР. Про процедуру затвердження і оприлюднення ст. 20 і наступні ЗСМР.

⁷² Klaus Lange, *Kommunalrecht* (Mohr Siebeck, Tübingen, 2013), Kap. 19 Rn. 45; Wilfried Schober, in: Julius Widtmann/Walter Grasser/Erhard Glaser (Hrsg.), *Bayerische Gemeindeordnung* (Beck, München, Loseblatt), Art. 18 BayKommZG Rn. 2 (Stand: EL 21 Oktober 2007); Hans-Joachim Wachsmuth/Gerhard Oehler/Wolfgang Reif, *Kommunale Zusammenarbeit in Bayern* (Boorberg, München, 1985), ст. 18 KommZG пункт 1.1.1.

⁷³ Пор.: Glaser (Fn. 13), Art. 2 VGemO Rn. 6 (Stand: EL 15 Oktober 2003).

об'єднання функцій у межах їхньої сфери діяльності», вони згідно з абзацом першим ст. 8 і ст. 58 БМК виконують «всі функції, закріплені законом за громадами, з метою забезпечення потреб і обслуговування від імені держави чи інших корпорацій публічного права», наприклад функції органів запису актів цивільного стану згідно з положеннями 1 і 2 ст. 1 Закону про здійснення запису актів цивільного стану. Під час виконання функцій із власної сфери діяльності⁷⁴ об'єднані муніципальні адміністрації натомість, відповідно до положення 2 абзацу другого ст. 4 ПОМА, діють «як органи відповідної громади — члена об'єднання за її настановами». Співпраця ж у розумінні ЗСМР відбувається завжди задля досягнення певної обраної учасниками мети (приклади буде наведено нижче)⁷⁵.

Станом на 1 січня 2013 року в Баварії нараховувалося 312 об'єднаних муніципальних адміністрацій⁷⁶. Тут, згідно з положенням 1 абзацу першого ст. 1 ПОМА, ідеться про «об'єднання сусідніх територіальних громад у межах відповідного району зі збереженням складу громад, які беруть участь у ньому». У разі відсутності взаємної згоди громад на заснування об'єднаної муніципальної адміністрації, як і у випадку з об'єднанням громад, діють підвищені вимоги. Відповідно до положень 1 і 2 абзацу першого пункту 2 ст. 2 ПОМА, набуває значення наявність «підстави суспільного (громадського) блага»; крім того, необхідно провести слухання громад-учасниць. Причиною такого паралелізму є те, що в цьому випадку також діють норми земельного конституційного права щодо об'єднання територіальних громад⁷⁷.

Щоб сприяти «посиленню дієздатності та адміністративної потужності своїх членів», зазначеному в положенні 2 абзацу першого ст. 1 ПОМА, об'єднані муніципальні адміністрації мають у своєму розпорядженні згідно з положеннями ст. 7 ПОМА штат із посадових осіб;

⁷⁴ Приклади можна знайти у ст. 58 BV, зокрема у сфері водопостачання, енергозабезпечення та газопостачання.

⁷⁵ Пор. відповідно абзац другий ст. 4, положення 1 абзацу другого ст. 7, абзац перший ст. 17 ЗСМР, а також абзац перший ст. 50 ЗСМР у поєднанні з положенням 1 абзацу першого пункту 1 ст. 87 БМК.

⁷⁶ Перелік громад, об'єднаних муніципальних адміністрацій та територій, що не належать громадам, у Баварії станом на 1 січня 2013 року див.: (Відомості Баварського державного міністерства внутрішніх справ від 13 лютого 2013 року), IB3-1402.4-1, Allgemeines Ministerialblatt (AllMBl.) 2013, с. 65.

⁷⁷ Wollenschläger (Fn. 3). Art. 11 Rn. 23.

відповідно до положення 2 ст. 2 ПОМА вони є юридичною особою, що має право наймати на роботу службовців. Згідно з абзацами першим і наступними ст. 6 ПОМА органами об'єднаних муніципальних адміністрацій є збори членів, у яких беруть участь голови громад та по одному члену місцевих рад громад — учасниць об'єднання, а також обраний з їх кола голова як голова зборів.

Заходи, передбачені ЗСМР, можуть загалом використовуватися відповідними територіальними утвореннями, за окремими винятками, що наводитимуться нижче. При цьому існує можливість вибору однієї з чотирьох форм співробітництва між громадами, а саме: робочих співтовариств громад, муніципальних цільових угод, муніципальних цільових об'єднань та спільних комунальних підприємств.

Робочі співтовариства громад. Згідно зі ст. 4 і наступними ЗСМР вони є порівняно вільною формою співробітництва між громадами. Згідно з положенням 1 абзацу другого ст. 43 ЗСМР предметом їхньої діяльності є «питання, що стосуються інтересів усіх учасників». Наприклад, у положенні 2 абзацу другого ст. 4 ЗСМР наведено типові випадки, зокрема погодження між учасниками питань планування та діяльності закладів або установ, підготовка спільних проектів із планування територій та «спільного раціонального виконання функцій на території сусідів». Коло можливих учасників також може бути доволі широким. Так, згідно з абзацом першим ст. 4 ЗСМР членами можуть стати, зокрема, й «фізичні чи юридичні особи приватного права»⁷⁸. Проте відповідно до абзацу другого ст. 2 ЗСМР самі робочі співтовариства громад не мають статусу юридичної особи⁷⁹.

Стаття 5 ЗСМР дає можливість підвищити рівень обов'язків, що накладаються на учасників робочих співтовариств громад, шляхом створення «спеціальних робочих співтовариств громад», через що частково компенсується ймовірний брак «твердої пов'язаності» обов'язками.

⁷⁸ Див. також: Oebbecke (Fn. 12), § 29 Rn. 81; Schober (Fn. 72), Art. 4 BayKommZG Rn. 1 (Stand: EL 21 Oktober 2007).

⁷⁹ Див. також: Daniela Köninger, Interkommunale Zusammenarbeit — Förderung eines Erfolgsmodells mit Zukunftsperspektive, Kommunalpraxis Bayern 2015. № 207 (207).

Муніципальні цільові угоди. Муніципальні цільові угоди є вагомішими від робочих співтовариств громад з точки зору кола завдань, навіть попри те, що відповідно до ст. 2 ЗСМР теж не надають статусу юридичної особи. Завдяки їм «окремі або всі пов'язані певною метою функції» можуть, згідно з положенням 1 абзацу другого ст. 7 ЗСМР, покладатися на окремих членів або здійснюватися, відповідно до абзацу третього ст. 7 ЗСМР, спільними зусиллями. Згідно з абзацом першим ст. 10 ЗСМР делеговані функції або функції, що реалізуються спільними зусиллями, прописуються в цільовій угоді. Крім того, згідно з абзацом четвертим ст. 7 ЗСМР існує можливість надання службовців однієї громади у розпорядження інших громад. На відміну від муніципальних цільових об'єднань, члени яких пов'язані ще жорсткішими обов'язками, перевага муніципальних цільових угод полягає у більшій гнучкості й можливості використання вже існуючих структур⁸⁰.

На відміну від робочих співтовариств громад і муніципальних цільових об'єднань суттєвою ознакою муніципальних цільових угод є те, що виконання відповідної функції місцевого самоврядування й надалі покладається на територіальне утворення зі статусом юридичної особи, завдяки чому доступ до надавача відповідних послуг забезпечується у порядку правового нагляду, який у разі відсутності статусу юридичної особи у муніципальних цільових угод опинився б під загрозою⁸¹. Орган нагляду відповідно до абзацу першого ст. 16 ЗСМР може встановити строк укладання цільової угоди, якщо це необхідно «виходячи з нагальних підстав суспільного (громадського) благополуччя та з точки зору виконання обов'язкових функцій територіальної громади».

Муніципальні цільові об'єднання. Муніципальні цільові об'єднання відзначаються особливою практичною значущістю⁸² і численними варіантами формування⁸³. Слід окремо зазначити, що відповідно до

⁸⁰. Lange (Fn. 72). Kap. 19 Rn. 67.

⁸¹. Див. (ст. 8 ЗСМР ще у старій редакції) проекту Закону про співробітництво на місцевому рівні (ЗСМР), Вісник Ландтагу 5/2573 від 22 березня 1966 року. С. 21.

⁸². Schmidt (Fn. 67). § 65 Rn. 55.

⁸³. Показовою тут є можливість участі фізичних та юридичних осіб приватного права згідно з положенням 2 абзацу другого ст. 17 ЗСМР, а також можливість утворювати муніципальні цільові об'єднання і поза межами Вільної Землі Баварія в рамках абзацу третього ст. 17 ЗСМР.

положення 1 абзацу третього ст. 2 ЗСМР муніципальні цільові об'єднання є корпоративною організацією публічного права і мають статус юридичної особи⁸⁴. Також необхідно згадати про наявність окремої організаційної структури (згідно зі ст. 29 і наступними ЗСМР⁸⁵); крім того, муніципальне цільове об'єднання, наділене відповідними повноваженнями, як правило⁸⁶, здійснює повноваження своїх членів і у відносинах із зовнішніми суб'єктами згідно з абзацом першим ф. ст. 22 ЗСМР⁸⁷.

Муніципальні цільові об'єднання часто знаходять застосування в рамках виконання типових функцій місцевого самоврядування, наприклад збору, вивезення й утилізації відходів⁸⁸. Відповідно до абзацу першого ст. 28 ЗСМР наглядовий орган може встановити термін утворення муніципального цільового об'єднання, якщо це «продиктовано нагальними міркуваннями суспільного (громадського) благополуччя й необхідно для виконання обов'язкових функцій територіального утворення». Якщо створити муніципальне цільове об'єднання не вдається, воно формується наглядовим органом як об'єднання, членство в якому накладає певні обов'язки відповідно до положення 1 абзацу другого ст. 28 ЗСМР.

Спільні комунальні підприємства. Спільним комунальним підприємствам як порівняно молодій⁸⁹ формі співробітництва між громадами пророкують високу практичну значимість, адже вони вважаються економічно привабливою альтернативою муніципальним цільовим об'єднанням⁹⁰. Це аргументується вищою підприємницькою гнучкістю цієї форми співробітництва порівняно з іншими⁹¹; зрештою, згідно з абзацом першим ст. 50 ЗСМР та абзацами 1 і 2 ст. 90 БМК у спільних

⁸⁴ Пор.: Becker (Fn. 12). Rn. 630, 636.

⁸⁵ Див.: Martin Kronawitter, *Besiegelt das «Gemeinsame Kommunalunternehmen» das Ende der Zweckverbände?*, KommJur 2008. № 401 (402).

⁸⁶ Можливості скасування передбачені у Статуті об'єднання відповідно до абзацу 3 ст. 22 ЗСМР.

⁸⁷ Див. також: Köninger (Fn. 79). 207.

⁸⁸ Kronawitter (Fn. 85). 402.

⁸⁹ Вони запроваджені Законом про законодавчі зміни у сфері місцевого самоврядування від 26 липня 2004 року. // Вісник законів та постанов (GVBl.). 2004. С. 272.

⁹⁰ Пор.: Законопроект державного уряду щодо законодавчих змін у сфері місцевого самоврядування // Вісник Ландтагу. 2004. 21 трав. № 15(1063). С. 4; Kronawitter (Fn. 85), 408; Alexander Schraml, in: Gabriele Wurzel/ders./Ralph Becker (Hrsg.), *Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen* (Beck, München, 3. Aufl. 2015), D.II. Rn. 239d; також: Dagmar Holz/Nils Kürten/Sabine Grabolle, *Die Anstalt des öffentlichen Rechts als Organisations und Kooperationsform*, KommJur 2014, 281 (285), в яких розкрито переваги з точки зору сплати податків.

⁹¹ Kronawitter (Fn. 85), 407 f.

комунальних підприємств є правління, що діє під власну відповідальність, та виконавча дирекція, що контролюється адміністративною радою. Згідно із законодавством спільні комунальні підприємства вважаються, наприклад, особливо доцільними «насамперед у Баварії, де існує близько 2600 підприємств, а забезпечення питною водою на місцевому рівні здійснюється в межах дуже малих територій»⁹².

Місцеве самоврядування крізь призму законодавства ЄС

Відповідно до принципу інституційної автономії держав — членів ЄС законодавство Європейського Союзу не містить прямих норм щодо організації, в тому числі й територіального поділу, держав, які входять до його складу⁹³. Навпаки, з моменту ухвалення Лісабонського договору, що набув чинності 2009 року, положення 1 абзацу другого ст. 4 Договору про ЄС зобов'язує Європейський Союз до збереження національної ідентичності його держав-членів, яка охоплює й регіональне та місцеве самоврядування. Ця норма дослівно звучить так: «ЄС поважає рівність держав-членів перед договорами та їхню національну ідентичність, яка виявляється у базових політичних та конституційних структурах, зокрема в регіональному та місцевому самоврядуванні»⁹⁴. Принагідно варто зазначити, що Консультативний комітет регіонів є зібранням представ-

⁹² Законопроект державного уряду щодо законодавчих змін у сфері місцевого самоврядування // Вісник Ландтагу. 2004. 21 трав. № 15/1063. С. 16.

⁹³ Поп.: Walter Obwexer, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht (Nomos, Baden-Baden, 7. Aufl. 2015), Art. 4 EUV Rn. 32 f.; Adelheid Puttler, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar (Beck, München, 5. Aufl. 2016), Art. 4 EUV Rn. 15, 19 f.

⁹⁴ Поп.: Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 3. Zur kommunalen Selbstverwaltung im Prozess der europäischen Integration: Max-Emanuel Geis, Kommunalrecht (Beck, München, 4. Aufl. 2016), § 4 Rn. 14 ff.; Stephan Hobe/Dirk Biehl/Nicolai Schroeter, Der Einfluß des Rechts der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union auf die Struktur der kommunalen Selbstverwaltung, DÖV 2003, 803; Wolfgang Müller, Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration (Nomos, Baden-Baden, 1992); Thorsten Ingo Schmidt, Sind die EG und die EU an die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung gebunden?, EuR 2003, 936; Gerd Schmidt-Eichstaedt, Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union: Wie kann die Position der Kommunen in der EU gestärkt werden?, KommJur 2009, 249; Klaus Stern, Kommunale Selbstverwaltung in europäischer Perspektive, NdsVBl. 2010, 1; Isabel Stirn, Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa (Nomos, Baden-Baden, 2013). У німецькому конституційному праві натомість приналежність місцевого самоврядування до конституційної ідентичності переважно заперечується, див.: Puttler (Fn. 93), Art. 4 EUV Rn. 19. В цілому про неявні наслідки принципу субсидіарності (положення 2 абзацу першого та абзац третій ст. 5 Договору про ЄС) див. статтю Тетяни Гудіми та Вести Малолітневої.

ників регіональних та місцевих територіальних утворень (абзац IV ст. 13 Договору про ЄС; абзац 1, 3 і наступні ст. 300, ст. 305 і наступні Договору про функціонування ЄС)⁹⁵. На рівні Ради Європи слід також згадати і Європейську хартію місцевого самоврядування⁹⁶.

Вищенаведене стисле формулювання щодо інституційної автономії держав-членів у законодавстві ЄС не має створювати хибного враження, ніби у законодавстві ЄС відсутні важливі положення, які принаймні опосередковано стосувалися б місцевого самоврядування, зокрема й поділу та співробітництва на місцевому рівні. Це можна проілюструвати на прикладі законодавства ЄС у сфері надання субсидій (1) та у сфері розміщення замовлень (тендерів) (2). На завершення слід згадати й «обов'язкове уповноваження на діяльність»⁹⁷ земельним конституційним законодавством відповідно до положення 2 ст. 3а КБ (3).

1. Бар'єри для підприємницької діяльності громад у сфері законодавства ЄС про субсидії. В абзаці першому ст. 107 Договору про функціонування ЄС міститься заборона — за винятком виправданих обставин — на «виділення будь-яких субсидій державою або з державних коштів, що ставлять у більш вигідне становище певні підприємства чи виробничі галузі й спотворюють або створюють загрозу спотворення конкуренції, [...] якщо вони негативно впливають на торгівлю між державами-членами». Ця заборона на надання субсидій діє і у відносинах між громадами та їхніми комунальними підприємствами, що випливає із абзацу першого ст. 106 Договору про функціонування ЄС, тим самим передбачаючи перевірку відповідних фінансових відносин з точки зору європейського права. У ст. 3 Директиви ЄС щодо прозорості⁹⁸ наведе-

⁹⁵ Детально про це див.: Ausführlich Alexander Thiele, Der Ausschuss der Regionen — ein Beitrag zur föderalen Vielfalt in der Europäischen Union, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band 4: Föderalismus in Europa und der Welt (Springer, Berlin/Heidelberg, 2012), § 93; ferner Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 3.

⁹⁶ Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1987, S. 65. Zu dieser Franz-Ludwig Knemeyer, Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, DÖV 1988, 997; ders., Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (Nomos, Baden-Baden, 1989); ders., Kommunale Selbstverwaltung in Europa, BayVBl. 2000, 449; José Martínez Soria, Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, in: Mann/Püttner (Fn. 12), § 36 Rn. 3; Matthias Ruffert, Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Rechtsordnung, in: Mann/Püttner (Fn. 12), § 38 Rn. 10; Wollenschläger (Fn. 3), Art. 11 Rn. 3.

⁹⁷ Wollenschläger (Fn. 3), Art. 3a Rn. 21.

⁹⁸ Директива 2006/111/ЄС Комісії від 16 листопада 2006 року щодо прозорості фінансових відносин між державами-членами та громадськими підприємствами, а також фінансової прозорості у відносинах між певними підприємствами // Офіційний вісник (ЄУ). 2006. 17 лист. № 318/17.

дено приклади надання переваг, зокрема «компенсацію втрат підприємству» (пункт а), «відмову від прибутку» (пункт d) та «компенсацію обтяжень, накладених державним бюджетом» (пункт f) 99.

Здійснення громадами підприємницької діяльності в цілях загально-го благополуччя не виключає можливості застосування законодавства ЄС у сфері надання субсидій. Більше того, підприємством, яке може опинитися у більш вигідних умовах, у розумінні абзацу першого ст. 107 Договору про функціонування ЄС у разі дотримання запропонованого функціонального тлумачення поняття¹⁰⁰ вважається «будь-який суб'єкт що здійснює господарську діяльність»¹⁰¹, тобто суб'єкт, метою якого є «постачання товарів чи надання послуг на певному ринку»¹⁰². Таким чином, під цю дефініцію підпадають, наприклад, комунальні лікарні, що пропонують медичні послуги, або збір та утилізація побутових відходів чи громадський транспорт¹⁰³.

99. З цього приводу див.: Ferdinand Wollenschläger, Wettbewerbsliche Vorgaben für öffentliche Unternehmen, in: Gregor Kirchhof/Stefan Korte/Stefan Magen (Hrsg.), Öffentliches Wettbewerbsrecht (Müller, Heidelberg/München/u.a., 2014), § 6 Rn. 49 ff.

100. Christian Koenig/Mara Hellstern, Das materielle binnenmarktliche Beihilfenaufsichtsrecht, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Band 4: Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Nomos, Baden-Baden, 2015), § 14 Rn. 37.

101. Заява Комісії щодо поняття державної субсидії у розумінні абзацу першого ст. 107 Договору про функціонування Європейського Союзу, 2016/C 262/01 // Офіційний вісник (EU). 2016, 19 липн., С. 7.; див. також матеріали постійної судової практики, зокрема рішення Суду ЄС від 23 квітня 1991 року, С 41/90 (Höfner und Elser), Slg. 1991, I-1979, Rn. 21.

102. Заява (Fn. 101), Rn. 12 ff.; Рішення Суду ЄС від 25 жовтня 2001 року, С 475/99 (Ambulanz Glöckner), Slg. 2001, I-8089, Rn. 19.

103. Див. з цього приводу: Заява (Fn. 101), Rn. 6 ff. Окремо про систему медичної допомоги в лікарнях в ній сказано (Rn. 23 ff.): «Системи охорони здоров'я в ЄС мають суттєві відмінності в різних державах-членах. Наявність та рівень конкуренції між різними надавачами медичних послуг залежать від національних особливостей. У деяких державах-членах центральною складовою національної системи охорони здоров'я є державні лікувальні заклади, діяльність яких майже повністю базується на принципі солідарності. Такі медичні заклади фінансуються безпосередньо за рахунок внесків на соціальне страхування, а також із державного бюджету і надають свої послуги безкоштовно за принципом загального забезпечення медичними послугами. Суду ЄС підтвердили у своїх рішеннях, що скрізь, де існує така структура, відповідні організації не є підприємствами. Якщо така структура існує, то навіть ті види діяльності, які могли б мати економічний характер, проте здійснюються лише з метою надання іншої неекономічної послуги, вважаються діяльністю неекономічного характеру. Організація, яка (навіть у значних обсягах) отримує товари з метою надання послуги неекономічного характеру, діє не як підприємство, бо є лише покупцем на певному ринку. У багатьох інших державах-членах лікарні й інші медичні заклади надають свої послуги за плату, яка вноситься або безпосередньо пацієнтом, або його страховою компанією. У таких системах між лікарнями існує певна конкуренція за надання медичних послуг. У таких випадках одного лише факту, що медична послуга надається державною лікарнею, недостатньо, щоб кваліфікувати цю діяльність як неекономічну».

За жорсткого дотримання ознаки надання переваг з неї випливали б суттєві обмеження для фінансування громадських підприємств, бо неминуче поставало б питання, «чи отримує таке підприємство, що поставлене у більш вигідне становище, економічні пільги, яких воно не отримало б за нормальних ринкових умов»¹⁰⁴. Зрештою, надання послуг із життєзабезпечення, що є регулярною сферою діяльності громадських підприємств, важко забезпечити суто економічним чином¹⁰⁵. З цієї причини після винесення судової ухвали у справі *Altmark Trans* було визнано, що компенсація витрат, які випливають із виконання зобов'язань загального економічного характеру, у чистому вигляді не підпадає під дію абзацу першого ст. 107 Договору про функціонування ЄС за наявності реального виконання чітко визначених зобов'язань загальноекономічного характеру, об'єктивних і прозорих параметрів обрахунку розміру компенсації та відсутності надмірних компенсацій, а якщо підприємство, на яке покладено такі зобов'язання, не було відібране в процесі тендеру, — за умови, що необхідна компенсація не перевищує витрат, «які би понесло пересічне підприємство з добрим менеджментом [...] у разі виконання аналогічних зобов'язань»¹⁰⁶. Те, що четвертого критерію на практиці важко досягнути, компенсується низкою подальших виняткових урегулювань, зокрема так званим Регламентом *de minimis*, що стосується субсидій на надання послуг, які слугують суспільним економічним інтересам¹⁰⁷, Рішенням Комісії про звільнення субсидій від обов'язкової реєстрації 2012/21/EU¹⁰⁸ та рамковими положеннями Європейського Союзу щодо державних субсидій у формі компенсаційних виплат для надання публічних послуг (2011)¹⁰⁹. Щодо оцінювання питання про те, чи виконується та чи інша

¹⁰⁴. Рішення Суду ЄС від 11 червня 1996 року. С 39/94 (SFEI u.a.). Slg. 1996. I-03547, Rn. 60.; Заява (Fn. 101), Rn. 66.

¹⁰⁵. Wollenschläger (Fn. 99). Rn. 49.

¹⁰⁶. Загальне формулювання Суду ЄС, рішення від 24.07.2003 року, C-280/00 (*Altmark Trans*), Slg. 2003, I-07747, Rn. 87 ff. Див. також: Wollenschläger (Fn. 99), Rn. 50. Пор. також: Ruffert (Fn. 96), § 38 Rn. 29 f., 34 f.

¹⁰⁷. Регламент (ЄУ) № 360/2012 Комісії від 25 квітня 2012 року про застосування статті 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу щодо розподілу субсидій *de minimis* між підприємствами, що надають послуги в суспільних економічних інтересах // Офіційний вісник (ЄУ). 2012. 26 квіт. L 114/8.

¹⁰⁸. Рішення 2012/21/EU Комісії від 20 грудня 2011 року про застосування статті 106, абзац 2 Договору про функціонування Європейського Союзу щодо надання державних субсидій у формі компенсаційних виплат на користь певних підприємств, на які покладено завдання із надання послуг у суспільних економічних інтересах, К(2011) 9380 // Офіційний вісник (ЄУ). 2012. 11 січ. L 7/3.

¹⁰⁹. Повідомлення 2012/С 8/03 Комісії // Офіційний вісник (ЄУ). 2012, 11 січ., С 8/15. Див.: Wollenschläger (Fn. 99), Rn. 50 f.; а також повідомлення (Fn. 101), Rn. 70; пор. також: Ruffert (Fn. 96), § 38 Rn. 40

діяльність в економічних інтересах загалу, то тут у держав-членів є лише право ініціювати на власний розсуд перевірку «очевидних помилок у винесенні таких суджень»¹¹⁰ у судовому порядку.

На практиці Комісія оцінює послуги, що надаються комунальним підприємствам, за ознакою заподіяння шкоди торгівлі між державами-членами ЄС, як це сформульовано у абзаці першому ст. 107 Договору про функціонування ЄС; наявність цієї ознаки можна в разі необхідності заперечувати, посилаючись на зону обслуговування, обмежену територією відповідної спільноти¹¹¹.

У разі застосування зазначених принципів відповідно до критеріїв Регламенту *de minimis* можлива, наприклад, компенсація державою збитків, що виникають внаслідок експлуатації лікарні¹¹². У разі перевищення витрат, «які би понесло пересічне підприємство з добрим менеджментом», згідно із пунктом b) абзацу першого ст. 2 вичезданого Регламенту 2012/12/EU про звільнення субсидій від обов'язкової реєстрації «компенсаційні виплати за надання послуг в економічних інтересах загалу лікарнями, що здійснюють медичне забезпечення», мають бути сумісними з цінами на внутрішньому ринку і звільняються від обов'язкової реєстрації субсидій відповідно до абзацу третього ст. 108 Договору про функціонування ЄС¹¹³.

2. Бар'єри для співробітництва між громадами та всередині громад у сфері тендерного законодавства ЄС. Співробітництво громад із комунальними підприємствами та іншими комунальними установами породжує різноманітні питання у контексті тендерного законодавства¹¹⁴.

¹¹⁰. Рішення Суду ЄС від 16 липня 2014 року, T-309/12 (Цільове об'єднання із утилізації тил тварин), ECLI:EU:T:2014:676, Rn. 104, 106 ff. Пор.: Повідомлення Комісії про застосування законодавчих положень Європейського Союзу щодо субсидій для компенсаційних виплат за надання послуг, що слугують економічним інтересам загалу, 2012/C 8/02 // Офіційний вісник (EU). 2012, 11 січ., C 8/4, Rn. 37; Протокол № 26 про послуги в інтересах загалу // Офіційний вісник (EU). 2012, 26 жовт. C 326/308. Ст. 1.

¹¹¹. Повідомлення (Fn. 101), Rn. 196 f.; крім того, повідомлення (Fn. 110), Rn. 40.

¹¹². Повідомлення (Fn. 101), Rn. 24 ff.; Helge Heinrich, in: Alexander Birnstiel/Marc Bungenberg/ders. (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht* (Nomos, Baden-Baden, 2013), Art. 107 Abs. 1 AEUV – Fallgruppen (Krankenhausfinanzierung), Rn. 741 ff.

¹¹³. Згідно з подальшими передумовами рішення про звільнення від обов'язкової реєстрації, зокрема покладанням завдань згідно із ст. 4. В цілому з цього питання див.: Heinrich (Fn. 112), Rn. 765 ff.; Wollenschläger (Fn. 99), Rn. 51; пор.: Tamara K. Hervey/Jean V. McHale, *European Union Health Law* (Cambridge University Press, Cambridge, 2015). S. 250 f.

Це стосується і питання, важливого в контексті приватизації. Йдеться про те, чи мають громади право покладати надання послуг на пов'язані з ними громадські підприємства без процедури тендеру (конкурсного відбору). Якби така вимога існувала, то могла б виникнути загроза виграшу на тендерах приватних конкурентів та необхідність покладання на них виконання відповідних функцій, хоча відповідний захід із приватизації на місцевому рівні має своєю метою насамперед делегування завдання, що досі виконувалося самою громадою, комунальному підприємству. Подібні проблеми виникають і в процесі співробітництва між самими громадами. Постає питання, наскільки співробітництво між громадами та всередині громад, що супроводжується розміщенням замовлень та передачею у концесії, підпадає під дію привілеїв, а отже, звільняється від тендерної процедури¹¹⁵.

2016 року до Закону про подолання обмежень для конкуренції (далі — ЗПОК)¹¹⁶ було внесено зміни відповідно до ст. 17 Директиви 2014/23/EU, ст. 12 Директиви 2014/24/EU і ст. 28 Директиви 2014/25/EU¹¹⁷. Завдяки цьому крокові такі процедури вперше були врегульовані у § 108 ЗПОК, де йдеться про співробітництво суто між громадськими (комунальними) структурами. Відповідна норма виводить за рамки застосування тендерного законодавства у верхньому допустимому діапазоні різноманітні випадки, що відбуваються за особливих умов, а саме: так звані розміщення замовлень державному виконавцю без тендерної процедури як особливий випадок співробітництва по вертикалі (згідно з абзацом 4f. § 108 ЗПОК)¹¹⁸ та горизонтальні форми співробітництва (згідно з абзацом шостим § 108 ЗПОК)¹¹⁹. Перша форма співпраці передбачає, що згідно із пунктом 1 абзацу першого § 108 ЗПОК замовник через виконавця «здійснює такий самий контроль, що й стосовно своїх власних служб», або ж — у випадках спільного розміщення замовлення

¹¹⁴. Про концентрацію попиту у формі спільних закупок багатьма замовниками в контексті законодавства про місцеве самоврядування: Martin Burgi, Vergaberecht (Beck, München, 2016). § 8 Rn. 18 ff.

¹¹⁵. Див. з цього приводу ст. 108, абзац 8 ЗПОК.

¹¹⁶. Закон про модернізацію тендерного законодавства — VergRModG) від 17 лютого 2016 року, Вісник федерального законодавства (BGBl.) I с. 203, набув чинності 18 квітня 2016 року.

¹¹⁷. Обґрунтування законопроекту про модернізацію тендерного законодавства — VergRModG), брошура // Бундестаг. 2015. 8 жовт. № 18/6281. С. 79.

¹¹⁸. Burgi (Fn. 114), § 11 Rn. 20; Elke Gurlit, in: Martin Burgi/Meinrad Dreher (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1 (Beck, München, 3. Aufl. 2017). § 108 Rn. 25 ff.

¹¹⁹. Gurlit (Fn. 118), § 108 Rn. 6 f., 33 ff. Див. також обґрунтування (Fn. 117). С. 80.

кількома замовниками — згідно з пунктом 1 абзацу четвертого § 108 ЗПОК «публічний замовник спільно з іншими публічними замовниками здійснює такий самий контроль, який кожен публічний замовник реалізовує щодо свої власних служб». Крім того, встановлено певний обсяг діяльності виконавця в інтересах публічних замовників або ж їхніх юридичних осіб (пункт 2); до того ж у виконавця в принципі не повинно бути приватних акціонерів (положення 1 пункту 3, виняток — у положенні 2). Натомість ознакою горизонтальних форм співробітництва є наявність контрактних правовідносин між двома публічними замовниками, з метою (згідно із пунктом 1 абзацу шостого § 108 ЗПОК) «забезпечення виконання публічних послуг з орієнтацією на досягнення спільних цілей»; крім того, діє й положення про орієнтацію на загальне (суспільне) благо (пункт 2) та межу ринкової реалізації узгоджених видів діяльності (пункт 3). Тому в цілому неможливо віднести розміщення замовлень у рамках співробітництва місцевих спільнот до певної категорії; це впливає із конкретних форм реалізації цього співробітництва.

Якщо згідно з наведеним вище та відповідно до абзацу четвертого ст. 2 ЗСМР в уставі прописано достатні гарантії контролю учасників у формі спільного комунального підприємства як публічно-правової корпорації на тому рівні, «який існує і щодо своїх власних служб», то розміщення замовлення для них (за умови дотримання названих критеріїв пунктів 2 і 3 абзацу четвертого § 108 ЗПОК) підпадає під дію спеціальної норми про спільне розміщення замовлень державному (публічному) виконавцю без тендерної процедури¹²⁰. В абзаці п'ятому § 108 ЗПОК висувається вимога, згідно з якою «органи юридичної особи, що ухвалюють рішення, складаються із представників усіх публічних замовників, що є учасниками» (пункт 1), всі вони спільно можуть мати вирішальний вплив (пункт 2), а «інтереси юридичної особи не суперечать інтересам публічних замовників» (пункт 3). Те саме стосується відповідного оформлення установчого договору товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ) та акціонерних товариств (АТ) із публічним управлінням¹²¹. По суті, звідси впливає, що розміщення замовлення виконавцю, який слабо пов'язаний із замов-

¹²⁰. Поп.: Gurlit (Fn. 118), § 108 Rn. 6; Franz Josef Hölzl, in: Frank Montag/Franz Jürgen Sacker (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), Band 3: Beihilfen und Vergaberecht (Beck, München, 2011), Art. 5 VO 1370/2007, Rn. 36.

¹²¹. Поп.: Burgi (Fn. 114), § 11 Rn. 5; Gurlit (Fn. 118), § 108 GWB Rn. 27; Hölzl (Fn. 120), Art. 5 VO 1370/2007, Rn. 37 ff.

ником, або ж виконавцю, який попри державну чи публічну частку у своєму капіталі інтенсивно працює на ринку, не підпадає під дію виняткової норми про спільне розміщення замовлень державному (публічному) виконавцю без тендерної процедури.

Передумовою застосування виняткового положення про горизонтальні (між громадами¹²²) тендери згідно з абзацом шостим § 108 ЗПОК можуть вважатися всі випадки співробітництва на місцевому рівні, що не характеризуються відносинами субординації (підпорядкування чи керування) між замовником і виконавцем¹²³; тут доречним є використання цільових угод¹²⁴.

На питання про те, чи не слід вбачати у створенні самого цільового об'єднання публічне замовлення, Суд ЄС дав однозначно негативну відповідь своєю ухвалою, винесеною 21 грудня 2016 року у справі Remondis¹²⁵. У разі реального делегування повноважень і функцій відсутній економічний інтерес, а тому й замовлення в розумінні тендерного права¹²⁶. Натомість заснування цільового об'єднання є «частиною внутрішнього укладу держав-членів»¹²⁷. З огляду на кодифікацію відповідних процесів у абзаці шостому § 108 ЗПОК, запозичену з Директиви 2014/24/EU, ця ухвала була розкритикована¹²⁸.

¹²² Burgi (Fn. 114). § 11 Rn. 7.

¹²³ Ralf Leinemann/Eva-Dorothee Leinemann, Interkommunale Kooperation, in: Ralf Leinemann (Hrsg.), Die Vergabe öffentlicher Aufträge (Bundesanzeiger-Verlag, Köln, 6. Aufl. 2016), Kapitel 2.4. Rn. 157. Див. також: Gurlit (Fn. 118), § 108 GWB Rn. 33.

¹²⁴ Gurlit (Fn. 118), § 108 GWB Rn. 34, 39. Щодо значно рідшої обов'язкової тендерної процедури стосовно робочих співтовариств громад див.: Walter Frenz, Vergaberechtsfreie Kompetenzverlagerungen nach dem EuGH-Urteil Remondis (Abfallzweckverband Hannover), GewArch 2017. 97 (99).

¹²⁵ Рішення Суду ЄС від 21 грудня 2016 року. C-51/15 (Remondis), ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 55 und passim. Щодо причин виникнення протилежних точок зору див.: Schmidt (Fn. 67), § 65 Rn. 50.

¹²⁶ Рішення Суду ЄС від 21 грудня 2016 року, C-51/15 (Remondis), ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 42 ff., 55. Див. також Gurlit (Fn. 118), § 108 GWB Rn. 33.

¹²⁷ Рішення Суду ЄС від 21 грудня 2016 року. C-51/15 (Remondis), ECLI:EU:C:2016:985, Rn. 54. Подібні міркування висловлені також у роботі: Martin Burgi, Warum die «kommunale Zusammenarbeit» kein vergaberechtspflichtiger Beschaffungsvorgang ist, NZBau 2005, 208 (210 ff.); Oskar Maria Geitel, EuGH уточнює вимоги до співробітництва між громадами. Unanwendbarkeit der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit?, NVwZ 2013. 765 (768 f.). Див. також: Leinemann/Leinemann (Fn. 123), Kapitel 2.4. Rn. 163.

¹²⁸ Aline Fritz, «Remondis» — Ein weiterer Punktsieg für die Kommunen, NZBau 2017, 537 (539). Схожі міркування висловлені у: Christian Döbling, Verwaltungskooperationen und Vergaberecht (Nomos, Baden-Baden, 2010), S. 114 ff. Натомість про паралельне існування обох підходів див.: Frenz (Fn. 124), GewArch 2017. 97 (99).

Реформа тендерного права на вторинному рівні загалом сприяла визначенню організаційних форм співробітництва, звільнених від тендерних процедур, у сфері розміщення замовлень державним (публічним) виконавцям, а також на рівні співпраці по горизонталі. Таким чином «тишком-нишком» було закріплено вплив права ЄС на національне законодавство про місцеве самоврядування.

3. Транскордонне співробітництво між громадами в контексті земельного конституційного права. Ст. 3а КБ стосується Європи¹²⁹. У ній сказано: «1. Баварія сповідує принцип єдиної Європи, побудованої на принципах демократії, верховенства права, соціальної справедливості й федеративного устрою, а також принципи субсидіарності, що сприяє збереженню самобутності регіонів і забезпечує їх участь в ухваленні рішень на європейському рівні. 2. Баварія співпрацює з іншими європейськими регіонами».

Вже сам наголос на «самобутності регіонів» у положенні 1 ст. 3а КБ надає цій нормі додаткового змісту¹³⁰ порівняно зі статтею 23 про Європу в Основному Законі¹³¹. Для нашого розгляду особливо важливим є положення 2 ст. 3а КБ. Вона також стосується громад¹³², хоча це й не впливає безпосередньо з її змісту. Звісно, межі, окреслені в абзаці 1а ст. 24 ОЗ (щодо делегування суверенних прав) та в абзаці третьому ст. 32 ОЗ (щодо укладання договорів) залишаються чинними незалежно від відповідного рівня¹³³. На практиці ж у Вільній Землі Баварія може здійснюватися різноманітна співпраця на різних рівнях і поза європейськими кордонами у формі урядових комісій, груп діалогу, робочих груп та регіональних партнерських зв'язків¹³⁴.

¹²⁹. Інші значущі з точки зору законодавства ЄС положення Конституції Вільної Землі Баварія див.: Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 5.

¹³⁰. Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 8, 20.

¹³¹. Детально про це: Wollenschläger (Fn. 9). Art. 23.

¹³². Josef Franz Lindner, in: ders./Markus Möstl/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern* (Beck, München, 2. Aufl. 2017), Art. 3a Rn. 13; Christian Pestalozza, in: Hans Nawiasky/Karl Schweiger/Franz Knöpfle (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar* (Beck, München, Loseblatt) Art. 3a Rn. 69 (Stand: EL 10 April 1999); Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 21.

¹³³. Рішення Федерального конституційного суду від 30 червня 1953 року, 2 BvE 1/52, BVerfGE 2, 347 (369 f.); Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 23; пор.: Oebbecke (Fn. 12). § 29 Rn. 27.

¹³⁴. Окремо слід згадати Баварсько-Українську міжурядову комісію, що існує з 1991 року. Див.: Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 24 mit Fn. 88 ff., а також інші приклади.

Співробітництво на місцевому рівні здійснюється, зокрема, між європейськими регіонами (Euregios)¹³⁵. Для прикладу наведемо широку програму співробітництва між Баварією та Австрією, зокрема у сфері наукових досліджень, екології та управління¹³⁶.

Проекти транскордонного співробітництва отримують фінансове сприяння і з боку Європейської Комісії: зокрема, на баварсько-австрійське співробітництво в період з 2014 до 2020 року включно буде виділено кошти в розмірі 54 478 064 євро¹³⁷.

Висновки

Економічний підйом у Баварії у другій половині XX століття обумовив вимоги до реформування складу і територіального поділу районів і громад, цілі якого здебільшого було досягнуто. Попри все існували й застереження щодо цих змін, зокрема побоювання щодо «виникнення відчуття відчуженості між громадянами та місцевим самоврядуванням»¹³⁸. Такою конфліктною ситуацією й пояснюються суперечності щодо змін у складі й територіальному поділі в минулому, які, щоправда, наразі можна вважати подоланими. Таким чином вдалося досягнути поставленої мети: більш сучасного з точки зору організації управління територіального поділу Баварії. Співробітництво на місцевому рівні щодня доводить свою корисність, адже саме завдяки йому забезпечується можливість виконання деяких функцій як таке¹³⁹. Можна стверджувати, що воно й надалі матиме неабияке значення¹⁴⁰.

¹³⁵. Wollenschläger (Fn. 3). Art. 3a Rn. 24.

¹³⁶. Поп.: Interreg Österreich-Bayern 2014–2020 (Amt der oberösterreichischen Landesregierung, Linz, 2. Aufl. 2015), S. 3. URL: http://www.euregio-zwk.org/upload/files/KOP-Kurzfassung_2.AUFLAGE-FINAL-1.pdf. (дата звернення: 15.09.2017 р.).

¹³⁷. Поп.: Додаток до Регламенту Комісії від 16 червня 2014 року про механізм реалізації формування списку програм співпраці, а також визначення загальної суми всієї підтримки регіонального розвитку з Європейського фонду з конкретизацією за кожною програмою в рамках досягнення цілі «Європейське територіальне співробітництво» на період 2014-2020 рр., оприлюднений під номером справи C(2014) 3776. 2014/366/EU // Офіційний вісник (EU). 2014. 18 черв. L 178/18.

¹³⁸. Поп.: Heinrich Scholler, Die bayerische Gemeindegebietsreform als Konflikt zwischen grundrechtlich verstandener Selbstverwaltung und staatlicher Reformpolitik (Minerva, München, 1980). С. 25.

¹³⁹. Поп.: Becker (Fn. 12), Rn. 613, який називає співробітництво «доцільним і навіть необхідним».

¹⁴⁰. Таку саму думку див. у: Ralf Gruneberg/Katrin Jänicke/Jens Kröcher, Erweiterte Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit nach der Entscheidung des EuGH vom 09.06.2009 – eine Zwischenbilanz, ZfBR 2009. 754 (754).

Хоча законодавство ЄС не містить прямих норм щодо територіального поділу держав — членів ЄС, воно виявилось надзвичайно вагомим чинником розвитку місцевого самоврядування та співробітництва між громадами. Доказ тому — обмеження у фінансуванні комунальних підприємств та наданні субсидій у разі співробітництва всередині громад та між громадами без проведення тендерних процедур, що впливають із відповідного законодавства Європейського Союзу. Узгодження практичної діяльності громад із цими правовими режимами залишається значним викликом.

Гудіма Т.С., канд. юрид. наук
Малолітнева В.К., канд. юрид. наук
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Реформа децентралізації, яка відбувається останнім часом в Україні, загалом призвела до позитивних зрушень. Однак децентралізаційний поступ є нерівномірним. І це характерно не лише для відповідних макрорегіонів, але й для окремих областей і навіть районів. Здебільшого можна відзначити проблеми у реалізації цього процесу на Сході України. Про це свідчать показники результатів об'єднання територіальних громад (далі — ОТГ). Зокрема, за останніми даними, на підконтрольній українській владі території Донецької області створено лише 7 об'єднаних територіальних громад (18% від запланованих 39 ОТГ, зазначених у Перспективному плані¹⁴¹), у Луганській області — 4 із 21 ОТГ (19%)¹⁴². Своєю чергою, в Дніпропетровській області — 34 із запланованих 48 ОТГ (71%), у Хмельницькій — 23 із 26 ОТГ (88%) тощо.

Утім, попри такі різні показники проблеми децентралізації існують у всіх регіонах України. У більшості випадків вони є схожими, хоча іноді мають власну специфіку. Загалом на заваді об'єднанню територіальних громад стоять спротив з боку окремих зацікавлених сторін (сільських голів, представників районної влади), небажання деяких громад, що збагатилися внаслідок фінансової децентралізації, об'єднуватися, а також брак інформації та загальна недовіра громадян до реформ. Досить гостро це проявляється в Донецькій та Луганській областях, що частково спричинено окупацією частини території та

¹⁴¹. URL: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/9>.

¹⁴². URL: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/12>

перенесенням районних центрів до інших міст, психологічною напругою серед населення внаслідок збройного конфлікту тощо. Уповільнює процес децентралізації на сході України, зокрема, й відмінна від решти регіонів країни структура регіональної економіки. У західній та центральній частинах України падіння великих підприємств відбулося раніше, і за останні десятиліття ці регіони встигли адаптуватися до нових умов. На сході ж переорієнтація поки ще не відбулася¹⁴³.

Не останню роль у процесах децентралізації відіграє й недосконалість законодавства. Так, незважаючи на створене широке нормативно-правове підґрунтя, наразі ще існує низка питань, які потребують врегулювання. Зокрема, законодавством не врегульовано механізм співробітництва між територіальними громадами, які знаходяться у різних адміністративно-територіальних одиницях, що перешкоджає підвищенню якості надання суспільних послуг; занадто затягуються строки прийняття рішення про співробітництво, що перешкоджає використанню фінансових ресурсів протягом одного календарного року; розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади в деяких випадках здійснено без належного аналізу та оцінки наслідків передання певних функцій на нижчі рівні тощо.

З огляду на вищенаведене метою даного дослідження є виявлення недоліків правових засад децентралізації, зокрема у Донецькій та Луганській областях, та підготовка на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Основні проблеми, що негативно впливають на процеси децентралізації, не тільки на Сході України, а й на всій її території, — це ігнорування під час ухвалення законодавчих актів регіональних та місцевих вимірів, відсутність аналізу та визначення рівня влади, найефективнішого у прийнятті рішень для досягнення поставлених цілей, а також неспівмірність мети та заходів, передбачених у нормативно-правових актах для її досягнення.

Яскравим прикладом є передача обов'язків щодо фінансування професійно-технічної освіти на місцевий рівень. Після прийняття Закону

¹⁴³ Якби не війна, лише Донецька область отримала б понад 6 мільярдів завдяки децентралізації // Радіо Свобода. URL: www.radiosvoboda.org/a/27658210.html.

України «Про державний бюджет України на 2016 рік»¹⁴⁴ видатки на фінансування підготовки робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах були передані з державного до місцевих бюджетів. Були визначено завдання: забезпечити передання з державної у комунальну власність відповідних установ, закладів та організацій професійно-технічної освіти. Одночасно скасовано субвенцію на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету, яка у 2015 р. становила близько 6 млрд грн¹⁴⁵. Внаслідок цього склалася кризова ситуація, адже не всі місцеві бюджети спроможні забезпечити фінансування професійних навчальних закладів через відсутність дохідної частини, яка дала б змогу утримувати професійно-технічні заклади¹⁴⁶. За даними Міністерства освіти і науки України, Донецька та Луганська області (без урахування професійно-технічних навчальних закладів на тимчасово окупованій території) входять до переліку областей, у яких сконцентрована найбільша кількість малокомплектних професійно-технічних навчальних закладів: 27 закладів у Донецькій та 24 у Луганській областях. Криза фінансування професійних навчальних закладів лише погіршить ситуацію у вказаних областях, особливо з огляду на необхідність забезпечення кваліфікованими робітничими кадрами через значний відплив робочої сили в інші області України та інші держави¹⁴⁷. Важливу роль у розв'язанні вказаної проблеми, а саме — у визначенні рівня влади, який найефективніше здатен досягти поставленої мети, мають відігравати принципи пропорційності та субсидіарності.

Принцип субсидіарності полягає у виборі найбільш відповідного та ефективного рівня прийняття рішень. Якщо говорити про досвід Європейського Союзу, то він асоціюється з принципом субсидіарності у контексті способу прийняття рішення, а саме: «максимально близько до громадян». П. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядуван-

¹⁴⁴ Про Державний бюджет на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. №5. Ст. 54.

¹⁴⁵ Профтехосвіта опинилася під загрозою знищення. URL: <http://www.psv.org.ua/arts/epicentr/view-2994.html>.

¹⁴⁶ Міністерство науки і освіти буде переглядати підходи до фінансування закладів профтехосвіти. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2020343-minosviti-peregladati-finansuvannya-zakladiv-proftehosviti.html>

¹⁴⁷ Професійно-технічна освіта: інформаційно-аналітичні матеріали // Міністерство освіти і науки України. URL: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?sessionid=2F62CC6BC3B99CCA7830C107BF9A4E02?id=66633>

ня встановлює, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином¹⁴⁸. Таким чином, забезпечення дотримання принципу субсидіарності в рамках законодавства ЄС гарантує, що будь-які дії ЄС під час подання законопроектів є виправданими¹⁴⁹. Перш ніж детальніше розглянути роль принципу субсидіарності у процесах децентралізації, слід згадати наявність у ЄС трьох видів компетенції, а саме: ексклюзивної, спільної (сумісної) та допоміжної. Тільки ЄС може діяти у сферах, де він має виключну компетенцію, наприклад щодо митного союзу. У сферах спільної (сумісної) з країнами — членами ЄС компетенції, наприклад у сфері охорони довкілля, мають право діяти ЄС і країни-члени, однак держави-члени можуть бути усунені від дій, якщо ЄС уже взяв у цьому процесі участь. У сферах допоміжної компетенції, наприклад туризму, освіти та культури, можуть діяти ЄС і країни — члени ЄС, при цьому заходи, вжиті ЄС, не усувають можливості застосування власних заходів країнами-членами.

Принцип субсидіарності може впливати на відносини між різними рівнями влади у два основних способи. По-перше, субсидіарність — це основний принцип, за яким визначається, які компетенції слід передати центральному рівню влади, а які — підпорядкованим йому рівням. Таким чином, принцип субсидіарності забезпечує передання виключної компетенції на різні рівні влади. По-друге, принцип субсидіарності як «процесуальний інструмент» обумовлює визначення відповідного рівня, на якому мають ухвалюватися рішення у сферах спільної або допоміжної компетенції¹⁵⁰.

Лісабонський договір вперше посилив положення щодо принципу субсидіарності та збільшив роль національних парламентів, у т.ч. регіональних, і Комітету Регіонів, який складається з представників місцевих і регіональних органів управління. На цьому особливо наголошено у Протоколі 2 до Лісабонського договору «Про застосування

¹⁴⁸ Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1995 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 24/№ 39. Ст. 718.

¹⁴⁹ Arribas G. & Bourdin D. What does the Lisbon Treaty change regarding subsidiarity within the EU Institutional Framework. URL: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20121213145031_GVA_Eipascope2012_2.pdf.

¹⁵⁰ Borzel T. Subsidiarity and Constitutional Premise «Regional Governance» in Europe. URL: http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel_2003.pdf

принципів субсидіарності та пропорційності»¹⁵¹. На основі положень цього Протоколу та Європейських засновницьких договорів можна простежити новий підхід до принципу, адже ст. 5 Договору про ЄС чітко визначає регіональний та місцевий рівні й таким чином наголошує на необхідності поважати повноваження місцевих та регіональних органів влади. Наразі згідно з принципом субсидіарності у сферах, які не підпадають під виключну компетенцію, ЄС має діяти тільки тоді, коли мета запропонованої дії не може бути достатньою мірою досягнута країнами-членами як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях, і через масштаби або наслідки запропонованої дії, які можуть бути краще реалізовані на рівні ЄС. Перш ніж пропонувати законодавчі акти, Європейська комісія має проводити широкі консультації задля врахування регіонального та місцевого вимірів. У виняткових випадках Європейська комісія не організовує таких консультацій, але має надати обґрунтування свого рішення¹⁵². Посилення ролі регіональних та місцевих органів влади у євроінтеграційних процесах у контексті принципу субсидіарності простежується й у врахуванні місцевих та регіональних інтересів у нових сферах політики, а саме: зміна клімату (ст.ст. 191 і 192 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), енергетика (ст. 194 ДФЄС) та цивільна оборона (ст. 196 ДФЄС)¹⁵³.

Такий новий комплексний підхід до принципу субсидіарності розробляється та застосовується європейськими інституціями. Зокрема, заслуговує на увагу Резолюція Європейського парламенту, яка наголошує на важливості розширення перевірки дотримання принципу субсидіарності до регіонального та місцевого рівнів у країнах – членах ЄС¹⁵⁴. Важливість цього положення не слід недооцінювати, адже, згідно з деякими дослідженнями, 70% законодавства ЄС має пряму дію на місцевому та регіональному рівнях у Європі¹⁵⁵. У цій ре-

¹⁵¹. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF>.

¹⁵². Protocol (№2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality // OJ. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF>.

¹⁵³. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ. 2012. P. 326.

¹⁵⁴. European Parliament Resolution of 13 September 2012 on the 18th report on Better legislation – Application of the principles of subsidiarity and proportionality. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-340>

¹⁵⁵. The subsidiarity early warning system of the Lisbon treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities: report // Committee of the Regions. 2013. URL: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/subsidiarity-warning-system-lisbon-treaty.pdf>.

золюції Європейський парламент вказує на те, що принцип субсидіарності може призвести до розширення діяльності ЄС у межах своїх повноважень, якщо цього вимагають обставини, або навпаки його дії можуть бути обмежені чи зменшені у випадках, коли це виправдано. Європейський парламент наголошує, що субсидіарність у даному контексті стосується не тільки відносин між ЄС та країнами-членами, але й регіонального та місцевого рівнів. Європейська комісія публікує щорічні звіти щодо застосування та дотримання принципу субсидіарності¹⁵⁶.

Лісабонський договір вивершує інституційну роль Комітету регіонів шляхом надання йому права подавати позови до суду ЄС щодо порушення принципу субсидіарності¹⁵⁷. Комітет регіонів ухвалив власні правила з метою подальшого розвитку системи моніторингу дотримання принципу субсидіарності. Наразі налічується 10 сфер, у яких проведення консультацій з Комітетом регіонів є обов'язковим: транспорт, зайнятість, соціальна політика, освіта та професійна підготовка, культура, охорона здоров'я, транс'європейські мережі, економічне, соціальне та територіальне згуртування, довкілля та зміна клімату, а також енергія. В усіх сферах, у яких, відповідно до процедури прийняття законодавчих актів, обов'язково мають проводитися консультації з Комітетом регіонів, компетенції є спільними (сумісними) між ЄС та його країнами-членами. Принцип субсидіарності застосовується в усіх цих сферах. Наприклад, охорона довкілля (ст. 191-193 ДФЄС) стала першою сферою, яка охоплювалася принципом субсидіарності, що було навіть до того моменту, коли сам принцип був чітко окреслений у Маастрихтському договорі 1992 р. Відповідно до Лісабонського договору ця сфера віднесена до спільної (сумісної) компетенції між ЄС та країнами-членами ЄС (ст. 4 ДФЄС). ДФЄС вказує, що політика ЄС у сфері охорони довкілля має враховувати різноманітність ситуацій у різних регіонах, економічний та соціальний розвиток ЄС у цілому та збалансований розвиток його регіонів.

¹⁵⁶. Subsidiarity and proportionality — Annual reports on Better lawmaking // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/reports_en.htm

¹⁵⁷. Impact on and practical implications of the Lisbon Treaty for cohesion policy: Note // Directorate general for internal policies. 2010. 16 p. URL: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/users/emartinezdealosmoner/public/Impact%20on%20and%20practical%20implications%20of%20the%20Lisbon%20Treaty%20for%20Cohesion%20Policy.pdf>

Конституція Республіки Польща вказує на принцип субсидіарності у Преамбулі: «Ми, польський народ — усі громадяни Республіки, створюємо цю Конституцію як основний закон держави, заснований на повазі до свободи і справедливості, співробітництві між органами державної влади, суспільному діалозі, а також принципі субсидіарності у зміцненні повноважень громадян та їхніх об'єднань»¹⁵⁸. Він визначає напрями правотворчості та застосування законів.

Принцип субсидіарності закріплений і в Проекті Європейської Хартії регіональної демократії, відповідно до Додатку якої публічні повноваження регіональних органів влади мають регулюватися принципом субсидіарності, згідно з яким регіональні органи влади повинні здійснювати такі повноваження, які в силу своїх масштабів, характеру і вимог ефективності та економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні¹⁵⁹.

Можна зробити висновок, що принцип субсидіарності визначає, хто має діяти у ситуації, в якій потенційно можуть діяти декілька учасників. У контексті ЄС це стосується вибору, на якому рівні діяти: ЄС, національному чи субнаціональному. Його не застосовують до питань, які становлять виключну компетенцію ЄС або країни — члена ЄС, а також до питань суто регіонального чи місцевого характеру, вирішення яких уже є прерогативою місцевих або регіональних органів влади. Принцип субсидіарності застосовується до спільних для держави й регіональних або місцевих органів влади дій. Утім, для чіткішого визначення обсягів та меж повноважень кожного з рівнів влади доцільно закріпити перелік спільних (сумісних) для держави й регіонального або місцевого рівня влади компетенцій на законодавчому рівні.

Отже, основними цілями принципу субсидіарності є:

1) ефективність, адже увага зосереджується на найефективнішому для прийняття рішень рівні з метою досягнення поставлених цілей;

¹⁵⁸. The Constitution of the Republic of Poland // Dziennik Ustaw. 1997, 2 April, vol. 78. Item 48. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

¹⁵⁹. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 240 (2008) про проект Європейської хартії регіональної демократії від 28 травня 2008 р. // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. 766 с.

2) краще регулювання, яке полягає в обмеженні дій вищого рівня до випадків, коли у цьому є необхідність, з метою запобігання диспропорційному та непотрібному законодавству.

Принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації, сприяє розвитку демократії в системі багаторівневого управління.

Крім того, значну роль у відносинах між ЄС та країнами-членами відіграє пов'язаний із принципом субсидіарності принцип пропорційності, згідно з яким будь-які дії ЄС не повинні виходити за межі необхідного для досягнення цілей. Це означає, що необхідність застосування заходу, а також витрати та вигоди, яких можна очікувати, мають бути перевірені. Якщо діє ЄС, то його дії мають відповідати меті, тобто за наявності різних шляхів досягнення мети слід застосувати найменш обтяжливі.

Доволі часто зміст цього принципу в літературі розкривається через простий вислів: «Не використовуй кувалду для того, щоб розколоти горіх»¹⁶⁰. При цьому принцип пропорційності має ширшу сферу застосування, адже використовується в усіх царинах права ЄС, на відміну від принципу субсидіарності, що не застосовується у сферах виключної компетенції ЄС. Наприклад, 2012 р. Європейська комісія провела консультації, аби з'ясувати, яке законодавство ЄС є найбільш обтяжливим для малих та середніх суб'єктів господарювання. Серед іншого було названо сферу поводження з відходами. Було наголошено, що Європейський каталог відходів, створений за рішенням Європейської комісії 2000/532/ЄС, справляє значний тиск на невеликих суб'єктів господарювання. Також зазначалося, що вимога реєстрації як перевізника відходів та заповнення акту приймання-передачі відходів тягне за собою забезпечення відповідності цим правилам, що є неспівмірним до тих екологічних ризиків, якими загрожують малі суб'єкти господарювання. Великобританія звернулася до ЄС із закликом зняти непотрібні правила для малих та середніх підприємств, які транспортують незначну кількість відходів¹⁶¹.

¹⁶⁰. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: Subsidiarity and Proportionality. 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388852/BoCSubAndPro_acc.pdf.

¹⁶¹. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні // Право України. 2009. № 10. С. 125-131.

Як правило, для визначення того, чи дотримано принципи субсидіарності та пропорційності, країни — члени ЄС ставлять собі такі запитання: 1) чи може держава діяти? Чи місцеві та регіональні органи влади дали їй повноваження здійснювати відповідні дії? 2) Чи повинна держава діяти? Чи певні дії краще здійснювати на місцевому або регіональному рівні? Якщо відповіді на вищевказані питання позитивні, слід визначити, як держава має діяти. Вона має уникати зайвих обмежень і робити тільки те, що необхідно для досягнення цілей.

В Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні, однак лише у контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України, згідно з яким принцип субсидіарності — це розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, який ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Проблемам запровадження принципу субсидіарності в Україні присвячено значну кількість робіт¹⁶², утім, питання правового забезпечення застосування принципу субсидіарності у процесі децентралізації ще недостатньо висвітлені у науковій літературі та потребують подальшого дослідження й розробки відповідних пропозицій.

На основі розглянутого вище досвіду ЄС пропонується закріпити на законодавчому рівні принципи субсидіарності та пропорційності в якості основних принципів процесів децентралізації, а також як засобів стримувань і противаг щодо дій центральної державної влади. Слід запровадити механізми, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої та регіональної влади шляхом застосування певних заходів, наприклад таких, що передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, можливість об'єднувати повноваження. Таку рекомендацію щодо

¹⁶² Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні // Аспекти публічного управління. 2015. № 4(18). С. 28 — 35.; Савіовський М.Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки // Трипільська цивілізація. 2012. №8(11). С. 31 — 36. Демченко І.С. Окремі аспекти впровадження принципу субсидіарності в організацію місцевого самоврядування в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 8/9. С. 128 — 136; Іжак С. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>.

застосування принципу субсидіарності висловлює й Комітет міністрів Ради Європи¹⁶³.

Важливо зазначити, що у Протоколі № 2 до Лісабонського договору «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» наголошено на важливій ролі регіональних та місцевих органів влади й зазначено, що проекти законодавчих актів мають враховувати «... фінансовий або адміністративний [тягар], який лягає на Союз, національні уряди, регіональні або місцеві органи влади...». Таким чином, під час оцінювання впливу проектів регуляторних актів слід враховувати всі рівні влади.

Отже, принципи субсидіарності (найбільш відповідний рівень для прийняття рішень) та пропорційності (рішення не перевищує меж необхідного для досягнення бажаної мети) є важливими аспектами політики ЄС щодо кращого регулювання (Better Regulation policy)¹⁶⁴, у рамках якої ЄС та країни — члени ЄС прагнуть зменшити витрати, що покладаються на суб'єктів господарювання, особливо малих. Питання мінімізації тягаря, який несе бізнес, особливо малі та середні суб'єкти господарювання, постійно порушувалося у багатьох звітах щодо балансу компетенцій, наприклад у Великобританії¹⁶⁵. У Керівництві Європейської комісії з кращого регулювання оцінювання (аналіз) впливу проектів нових нормативно-правових актів (Impact Assessment) має обов'язково включати перевірку, чи дії ЄС у сферах, які виходять за межі його виключної компетенції, сумісні з принципом субсидіарності, адже у разі порушення цього принципу акти ЄС можуть бути анульовані Судом ЄС. Під час проведення такої перевірки слід встановити, чи розв'язувана проблема містить транснаціональний аспект, який не може бути адекватно вирішений країнами-членами ЄС; чи дії ЄС в силу свого масштабу та ефективності матимуть більше переваг та вигод порівняно з діями на рівні країни-члена ЄС. При цьому регіони визначені Керівництвом щодо

¹⁶³. Рекомендації комітету Міністрів Ради Європи № R (95) 19 про застосування принципу субсидіарності від 12 жовтня 1995 р. // Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. пер. з іноз. мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

¹⁶⁴. Better Regulation in the Commission // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap1_en.htm.

¹⁶⁵. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: Subsidiarity and Proportionality. 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388852/BoCSubAndPro_acc.pdf.

кращого регулювання як сторона, чий інтереси мають враховуватися під час оцінювання впливу проектів нових нормативно-правових актів. Так, у документі зазначено, що під час оцінювання впливу слід відповісти на запитання, чи мінімізовано відносно поставленої мети витрати для ЄС, національних урядів, регіональних та місцевих органів влади, суб'єктів господарювання або громадян.

Отже, у контексті процесів децентралізації в Україні та особливостей ситуації, яка склалася на Сході України, необхідно забезпечувати у регуляторній діяльності інтереси регіонів та місцевих органів влади. У разі запровадження в Україні принципів субсидіарності та пропорційності їх дотримання під час розробки законопроектів має бути обов'язковим.

Основною метою децентралізації є підвищення якості надання суспільних послуг¹⁶⁶, відновлення об'єктів інфраструктури комунальної форми власності, особливо в Донецькій та Луганській областях, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Вирішення зазначених питань може забезпечуватися шляхом співробітництва між територіальними громадами. Водночас практичні результати щодо укладання договорів про співробітництво є дуже незначними, реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 24.04.2017 р. містить інформацію лише про 68 договорів, і жоден з них не укладений у Донецькій та Луганській областях. У більшості випадків організація співробітництва передбачає необхідність встановлення зв'язків між громадами, які належать до різних адміністративно-територіальних одиниць. На жаль, Законом України «Про співробітництво територіальних громад» ці питання не врегульовано.

Дослідження практики застосування положень цього Закону та позицій деяких представників територіальних громад, які вже уклали договори про співробітництво чи мають наміри в недалекому майбутньому організувати співробітництво засвідчили необхідність удосконалення цього закону. Здебільшого це стосується ситуації, коли до наявного формату співробітництва необхідно залучити обласні, районні та міські міст обласного значення ради іншої області. Наприклад, окремі села, які належать до різних адміністративних оди-

¹⁶⁶ Хандий О.О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні // Економіка та право. 2016. №2(44). С. 139.

ниць — районів, можуть користуватися спільною інфраструктурою, зокрема електричними мережами. Спільна інфраструктура потребує проведення взаємних розрахунків, проте суб'єкти одного рівня в межах різних територіальних одиниць не мають права їх проводити. Цю проблему мав би розв'язати механізм міжрегіонального співробітництва, однак у чинному законодавстві акцент зроблено на співробітництві громад у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, району). Незрозуміло, хто в цьому випадку повинен нести витрати та яким чином одна сторона має компенсувати іншій частину таких витрат.

Разом із тим аналіз практики реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» дає змогу виділити й інші недоліки. Зокрема, у процесі ведення перемовин та оперативного вирішення питання організації співробітництва територіальних громад.

Так, стаття 5 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає правові засади ініціювання такого співробітництва. Водночас сільські, селищні та міські ради отримали нове повноваження щодо надання чи ненадання згоди на організацію такого співробітництва (частина 3 статті 5 згаданого Закону). Сутність цієї процедури полягає в тому, що сільська, селищна та міська ради після отримання письмової пропозиції про ініціювання співробітництва від ініціатора співробітництва зобов'язана здійснити низку передбачених законом дій, а саме:

- доручити своєму виконавчому комітету з'ясувати доцільність внесеної пропозиції в контексті її відповідності інтересам та потребам територіальної громади;
- дати належний висновок.

Одночасно з прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» Верховна Рада України доповнила частину першу статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 33-1, відповідно до якого сільські, селищні та міські ради отримали повноваження «прийняття рішення щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених

статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад».

Водночас законодавець не врегулював ситуації, коли потрібно робити попередній висновок щодо відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва, а виконавчий орган як такий відсутній.

Тому в разі, якщо рада не утворила виконавчого комітету, підготовку попереднього висновку рекомендується доручати депутатам відповідної ради, які мають співпрацювати з експертами та фахівцями відповідного рівня та кваліфікації.

Разом із тим чинне законодавство не визначає строку, впродовж якого має бути підготовлено висновок за результатами вивчення пропозицій щодо ініціювання співробітництва. Законодавцем також не визначено строку з моменту отримання відповідного висновку, коли сільська, селищна, міська рада повинна ухвалити рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди. Але ці питання потребують врегулювання.

Слід також зазначити, що стаття 6 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» визначає процедуру та терміни проведення переговорів про організацію співробітництва територіальних громад. Відповідно до частини 2 статті 6 Закону сільський, селищний, міський голова за рішенням сільської, селищної, міської ради забезпечує протягом 60 днів з дати надходження пропозицій про початок переговорів з питань організації співробітництва її вивчення, оцінку виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для ухвалення рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії.

На думку експертів та практиків, встановлений законодавцем термін у 60 днів є досить великим і актуалізує необхідність оптимізації

процесу переговорів та оперативного вирішення питання організації співробітництва територіальних громад.

У даному випадку слід враховувати особливості фінансового забезпечення міжрегіонального співробітництва за рахунок коштів бюджету. Адже проекти регіонального розвитку розраховуються та виконуються, як правило, протягом тривалого часу (що перевищує 1 рік). Проте, відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, що становить 1 календарний рік з 1 січня до 31 грудня включно одного й того самого року (ст. 2, 3). Таким чином, кошти Державного фонду регіонального розвитку можуть виявитися з певних причин неосвоєними. При цьому до складу цих коштів можуть увійти й кошти зовнішньої допомоги (наприклад, фондів ЄС), що не є позитивним сигналом для донорів, у яких можуть виникнути сумніви щодо спроможності України ефективно використовувати кошти, виділені ними на цільові потреби регіонального розвитку.

Для посилення інституту співробітництва, зокрема оптимізації процесу ведення переговорів про співробітництво та удосконалення можливості встановлення зв'язків між громадами, які належать до різних адміністративно-територіальних одиниць, необхідно доповнити Закон України «Про співробітництво територіальних громад» новими положеннями, які усувають вищезазначені недоліки.

Отже, можна зробити наступні висновки:

1. У контексті необхідності перерозподілу в Україні владних повноважень між центральним та регіональними органами з урахуванням специфіки регіонів пропонується закріпити на законодавчому рівні принципи субсидіарності та пропорційності в якості основних принципів процесу децентралізації. При цьому важливо запровадити механізми, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої та регіональної влади шляхом вжиття певних заходів, наприклад такі, що передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, можливість об'єднувати повноваження.

2. Проект регуляторного акту має містити пояснення щодо відповідності принципам субсидіарності й пропорційності та супроводжувальні документи, в яких наведено обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення такого акту. Крім того, він має містити підтвердження необхідності його ухвалення на рівні держави. Інтереси регіонів мають враховуватися під час оцінки впливу проектів нових регуляторних актів.

3. Запропоновано під час розробки регуляторних актів здійснювати оцінку дотримання принципів субсидіарності та пропорційності за наступними питаннями: 1) Чи може держава діяти? Чи проблема, яка підлягає розв'язанню, має загальнонаціональний характер, і не може бути ефективно розв'язана на регіональному чи місцевому рівні? Чи дали місцеві та регіональні органи влади їй повноваження здійснювати відповідні дії? 2) Чи повинна держава діяти? Чи певні дії краще здійснювати на місцевому або регіональному рівні? Чи дії на рівні держави мають явні переваги порівняно з діями на регіональному або місцевому рівні через масштаби таких дій? Чи дії на рівні держави мають явні переваги порівняно з діями на регіональному або місцевому рівні через ефективність таких дій? 3) Чи можуть самостійні дії тільки на регіональному або місцевому рівні чи відсутність дій з боку держави завдати значної шкоди інтересам регіонального та місцевого рівнів? Як держава має діяти, оскільки вона має уникати зайвих обмежень і робити тільки те, що необхідно для досягнення цілей?

Проведення комплексної модернізації чинного правового поля у питаннях забезпечення реалізації відносин між обласними, районними та міськими міст обласного значення радами, а також із сільськими, селищними та міськими міст районного значення радами, що знаходяться на території іншої області, має забезпечити вищий рівень кооперації між областями, районами тощо зі спільною господарською структурою.

Лоренцмаер Ш., д-р юрид. наук, доц.,
Університет м. Аусбург,
Німеччина

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗВИТОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ РОЗРОБКИ Й УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ – ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ТА ЄС

Децентралізація в Україні, а особливо на сході країни, наразі є домінуючою темою в політичній та академічній дискусії, а отже, має неабияку значущість та актуальність. З урахуванням виконаних у рамках проекту практичних досліджень, а також юридичного й економічного аналізу у запропонованій статті стисло викладено досвід здійснення процесів децентралізації у Німеччині та Європі. Необхідно зважати на специфічні проблеми у здійсненні процесу децентралізації в Україні з огляду на потужний вплив військового конфлікту на сході країни, що й досі триває.

Децентралізація — це складне багатогранне поняття, і зупинитися на всіх його аспектах у цій статті неможливо. Принципово важливо розрізняти орієнтацію на федералізм класичного зразка, що побутує у Німеччині та частково в Європейському Союзі, і прагнення до збереження сильної центральної влади із одночасним делегуванням повноважень у різноманітних сферах її регіональним або територіальним підрозділам. Надалі в рамках теми статті та відповідно до постановки питання я обмежуся розглядом процесів децентралізації в Німеччині та ЄС і спробую виділити в них різноманітні, значущі для України аспекти.

Насамперед слід зауважити, що Федеративна Республіка Німеччина має федеральний устрій, бо складається із «центральної держави», окремих федеральних земель і територіальних громад, які формують третій рівень. Згідно з положенням 1 першого абзацу ст. 23 Основ-

ного Закону, тобто Конституції Німеччини, ЄС повинен діяти з урахуванням принципів федерального устрою, тобто поважати державність своїх держав-членів¹⁶⁷. «Федеральний» і «федеративний» — це два різні в юридичному сенсі поняття з дещо різною спрямованістю. Формулювання положення 1 першого абзацу ст. 23 Основного Закону є опосередкованим свідченням, що Європейський Союз не має зобов'язання дотримуватися федеральних принципів, ідентичних тим, які застосовуються в Німеччині. Особливого значення в контексті федеративного устрою Європейський Союз надає принципу субсидіарності, згідно з яким усі вагомі рішення мають ухвалюватися на нижчому, близькому до населення рівні, якщо не існує особливих підстав для їх ухвалення органами вищого рівня¹⁶⁸. Таким чином, з європейської точки зору має бути гарантована сфера повноважень держав-членів ЄС, для чого з німецької точки зору й потрібний розподіл повноважень між федеральною державою, федеральними землями та територіальними громадами. При цьому, зокрема, забезпечується особливий правовий статус федеральних земель та місцевого самоврядування.

У цьому контексті під децентралізацією розуміють передачу більшими за розміром адміністративними одиницями повноважень і механізмів фінансування меншим адміністративним одиницям. Вирішальну роль при цьому для німецьких, а також, гадаю, й українських територіальних громад відіграють: передача компетенцій — створюється власна сфера нормативного врегулювання; фінансове забезпечення — з'являються власні повноваження щодо оподаткування; механізми контролю держави.

У політичному вимірі важливо, щоб процес децентралізації слугував посиленню політичного представництва населення громад та підвищенню рівня сприйняття та підтримки ним рішень регіонального рівня. У Німеччині це досягається не лише шляхом обрання місцевих парламентів, а й шляхом застосування елементів прямої демократії.

¹⁶⁷. В іншому разі Федеративна Республіка Німеччина не могла б стати членом Європейського Союзу.

¹⁶⁸. Принцип субсидіарності на рівні ЄС у абзаці 3 ст. 5 Договору про ЄС і застосовується лише до повноважень, що розподіляються між Європейським Союзом та його державами-членами. Принцип співмірності, викладений в абзаці 4 ст. 5 Договору про ЄС, регулює розподіл повноважень у рамках федеративного устрою як загальний принцип верховенства права.

До них, зокрема, належить опитування населення з питань, що стосуються регіональної політики. В Україні одна з головних причин необхідності здійснення децентралізації полягає у потребі покращення якості надання публічних послуг та відновлення інфраструктури, яка саме на сході України потерпає від воєнних дій. Такий підхід не є чужим й для німецького федералізму.

Нижче наведено короткі роз'яснення щодо вищезгаданих аспектів.

Насамперед окреслимо питання про сферу власних повноважень місцевих територіальних утворень із урахуванням відмінностей між правовою ситуацією в Німеччині та Європейському Союзі.

1. Німеччина. Конституціями федеральних земель територіальні громади в Німеччині наділені сферою власних повноважень, закріплених в Основному Законі (далі — ОЗ). У положенні 1 другого абзацу ст. 28 ОЗ зазначено:

«Територіальним громадам має бути гарантовано право врегульовувати всі питання місцевої спільноти у рамках законів під власну відповідальність». У положенні 2 подібне передбачено й для об'єднань (асоціацій) територіальних громад. У Німеччині на основі цих положень сформувався такий кодекс норм, відображений у конституціях та законах відповідних федеральних земель:

- територіальний суверенітет: право здійснення суверенних владних повноважень на території своєї територіальної громади;
- суверенні повноваження зі здійснення нормотворчої діяльності: право ухвалювати обов'язкові для виконання на певній території правові норми відповідної ієрархії;
- суверенні кадрові повноваження: наймати / навчати / звільняти співробітників;
- суверенні організаційні повноваження: створення організаційно-правової системи управління;
- суверенні адміністративні повноваження: право самостійного виконання своїх завдань(функцій);

- суверенні повноваження з планування: наприклад, право на будівництво (забудову);
- суверенні фінансові повноваження: зокрема власні джерела фінансових надходжень.

У разі порушення цих повноважень з боку держави територіальні громади можуть звертатися до суду. Слід зауважити, що суверенне право на нормотворчу діяльність діє лише в межах територіальної громади. Суверенні повноваження територіальних громад здійснюються обраними зборами громади, що є нормотворчим органом, та бургомістром, який очолює адміністрацію.

Співробітництво між кількома територіальними громадами доцільне у разі необхідності вирішення питань місцевого значення, що виходять за рамки адміністративних меж окремої громади, і здійснюється на основі добровільності. При цьому територіальні громади можуть утворювати спільні організації, уповноважені займатися одним із таких питань, наприклад енергозабезпеченням чи переробкою відходів.

2. Європейський Союз. Наведене правове регулювання опинилося під загрозою у зв'язку з набуттям Німеччиною членства в ЄС. Європейський Союз не бере до уваги регіональні утворення своїх держав-членів. Водночас законодавство ЄС має пріоритет перед законодавством держав-членів, а нормативно-правові акти ЄС можуть «зачіпати» інтереси системи німецького місцевого самоврядування. З огляду на це з метою гарантування прав держав-членів до Другого протоколу до Договору про ЄС¹⁶⁹ було включене положення про субсидіарність, яке захищає права менших адміністративно-територіальних одиниць на кшталт федеральних земель і територіальних громад. Субсидіарність передбачає, що адміністративна одиниця вищого рівня (наприклад, ЄС) має «вступати в гру» лише у тих випадках, коли адміністративна одиниця нижчого рівня (наприклад, територіальна громада) не в змозі самостійно та успішно врегулювати певне питання. Таким чином забезпечується процес нормотворення, наблизений до громадян. Реалізація принципу субсидіарності в українському праві в будь-якому

¹⁶⁹. Протоколи до договорів мають статус актів первинного права, тобто ту саму чинність, що й самі європейські договори.

разі зумовила б зростання активності громадян у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні й зміцнила б цей рівень як такий.

Важливо й те, що абзац 2 ст. 4 Договору про ЄС вимагає від Європейського Союзу неодмінно поважати національну індивідуальність держав-членів, притаманну їхнім основним політичним і конституційним структурам, зокрема в галузі місцевого та регіонального самоврядування. Правові наслідки дії положення абзацу 2 ст. 4 Договору про ЄС ще не набули остаточної форми в юридичній практиці, проте все свідчить про те, що Європейський Союз у жодному разі не має права втручатися у сферу суверенних повноважень своїх держав-членів.

Вирішальною передумовою місцевого самоврядування є належне власне фінансове забезпечення функціонування територіальних громад. Положення 3 другого абзацу ст. 28 ОЗ передбачає право територіальних громад залучати під власну відповідальність кошти, необхідні для виконання покладених на них завдань, шляхом збирання обов'язкових публічних платежів — податків, зборів, плати за послуги. Окрім того, громадам надається можливість брати кредити. Ці процедури здійснюються лише у рамках врегульованих загальних фінансових норм, що підлягають перевірці органами управління вищого рівня. Для цього в Україні, наприклад, необхідно створити відповідні механізми контролю. У Німеччині нагляд за діяльністю територіальних громад здійснюється в системі держави органом державної влади наступного, вищого, рівня. У разі наявності надто високої заборгованості територіальної громади її фінансовий план передається на розгляд інституції вищого рівня й затверджується нею.

Фінансова автономія територіальних громад обмежена тим, що попри можливість вільно формувати систему своїх надходжень їм не дозволяється протягом тривалого часу допускати перевищення видатків над надходженнями або ж така ситуація допускається лише в разі надання на це згоди органами державної влади вищого рівня. У разі надання такої згоди останні керуються таким міркуванням: у випадку надмірної заборгованості територіальних громад їхні борги врешті-решт доведеться покривати за рахунок бюджету держави.

Слід зазначити, що у фінансовому забезпеченні територіальних громад спостерігаються чималі відмінності, оскільки джерела надходжень

значною мірою залежать від економічного розвитку певного регіону. Нерівність, що виникає внаслідок цього, може компенсуватися відповідними заходами держави, до яких, наприклад, належить і дозвіл на розширення можливостей кредитування. Суверенні повноваження територіальних громад щодо стягнення податків і зборів зумовлюють конкуренцію між ними за платників цих податків і зборів та залучення на їхні території економічно «привабливих» підприємств. Як приклад можна навести місцевий податок на прибуток підприємств, який сплачується територіальній громаді. У Німеччині існують відмінності у механізмі використання цього податку різними громадами.

Побіжно згадаємо сферу так званого «життєзабезпечення»¹⁷⁰, тобто забезпечення громадян електроенергією, водою та комунальним транспортом, що є обов'язковою функцією діяльності територіальних громад у Німеччині. У цій сфері територіальна громада може стягувати з громадян оплату за витрати на надання відповідних послуг. Мешканці громад, що не мають достатнього соціального забезпечення, отримують відповідні субсидії. Вартість послуг не повинна перекладатися на громадян у повному обсязі, державні субсидії мають бути збережені.

Здійснення місцевого самоврядування в Німеччині підлягає контролю з боку держави, так званому «державному нагляду». Він, зокрема, обмежується тим, що державні служби лише перевіряють правомірність дій територіальних громад. Фаховий нагляд, що виходить за рамки перевірки правомірності, може стосуватися доцільності таких дій, але здійснюється без втручання у сферу власних повноважень територіальної громади. Нагляд з боку держави здійснюється лише в міру необхідності захисту інтересів держави від можливих надмірних місцевих інтересів. До засобів здійснення державного нагляду належать: право на отримання інформації; опротестування дій або вимога здійснення певного виду діяльності; заміна «актора» виконання (держава діє замість територіальної громади); запровадження інституту уповноваженого, який здійснює діяльність замість органів управління громади (у крайніх випадках). Принагідно зазначу, що територіальні громади мають право звертатися до суду в разі неправомірних

¹⁷⁰. Тут маються на увазі здебільшого «послуги, що слугують суспільним економічним інтересам», у розумінні абзацу 2 ст. 106 Договору про ЄС та функціонування ЄС.

дій з боку держави, що можуть вважатися втручанням у їхні права. Окрім того, наглядові органи зобов'язані надавати консультативну допомогу саме невеликим територіальним громадам, які не мають необхідних ресурсів для виконання покладених на них завдань, тобто здійснення нагляду використовується не лише як інструмент тиску, а й як форма підтримки.

Іншим важливим аспектом, вивчення якого може бути корисним для децентралізації в Україні, є форми співробітництва між громадами в Німеччині. Найбільш вільною формою такого співробітництва є так звані «робочі співтовариства», що займаються, наприклад, взаємним інформуванням і консультуванням, але можуть включати й спільне планування діяльності, що виходить за межі окремо взятої територіальної громади. Якщо ідеться також про спільне виконання завдань на місцевому рівні, існує можливість створення «цільових об'єднань» або укладання «цільових угод» між багатьма територіальними громадами.

З урахуванням ситуації в територіальних громадах Східної України та на основі вищенаведеного можна зробити наступні висновки:

- необхідний чіткий розподіл повноважень між центральним урядом та регіональними органами державної влади. При цьому варто керуватися моделлю субсидіарності, яка добре зарекомендувала себе в багатьох правових системах, причому з метою уникнення непорозумінь та ускладнень розподіл повноважень має бути максимально точним;
- завдяки децентралізації можна посилити активність громадян і їх участь у вирішенні регіональних завдань. При цьому слід враховувати специфічні традиції та реалії. Крім того, відомо, що зміни у людській поведінці вимагають тривалого часу;
- для регіонів життєво важливими є суверенні повноваження на здійснення управління та власне фінансове забезпечення. Важливо, однак, враховувати необхідність достатнього фінансового забезпечення для виконання регіональних завдань, а в разі наявності сумнівів щодо спроможності громад набути фінансової самостійності гарантувати фінансове забезпечення з боку держави. Потрібно та-

кож забезпечити ефективне функціонування механізмів державного контролю. У разі розбіжностей чи суперечок, що можуть виникати у зв'язку з цим, варто передбачити можливість звернення зацікавлених сторін до суду.

Підсумовуючи наведені вище міркування, зазначу, що у статті наведено лише загальний огляд можливих концепцій розв'язання наявних проблем, але він охопив найбільш важливі моменти. Особливо вагомі такі:

1. Ефективне застосування децентралізованої моделі системи державної влади залежить насамперед від існування дієвої правової держави. В Україні створення такої держави, частково, ще перебуває на початковому етапі. Те саме стосується й участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні — воно теж потребує сприяння й підтримки з метою забезпечення максимальної переваги інтересів загалу над індивідуальними інтересами.
2. Ефективне фінансове забезпечення територіальних громад також є вирішальним моментом у досягненні реальної децентралізації, причому тут цілком ефективним міг би виявитися підхід за принципом «гроші під повноваження» — він допоміг би зменшити довготривалу залежність територіальних громад від державних субвенцій.
3. Крім фінансового забезпечення територіальних громад, важливий і моніторинг їхньої діяльності, передусім із урахуванням того зародкового стану, в якому вони, як здається, перебувають в Україні. Негайна абсолютна незалежність з урахуванням українських реалій — можливо, не найкращий шлях.

У цілому, вважаю, що справі просування децентралізації могла б допомогти спеціально організована широка інформаційна кампанія на місцевому рівні. Іншим чинником сприяння ефективному розвитку спроможного місцевого самоврядування в Україні могло б стати впровадження механізмів публічно-приватного партнерства, про яке, проте, в статті не згадувалося. Водночас досвід Німеччини свідчить, що ця модель публічно-приватних відносин має не лише позитивні сторони, а тому доцільність її застосування на місцевому рівні в Україні слід ретельно перевіряти й аналізувати в кожному окремому випадку.

Санченко А.Є., канд. юрид. наук,
ст. наук. співр.
Інститут законодавства Верховної
Ради України, м. Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ЗАСАДНИЧІ КОРЕЛЯЦІЇ

*«Справжнього процвітання та благополуччя
можна досягнути лише тоді, коли держави
дають своїм регіонам можливість розвивати
їхній потенціал і приймати рішення щодо
інвестицій у їхнє майбутнє».*

Хуана МЕРА-КАБЕЛЛО, радник,
керівник відділу з питань економічного
співробітництва, соціального
та регіонального розвитку
Представництва ЄС в Україні

Державна політика у сфері децентралізації та реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹⁷¹ (далі — Угода) мають на меті один і той самий пріоритет — підвищення рівня життя населення через упровадження відповідних європейських стандартів і методів діяльності. Таке твердження ґрунтується на низці незаперечних аргументів. Насамперед, таким засадничим аргументом є Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»¹⁷², яка визначає Угоду як «інструмент і

¹⁷¹. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011. (дата звернення 22.09.2017 р.).

¹⁷². Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>. (дата звернення 22.09.2017 р.).

дороговказ для новітніх перетворень», а її виконання розглядається як можливість для України надалі стати повноцінним членом Європейського Союзу. Тому спрямування Стратегії — на впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід держави на провідні позиції у світі.

Першим із 4 стратегічних векторів поступального оптимізованого руху нашої держави визначено «вектор розвитку», який повною мірою віддзеркалює зобов'язання у рамках Угоди. При цьому слід наголосити, що «дух і буква» Угоди втілюють концепт модернізації соціально-економічного розвитку шляхом відкриття шлюзів для українсько-європейських відносин нового ґатунку, заснованих на багаторівневому співробітництві у розробці та застосуванні інновацій, стимулюванні підприємницької та інвестиційної діяльності, розвитку ринку капіталу, фінансового сектору, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, енергетики, сільського господарства, українського експорту тощо. В Україні Угода імплементується на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях за мотивованої участі населення нашої держави, насамперед завдяки отриманню ним доступу до нових робочих місць у різних галузях економічної діяльності.

Цей масштабний за обсягом домовленостей договір створює необхідні передумови і для вдосконалення регіональної політики, розвитку та усталення транскордонного співробітництва. Положення глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» свідчать, що Україна, ЄС та його держави-члени домовилися сприяти «співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування і реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій і територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» (стаття 446). Стаття 447 фіксує згоду і зобов'язання України та всіх учасників Угоди з боку ЄС підтримувати та посилювати «залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва і відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази,

підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних і регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства».

Водночас зацікавлений дослідник, фахівець, представник влади або бізнесу не знайде в Угоді положень, які містили би вказівки та / або перелік адміністративно-правових інструментів, що їх слід використовувати у сфері регіональної політики. Проте це не є недоліком Угоди, адже таким чином учасникам її імплементації надано можливість гнучко використовувати найбільш прийнятні для них та доречні для кожної окремої діяльності інструменти співпраці, які Угодою передбачені. Це стосується як загальних інструментів, так і тих, що релевантні до окремих регульованих Угодою галузей чи питань. При цьому експерти зазначають, що в ЄС ключовим інструментом здійснення регіональної політики є надання регіонам фінансової підтримки за рахунок коштів, акумульованих на центральному рівні. Вона надається в межах відповідних механізмів згідно з чітко визначеними процедурами. Так, положення частини 2 «Державна допомога» глави 10 «Конкуренція» розділу IV Угоди «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» покладає на Україну зобов'язання запровадити європейські стандарти надання державної допомоги, зокрема в процесі здійснення регіональної політики¹⁷³. Про це, зокрема, йдеться у підпункті «b» пункту 3 статті 267 Угоди, що встановлює обов'язок Сторін протягом 4 років з дати набуття Угодою чинності «спільно оцінити відповідність регіонів України, а також відповідну максимальну інтенсивність допомоги для того, щоб скласти регіональну карту згідно з відповідними керівними принципами ЄС».

Власне, Угода привнесла усвідомлення парадигми регіональної політики як політики розвитку, що заохочує продуктивну економічну та інвестиційну діяльність, інновації тощо. Встановлення та нарощування економічних зв'язків і співпраці українських громад із партнерськими громадами держав — сторін Угоди забезпечуватимуть обмін знаннями та досвідом такої діяльності на рівні місцевої влади, зростання взаємної довіри і залучення зарубіжних приватних капіталовкладень / інвестицій для фінансування місцевих інфраструк-

¹⁷³ Черніков Д., Хорольський Р., Синьоокий О. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС. К. 2015. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/materials_3.pdf.

турних та інших важливих проєктів. Таким чином відбуватиметься зміцнення спроможності територіальних громад, що, вочевидь, позитивно впливатиме на соціально-економічне становище в регіонах та в нашій країні в цілому і сприятиме прогресу галузей сільського господарства, транспорту, енергетики; покращенню систем охорони здоров'я, освіти, культури, туризму; розгалуженню комунікаційних мереж; ефективному функціонуванню зони вільної торгівлі тощо.

Зауважимо, що в таких підходах до регіональної політики Угода спирається не суто на економічну користь європейських партнерів від співпраці з Україною, але й на основоположні загальноєвропейські цінності, конституційні засади та адміністративно-управлінські принципи й відповідні норми *acquis* ЄС. У цьому контексті такими є належне розмежування відповідальності і повноважень між центральним, регіональним і муніципальним управлінням та забезпечення можливостей їх реалізації. Впровадження у щоденну діяльність європейських принципів децентралізації влади, субсидіарності повноважень¹⁷⁴, пропорційності заходів¹⁷⁵, партисипативності під час ухвалення і матеріалізації рішень¹⁷⁶ є субстанційним для посилення адміністративної і фінансової незалежності регіонів та їхньої здатності виконувати функції на рівні, максимально наближеному до громадян і, відповідно, до їхніх пропозицій та потреб. Без сумніву, досягнення цілей, визначених Угодою у контексті розвитку модернізованої регіональної політики та співробітництва, вимагатиме уважного науково-практичного вивчення *acquis* і прагматичного аналізу досвіду ЄС, особливо — найкращих практик його окремих держав-членів.

З огляду на вищенаведене третій стратегічний вектор розвитку України — «вектор відповідальності», на наш погляд, органічно надає належної пріоритетності децентралізації та реформі державного управління.

¹⁷⁴ Сутність поняття розкрита у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування та статті 1 Договору про Європейський Союз. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036; Договір про Європейський Союз (Маастрихт, 07.02.1992 р.) (текст зі змінами і доповненнями від 13.12.2007 р.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029. (дата звернення 22.09.2017 р.).

¹⁷⁵ Пункт 1 Протоколу (до Договору про заснування Європейської Спільноти) про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 02.10.1997 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_641. (дата звернення 22.09.2017).

¹⁷⁶ Стаття 11 Договору про Європейський Союз (Маастрихт, 07.02.1992 р.) (текст зі змінами і доповненнями від 13.12.2007 р.). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029. (дата звернення 22.09.2017 р.).

Децентралізація, що є одним із принципів організації та функціонування ефективної публічної влади, не є суто сьогодишньою даниною європеїзації регулювання суспільних відносин на різних рівнях.

Наша держава вже понад двадцять років йде цим шляхом відповідно до міжнародних зобов'язань, узятих внаслідок вступу до Ради Європи та приєднання до її Статуту і, згодом, до Європейської хартії місцевого самоврядування. Її основний постулат, викладений у статті 3, визначає задоволення інтересів місцевого населення як мету діяльності демократично обраних ним органів місцевого врядування, що мають право і спроможність у межах закону і під власну відповідальність здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ¹⁷⁷. Крім того, у 2014 р. Україна стала державою-стороною Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах органу місцевого самоврядування¹⁷⁸. Стаття 1 названого міжнародного договору встановлює, що право на участь у справах місцевої влади означає право вживати рішучих заходів із метою визначення повноважень органів місцевого самоврядування та впливати на їх реалізацію. Положення цієї статті вимагає законодавчого закріплення права громадян брати участь (як виборці або кандидати) у виборах до ради або зборів органу місцевого самоврядування, на території якого вони проживають. Наступна стаття Додаткового протоколу визначає заходи і процедури, необхідні для забезпечення реалізації цього права. Зокрема, йдеться про встановлення повноважень місцевої влади щодо запровадження процедур із метою залучення населення до консультативних процесів, місцевих референдумів і подання петицій та інших заходів, що мають відбуватися на рівні, найближчому до населення; забезпечення відповідно до законодавства доступу до офіційних документів місцевого значення; організацію безперешкодного доступу до участі у цих справах вразливих категорій громадян; впровадження механізмів і процедур розгляду, опрацювання та врахування скарг і пропозицій щодо роботи органів місцевої влади й місцевих кому-

¹⁷⁷. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (дата звернення: 22.09.2017).

¹⁷⁸. Додатковий протокол до Хартії про право брати участь у справах органу місцевого самоврядування 2009 р., ратифікований із заявою Законом України № 1664-VII від 02.09.2014р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/994_b49. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

нальних служб та реагування на них. Також наголошено на важливості широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення реалізації права громадян на участь у діяльності органів місцевого самоврядування.

Зобов'язання України, обумовлені її приєднанням до цього міжнародного договору, надають особливого змісту інституту місцевого самоврядування. Йому притаманна багатоаспектність, але особливе значення має сприйняття його як форми народовладдя. Хоча таке визначення у наукових джерелах дискутується, але саме воно наголошує на соціальній сутності й демократичній спрямованості місцевого самоврядування. Вітчизняний науковий дискурс переконливо доводить, що місцеве самоврядування покликане забезпечити гармонійне поєднання влади і свободи, зовнішнього управління і внутрішньої самоорганізації населення, поєднання в господарсько-економічному житті публічних і приватних інтересів¹⁷⁹. На думку фахівців, реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади — це конкретний механізм лібералізації управління на місцях, формування соціальної правової держави¹⁸⁰.

Реформування вітчизняної системи державного управління, яка десятиріччями потерпала від спадщини гіперцентралізованості, та реалізація Угоди безпосередньо пов'язані із конституційною реформою. Остання нині вкрай необхідна, бо не секрет, що чинна редакція Основного Закону України має деформований характер внаслідок змін, яких він зазнавав починаючи з 2004 року майже кожні наступні 4 роки. До того ж, ці політично заангажовані зміни вносилися з порушенням конституційної процедури, а отже, чинний текст Конституції, на переконання фахівців, не може бути правовим фундаментом ефективної організації держави й суспільства. Тож його недоліки можуть створювати перешкоди й для реалізації зобов'язань за Угодою про асоціацію.

¹⁷⁹. Шурко О.Б., Була С.П. Взаємозв'язок локальної демократії та політичної культури // Панорама політологічних студій: Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. 2015. Вип. 13. С. 25. URL : <http://isf.rv.ua/uploads/Foto/nauka/%D0%92%D0%B8%D0%BF%D1%83%D1%81%D0%BA%2013.pdf>.

¹⁸⁰. Коваленко М.Г. Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. Нац. акад. правових наук України; Н.-д. ін-т держ. буд-ва та місцевого самоврядування. Харків, 2016. Вип. 32. С. 240.

Децентралізація влади, яка останніми роками відбувається в умовах створення об'єднаних територіальних громад, що супроводжується зусиллями зі зміцнення спроможності місцевого самоврядування, зокрема, як ми бачимо, через впровадження Угоди, є інтегральною складовою конституційної реформи. Децентралізація є одним із основних напрямів діяльності Конституційної комісії поряд із реформою судової системи та забезпеченням прав людини. Усі три перелічені напрями конституційної реформи вочевидь взаємопов'язані та однаково визначальні для реального поступу України, що має здійснюватися відповідно до європейського вибору українського народу. Не зайвим буде наголосити, що децентралізація як чинник модернізації та оптимізації територіальної та адміністративної основ надання публічних послуг населенню має працювати на забезпечення прав та інтересів усіх мешканців територіальних громад. Водночас забезпеченню цих прав має сприяти й оновлена судова система, яка користується довірою громадян і здатна професійно та неупереджено гарантувати захист права кожного у ході справедливого судового розгляду його справи незалежним судом. Тож і децентралізація, й судова реформа спрямовані на реалізацію сутності статті 3 Конституції України, яка проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»¹⁸¹.

Процес децентралізації, відповідним чином підтриманий у законодавчому, регуляторному, фінансовому, кадровому, інформаційно-просвітньому та інших аспектах, створює умови для впровадження у діяльність органів влади та місцевого самоврядування сучасних елементів і методів ефективного управління європейського стибу. Партикулярність останнього обумовлена європейськими політико-правовими та загальнолюдськими цінностями, закріпленими, зокрема, у Хартії фундаментальних прав ЄС (далі — Хартія ЄС) та, відповідно, у Преамбулі, розділах I, III та ін. Угоди про асоціацію, Статуті Ради Європи, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам

¹⁸¹. Конституція України, Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

СМ/Рес (2007)7 про належне управління, що запроваджує Кодекс належного управління, Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, а також у низці інших документів.

Наприклад, у Білій книзі «Європейське управління»¹⁸², розробленій Комісією Європейських Співтовариств, докладно розкрито зміст терміну «належне управління» й визначено, що правила та процедури органів влади та поведінка їх службовців, котрі впливають на те, яким чином діє влада в країні у цілому, повинні базуватися на ключових демократичних принципах — верховенство права / законність, відкритість, прозорість, об'єктивність, партисипативність (участь усіх зацікавлених сторін, зокрема громадськості та бізнес-кіл, у процесі розробки, ухвалення та реалізації рішень), недискримінація, підзвітність, ефективність, узгодженість, зрозумілість тощо.

Принагідно посилаючись на справедливе судження Гі де Вела, відомого європейського діяча, колишнього генерального директора з правових питань Ради Європи, не можливо не погодитися, що наріжний принцип — верховенство права — має впроваджуватися в адміністративну культуру та визнаватися представниками влади під час виконання професійних обов'язків як природне керівництво. При цьому він зауважував, що верховенство права неможливе там, де держава та представники влади не підкоряються закону, а їхні дії не піддаються перегляду в адміністративному та судовому порядку. За таких умов органи влади відіграють роль надавачів державних послуг, які на підставі закону, що чітко регламентує їхню діяльність, повинні забезпечувати доступність, ефективність та якість цих послуг, а також мінімізувати фактори втручання держави, забезпечуючи баланс інтересів на підставі принципів субсидіарності та пропорційності, що обумовлюють роль держави, як «нічного сторожа» демократії (за відомим висловом нобелівського лауреата з економіки Фрідріха фон Гаєка¹⁸³).

Європейський Союз підніс цінність парадигми належного управління до юридично оформленого права громадян на належне управління і закріпив його у статті 41 «Право на належне управління» глави V

¹⁸² European Governance: A White Paper (Brussels, 25.7.2001) COM(2001) 428. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.

¹⁸³ Гаєк Ф. Шлях до кріпачства. URL: http://cost.ua/files/hayek/hayek_road_ukr.pdf.

«Права громадян» Хартії ЄС. Зміст цього права полягає, зокрема, в тому, що справи кожної особи мають вирішуватися органами влади ЄС неупереджено, чесно та в розумні строки. Концепт належного управління щодо місцевого врядування відтворений та розгорнутий у Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні¹⁸⁴, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиці, вироблених у всьому світі. Ця Стратегія визначає 12 принципів доброго демократичного врядування, а саме:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, що забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах.
2. Відповідність вимогам та очікуванням громадян, щоб забезпечити чутливе реагування місцевої влади на законні очікування та потреби громадян.
3. Раціональність та ефективність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів.
4. Відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння ведення суспільних справ.
5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність.
6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними.
7. Компетентність та потенціал, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.
8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити отримання користі від нових рішень та найкращих практик.

¹⁸⁴. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, прийнята на Конференції міністрів держав — членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, схвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 1019 засіданні 27-28.02.2008 р. CM Documents CM(2008)14-add). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d47c5. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

9. Сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь.

10. Раціональне управління фінансами, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів.

11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається.

12. Підзвітність, щоб забезпечити відповідальність представників та посадових осіб органів місцевої влади і можливість притягнення їх до відповідальності за їхні дії.

Наведені принципи є європейськими демократичними підвалинами децентралізації в Україні, що має набути обертів і досягти реально відчутних результатів, зокрема й унаслідок розвитку та вкорінення в Україні демократії участі (партисипативної демократії) — сучасного й популярного європейського політико-правового інституту. Європейське *acquis* щодо партисипативної демократії збагачується спільним внеском Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Крім вищезгаданої Хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї, вагомими нормами містяться у рекомендаціях Комітету Міністрів державам-членам: Rec(96)2 про референдуми та народні ініціативи на місцевому рівні; Rec(2001)19 про участь громадян у публічному житті на місцевому рівні; CM/Rec(2007)7 про належне управління, доповнена Кодексом належного управління; Rec(2009)2 щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямів політики участі на місцевому і регіональному рівні; резолюціях Парламентської Асамблеї № 1121(1997) про інструменти участі громадян у представницькій демократії; № 1353(2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів»; резолюціях та рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи №№ 290(2009) і 274(2009) «Електронна демократія: можливості та ризики для місцевої влади», №№ 326(2011) та 307(2011) про участь громадян на місцевому та регіональному рівнях в Європі тощо. У 2009 р. на засіданні Конференції міжнародних неурядових організацій під егідою Ради Європи було ухвалено Кодекс найкращих практик участі громадян у прийнятті

рішень. Документ ОБСЄ, названий «Паризькою хартією для нової Європи», що є Заключним документом Наради з безпеки та співробітництва в Європі «Нова ера демократії, миру та єдності», закріпив зобов'язання «будувати, консолідувати і зміцнювати демократію як єдину систему правління... Демократичне правління ґрунтується на волі народу»¹⁸⁵. Політико-правові норми та стандарти ЄС і законодавство його держав-членів у цій площині формувалися на основі та одночасно з правовим доробком Ради Європи і ОБСЄ та інтегровані у матерію *acquis* ЄС. Зокрема, Хартія ЄС, яка є невід'ємною частиною його Установчих договорів, повною мірою відображає положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та увібрала в себе всі права і правові принципи, що походять зі спільних конституційних традицій європейських держав та інших міжнародних актів світового масштабу. Так, наприклад, стаття 12 Глави II «Свободи» Хартії ЄС закріплює право громадян на свободу мирних зборів та асоціацій, що має бути гарантовано на всіх рівнях у політичному, профспілковому і громадському житті¹⁸⁶.

Упродовж останнього десятиліття українське суспільство вже не раз продемонструвало непереборне прагнення, рішучість і здатність активно впливати на політичний порядок денний. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки¹⁸⁷ визнає, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

¹⁸⁵. Паризька хартія для нової Європи від 21.11.1990 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

¹⁸⁶. Хартія фундаментальних прав ЄС від 07.12.2000 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524/para061#061. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

¹⁸⁷. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>. (дата звернення: 22.09.2017 р.).

В умовах реалізації партисипативної демократії на місцевому рівні мешканці громад є активними, на засадах рівності, учасниками демократичного процесу ухвалення владних економічних і соціальних рішень, що стосуються питань їхнього щоденного життя та впливають на його якість, на їх особистий добробут, а також визначають перспективи розвитку. Таким чином, деконцентрація влади мотивує громадян відмовлятися від застарілих патерналістських поглядів і звичок, від абсентеїзму та індиферентності. Зрештою це зумовлює формування в українців моделі поведінки європейського громадянина, відповідального за рівень свого благополуччя і сталий розвиток країни в цілому.

Отже, онтологічна цінність децентралізованого управління полягає у його практицизмі, окресленому потребами розвитку громад та благополуччям кожного мешканця, спрямованому на модернізацію суспільних відносин у державі та її відносин із державами-партнерами, забезпечення її інтенсивного якісного розвитку та сталого економічного зростання. Відповідно, стратегії та плани регіонального і місцевого розвитку мають не тільки *de jure* транслювати, але й *de facto* імплементувати європейські демократичні надбання, положення Угоди про асоціацію.

Підбиваючи підсумки, вдаємося до констатації, що під час пошуку сутності, осмислення і впровадження стратегічних реформ будь-якого спрямування органи влади всіх рівнів, науково-експертне середовище, ділові кола та громадянське суспільство сучасної України а *priori* орієнтуються передусім на загальновизнані європейські правові норми і стандарти, а також законодавство і найкращі практики окремих європейських країн. Це неминуче обумовлено історичними, соціокультурними, правовими традиціями, що дають українському народові змогу ідентифікувати свою спорідненість із європейськими народами. І саме Угода, підготовлена спільно українськими та європейськими фахівцями і посадовцями, спираючись на спільні європейські цінності — повагу до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, а також відданість принципам вільної ринкової економіки, створила новий політико-правовий, соціально-економічний та культурний простір для прогресу в досягненні добробуту. Через це взаємозв'язок успіху українських реформ, зокрема реформи децентралізації, та виконання Угоди про асоціацію видається аксіоматичним.

Устименко В.А., чл.-кор.
НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.
Джабраїлов Р.А., д-р юрид. наук, доц.
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ, Україна

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СХІДНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Важливо відзначити, що процеси децентралізації з різною активністю впроваджуються в економічній та правовій політиці України, тим самим відображаючи концепцію відповідних реформ у сфері місцевого самоврядування.

Наразі децентралізацію та реформу державного управління визнано важливим напрямом реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р.¹⁸⁸

Як наголошено у Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Досягнення цієї мети та заявлених результатів стане можливим за умови найповнішого впровадження засад сталого розвитку у сфері формування та здійснення державної політики з утворення спроможних територіальних громад. Цей аспект було враховано під час розробки Концепції Державної цільової програми відновлення та

¹⁸⁸. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67.

розбудови миру в східних регіонах України, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. (далі — Концепція Державної цільової програми)¹⁸⁹. Зокрема, у тексті Концепції Державної цільової програми зазначено, що в основі оптимального розв'язання проблеми — модернізація всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку (за економічним, соціальним та екологічним вимірами), а саме:

- відновлення критичної інфраструктури та ключових соціальних послуг у таких сферах: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона довкілля;
- економічне відновлення через: розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи; створення нових, насамперед високотехнологічних, робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;
- зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки через: вироблення механізму досягнення згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри; сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням усіх верств населення; сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян, спрямованої на розв'язання проблем; розвиток місцевого самоврядування в контексті децентралізації з метою створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку; проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків; забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту.

¹⁸⁹. Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. № 892-р // Офіційний вісник України. 2016. № 96. Ст. 3129.

Як бачимо, серед наведених показників екологічного, економічного та соціального розвитку східних регіонів України згадуються й ті, що безпосередньо стосуються питань децентралізації та реформування місцевого самоврядування.

Зокрема, на особливу увагу заслуговує питання створення спроможних, територіальних громад, здатних до саморозвитку, яке слід розглядати як пріоритетне у контексті реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» та Цілей сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р.¹⁹⁰ Відповідні можливості для поглиблення співробітництва та досягнення суттєвих позитивних перетворень у сфері соціально-економічного розвитку територіальним громадам створюють положення низки нормативно-правових актів, ухвалених останніми роками.

Зокрема, слід згадати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., Закони України «Про співробітництво між територіальними громадами» від 17.06.2014 р. і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. тощо. Прийняття цих нормативно-правових актів дало змогу закласти основи як для вдосконалення моделі територіальної організації влади, так і здійснення фіскальної децентралізації. Ці два аспекти вкрай важливі і враховують досвід більшості країн світу, які пройшли етап реформування місцевого самоврядування.

Говорячи про фіскальну децентралізацію, варто зазначити, що посилення місцевих бюджетів не слід розглядати як самоціль реформування місцевого самоврядування. Швидше доцільно стверджувати, що така децентралізація є засобом досягнення основної мети — надання територіальним громадам такого обсягу прав і обов'язків, який сукупно давав би змогу вирішувати всі питання розвитку відповідної території. Підвищенню активності територіальних громад можуть сприяти інструменти економічного характеру, формуючи мотивацію і зацікавленість місцевої влади. У зв'язку з цим фінансова підтримка добро-

¹⁹⁰. Цілі сталого розвитку на 2016–2030 роки: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. // База даних «Законодавство України». URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholitia/tsili-staloho-rozvytku>.

вільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст є стратегічно важливим рішенням, що відображено в ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Зокрема, нею передбачено, що фінансова підтримка здійснюється шляхом надання субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

За даними засобів масової інформації, станом на початок 2017 року створено 367 об'єднаних територіальних громад. І не в останню чергу такі показники обумовлені інтенсивністю державної підтримки. Водночас певне занепокоєння викликає недотримання послідовності в реалізації державою політики щодо фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ).

Зокрема, в 2016 р. на 159 ОТГ субвенція (окремі дослідники називають її «децентралізаційною») склала 1 млрд грн. І всю її профінансовано із загального фонду державного бюджету України. Однак у державному бюджеті України на 2017 рік для 367 ОТГ передбачено лише 1,5 млрд грн., і з них тільки 0,5 млрд. грн. — це гарантовані кошти із загального фонду бюджету.

Як зазначає головний експерт групи «Децентралізація» Реанімаційного пакету реформ А. Ткачук, такий підхід свідчить про відхід від політики державної підтримки ОТГ, оскільки, на його погляд, інакше пояснити зменшення суми субвенції (за одночасного збільшення суб'єктів, що претендують на її отримання) більш ніж удвічі неможливо¹⁹¹.

Не найкращим чином складається ситуація і в сфері регіонального самоврядування. Насамперед ідеться про неналежне фінансування пріоритетних проектів із Державного фонду регіонального розвитку (далі — ДФРР), правову основу функціонування якого визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Бюджетний кодекс України. Ця проблема зумовлена тим, що парламент України на теперішній час зупинив дію норми абз. 2 ч. 1 ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що під час складання проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди Державний фонд ре-

¹⁹¹. Ткачук А. О децентрализации, успехах, рисках и роли парламента // Дзеркало тижня. URL: http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-i-parlamenta_.html.

гіонального розвитку визначається в обсязі не менш ніж 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Як наслідок, це призводить до неналежного наповнення ДФРР. Зокрема, його кошти наразі становлять 3,5 млрд грн (з яких із загального фонду бюджету — лише 1 млрд грн.) замість близько 7,3 млрд грн (це 1%)¹⁹². Такий підхід у визначенні обсягу коштів, необхідних для реалізації комплексу заходів з реформування місцевого самоврядування, навряд можна визнати доцільним.

Говорячи про посилення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування як важливий чинник здійснення децентралізації в Україні, слід звернути увагу на якісне співвідношення доходів місцевих бюджетів. Адже основне завдання децентралізації полягає у створенні передумов для формування економічно спроможних територіальних громад і зменшенні ступеня їх дотаційності. Але на даному етапі децентралізації спостерігається збільшення залежності бюджетів територіальних громад від надходжень із Державного бюджету України. Зокрема, за повідомленнями засобів масової інформації, 2017 року сукупний обсяг доходів місцевих бюджетів передбачено на рівні 10,5 млрд грн, але при цьому власні доходи становлять 2,4 млрд грн¹⁹³. Наведене свідчить про те, що «утриманська» позиція територіальних громад зберігатиметься протягом тривалого часу, якщо не переглянути підходи до формування власних джерел доходів місцевих бюджетів.

Звісно, на перший погляд може здатися, що Бюджетний кодекс України передбачає значні джерела надходжень коштів до місцевих бюджетів. Однак питома вага надходжень від власних джерел у загальних доходах місцевих бюджетів невелика. Як відзначають експерти, через недоліки у правовому регулюванні формування ресурсної бази місцевих бюджетів і надмірну централізацію податкових і бюджетних надходжень частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів в Україні у 2009–2012 рр. не перевищувала 8%¹⁹⁴.

¹⁹² Ткачук А.О децентрализации, успехах, рисках и роли парламента // Дзеркало тижня. URL: http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-i-parlamenta_.html.

¹⁹³ Якель Р. Ну почти реалистичный бюджет // Дзеркало тижня. URL: http://gazeta.zn.ua/economics_of_regions/nu-pochti-realisticznyy-byudzheta_.html.

¹⁹⁴ Местное самоуправление и европерспективы // Дзеркало тижня. URL: http://gazeta.zn.ua/macrolevel/mestnoe-samoupravlenie-i-evroperpektivy_.html.

Для порівняння зазначимо, що в країнах — членах ЄС цей показник становить від 30 до 70% (у Великобританії — 37%, Німеччині — 46%, Франції — 67%)¹⁹⁵. Якщо в Україні до місцевих бюджетів надходить лише 10% податку на прибуток підприємств (приватної форми власності), то в Німеччині надходження від цього податку розподіляються між федеральним і земельним бюджетами в пропорції 50% на 50%¹⁹⁶. У зв'язку з цим ефективність децентралізації в Україні багато в чому залежатиме від успішності побудови оптимальної моделі розподілу фінансових джерел.

Ситуація додатково ускладнюється тим, що держава, збільшивши надходження до бюджетів ОТГ, додатково поклала на місцеву владу обов'язок фінансування низки додаткових витратних статей у таких сферах, як освіта, медицина, житлово-комунальне господарство тощо. Зокрема, під час спілкування з представниками Лиманської ОТГ, яке відбулося 04.04.2017 р., вдалося з'ясувати, що на сьогодні одна з проблем полягає в необхідності реалізації розширеного обсягу делегованих повноважень в умовах обмеженого фінансового забезпечення. Показовим є й покладання на органи місцевого самоврядування повноважень із виплати громадянам субсидій для компенсації витрат на оплату житлово-комунальних послуг. До речі, виконання цього обов'язку призводить до розбалансування місцевих бюджетів.

Таких прикладів можна навести чимало, але головним має стати принцип, згідно з яким «кошти ідуть за повноваженнями». Нормативне вираження цього постулату можна виявити в ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Водночас мусимо констатувати постійний відхід від цього принципу, на що вже неодноразово звертали увагу в науковій літературі та пресі.

Якісних змін у сфері матеріально-фінансового забезпечення процесу децентралізації можна досягнути не лише за рахунок перегляду підходів до визначення пропорцій податкових надходжень за всією

¹⁹⁵. Местное самоуправление и европерспективы // Дзеркало тижня. URL: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/mestnoe-samoupravlenie-i-evrooperspektivy-.html>.

¹⁹⁶. Деркач М.І., Литвин М.І. Досвід Німеччини у фінансуванні економічного розвитку регіонів // Бізнес Інформ. 2012. № 9. С. 44.

вертикаллю бюджетних відносин, а й у результаті створення економіко-правових передумов для збільшення надходжень до місцевих бюджетів із неподаткових джерел. Насамперед заслуговують на увагу питання активізації господарської діяльності на території населених пунктів та розширення обсягу господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

На сьогодні без активної позиції держави вирішити ці питання буде складно. Зокрема, саме на загальнодержавному рівні має бути розроблено механізм стимулювання бізнесу до активних дій на місцевому рівні. Адже саме на законодавчому рівні можуть бути деталізовані ці положення. Наприклад, дотепер виникають питання про те, яким чином забезпечити практичну реалізацію норми ч. 5 ст. 11 Господарського кодексу України, за якою суб'єктам господарювання, що не враховують суспільних інтересів, відображених у програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

І саме в цьому напрямі державі та органам місцевого самоврядування слід докладати спільних зусиль з метою визначення тих соціальних і економічних пріоритетів, дотримання яких може забезпечити мотивацію бізнесу до підвищення активності в тому чи іншому регіоні. Зазначені кроки слугуватимуть формою розвитку місцевого економічного планування, відображеного у Концепції Державної цільової програми у частині економічного відновлення східних регіонів України на засадах сталого розвитку.

Поки в Україні з цього питання проводяться політичні дебати, в окремих країнах світу вже отримано конкретний результат, який спонукає до зміни площини дискусії та перенесення її в прикладну сферу. Показовим у цьому контексті є досвід Данії. Зокрема, відповідно до закону (Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for CSR in large businesses)) всі великі комерційні організації зобов'язані, починаючи з 2009 року, подавати, крім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність у сфері соціальної відповідальності. Як відзначається в наукових джерелах, прийняття цього закону було частиною Урядового плану (Action Plan for Corporate Social Responsibility (CSR) від 14.05.2008 р.) щодо розвитку корпоративної

соціальної відповідальності і мало на меті стимулювати комерційні організації в питаннях соціально-економічного забезпечення¹⁹⁷.

Наведене переконує, що правове регулювання питань соціальної відповідальності бізнесу в Данії є не випадковим явищем, а закономірним підсумком планування законотворчої роботи, і досягти таких результатів за відсутності стратегічного бачення розвитку господарських відносин, планування господарської діяльності практично неможливо. Утім, слід також відзначити, що соціально активна поведінка суб'єктів господарювання за законодавством Данії заохочується. До таких заходів заохочення можна віднести здійснення державою закупівельної діяльності, а також надання підтримки суб'єктам господарювання з використанням коштів державного інвестиційного та експортно-кредитного фондів. Тобто в Данії досить активно використовуються засоби державного регулювання господарської діяльності з категорії «засобів-стимуляторів». Звісно, за таких умов державної підтримки підприємець чітко розуміє, які економічні переваги він може втратити, якщо не виконуватиме своїх соціальних зобов'язань.

Можна припустити, що зарубіжний досвід правової регламентації соціально активної поведінки суб'єктів господарювання, безперечно, мав би користь для України в частині вдосконалення правових засад здійснення соціально-економічного партнерства на загальнодержавному та місцевому рівнях.

У цілому слід також приділити увагу проблемі реалізації інфраструктурних проектів, зокрема спрямованих на модернізацію об'єктів комунального господарства, від ефективності роботи яких залежить повнота та своєчасність надання житлово-комунальних послуг населенню. Одним із механізмів реалізації інфраструктурних проектів є публічно-приватне партнерство (відповідно до чинного законодавства України — державно-приватне партнерство). Але водночас цей правовий інструмент залучення інвестицій не отримав належного розвитку. І дотепер в Україні відсутня широкомасштабна практика застосування різних форм державно-приватного партнерства.

¹⁹⁷. Ручкина Г.Ф., Купызин В.В. Социальная ответственность субъектов предпринимательской деятельности и правовое регулирование отношений по распределению прибыли // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 37.

Одна з основних причин полягає в ігноруванні державою важливого правила, згідно з яким інвестор має бути впевнений у стабільності правових умов ведення свого бізнесу на території відповідного регіону або міста.

Зокрема, серед таких умов слід згадати режим оподаткування господарської діяльності приватного партнера. У зарубіжних країнах приватному партнеру гарантується незмінність умов оподаткування протягом усього періоду здійснення господарської діяльності. І це є важливим чинником залучення інвестицій в економіку провідних країн світу. При цьому українське законодавство таких гарантій не передбачає. Ба більше, воно зараховує податкові ризики приватного партнера до політичних, зводячи привабливість режиму державно-приватного партнерства нанівець. Зокрема, на цьому наголошувалося в підпункті 2 п. 4 Методики виявлення ризиків, пов'язаних із державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними у редакції, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232. Зокрема, відзначалося, що внесення змін до податкового законодавства є політичним ризиком.

Утім, до тексту згаданої Методики у редакції, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 р. № 713, було внесено зміни: норми щодо диференціації ризиків було виключено. Наразі у документі міститься згадка про те, що під час підготовки проєктів державно-приватного партнерства всі ризики підлягають визначенню, оцінюванню та розподілу між державним і приватним партнерами (п. 5)¹⁹⁸. Утім, відсутність згадки про ризики для приватного партнера, пов'язані зі змінами у податковому законодавстві, не може їх насправді виключати. Тим більше що у додатку 1 до Методики вміщено розділ «Нормативно-правові ризики», у межах якого цілком можуть передбачатися ризики податкового характеру.

До речі, ефективність публічно-приватного партнерства, як і інших правових форм залучення інвестицій в економіку села, селища, міста чи регіону, може значно збільшитися за умови використання пере-

¹⁹⁸. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 713 від 16.09.2015 р.) // Офіційний вісник України. 2011. № 18. Ст. 769.

ваг спеціального режиму господарювання. Проте коли згадується вітчизняний досвід впровадження вільних економічних зон, то одразу переважна більшість критиків нарікають на те, що це лише ширма для відмивання грошей та уникнення оподаткування.

І це в той час, коли досвід більшості країн світу свідчить про зворотне. Скоріше слід ставити питання про те, що ухиляння від сплати податків та скоєння інших злочинів є наслідком недбальства самої держави в особі конкретних посадовців. За умов належного дієвого контролю спеціальний режим в Україні не відрізнятиметься за своєю ефективністю від такого самого режиму в США, Німеччині, Китаї та інших країнах. Не варто нарікати на наслідки, — слід викорінювати першопричину.

2005 року Законом України про Державний бюджет було скасовано пільгові умови інвестиційної та інноваційної діяльності для технологічних парків та суб'єктів господарювання на територіях вільних економічних зон. Цей крок було здійснено без жодного намагання бодай оцінити можливі економічні наслідки, що фактично зупинило процес побудови економіки інноваційного типу.

Адже позитивний ефект від залучення інновацій в економіку України був значним. Зокрема, вражаючими є результати виконання інноваційних проектів у межах технологічних парків. Так, за даними Громадської ради керівників технологічних парків, за 10 років їх існування було реалізовано 119 інноваційних проектів, створено 3553 нових робочих місця, засновано виробництво з випуску інноваційної продукції загальною потужністю понад 2 млрд грн на рік, реалізовано інноваційної продукції на 12,6 млрд грн., зокрема на 1,7 млрд грн. — на експорт. Ці результати на 97% було забезпечено діяльністю трьох провідних технопарків за рахунок виконання проектів, прийнятих до 2005 року¹⁹⁹.

Не створюючи преференційних умов для розвитку виробничої сфери на інноваційній основі, держава приречена бути сировинним придатком, що забезпечує потреби економічно розвинених країн. Держава перетворюється з виробника та експортера передових технологій

¹⁹⁹ Уханова І.О. Розвиток та функціонування технопарків: світовий досвід та специфіка в Україні. Монографія. Одеса: ОНЕУ, 2012. 131 с.

на їх імпортера, фінансуючи економіку інших країн. З таким підходом не можна погодитися. Як справедливо зауважує А.А. Гриценко, технологічна відсталість економіки держави неминуче призводить до необхідності на основі ринкових законів пристосовуватися до різних фрагментів світової економіки у ролі сировинного придатка промислово-аграрного типу. Слід погодитися з науковцем також у тому, що формування інноваційного типу розвитку економіки є запорукою успішності здійснення заходів, спрямованих на ефективне розв'язання комплексу соціально-економічних проблем суспільства²⁰⁰.

Досягти такого результату можливо за умови повноцінного використання потенціалу спеціального режиму господарювання, передбаченого законодавством України. Звісно, вітчизняна ментальність сприймає спеціальний режим господарювання як такий стан суспільних відносин, коли держава недоотримує певні кошти у вигляді прямих платежів до бюджету. Утім, слід враховувати синергетичний ефект, який виникає за час створення для інвестора особливих умов ведення господарської діяльності, а саме: створення нових робочих місць, технічне переозброєння виробництва, розширення матеріально-технічної бази, налагодження виробництва високотехнологічної продукції тощо. У підсумку держава виграє та отримує новий рівень розвитку виробництва й структурну перебудову економіки.

Зокрема, для східних регіонів України наразі життєво важливого значення набуває питання реалізації інвестиційних екологічних проєктів, здатних трансформувати економіку цих регіонів на засадах сталого розвитку й націлити її на розвиток виробництва інноваційної продукції з одночасною мінімізацією негативних екологічних наслідків.

Екологічні ризики, за даними наукових аналітичних матеріалів, є надто великими та зумовлюються тим, що близько 6 тис. потенційно небезпечних об'єктів зосереджено на території Донецької, Луганської та Харківської областей, що вирізняються високою щільністю населення. При цьому значна частина з них експлуатується за умов наднормативної зношеності основних фондів, небезпечного зниження міцності порід підґрунтя внаслідок підтоплення, впливу корозії на

²⁰⁰. Гриценко А. «Украинское экономическое чудо», или Куда ведут реформы? // Зеркало недели. 2016. 17 июня. № 22. URL: http://gazeta.zn.ua/macrolevel/ukrainskoe-ekonomicheskoe-chudo-ili-kuda-vedut-reformy_.html.

конструктивні елементи. На додачу до цього у гірничодобувних районах Донбасу внаслідок військових дій та систематичних порушень технологічного регламенту водовідливу шахт і кар'єрів виникає загроза катастрофічного підтоплення й затоплення прилеглих міст та селищ, непрогнозованого руху вибухонебезпечних і токсичних газів до промислової та житлової забудови, забруднення підземних і поверхневих джерел водопостачання²⁰¹.

Зокрема, затоплення шахт може призвести до забруднення та фактичного отруєння підземних вод басейнів р. Сіверський Донець і малих річок Приазов'я та спричинити екологічну катастрофу. Особливу небезпеку становить імовірність підняття підземних вод до рівня ґрунтових вод і отруєння питної води та довкілля. Екологічні проблеми посилюються тим, що на Донбасі розташовано близько 300 накопичувачів шахтних вод і 1185 териконів, із яких понад 300 постійно палають та є істотним джерелом забруднення підземних вод²⁰².

І саме на засадах публічно-приватного партнерства можна реалізувати інвестиційні екологічні проекти, спрямовані на ліквідацію промислових відвалів (териконів), що мають правовий режим відходів у чинному законодавстві України. Згідно з Класифікатором відходів ДК 005-96 (затвердженим наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 р. № 89), розкриті і супутні гірничі породи, що видобуваються у процесі розроблення родовищ корисних копалин визнаються відходами, включеними до класифікаційної групи «відходи видобування вугілля кам'яного, лігніту (вугілля бурого), торфу». Власником таких відходів визнається держава, оскільки їх було утворено на об'єктах державної власності (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р.).

Обробку відходів чинне законодавство України зараховує до сфери партнерських відносин (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство»). Утім, з огляду на специфіку хімічних власти-

²⁰¹ Іванюта С.П. Загрози у сфері екологічної безпеки та їх вплив на стан національної безпеки (моніторинг реалізації Стратегії національної безпеки): аналітична записка // Офіційний сайт НІСД. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2530/>.

²⁰² Лібанова Е.М., Горбулін В.П., Пирожков С.І. та ін. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь). За ред. Е.М.Лібанової. К.: НАН України, 2015. С. 130.

востей відходів видобування вугілля господарська діяльність з їх переробки наразі не відбувається. Тому для можливих інвесторів необхідно створити сприятливі умови для ведення такої господарської діяльності. Зокрема, слід запровадити податкові пільги для суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть переробку відходів видобування вугілля та інших корисних копалин, передбачивши сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% чинної ставки оподаткування, а також звільнення від сплати земельного податку. Унаслідок впровадження цих податкових пільг зросте рівень екологічної безпеки території населених пунктів розташування відходів (промислових відвалів) та звільняться земельні ділянки, що не використовуються у зв'язку з розміщенням на них таких відходів.

Існує можливість відчуження державою зазначених відходів у власність потенційних покупців на конкурентних засадах (зокрема, у формі аукціону). Загалом ст. 8 Закону України «Про відходи» містить норму, згідно з якою право власності на відходи може переходити від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому законом. Запропонований економіко-правовий механізм можна застосувати до загального розв'язання проблеми переробки відходів добувної промисловості (зокрема, таких, що виникають під час видобування залізної руди, нафти, газу тощо)²⁰³. Здійснення цих та інших заходів додатково сприятиме створенню нових робочих місць та справить позитивний вплив на ринок праці східних регіонів, який характеризується значними міграційними «потокami», пов'язаними із пошуком внутрішньо переміщеними особами робочих місць, що відповідають їхній кваліфікації та є високо оплачуваними.

Реалізації інвестиційних екологічних проектів із перспективою створення нових робочих місць мають сприяти широкомасштабні інфраструктурні проекти, зокрема у сфері будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу. Адже успішність дій та досягнення кінцевого результату зумовлюватимуться своєчасністю доставки всіма видами транспорту будівельних матеріалів, устаткування, спеціальної техніки тощо.

²⁰³. Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики. Наукова доповідь. К.: НАН України, 2015. С. 91.

Як відзначають фахівці, будівництво та реконструкція автомобільних доріг Донбасу матимуть значний економічний та соціальний мультиплікативний ефекти, сприятимуть впровадженню енерго- та ресурсозберігаючих технологій виробництва матеріалів для дорожнього будівництва (наприклад, ґрунтосилікатів). Зокрема, сьогодні для будівництва 1 км дороги потрібно 40 працівників. Виходячи з цього, будівництво автомобільних доріг для з'єднання перспективних територіальних кластерів соціально-економічного розвитку загальною протяжністю близько 1280 км (Покровськ — Дніпропетровськ (184 км), Маріуполь — Бердянськ — Запоріжжя (288 км), Слов'янськ — Харків (174 км), Северодонецьк — Харків (253 км) та рокадна дорога Северодонецьк — Слов'янськ — Покровськ — Новопавлівка — Велика Новосілка — Володарське — Маріуполь (379 км)) дасть змогу створити близько 50 тис. «швидких» робочих місць. Кожне робоче місце, створене в дорожньому будівництві, внаслідок мультиплікативного ефекту призводить до виникнення до 60 пов'язаних і непрямих робочих місць, значна частина яких припадатиме на сферу дорожніх автосервісних послуг, де мультиплікатор зайнятості становить 20-30 робочих місць на одне створене робоче місце²⁰⁴.

І саме зараз активізувати роботи з будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу можна із залученням до цих робіт внутрішньо переміщених осіб. Адже третина внутрішньо переміщених осіб із Донецької та Луганської областей розміщена в контрольованих Україною районах цих самих областей²⁰⁵. До речі, вказана сфера діяльності не потребуватиме значних витрат із Державного бюджету для реалізації окремих заходів із перекваліфікації працівників. Фінансування праці громадян, залучених до робіт із будівництва та реконструкції автомобільних доріг, має здійснюватися за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (зокрема, за програмою громадських робіт).

²⁰⁴. Там само. С. 103.

²⁰⁵. Лібанова Е.М., Горбулін В.П., Пирожков С.І. та ін. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь). За ред. Е.М.Лібанової. К.: НАН України, 2015. С. 79.

Вищенаведені роздуми є результатом лише попереднього аналізу перспектив впровадження принципів сталого розвитку у процеси децентралізації в східних регіонах України. Звісно, розв'язання окреслених проблем вимагає зваженого підходу та мінімізації можливих негативних наслідків для територіальних громад.

Досягти такого результату можна за умови проведення в Україні державно-правового експерименту на прикладі кількох ОТГ. І такий підхід не є чимось новим для України. Досить згадати проведення державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області (на підставі Закону України від 05.04.2001 р., який уже втратив юридичну силу).

Отримані таким чином позитивні результати і апробовані економіко-правові засоби можна буде поширити на всі територіальні громади України, виключаючи ризики повторення типових помилок.

РОЗДІЛ 2. ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АКТИВІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА НІМЕЧЧИНИ

Ахромкін Є.М., д-р екон. наук, проф.
Житомирський державний
технологічний університет,
м. Житомир, Україна

Заблодська І.В., д-р екон. наук, проф.
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

Корсакова О.С., канд. екон. наук
Донбаський державний технічний
університет, м. Лисичанськ, Україна

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СХОДІ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИЙ АСПЕКТ

Реформа децентралізації, започаткована в Україні у 2015 році, передбачає створення об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ), що формуються та розвиваються в складних економічних, правових та організаційних умовах. Це обумовлює необхідність залучення науковців для визначення та узагальнення поточних проблем і перешкод, вироблення пропозицій щодо шляхів та методів їх ефективного розв'язання, запобігання та вчасного усунення.

Реалізації таких завдань сприяє виконання пілотних проектів, спрямованих на комплексне вивчення проблематики становлення та розвитку окремих ОТГ. Результати системної емпіричної та теорети-

ко-прикладної роботи, проведеної в рамках проектів, можуть стати науково обґрунтованою основою для подальшого ухвалення рішень на рівні «пілотних» ОТГ, а також використовуватися іншими ОТГ для уникнення можливих помилок та досягнення кращих результатів.

Прикладом подібної проектної діяльності може слугувати досвід взаємодії Інституту економіко-правових досліджень НАН України з окремими новоутвореними ОТГ у Луганській та Донецькій областях, що відбувалася протягом поточного року в ході імплементації українсько-німецького проекту «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти».

Так, проект, що розроблявся та виконувався у партнерстві з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні, охоплював три різні об'єднані територіальні громади — Білокуракинську і Чмирівську ОТГ Луганської області та Лиманську ОТГ Донецької області. Стислу статистичну інформацію щодо названих ОТГ наведено на рис. 1.



Лиманська ОТГ Донецької області об'єднує 40 населених пунктів, а чисельність населення станом на 1 січня 2015 р. становить 42552 осіб.



Білокуракинська ОТГ Луганської області об'єднує 23 населені пункти, а чисельність населення станом на 1 січня 2015 р. становить 13359 осіб.



Чмирівська ОТГ Луганської області об'єднує 8 населених пунктів, а чисельність населення станом на 1 січня 2015 р. становить 8695 осіб.

*Складено авторами за даними Паспортів громад на офіційних сайтах ОТГ²⁰⁶

Рис. 1. Ідентифікація громад, що брали участь у проекті

²⁰⁶. URL: <https://gromada.info/gromada/krasnohimanska/>; <https://bilokurakynska-gromada.gov.ua/pasport-gromadi-11-30-01-22-12-2015/>; <http://chmyrivska-gromada.gov.ua/pasport-gromadi-21-51-56-28-10-2017/>.

Для досягнення мети та отримання автентичних результатів проекту насамперед було розроблено методику, етапність та план-графік виконання робіт, що передбачав послідовну сукупність взаємопов'язаних дій.

Перший етап:

- узгодження сторонами проекту концепції та організаційно-фінансового забезпечення проекту;
- розробка та затвердження тем і вимог до науково-дослідних робіт, а також плану їх виконання;
- формування українсько-німецьких робочих груп фахівців для виконання робіт, призначення відповідальних за проведення емпіричних і теоретико-прикладних досліджень;
- розробка переліку питань для проведення робочих зустрічей і консультацій у пілотних ОТГ;

Другий етап:

- виїзди відповідальних представників Інституту до пілотних ОТГ Луганської і Донецької областей для встановлення контактів і досягнення домовленостей щодо мети, формату та передбачуваних результатів співпраці;
- підготовка аналітичного звіту про результати перших виїздів до пілотних ОТГ;
- розробка завдань і запитань для проведення інтерв'ю та анкетування в пілотних ОТГ з метою збору профільованої інформації;
- виїзди відповідальних фахівців Інституту до пілотних ОТГ Луганської і Донецької областей для проведення інтерв'ю, співбесід, консультацій та анкетування з різними категоріями респондентів — представників ОТГ;
- опрацювання результатів анкетування, інтерв'ю та співбесід і підготовка аналітичного звіту та теоретико-прикладних узагальнень емпіричних розвідок;

Третій етап:

- підготовка проектів теоретико-прикладних досліджень на основі результатів емпіричних розвідок відповідно до затверджених тем;
- опрацювання підготовлених фахівцями Інституту аналітичних матеріалів та проектів теоретико-прикладних досліджень та обговорення їх у робочих групах;
- переклад аналітичного звіту, проектів окремих тематичних теоретико-прикладних досліджень та їх передача експертам із Німеччини для підготовки ними тематичних аналітико-рекомендаційних матеріалів і порівняльних науково-практичних досліджень;
- проведення німецькими експертами тематичних досліджень у робочих контактах із фахівцями Інституту;
- підготовка засідання учасників проекту — фахівців Інституту та представників пілотних ОТГ — у форматі круглого столу, виготовлення презентаційних і роздаткових матеріалів щодо проміжних результатів проекту;
- проведення в м. Києві засідання круглого столу за участю фахівців Інституту та представників усіх пілотних ОТГ з метою презентації та обговорення попередніх результатів відповідних емпіричних і теоретико-прикладних досліджень, що виконувалися робочими групами, а також поточних проблем і позитивного досвіду цих ОТГ;

Четвертий етап:

- подальше доопрацювання матеріалів досліджень із урахуванням проведених обговорень, надання фахових консультацій та порад пілотним ОТГ у сферах, окреслених темами теоретико-прикладних досліджень, переклад матеріалів для передачі німецьким експертам;
- підготовка до проведення підсумкової українсько-німецької науково-практичної конференції — розробка та узгодження програми у комунікації з пілотними ОТГ, представниками ОТГ інших регіонів України та німецькими експертами, підготовка доповідей та виступів учасників, презентаційних і роздаткових матеріалів українською та німецькою мовами;

- проведення у м. Києві українсько-німецької науково-практичної конференції на тему проекту за участю представників пілотних ОТГ та ОТГ інших регіонів України, фахівців НАН, Інституту, експертів із Німеччини, представників органів законодавчої та виконавчої влади, міжнародних проектів, що працюють в Україні у сфері децентралізації, неурядових організацій тощо;

П'ятий етап:

- опрацювання всіх матеріалів досліджень, виконаних у рамках проекту, та презентацій науково-практичної конференції для подальшого видання;
- публікація видання у форматі колективної монографії, її розповсюдження, у т.ч. направлення до ОТГ;
- підготовка звіту за результатами проекту та заключна зустріч його сторін для підбиття підсумків.

Додатково зазначимо, що реалізація другого етапу проекту відзначилася, зокрема, підписанням меморандумів про співпрацю між Інститутом економіко-правових досліджень НАН України та Лиманською територіальною громадою Донецької області, Білокуракинською та Чмирівською об'єднаними територіальними громадами Луганської області.

Подальша робота відбувалася в рамках виконання укладених меморандумів. Так, для визначення стану і потреб розвитку ОТГ фахівці Інституту провели, крім іншого, інтерв'ю та анкетування представників об'єднаних територіальних громад, результати яких квантифіковано та проаналізовано²⁰⁷. Загалом в анкетуванні взяли участь 48 респондентів, серед яких — голови ОТГ, їх заступники, керівники відділів, спеціалісти, старости, науковці, громадські активісти тощо.

Проведене анкетування дає змогу зробити висновок про наявність несприятливих проблем у розвитку кожної з пілотних ОТГ через відмінні стартові умови їх створення. Кожна об'єднана територіальна громада

²⁰⁷. Квантифікація результатів анкетування фахівців об'єднаних територіальних громад на Сході України // Офіційний сайт Інституту економіко-правових досліджень НАН України. URL: <http://www.iepd.kiev.ua/?p=6526>.

має відмінні економічні, соціальні, адміністративні, фінансові та інші характеристики через те, що вони відрізняються чисельністю мешканців, розміром площі території, наявністю конкурентоспроможних підприємств, розгалуженістю та якістю інфраструктури тощо. Відповідно, і шляхи розв'язання властивих їм проблем також мають бути різними.

Проте в результаті анкетування з'ясовано, що для аналізу та оцінювання проблем розвитку ОТГ варто розробити спеціальну систему показників, які можна звести до п'яти груп: демографічні, соціальні, економічні, показники якості послуг і комфортності життя (рис. 2).

До індикаторів оцінки розвитку ОТГ варто віднести такі: розмір площі об'єднаної територіальної громади, чисельність її мешканців та її фінансову спроможність. Третій із названих індикаторів — фінансова спроможність — є комплексним та охоплює чотири співпоказники, а саме:

1. Обсяги у бюджеті громади власних ресурсів з розрахунку на одного мешканця. Він дає змогу бачити перспективу доходів за рахунок обліку землі, нерухомості, акцизного податку, а також вказує на ефективність управлінських рішень на місцях.
2. Залежність громади від держбюджету, рівень її економічної самодостатності.
3. Витрати громади на управлінський персонал.
4. Капітальні видатки з розрахунку на одного мешканця (без субвенцій із державного бюджету).

Під час проведення досліджень у пілотних ОТГ було виявлено, що жодна з них не має власної стратегії розвитку. Тому фахівці Інституту на прикладі Білокуракинської об'єднаної територіальної громади розробили Стратегію її розвитку на період до 2020 року²⁰⁸, а також методичні рекомендації щодо проведення моніторингу реалізації Стратегії.

²⁰⁸. Стратегія розвитку Білокуракинської ОТГ // Офіційний сайт Білокуракинської територіальної громади: URL: <http://bilokurakynska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-13-51-40-09-12-2016/> (дата звернення: 20.04.2017 р.).



Рис. 2. Групи показників для оцінки розвитку ОТГ

Реалізація Стратегії відбувається шляхом розробки й виконання плану заходів, який містить проекти і програми відповідно до оперативних цілей, і, нарешті, — шляхом досягнення стратегічних цілей та бачення розвитку. Результативність реалізації Стратегії оцінюється за допомогою методики моніторингу. Основними завданнями моніторингу та оцінювання результативності реалізації планів є визначення характеристик їх виконання шляхом відстеження стану та оцінювання ефективності імплементації програм і проектів регіонального розвитку та їх впливу на соціально-економічний розвиток регіонів.

Проведення моніторингу реалізації Стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади зазвичай починається з наказу голови об'єднаної територіальної громади про створення робочої групи (та призначення відповідальної особи), до якої входять співробітники громади (керівники департаментів, відділів та інших підрозділів) — фахівці з питань економіки та права, а також експерти, що запрошуються за рішенням ОТГ та ініціативою самих експертів. Бажано, щоб серед експертів були науковці й фахівці з питань регіональної економіки. Також слід визначити порядок внесення, перевірки та оприлюднення результатів проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії і плану заходів на офіційних веб-сайтах ОТГ.

Після створення робочої групи юрист, який входить до її складу, визначає чинні нормативно-правові акти, які регулюють проведення моніторингу реалізації Стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. До таких документів станом на 01.05.2017 року належать:

1. Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації (Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 79 від 31.03.2016 р.)²⁰⁹;
2. Постанова КМУ від 05.08.2015 р. № 558 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки»²¹⁰;
3. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади»²¹¹.

Етапи процесу організації та проведення моніторингу реалізації стратегії (стратегічного плану) розвитку ОТГ подано на рис. 3. Проте слід враховувати, що основна ідея моніторингу полягає у порівнянні фактичних значень індикаторів (показників) із запланованими значеннями.

Наголошено, що моніторинг реалізації Стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади (на прикладі Білокуракинської ОТГ) може здійснюватися за трьома методиками залежно від наявності показників, які підлягають аналізу (порівнянню) та від наявності інформації, яку можна використати. За можливості такий моніторинг доречно проводити за всіма трьома методиками одночасно задля отримання ґрунтовних та якісних висновків.

209. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#n13>. (дата звернення: 20.04.2017 р.).

210. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/558-2015-п>. (дата звернення 20.04.2017 р.).

211. URL: <http://www.minregion.gov.ua/?s=3.%09НАКАЗ+N+75+від+30.03.2016+>. (дата звернення: 20.04.2017 р.).

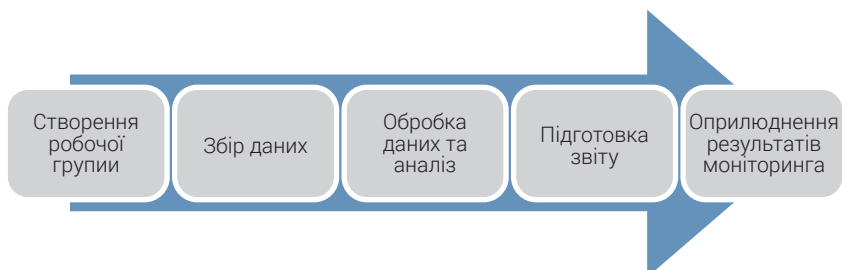


Рис. 3. Етапи процесу організації та проведення моніторингу реалізації стратегії (стратегічного плану) розвитку ОТГ

У підсумку зазначимо: емпіричні та теоретико-прикладні дослідження, проведені на виконання завдань проекту, довели, що через різноплановість проблем розвитку пілотних ОТГ кожна з них потребуватиме застосування різних підходів і методів покращення стану та динаміки їх розвитку. Водночас, на наш погляд, один із шляхів може бути запропонований всім громадам — це створення власного бренду громади (брендбуку). Цей сучасний функціональний інструмент може допомогти новоствореним громадам шляхом використання своїх характерних особливостей та переваги здійснити індивідуальне позиціонування серед усіх інших ОТГ та вирішувати різноманітні питання, зокрема підтримувати імідж та розвивати відносини з мережею інвесторів і партнерів у процесі міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

Комплексна діяльність у рамках описаного проекту доводить необхідність поєднання зусиль представників ОТГ і потенціалу наукових установ, зокрема Інституту економіко-правових досліджень НАН України та зарубіжних академічних установ. Формами подальшої ефективної співпраці можуть бути спільні інформаційно-методичні економіко-правові консультації та розробки стратегічних і оперативних документів, тематичні семінари-тренінги та конференції із залученням експертів Інституту, що можуть відбуватися як на базі Інституту, зокрема його Луганської філії, так і на території зацікавлених громад різних регіонів України.

Бойченко Е.Б., д-р екон. наук, доц.
Васильчук Н.О., канд. екон. наук
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

РИНОК ПРАЦІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК ДОМІНАНТА ЇХ РОЗВИТКУ

Розглядаючи децентралізацію та об'єднання територіальних громад як ключовий фактор економічного і соціального розвитку регіонів України, необхідно зазначити, що процес створення та розвитку територіальних громад дуже тісно переплітається з такими процесами і поняттями, як децентралізація та територіальний устрій.

Під децентралізацією у цьому дослідженні будемо розуміти систему управління, яка сприяє розширенню повноважень і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування.

Процес переходу від централізованого до децентралізованого управління визначається насамперед як реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ), що передбачає поділ території держави на певні частини з метою організації управління на місцях. Управління здійснюється органами державної влади, які створюються в адміністративно-територіальних одиницях усіх рівнів — селах і селищах, районах, містах, областях²¹².

У рамках системного підходу до розгляду ключових понять, таких як децентралізація та АТУ, під адміністративно-територіальним устроєм розуміємо систему внутрішньої територіальної будови держави, головною метою якої є формування, впорядкування та забезпечення

²¹². Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

територіальної основи реалізації місцевої публічної влади, відповідно до якої здійснюється організація функціонування місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави в цілому.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень становлять Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь; субрегіональний рівень — адміністративні райони; низовий рівень — сільська, міська, селищна рада, населений пункт.

Станом на 01.01.2016 р. система АТУ включала: АР Крим, 24 області, 490 районів, 457 міст, 885 селищ міського типу, 10281 сільських рад, 28562 сільських населених пунктів²¹³. За розрахунками фахівців, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів АТУ України становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення — 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів — 1:60, а якщо врахувати лише кількість місцевих рад — 1:48. Проте з теорії управління відомо, що таке співвідношення (особливо в умовах недостатньої фінансової, економічної і адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади) малоефективне, якщо відповідний суб'єкт має більш ніж 8-10 об'єктів управління²¹⁴.

За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що до основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування, слід зарахувати наступні:

- прискорена депопуляція населення в малих сільських радах, і як наслідок — деградація системи сільського розселення;
- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Біль-

²¹³. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 №1508-18 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

²¹⁴. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

шість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст;
- існування таких адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада;
- відсутність чітких критеріїв утворення районів, районів у містах тощо.

Наведені факти доводять необхідність зміни АТУ шляхом утворення територіальних громад (ТГ), оскільки ТГ являє собою первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру²¹⁵.

Існує думка, що новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів із інтересами населення регіонів та територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності й самостійності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

У цьому контексті очевидно, що ефективне розв'язання проблем певної території можливе тільки за умов докладної обізнаності самих мешканців, які постійно проживають на цій території. Усе це доводить необхідність створення нових територіальних громад та їх розвитку.

²¹⁵. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-19 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. (дата звернення: 11.04.2017 р.).

Під створенням територіальних громад у цьому дослідженні розуміємо систему організації (формування), реформування (вдосконалення, перетворення) традиційних зав'язків із метою розвитку АТУ.

В Україні процес добровільного об'єднання громад (ДОГ) розпочався у 2014 році, на тлі реформи децентралізації. 9 квітня 2015 року було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватися в територіальні громади, а де-факто утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) — об'єднані територіальні громади (ОТГ).

В Україні станом на 1 січня 2017 року зареєстровано 367 ОТГ. Згідно з прогнозними розрахунками, на кінець 2017 року в результаті адміністративно-територіальної реформи очікується утворення близько 1500 спроможних громад (рис. 1).



Рис. 1. Об'єднані територіальні громади України (станом на 01.01.2017 р.)

Вважається, що за 2017 рік до складу новоутворених ОТГ увійде близько 25% від загальної кількості органів місцевого самоврядування місцевого рівня і в них проживатиме близько 3,1 млн осіб. Територія нині утворених ОТГ в областях України (табл. 1) становить близько 600 тис. га, що складає близько 9,5% від загальної площі країни. Довідково: на 1 вересня 2016 року кількість офіційно утворених ОТГ в Україні становила 184. З них 159 утворено у 2015, і вони фактично є повноцінними ОТГ, які мають спільний бюджет та вже сформуvalи всі відповідні служби для здійснення власних та делегованих державною повноважень²¹⁶.

ТАБЛИЦЯ 1. Об'єднані територіальні громади в Україні (станом на 1 січня 2017 року)²¹⁷

Область	Кількість об'єднаних громад	Кількість населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад			
		Всього	Міста	Селища міського типу	Села
Вінницька	21	129	5	7	117
Волинська	15	166	1	5	160
Дніпропетровська	34	400	2	14	384
Донецька	6	123	3	6	114
Житомирська	32	557	3	20	534
Закарпатська	3	20	1	0	19
Запорізька	16	132	1	3	128
Івано-Франківська	11	86	1	2	83
Київська	2	9	0	2	7
Кіровоградська	5	49	3	0	46
Луганська	3	37	0	2	35
Львівська	22	260	4	4	252
Миколаївська	19	178	1	6	171

²¹⁶. Васильчук Н.О. Узагальнення світового досвіду європейських країн щодо створення та розвитку територіальних громад: Доповідна записка. К.: ІЕПД НАНУ, 2017. 29 с.

²¹⁷. Бойченко Е.Б. Узагальнення діючого нормативно-правового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад: Доповідна записка. К.: ІЕПД НАНУ, 2017. 19 с.

Продовження таблиці 1

Область	Кількість об'єднаних громад	Кількість населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад			
		Всього	Міста	Селища міського типу	Села
Одеська	11	144	2	3	139
Полтавська	18	266	2	4	260
Рівненська	18	229	1	3	225
Сумська	15	247	1	6	240
Тернопільська	36	345	5	12	328
Харківська	4	48	1	4	43
Херсонська	12	88	0	4	84
Хмельницька	26	566	3	11	552
Черкаська	6	38	1	3	34
Чернівецька	16	81	4	2	75
Чернігівська	16	284	5	6	273
Всього	367	4482	50	129	4303

Спроможність ОТГ у широкому, комплексному розумінні цього поняття включає ресурсний потенціал та високий рівень і якість життя громадян, надання їм переважної більшості послуг як з боку місцевого самоврядування, так і від державної влади. Тобто можна констатувати, що процес формування територіальних громад в Україні набирає обертів.

Щодо розвитку територіальних громад насамперед необхідно зазначити, що він передбачає процес перетворень, змін та вдосконалення наявного стану новоутвореної територіальної громади, забезпечення вищих якісних характеристик, що виникають як сукупний результат зростання відповідних кількісних показників. Причому змінами вважається тільки позитивна динаміка. Якісною характеристикою в даному випадку є добробут мешканців (населення) громад.

До основних показників, які можуть характеризувати ступінь розвитку новоутворених територіальних громад, належать:

- зростання чисельності населення територіальної громади;
- зростання тривалості життя мешканців територіальної громади;
- скорочення дитячої смертності та смертності у працездатному віці мешканців територіальної громади;
- зростання рівня доходів населення новоутвореної територіальної громади;
- освіти;
- доступність медичних послуг
- інші.

Розглянемо основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні.

Станом на 2015 рік в Україні існувало 10 279 сільських та 783 селищні ради. У середньому на одну сільську раду припадало три сільських населених пункти, 1370 осіб населення та 47 кв. км території. Щільність сільського населення становила близько 30 осіб на км². Сільське розселення на 1000 кв. км. площі становило 56 сільських населених пунктів. Середня кількість жителів села до 2015 року становила 520 осіб на село.

Після змін АТУ (2015–2017 рр.) чверть сільських жителів України проживають у сільських населених пунктах, віддалених від сільської (селищної, міської) ради на відстань від 3 до понад 10 км. Для 12% сільських мешканців віддалення сягає понад 5 км, що, зважаючи на нинішній стан сільських шляхів і обмеженість автобусних маршрутів, становить чималу проблему. На подолання цієї відстані витрачається в середньому півгодини, а час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хв., що передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Водночас у період 1990–2014 рр. в Україні стрімко зменшувалася кількість сільського населення — на 2,8 млн осіб; безлюдніли і зніма-

лися з обліку сільські населені пункти — 407 одиниць, а ще у 369 селах відсутнє населення, але їх не знято з обліку (на початок 2014 р.).

Кількість сільських рад збільшилася з 9 тис. до 10,3 тис. Отже, якщо на одну сільську раду в 1990 р. у середньому припадало 1,9 тис. осіб постійного сільського населення, то на початок 2014 р. — 1,4 тис. осіб. При цьому у 47% утворених територіальних громад налічується менше 1 тис. жителів, а в 1,1 тис. (11% від усіх) — менш ніж 500 осіб.

Станом на січень 2014 року у більшості територіальних громад із кількістю жителів до 500 осіб не було утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені. Більшість сільських громад дотаційні. Як зазначив голова Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад М. Фурсенко у 2014 р., лише 5% громад можна вважати самодостатніми.

Вкрай обмеживши компетенцію сільських рад щодо розпорядження місцевими ресурсами, зокрема землями лише в межах населеного пункту та джерелами наповнення сільського бюджету іншого стану справ чекати не доводиться. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило свою первісну суть і призначення свого функціонування — розпоряджатися всіма наявними на локальній території ресурсами на користь громади.

Станом на січень 2015 року самоврядування фактично було «кишеньковим». Незважаючи на значний опір реформі з боку нинішніх представників сільських рад, окремі з них бачать перспективи в об'єднанні своїх громад, пов'язані з «ефектом масштабу», підвищенням привабливості розширеної сільської громади і території для інвестицій, і вже проводять відповідну роботу. Звісно, йдеться про ті громади й території, які демонструють зростання, приміські, в яких розвиток асоціюється зі зростанням кількості населення, обсягів виробництва товарів та послуг, а також із подорожчанням нерухомості у зв'язку з підвищенням привабливості території.

Інакше потрібно підходити до реформування тих громад і територій, які «згортаються», депресивних територій, в яких скорочується економічна діяльність, відбувається вплив активної частини населення, деградація соціальної інфраструктури. Тут об'єднання терито-

ріальних громад призведе до ускладнення самоврядування, збільшення витрат населення, насамперед транспортних, на отримання необхідних послуг.

На сьогодні утворення ОТГ відбувається згідно із Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та низкою інших законодавчих і нормативно-правових актів. Відповідно до згаданого Закону об'єднання територіальних громад повинно відбуватися добровільно. Передбачена державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

Для успішного реформування необхідно мати чітке уявлення про соціальний та економічний стан новоутворених територіальних громад. Оскільки однією з основних ознак територіальної громади є наявність спільних інтересів та соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, розглянемо розвиток територіальних громад крізь призму показників стану ринку праці на прикладі Білокуракінської та Новопсковської ТГ.

Одним із найвагоміших критеріїв ефективності соціально-економічних реформ є зайнятість населення. Як економічна категорія зайнятість забезпечує матеріальне підґрунтя для відтворення робочої сили, тобто створює індивіду умови для забезпечення своєю працею належних умов існування для себе та своєї родини.

Як соціальна категорія зайнятість передбачає розвиток особистості. А саме: створює умови для отримання професійних знань, навичок, отримання професійного досвіду, соціального досвіду, кар'єри тощо. Реальність працевлаштування регіонального соціуму багато в чому залежить від кон'юнктури ринку праці, а також рівня і якості здобутої індивідом професійної освіти. Нині під час розгляду питань відтворення продуктивних сил першорядна увага приділяється зайнятості населення, а саме можливості мати оплачувану роботу, від якої залежить добробут, а часто й виживання родин.

Динаміку основних показників ринку праці Білокуракінської та Новопсковської територіальних громад наведено в табл. 2.

ТАБЛИЦЯ 2. Динаміка показників ринку праці ОТГ Луганської області (до та після об'єднання)²¹⁸

Показник	2010	2011	2012	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>				
Чисельність зареєстрованих безробітних, осіб	643	551	612	673
Потреба підприємств у працівниках для заміщення вільних робочих місць (вакантних посад), осіб	4	14	3	3
Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду)	161	39	204	224
<i>Новопсковська ТГ</i>				
Чисельність зареєстрованих безробітних, осіб	813	746	697	615
Потреба підприємств у працівниках для заміщення вільних робочих місць (вакантних посад)	8	6	1	8
Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду)	102	124	697	77

Чисельність зареєстрованих безробітних Білокуракінської ТГ після об'єднання у 2015 році становила 673 особи. Така динаміка дає змогу стверджувати, що спостерігається збільшення чисельності зареєстрованих безробітних. Крім того, у Білокуракінській ТГ спостерігається збільшення навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду). Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду) Білокуракінської ТГ у 2015 році складає 224 особи. У Новопсковській ТГ чисельність зареєстрованих безробітних скоротилася, як і навантаження на одне вільне робоче місце (вакантну посаду).

²¹⁸. Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік. // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2011 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2012. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2012 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. І.В. Шаблієнко. Луганськ, 2013. 479 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Слід зазначити, що сучасна кон'юнктура ринку праці характеризується як працenaдлишкова, тобто існує перевищення пропозиції робочої сили над попитом на неї. Таким чином, складається ситуація, за якої виникає надлишок робочої сили, що підтверджується досить високим рівнем безробіття — близько 8% (за методологією МОП). Такий стан на ринку праці досліджуваних громад дає змогу дійти висновку, що за наявних умов розвитку економіки Луганської області найближчим часом ситуації нестачі трудових ресурсів не виникне. Але в разі істотного зростання темпів її розвитку та за наявних темпів скорочення працездатного населення в ОТГ, ймовірно, виникне дефіцит висококваліфікованої робочої сили, а розвиток громад можливий тільки за наявності таких кадрів.

Оцінка тривалості зареєстрованого безробіття та середньої тривалості безробіття (табл. 3), показує, що рівень та тривалість безробіття у Новопокровській ТГ нижчий, ніж у Білокуракінській, однак середня тривалість безробіття в цих громадах однакова. У Білокуракінській ТГ найбільша кількість безробітних перебуває на обліку від 1 до 3 місяців, а у Новопокровській — від 3 до 6 місяців.

ТАБЛИЦЯ 3. Тривалість зареєстрованого безробіття у Білокуракінській та Новопокровській ТГ²¹⁹

Показник	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>	
Тривалість зареєстрованого безробіття	
до 1 міс.	154
від 1 до 3 міс.	270
від 3 до 6 міс.	85
від 6 до 9 міс.	67
від 9 до 12 міс.	43
від 12 міс. і більше	54
Середня тривалість безробіття, міс.	4

²¹⁹. Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Продовження таблиці 3

Показник	2015
<i>Новопсковська ТГ</i>	
Тривалість зареєстрованого безробіття	
до 1 міс.	75
від 1 до 3 міс.	121
від 3 до 6 міс.	143
від 6 до 9 міс.	74
від 9 до 12 міс.	44
від 12 міс. і більше	8
Середня тривалість безробіття, міс.	4

Така динаміка спричиняє зростання рівня злочинності, аналіз якого наведено у таблиці 4.

ТАБЛИЦЯ 4. Динаміка показників злочинності у Білокуракінській та Новопсковській ТГ до та після об'єднання²²⁰

Показник	2010	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>		
Кількість виявлених злочинів, випадків	220	281
Чисельність осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, осіб	4005	711
<i>Новопсковська ТГ</i>		
Кількість виявлених злочинів, випадків	244	270
Чисельність осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, осіб	5836	1033

У реальному житті на формування кримінальної ситуації впливає комплекс чинників, під впливом яких вона виникає і змінюється. Серед них можна виділити такі:

²²⁰. Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

- 1) економічні (інфляція й глибокий спад суспільного виробництва; падіння виробничої активності; девальвація ціннісних орієнтирів правомирної поведінки; зниження рівня зайнятості та збільшення безробіття);
- 2) соціальні (зниження рівня доходів та збільшення витрат населення, погіршення житлових умов, зниження якості освіти тощо).

Аналіз статистичної інформації підводить до висновку, що досить високий рівень злочинності в Білокуракінській та Новопсковській ТГ супроводжується виникненням суспільної небезпеки. Дослідження злочинності у взаємозв'язку із соціальним середовищем, економічними та соціальними чинниками дає змогу стверджувати, що в умовах економічної кризи, нерівномірності суспільного розвитку, різкого зниження рівня життя та інших негативних явищ збільшується чисельність осіб, схильних до скоєння злочинів.

Якісною характеристикою ринку праці є професійно-кваліфікаційна структура, яка формується шляхом підготовки і перепідготовки кадрів. Система професійної освіти призначена для підготовки і перепідготовки дорослого населення, її головною метою слід вважати формування та підвищення конкурентоспроможності індивіда на ринку праці шляхом розвитку професійних знань і практичних навичок. Розглянемо структуру освіти Білокуракінської та Новопсковської ТГ (табл. 5).

Кількість дошкільних навчальних закладів Білокуракінської ТГ у 2013 році збільшилася і на сьогодні становить 14 одиниць. Відзначається негативна тенденція до їх скорочення та дефіциту місць. Таким чином, у громаді склалася ситуація, яка характеризується, з одного боку, зменшенням кількості дошкільних закладів освіти, а з іншого, їх перевантаженням, що призводить до виникнення дефіциту місць у цих закладах. Основними причинами такого становища є проведена в минулі роки без необхідного обґрунтування «оптимізація» мережі дошкільних закладів та відсутність коштів у місцевих бюджетах на відновлення діяльності раніше закритих закладів і будівництво нових (як приклад наведемо закриття Коноплянівської школи).

У Новопсковській ТГ кількість дошкільних навчальних закладів у 2012 році скоротилася з 20 до 18, а у 2014 році збільшилася на оди-

ницю і на сьогодні складає 19. Тобто суттєвої позитивної динаміки в результаті децентралізації не зафіксовано.

Щодо системи професійної освіти необхідно зазначити, що у Білокуракінській ТГ налічувався 1 професійно-технічний навчальний заклад, у якому навчалися лише 45 учнів, що свідчить про скорочення мережі професійно-технічних навчальних закладів та загрозу згортання обсягів професійно-технічної освіти. Скорочення чисельності випускників цих закладів може призвести до виникнення дефіциту кадрів робітничих професій, нестача яких може призупинити розвиток сільської місцевості.

ТАБЛИЦЯ 5. Динаміка індикаторів структури освіти Білокуракінської та Новопокровської ТГ до та після об'єднання²²¹

Індикатор	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Білокуракінська ТГ</i>						
Кількість дошкільних навчальних закладів, од.	7	7	12	14	14	14
Чисельність дітей, які відвідують дошкільні навчальні заклади, осіб	275	318	403	500	484	484
у розрахунку на 100 місць	131	124	104	99	108	105
Підготовка (випуск) кваліфікованих робітників професійно-технічними закладами, осіб	86		71	54	40	45
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, од.	21	21	21	20	19	19

²²¹. Статистичний щорічник Луганської області за 2010 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2011. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2011 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. С.Г. Пілієва. Луганськ, 2012. 489 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2012 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. І.В. Шаблієнко. — Луганськ, 2013. 479 с.; Статистичний щорічник Луганської області за 2015 рік // Держкомстат України. Головне управління статистики в Луганській області; за ред. Д.Я. Протопопова. Северодонецьк, 2016. 427 с.

Продовження таблиці 5

Індикатор	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Чисельність учнів, які відвідують загальноосвітні навчальні заклади, осіб	2000	1900	1800	1800	2200	1803
Чисельність учителів у загальноосвітніх навчальних закладах, осіб			281			287
<i>Новопсковська ТГ</i>						
Кількість дошкільних навчальних закладів, од.	13	20	18	18	19	19
Чисельність дітей, які відвідують дошкільні навчальні заклади, осіб	660	798	930	881	858	823
у розрахунку на 100 місць	124	133	135	128	118	110
Підготовка (випуск) каліфікованих робітників професійно-технічними закладами, осіб	141		116	164	127	160
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, од.	25	25	25	25	25	25
Чисельність учнів, які відвідують загальноосвітні навчальні заклади, осіб	3200	3100	3900	2900	3500	300
Чисельність учителів у загальноосвітніх навчальних закладах, осіб			393			395

Таким чином, наведений експрес-аналіз окремих показників ринку праці ОТГ Луганської області дає змогу зробити висновок, що на сьогодні за більшістю показників спостерігається негативна динаміка. Тому говорити про реформу децентралізації як фактор позитивного економічного і соціального розвитку поки ще дуже рано, бо реформа тільки розпочалася.

Наприклад, у Польщі²²² процес децентралізації триває понад 25 років, і на нього було виділено кілька десятків мільярдів євро. Щоб підготувати інфраструктуру, досягти справжньої децентралізації влади, про яку зараз так багато говорять в Україні, Польща працювала довго: близько десяти років пішло тільки на розробку плану децентралізації. У країнах «старої» Європи, наприклад у Німеччині, реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалася в межах реформи адміністративно-територіального устрою) розпочалася ще в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває дотепер.

Тому нам потрібно запастися терпінням, наполегливістю і вірою у власну здатність побудувати щасливе європейське майбутнє.

²²² Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках шляхом ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала — це були гміни, утворені ще 1973 року, за часів комуністичного режиму. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 року, на відміну від нинішньої української, не передбачала зміни територіальної основи.

Галгаш Р.А., канд. екон. наук, доц.
Інститут економіки та управління
Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля,
м. Сєверодонецьк, Україна

Семененко І.М., канд. екон. наук, доц.
Ресурсний центр зі сталого розвитку
Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля,
м. Сєверодонецьк, Україна

Білоус Я.Ю., аспірант
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

СТАЛИЙ РОЗВИТОК ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ: ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ РЕНТНОЇ ПЛАТИ ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Сталий розвиток України значною мірою залежить від розвитку її регіонів, якого можна досягнути в процесі децентралізації шляхом надання територіальним громадам самостійності у вирішенні питань місцевого поступу. Створення об'єднаних територіальних громад має відбуватися добровільно на основі певних економічних стимулів та розуміння мешканцями громади економічних вигод від об'єднання, проте на сьогодні науково обґрунтовані організаційно-економічні механізми та конкретні прикладні інструменти управління в нових утвореннях майже відсутні.

Дослідження процесів децентралізації в Україні та формування організаційно-економічних механізмів управління в новостворених об'єднаних територіальних громадах ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають

І. Заблодська²²³, І. Козюра²²⁴, Т. Кравченко²²⁵, В. Пархоменко²²⁶, А. Ткачук²²⁷, С. Серьогін²²⁸ та інші. У період становлення місцевого самоврядування в Україні основними проблемами його розвитку науковці і практики називають відсутність достатнього фінансування та нечіткість формулювання повноважень. У цілому майже всі дослідники та практики згодні, що для ефективного впровадження національних реформ на місцевому рівні потрібна відповідна організаційна, методична та технічна підтримка як у загальних питаннях ефективного управління та планування розвитку новостворених об'єднаних територіальних громад, так і в окремих специфічних аспектах, зокрема використання ресурсів об'єднаних територіальних громадах.

Питанню створення територіальних громад у Луганській області приділяється достатньо уваги в стратегічних та програмних документах, зокрема в актуалізованій «Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року²²⁹», де окреслено виклики та завдання, що постануть перед новоствореними територіальними громадами. У документі чітко визначено, що вкрай важливо надати органам місцевого самоврядування в Луганській області більшу самостійність, але вони повинні діяти в рамках закону і нести відповідальність за свою діяльність.

223. Zablodska I., Noskova S., Tatarchenko E., Zavoiskyh J. Modern problems of regional development: the economic aspect // Економіка підприємства: теорія і практика: зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф., 13 жовтня 2016 р. К.: КНЕУ, 2016. С. 78–79.

224. Козюра І.В. Організації місцевого економічного розвитку та їхня інституційна підтримка: зарубіжний досвід / І.В. Козюра // Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19-20 квітня 2017 р. Т. 1. К.: Університет «Україна», 2017. С. 400-403.

225. Кравченко Т.А. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні // Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2015. №1 (49). С. 68–75.

226. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. К.: Вид-во СП «Українська книга», 1999. 252 с.

227. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». К.: ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

228. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : [монографія] / [С.М. Серьогін та ін.; за ред. С.М. Серьогіна]; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2016. 275 с.

229. Стратегія розвитку Луганської області до 2020 року. // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_2020.pdf (дата звернення 02.09.2017).

За підтримки ПРООН та інших міжнародних організацій 2016 року було розроблено, ухвалено та презентовано оновлену Стратегію розвитку Луганської області до 2020 року (далі — Стратегія). Відповідно до цього документу стратегічними напрямками розвитку регіону на наступні 4 роки визначено: відновлення критичної інфраструктури та послуг, економічне відновлення та сталий розвиток, підвищення спроможності місцевої влади в умовах децентралізації та інформатизації, підвищення безпеки життя та побудову миру²³⁰. Оновлена Стратегія, яка була розроблена у партнерстві між органами влади та громадянськостю, від самого початку була визначена як стратегія сталого розвитку, що знайшло відображення в місії: «Луганська область — це неподільна та невід'ємна частина України, екологічно чистий та комфортний для проживання регіон, в якому панують мир, злагода та добробут, побудована якісна інфраструктура, стійко та динамічно розвивається економіка, примножується людський та фінансовий капітал, розвиваються високотехнологічні виробництва без шкоди для навколишнього середовища²³¹». Стратегію орієнтовано на пошук збалансованих економічних, екологічних та соціальних пропорцій, що відображено й у Плані реалізації Стратегії та в Інвестиційному паспорті (профілі) Луганської області, а до її реалізації було залучено весь потенціал громадських інституцій, наукових установ та організацій.

У рамках проекту «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти», визначаючи та систематизуючи поточні проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад на Сході України в умовах децентралізації та шляхи їх розв'язання, Інститут економіко-правових досліджень НАН України провів анкетування в Білокуракинській та Чмирівській об'єднаних територіальних громадах Луганської області. Воно показало, що від початку реформи децентралізації мешканці громад виявляють певний скепсис щодо такого нововведення. Мешканці громад побоюються багатьох проблем, зокрема пов'язаних із фінансовим забезпеченням існування та розвитку об'єднаних територіальних громад, безпечного життя, збереження земель та природних ресурсів громад, екологічними ризиками.

²³⁰. Гарбуз Ю. Луганська область: складові успіху в умовах постконфліктної економіки // Стратегія розвитку. Інформаційний вісник Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку РЕГІОНЕТ. 2016. № 1. С. 34–35.

²³¹. Стратегія розвитку Луганської області до 2020 року. // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_2020.pdf (дата звернення 02.09.2017).

Луганська область має значний природно-ресурсний потенціал розвитку, проте внаслідок військових дій та тимчасової втрати частини території його темпи, звісно, не можуть бути значними — йдеться хоча б про подолання кризових явищ. Земельні ресурси Луганської області становлять 2668,3 тис. га, у тому числі сільськогосподарські угіддя охоплюють 1908,7 тис. га. Але останніми роками в процесі безсистемного використання земель та за відсутності ефективних заходів із їх відновлення земельні угіддя відзначаються низькою продуктивністю та невисокою якістю рослин (як харчових, так і кормових). Загальна площа території області, вкрита лісом, становить 339,6 тис. га. Біологічні та природні ресурси зосереджені в степових, лугових і лісових біоценозах, а також водних екосистемах. В області близько 42 тис. га хвойних, 49 тис. га твердолистяних і 9 тис. га м'яколистяних лісів. Головною водною артерією є річка Сіверський Донець, який перетинає область з північного заходу на південний схід. Загальна протяжність річки — 1053 км, у межах області розташована її середня частина — 265 км, площа водозабору якої становить 24640 кв. км. Басейн річки Сіверський Донець розділений на правобережну та лівобережну частини. Загалом територією області протікає близько 122 річок загальною протяжністю 4556 км, у тому числі 6 річок протяжністю більше 100 км. Озер в області небагато, за своїм походженням вони, як правило, є залишками старих русел річок. В області створено низку штучних ставків та водосховищ загальним об'ємом 278 млн куб. м із сумарною площею дзеркала 8234 га. Одним із основних природних багатств області є запаси столових та бальнеологічних мінеральних вод. Луганська область представлена широким комплексом різноманітних видів мінеральної сировини. Лише на підконтрольній українській владі території розвідано 78 родовищ (камінь будівельний, сировина цегельно-черепична, пісок будівельний, сировина керамзитова, крейда, глина, вохра).

У Луганській області розвідані та експлуатуються 10 родовищ природного газу, запаси якого становлять 9076 млн куб. м, а обсяги конденсату — 151 млн куб. м. Інформацію щодо наявності та проблем використання родовищ природного газу в Луганській області наведено в публікаціях О. Светікова²³². Родовища природного газу в Луганській

²³² Светиков А. Как используют недра Луганщины украинские олигархи // Сегодня в Северодонецке. URL: http://svsever.lg.ua/2016/11/kak_ispolzuyut_nedra_luganschiny_ukrainskie_oligarhi.

області зустрічаються на чверті її території, на смугою, обмеженою лініями (приблизно) Сватове — Старобільськ — Городище (з півночі) і Кремінна — Луганськ — Давидо-Нікольське (з півдня). Велика частина цієї смуги розташована на північ від лінії розмежування. На жаль, усі відомі родовища природного газу в Луганській області за величиною балансових запасів належать до дрібних, найбільші запаси виявлено на Вільхівському (6 млрд куб. м) і Лобачевському (4 млрд куб. м) родовищах. До того ж інтенсивний видобуток газу тут розпочато наприкінці 1960-х років із відкриття Краснопоповського родовища в Кремінському районі (нині закритого). І за ці роки запаси значною мірою вичерпалися. Так, із середини 1970-х років до 1994 р. видобуток природного газу в Луганській області зменшився з 800-900 до 230-240 млн куб. м. За даними дослідження, на території області є 10-12 перспективних родовищ газу з прогнозованими запасами від 0,5 до 1,5 млрд куб. м. За умови достатніх інвестицій з них можна щорічно видобувати по 20-30 млн куб. м, що дало би змогу збільшити видобуток природного газу в регіоні до 800 млн куб. м на рік.

На сьогодні в області видано дозволи на видобуток природного газу на 19 родовищах. З них 11 (Борівське, Вільховське, Євгенівське, Західно-Вергунське, Капітановське, Кондрашевське, Кружилівське, Лобачевське, Марківське, Муратовське і Розсипнянське) розробляє ГПУ «Шебелинкагазвидобування», а 4 (Вергунське, Крутогорівське, Макіївське, Ольгівське) — ТОВ «Кубгаз». На Зайцівському родовищі видобуток веде «Оберон-вугілля». На родовищах Височанському та Львівському, дозвіл на видобуток на яких видано ГЕО «Альянс-Височанське» і ГЕО «Альянс-Львівське», та родовищі Мар'ївська («Надра Луганщини») видобуток не проводиться. Загальна площа цих родовищ дорівнює 420 кв. км, балансові запаси газу — близько 22 млрд куб. м, газового конденсату — 285 тис. т. Географічно ТОВ «КубГаз» володіє газовими промислами в Кремінському районі, а «Шебелинкагазвидобування» — у Станично-Луганському районі та районах, що прилягають до Северодонецька²³³.

З 19 родовищ Луганщини шість розташовуються на тимчасово окупованій території: це Кружилівське, Марківське, Розсипнян-

²³³. Светиков А. Серые зоны газодобычи в Луганской области // Сегодня в Северодонецке. URL: http://svsever.lg.ua/2016/11/serye_zony_gazodobychi_v_luganskoj-oblasti.

ське, Західно-Вергунське, Вергунське і Крутогорівське родовища. Балансові запаси природного газу цих родовищ становлять понад 5 млрд куб. м. У цілому недостатня прозорість газовидобутку на Луганщині не дає змоги навести підтверджені офіційні дані. За останніми наявними відомостями, річні обсяги видобутку у 2011 році становили 283,7 млн куб. м. Але ця цифра не зовсім узгоджується з обсягами видобутку за окремими підприємствами: за інформацією Северодонецької міської ради, зі свердловин северодонецького промислу з видобутку газу, конденсату і нафти ГПУ «Шебелинкагаз-видобування» у 2011 році отримало 237,6 млн куб. м, а ТОВ «КубГаз» видобуло у 2011 році 88,236 млн куб. м. Щодо даних про обсяги видобутку за окремими родовищами (така інформація особливо важлива для територіальних громад), то така інформація навряд є на самих підприємствах²³⁴.

Питання та проблеми використання природного потенціалу Луганської області висвітлено й у наукових працях²³⁵. Експерти зазначають, що в результаті воєнного конфлікту Україна в цілому втратила близько 20% економічного потенціалу. Причому колосальних втрат зазнала саме промисловість на Сході України, а це вугільна, машинобудівна, металургійна, хімічна промисловість, що належить до реального сектору. У результаті воєнних дій та окупації в Україні значно скоротився видобуток вугілля (близько 50% всього вугілля і 100% антрацитового вугілля видобувалося саме на окупованій території).

На сьогодні площа підконтрольної українському уряду частини території Луганської області становить 18 330 кв. км, на ній проживають лише 705 тис. осіб. Основні галузі економіки Луганської області — сільське господарство (в основному вирощування зернових) і хімічна промисловість (м. Северодонецьк: виробництво мінеральних добрив, склопластиків, каталізаторів; м. Лисичанськ: скловиробництво, виробництво нафтопродуктів; м. Рубіжне: виробництво вибухових речовин, картону). Екологічні ризики за такої структури економіки Луганської області пов'язані насамперед із деградацією ґрунтів, за-

²³⁴. Там само.

²³⁵. Заблодська І.В., Кудріна О.Ю. Модернізація промислового сектора, як стратегічний напрямок розвитку економіки регіону // Ефективна економіка. 2014. №2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3382>; Донбас і Крим: ціна повернення: монографія. За заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. Київ: НІСД, 2015. 474 с.

брудненням підземних вод у регіоні Рубіжне — Сєверодонецьк — Лисичанськ, деградацією природних ландшафтів малих річок, проте ці ризики можна сьогодні оцінювати як досить помірні. Значні екологічні втрати Луганської області пов'язані не стільки з економічною діяльністю, скільки з наслідками воєнних дій²³⁶.

Зростання рівня забрудненості води в річці Сіверський Донець, яка є головною водною артерією регіону і служить для постачання питної води, спричинене діяльністю підприємств, розташованих на не-підконтрольній водозбірній території правого берега річки. Водоочисні споруди на непідконтрольній території зупинені, а комунальні та промислові стоки скидаються в природні водойми в неочищеному вигляді, звідки надходять до Сіверського Донця. Реальні обсяги забруднення і реальні дані щодо забруднення води в створах, розташованих нижче за течією від створу в районі селища Нижнє, невідомі²³⁷.

Внаслідок тимчасової втрати частини території втрачено або знищено об'єкти природно-заповідного фонду. Слід зазначити, що Луганська область і до війни була досить бідною на об'єкти природно-заповідного фонду державного значення. У цьому переліку був лише відносно невеликий за площею Луганський природний заповідник, до складу якого входили чотири територіальні відділення: Стрільцівський степ (Міловський район), Станично-Луганське відділення, Провальський степ (Свердловський район) та Трьохізбенське відділення (Слов'яносербський район). На жаль, внаслідок подій 2014 року відділення «Провальський степ» залишилося на тимчасово окупованій території; Станично-Луганське та Трьохізбенське відділення спочатку знаходилися на окупованій території, пізніше звільнені, але залишилися поблизу лінії розмежування. У результаті майно центральної садиби заповідника в Станиці Луганській (автотранспорт, комп'ютерна техніка тощо) розграбовано, а самим охоронюваним об'єктам завдано істотної шкоди в результаті обстрілів, викликаних ними пожеж, вирубок дерев тощо²³⁸.

²³⁶. Светиков А. Природная среда Луганщины: последствия войны // Сегодня в Северодонецке. URL: http://svsever.lg.ua/2016/04/prirodnaya_sreda_luganschini_posledstviya_vojny.

²³⁷. Там само.

²³⁸. Там само.

У зв'язку з необхідністю побудови фортифікаційних споруд у Луганській області відбувалася неконтрольована вирубка лісів, яка наразі продовжується вже в комерційних цілях. Для робіт, які проводилися й проводяться уздовж лінії розмежування, потрібна велика кількість деревини, яку заготовляли у найближчих лісах. Але не меншу кількість дерев було зрубано лісгосподарськими суб'єктами для реалізації деревини. Зокрема, ліс постійно вивозиться з непідконтрольної території²³⁹.

Крім іншого, практично повністю припинено моніторинг стану підземних вод. Велику природну цінність в Луганській області становлять підземні водоносні горизонти, у яких містяться найбільші в Україні запаси прісної артезіанської води, що використовується для водопостачання міст Северодонецьк, Рубіжне, Лисичанськ, Кремінна, Щастя, а також є основним джерелом водопостачання непідконтрольних територій. Водночас ці горизонти піддаються антропогенному забрудненню, у тому числі відходами хімічних підприємств міст Северодонецька та Рубіжного. У довоєнний час постійний моніторинг стану підземних вод здійснювало підприємство «Луганськгеологія». Після окупації Луганська підприємство перемістилося до м. Суми, а моніторинг стану підземних вод Луганської області було припинено, що загрожує серйозними екологічними ризиками²⁴⁰

Також у Луганській області наявні екологічні ризики, пов'язані з відновленням роботи великих підприємств. Економічна успішність регіону в межах територій Луганської області, контрольованих урядом України, значною мірою залежить від запуску ПрАТ «Северодонецьке об'єднання АЗОТ», Лисичанського нафтопереробного заводу (ПрАТ «ЛиНІК»), НВП «Зоря» (м. Рубіжне). Однак специфіка сировини та продукції цих підприємств така, що їх промислові викиди в навколишнє середовище можуть призвести до тяжких екологічних наслідків. У 2014 році ракета з установки «Град» потрапила в ємність із нафтопродуктами на території Лисичанського заводу, в результаті чого відбулося їх загоряння. Пожежа тривала кілька тижнів, поки не вигоріли кілька сотень тон нафтопродуктів, що зберігалися в ній. При цьому довкілля було істотно забруднене продуктами горіння²⁴¹.

²³⁹. Там само.

²⁴⁰. Там само.

²⁴¹. Там само.

Основні стратегічні напрями вирішення широкого спектру екологічних питань та засади реалізації концепції сталого розвитку Луганської області визначено «Стратегією розвитку Луганської області до 2020 року». У Стратегії зазначено, що «посилення уваги до охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності є передумовою сталого розвитку²⁴²». Оперативна ціль Стратегії «(3.2) Покращення стану навколишнього природного середовища» передбачає виконання таких завдань:

Завдання 3.2.1. Розробити та впровадити ефективну систему поводження з побутовими та промисловими відходами.

Завдання 3.2.2. Забезпечити охорону річок та зменшити рівень забруднення поверхневих джерел води.

Завдання 3.2.3. Забезпечити протиерозійний захист ґрунтів та сприяти відновленню деградованих земель.

Завдання 3.2.4. Забезпечити захист природо-заповідного фонду та лісового господарства.

Завдання 3.2.5. Відновити систему екологічного моніторингу.

Виконання зазначених завдань Стратегії в умовах децентралізації можливе лише за наявності достатніх фінансових ресурсів. Одним із потужних джерел таких ресурсів у процесі створення та розвитку об'єднаних територіальних громад на Сході України є формування й використання рентної плати та екологічного податку.

Деякі питання формування й використання рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах періодично досліджуються в межах спільних міжнародних проектів та ініціатив. Зокрема, 2016 року в Україні було реалізовано один із проектів із впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні. Представники Східноукраїнського національного університету імені

²⁴² Стратегія розвитку Луганської області до 2020 року // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_2020.pdf (дата звернення: 02.09.2017 р.).

Володимира Даля, Ресурсного центру зі сталого розвитку при СНУ ім. В.Даля, Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України взяли участь у низці підготовчих заходів та семінарів з цієї тематики. Проект реалізовувався Палатою податкових консультантів України за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)²⁴³. Головним предметом обговорення була необхідність забезпечення прозорості діяльності видобувних підприємств та спрямування їх податків і зборів, пов'язаних із видобувної діяльністю, на охорону довкілля. Ці податки і збори становлять значні кошти, що можуть бути використані на розвиток та відновлення регіону і охорону довкілля громади, на території якої видобуваються корисні копалини. Проте наразі невідомо, чи справді ці кошти витрачаються на зазначені заходи. Саме з огляду на це в Україні, зокрема в Луганській області, було здійснено таку ініціативу.

Питання формування й використання рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах слід розглядати в економічному та правовому аспектах. Правові аспекти формування й використання рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах закріплено в Конституції України, згідно з якою земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу²⁴⁴. Оскільки від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією, а статтею 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, то в рамках дослідження було розглянуто межі цих повноважень.

Виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації, засади діяльності яких визначено статтями 118, 119

²⁴³ Семінар у Северодонецьку «Ініціатива прозорості видобувних галузей в Україні». // Ініціатива прозорості видобувних галузей. URL: <http://eiti.org.ua/2016/11/seminar-u-sjevjerodonetsku-anons/>.

²⁴⁴ Конституція України // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

Конституції України, конкретизовано в Законах України «Про місцеві державні адміністрації»²⁴⁵, «Про столицю України — місто-герой Київ»²⁴⁶ та в інших законах України. Зокрема, згідно з пунктом 7 частини першої статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля. Місцева державна адміністрація розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; розпоряджається землями державної власності відповідно до закону; здійснює на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів. До повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин, визначених Земельним Кодексом України, належать зокрема: розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом; участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм із питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених законом; підготовка висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

²⁴⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁴⁶ Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України № 401-XIV від 15.01.1999 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

До компетенції обласних державних адміністрацій з питань охорони навколишнього природного середовища в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, визначених Водним Кодексом України²⁴⁷, зокрема, належать: видача дозволів на спеціальне водокористування; погодження проєктів водоохоронних зон; вирішення інших питань у галузі регулювання водних відносин, визначених законом.

До компетенції обласних рад у галузі регулювання водних відносин на їх території належать: забезпечення реалізації державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; погодження державних цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, участь у їх виконанні; розробка, затвердження та виконання регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; видача дозволів на спеціальне водокористування.

Дозвіл на спеціальне водокористування видається обласними державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення; обласними радами за погодженням з обласними державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів місцевого значення.

Засади та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначені Розділом XI Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»²⁴⁸ та іншими законами України. Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, крім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

^{247.} Водний Кодекс України: Кодекс № 213/95-ВР від 06.06.1995 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

^{248.} Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у рішенні від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002²⁴⁹, предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад. Зокрема, за законодавством до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення. Відносини, пов'язані з раціональним використанням та охороною надр, регулюються Кодексом України про надра²⁵⁰, Законами України «Про нафту і газ»²⁵¹, «Про угоди про розподіл продукції»²⁵² та іншими законами. Надра є виключною власністю народу і надаються тільки в користування. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України і місцеві ради. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавство України може надавати відповідним органам виконавчої влади.

До компетенції обласних рад у сфері регулювання гірничих відносин належать: надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення і розробки родовищ

²⁴⁹. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» № 6-рп/2002 від 26.03.2002 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵⁰. Кодекс України про надра. Кодекс № 132/94-ВР від 27.07.1994 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵¹. Про нафту і газ: Закон України № 2665-III від 12.07.2001 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2665-14> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵². Про угоди про розподіл продукції: Закон України № 1039-XIV від 14.09.1999 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1039-14> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

корисних копалин загальнодержавного значення, а також для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; розподіл між відповідними місцевими бюджетами плати за користування надрами; розробка, затвердження та виконання місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання і охорони надр; оголошення геологічних об'єктів, що становлять наукову або культурну цінність, об'єктами природно-заповідного фонду місцевого значення; припинення права на користування ділянкою надр у випадках і порядку, передбачених Кодексом України про надра; здійснення контролю за використанням та охороною надр; вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин, визначених законом²⁵³.

До відання сільських, селищних, міських та районних рад у сфері регулювання гірничих відносин на їх території належать: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр; обмеження діяльності підприємств, установ, організацій і громадян у випадках і в порядку, передбачених Кодексом України про надра; здійснення контролю за використанням та охороною надр; вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин у межах своєї компетенції²⁵⁴.

На користування надрами центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються спеціальні дозволи.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім випадків користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

²⁵³. Кодекс України про надра. Кодекс № 132/94-ВР від 27.07.1994 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵⁴. Там само.

Землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, а також підземні води (крім мінеральних) для всіх потреб, крім виробництва фасованої питної води, за умови, що обсяг видобування підземних вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 кубічних метрів на добу.

Особливості правовідносин у сфері користування нафтогазоносними надрами, окрім іншого, передбачені Законом України «Про нафту і газ». Користування нафтогазоносними надрами, пошук і розвідка родовищ нафти й газу, їх експлуатація, спорудження та експлуатація підземних сховищ для зберігання нафти й газу здійснюються лише за наявності спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, що надаються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, на умовах, визначених чинним законодавством.

До повноважень органів місцевого самоврядування у відносинах, пов'язаних із геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти й газу, переробкою нафти й газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, в межах їх компетенції належать: надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на відповідній підпорядкованій їм території об'єктів нафтогазового комплексу, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; участь у розробці комплексних планів нафтогазопостачання для споживачів на підпорядкованій їм території; участь у розробці та реалізації системи заходів щодо роботи об'єктів нафтогазової галузі у надзвичайних умовах; інші повноваження, визначені законом.

З економічної точки зору питання формування й використання рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах слід розглядати в контексті розподілу отриманих коштів між центральними та місцевими бюджетами. Згідно з приписами статті 28 Кодексу України про надра²⁵⁵ користування надрами є платним, і відповідні кошти стягуються у вигляді:

255. Там само.

- 1) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин;
- 2) рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин.

За видачу спеціальних дозволів на користування надрами справляється відповідний збір. Плата за користування надрами зараховується до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України²⁵⁶. Плата за користування надрами, що надходить до обласного бюджету, розподіляється між місцевими бюджетами обласними радами. Згідно зі статтею 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду державного бюджету України належать:

- 50% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);
- 75% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі).

До доходів загального фонду бюджетів міст республіканського обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, зокрема, належать:

- 50% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;
- 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати

²⁵⁶. Бюджетний кодекс України. Кодекс № 2456-VI від 08.07.2010 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення.

Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів — за місцем податкової реєстрації платника рентної плати.

До доходів загального фонду обласних бюджетів, зокрема, належать:

- 50% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховуються до бюджету обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;
- 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату).

До доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів, зокрема, належать: рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів — за місцем податкової реєстрації платника рентної плати.

Як впливає з наведених норм, рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі й не надходить до місцевих бюджетів. На думку деяких народних депутатів України²⁵⁷, така норма бюджетного законодавства нівелює засади справедливого розподілу коштів між бюджетами різних рівнів, не дозволяє забезпечити здійснення належних заходів щодо покращення екологічної та соціально-економічної ситуації на територіях, де здійснюється видобуток вуглеводнів, адже інтенсивний видобуток погіршує екологічний стан навколишнього природного середовища на значних теренах, руйнує місцеву інфраструктуру, обмежує обсяг територій, придатних для ведення сільськогосподарської діяльності, і тягне за собою інші негативні наслідки. У зв'язку з вищенаведеним до Верховної Ради України було внесено проекти законів про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо упорядкування системи надходження та використання коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату²⁵⁸ і щодо справедливого розподілу рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату²⁵⁹.

Автори цих законопроектів пропонують встановити розподіл коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату і зарахування її частини до доходів місцевих бюджетів, на території яких знаходяться (розташовані) відповідні ділянки надр.

²⁵⁷. Кулініч О.І. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо справедливого розподілу рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату)» // ЛІГА: ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/GH2CE1AA.html (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵⁸. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо упорядкування системи надходження та використання коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату) № 3038 від 04.09.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56386 (дата звернення: 02.09.2017 р.).

²⁵⁹. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо справедливого розподілу рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату) № 3038-1 від 09.09.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56420 (дата звернення: 02.09.2017 р.).

Разом із тим, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на засіданні 17 лютого 2016 року (протокол № 49)²⁶⁰, розглянувши наведені законопроекти, відзначив, що справляння рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення здійснюється на всій території України нерівномірно. Відповідно до висновку Мінфіну видобуток природного газу зосереджено в Полтавській та Харківській областях (84% загального обсягу видобутку в Україні), видобуток нафти — переважно в Івано-Франківській та Сумській областях (63% загального обсягу видобутку в Україні), а в деяких областях взагалі відсутні такі корисні копалини. Отже, запропоноване законопроектом зарахування частини рентної плати до доходів місцевих бюджетів, на території яких знаходяться (розташовані) відповідні ділянки надр, призведе до нерівномірного розподілу бюджетних ресурсів між регіонами України і до поглиблення нерівності фінансових можливостей територій, що не відповідає статті 95 Конституції України, згідно з якою бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, та принципу справедливості й неупередженості бюджетної системи.

Натомість 20.12.2016 року Верховна Рада прийняла в другому читанні законопроект № 3038 про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо упорядкування системи надходження та використання коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, у якому запропоновано встановити розподіл коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату в такому співвідношенні: до доходів загального фонду Державного бюджету України зараховуються 95% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та / або виключної (морської) економічної зони України, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі); 2% від рентної плати пропонується перераховувати в обласний бюджет, 2% — до районного

²⁶⁰. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Протокол засідання комітету №49 від 17.02.2016 р. // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. URL: http://budget.rada.gov.ua/news/Diyalnist_Komit/Protokoly/74642.html (дата звернення: 02.09.2017 р.).

бюджету і 1% у бюджет населеного пункту за місцем видобутку. Якщо на території району створена об'єднана громада і населений пункт знаходиться саме в ній, то 3% пропонується віддавати в бюджет цієї об'єднаної громади.

Актуальні екологічні виклики, що постають перед об'єднаними територіальними громадами, потребують значної уваги й відповідних дій з боку держави, спрямованих на зниження шкоди, що завдається довкіллю, та одночасну підтримку сталого економічного зростання. Держава має у своєму розпорядженні значну кількість важливих інструментів, один із яких — екологічні податки. Згідно з чинним Податковим кодексом України²⁶¹ екологічний податок є «загальнодержавним обов'язковим платежем, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного обсягу радіоактивних відходів, що тимчасово зберігаються їх виробниками, фактичного обсягу утворених радіоактивних відходів та з фактичного обсягу радіоактивних відходів, накопичених до 1 квітня 2009 року». Запровадження цього податку набуває особливого значення з огляду на те, що ці платежі забезпечують прозорість діяльності підприємств-платників та їх впливу на довкілля, забезпечують відповідальність підприємств-платників за негативний вплив на середовище, в якому вони функціонують, і можуть бути спрямовані на компенсацію цього впливу.

20% екологічного податку (за винятком того, що справляється за утворення радіоактивних відходів) спрямовуються до державного бюджету України, тоді як решта надходить до спеціального фонду місцевих бюджетів, з яких 25% — до «сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад», а 55% — до обласних бюджетів. Розподіл екологічного податку в попередні роки наведений у табл. 1.

²⁶¹. Податковий кодекс України. Кодекс № 2755-VI від 02.12.2010 р. // База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 02.09.2017 р.).

ТАБЛИЦЯ 1. Розподіл екологічного податку між державним і місцевими бюджетами, %

Роки	Державний бюджет	Спеціальний фонд місцевих бюджетів		
		Всього	У т.ч. до сільських, селищних, міських бюджетів, а з 2015 р. — і бюджетів об'єднаних територіальних громад	У т.ч. до обласних бюджетів
2017	20	80	25	55
2016	20	80	25	55
2015	20	80	25	55
2014	65	35	25	10
2013	53	47	33,5	13,5
2012	30	70	50	20

Екологічний податок має цільове призначення, а отже, має витрачатися саме на фінансування природоохоронних заходів. Але чи дійсно отримані кошти спрямовуються на цільові заходи? Розглянемо надходження екологічного податку та використання коштів на фінансування природоохоронних заходів у Луганській області.

У 2016 році сумарно до бюджетів в області сплачено екологічного податку на суму 226 157,509 тис. грн. Ця сума майже в 6 разів перевищує аналогічну суму за попередній рік: порівняно з 2015 роком екологічного податку сплачено більше на 193 552,021 тис. грн, або на 593,6%. У 2014 році область отримала 59 416,786 тис. грн., що більше за 2015 рік, але у 3,8 рази менше від суми податку за 2016 рік. Луганський обласний бюджет отримав 16 976,224 тис. грн., 22 416,2695 тис. грн., 155 483,283 тис. грн. у 2014, 2015 і 2016 роках відповідно. Співвідношення коштів, отриманих обласним бюджетом і областю загалом, зберігається відповідно до розподілу податку в таблиці й наочно показане на рис. 1.

Найбільша сума податку сплачується за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднен-

²⁶² Nnanta N.E., Innocent E.O. Community driven development in the local government system: a new strategy. // Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. 2013. Vol. 1(3). pp. 1–15.

ня: 46973,586 тис. грн у 2014 році, 25623,616 тис. грн у 2015 році, 187988,524 тис. грн. у 2016 році. Частка цих надходжень до області взагалі становить від 79% (у 2014 і 2015 роках) до 83% (у 2016 році) від усієї суми. В обласному бюджеті на надходження від таких викидів припадає від 67% (або 13 421 тис. грн у 2014 році) до 83% (або 129 242 тис. грн. у 2016 році). Наступними за вагомістю є надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини, що складає від 14% до 18% надходжень від екологічного податку до бюджетів. Ще одна стаття – надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти: від 2% до 5% надходжень екологічного податку. У 2014 році до бюджету також надійшли кошти від здійснення торгівлі та ввезення палива на митну територію України. Починаючи з 2015 року такої статті надходжень у бюджетах Луганської області вже немає.

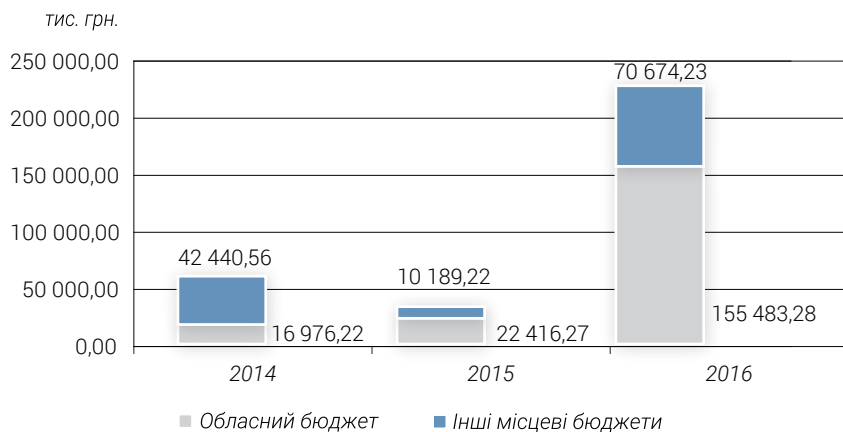


Рис. 1. Співвідношення суми екологічного податку, отриманої обласним бюджетом та іншими місцевими бюджетами Луганської області у 2014-2016 рр.

З 2011 до 2015 року включно на території Луганської області діяла Обласна програма з охорони навколишнього середовища, метою якої визначено здійснення заходів, спрямованих на «охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання і відтворення природних ресур-

сів». На виконання Програми передбачалося 5 424 736,693 тис. грн на 5 років. Зокрема, у 2014 році Програмою було передбачено виконання 97 заходів на загальну суму 469 701,587 тис. грн. Станом на 1.04.2014 року фактично було профінансовано лише 18 заходів на суму 7 371,981 тис. грн., у тому числі на 120 тис. грн. за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, 612 тис. грн. і 768,6 тис. грн. — за рахунок обласного фонду охорони навколишнього природного середовища і місцевих бюджетів відповідно, і майже 6 млн. грн. — за рахунок підприємств та інших джерел. Тобто Програму було виконано лише на 1,6%. Серед профінансованих у 2014 році були заходи, спрямовані на охорону і раціональне використання водних ресурсів на суму 4 590 тис. грн (а саме: реконструкція та будівництво очисних споруд у трьох містах Луганської області, два з яких сьогодні знаходяться на окупованій території, заміна напірного та самопливного колектора, будівництво дренажу та реконструкція насосної станції і каналізаційного колектора господарсько-фекальних вод та інші). За напрямом охорони атмосферного повітря було здійснено лише 2 заходи на суму 885 тис. грн.: встановлення III ступеня очистки на промисловому підприємстві у м. Лисичанську (здійснено достроково ще у 2012 році) та гасіння, рекультивацію та озеленення породних відвалів на шахті, що зараз також знаходиться на окупованій території. Серед інших заходів 2014 року було профінансовано заходи щодо охорони та раціонального використання земель (2 заходи на суму 351 тис. грн), природних ресурсів (заходи з озеленення міст та охорони природних рослинних ресурсів на суму 710,7 тис. грн), відходів виробництва та побутових відходів (1 захід на суму 13 957,9 тис. грн), оптимізації роботи з громадськістю та популяризації екологічних знань і культури (3 заходи на суму 669 тис. грн), впровадження інформаційної системи екологічного моніторингу (1 захід на суму 69,6 тис. грн). На жаль, інформація щодо подальших заходів з охорони довкілля відсутня. Департамент екології та природних ресурсів, який є відповідальним виконавцем Програми, зазначив, що у 2014–2015 роках фінансування природоохоронних заходів не здійснювалося у зв'язку із ситуацією, що склалася на Сході України, та проведенням антитерористичної операції.

2016 року ухвалено нову Регіональну програму з охорони навколишнього середовища Луганської області на 2016–2018 рр. із загальним обсягом фінансування 623 777,155 тис. грн, у тому числі за рахунок

коштів державного бюджету, бюджетів обласного і районного значення, а також коштів підприємств та з інших джерел. На жаль, інформація за 2016 рік ще обробляється і не представлена Департаментом екології та природних ресурсів Луганської області на початок 2017 року.

Дещо інші дані щодо витрат коштів на природоохоронну діяльність містяться у Звіті про виконання місцевих бюджетів Луганської області. За даними цього Звіту, є суттєві розбіжності між коштами, затвердженими місцевими радами на виконання певних заходів, і фактично виконаними заходами. Станом на 1 січня 2015 року на фінансування заходів із природоохоронної діяльності на звітний рік було затверджено місцевими радами 149 137 тис. грн, у тому числі в обласному бюджеті — на суму 54 599,9 тис. грн. Загалом в області за звітний рік виконано заходів лише на 17 306,4 тис. грн, у тому числі з обласного бюджету виділено 3 921,6 тис. грн. Найбільше фінансування отримали заходи з охорони та раціонального використання природних ресурсів — 11 215,6 тис. грн разом в області (із запланованих 96 948,4 тис. грн), у тому числі 3 424,9 тис. грн. — із обласного бюджету (із запланованих 46 423,4 тис. грн.). Серед інших профінансованих заходів — заходи щодо ліквідації іншого забруднення та інша діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища. Кошти на збереження природно-заповідного фонду було затверджено місцевими радами, але фактично виділено не було.

Станом на 1 січня 2016 року на фінансування заходів із природоохоронної діяльності на звітний рік місцеві ради затвердили 23 042,7 тис. грн (що на 84,5% менше порівняно з попереднім роком), у тому числі з обласного бюджету — 4 728,8 тис. грн (що становить близько 10% від суми попереднього року). Відповідно, виконано заходів за звітний період в області на суму 10 471,1 тис. грн., з обласного бюджету профінансовано 4 458 тис. грн. Вартий уваги той факт, що обласний бюджет виконаний майже на 95%, причому заходи з охорони та раціонального використання природних ресурсів та утилізації відходів виконано повністю.

Станом на 1 грудня 2016 року місцеві ради затвердили на звітний рік заходи на суму 53 467 тис. грн, у тому числі в обласному бюджеті — 37 883 тис. грн. Фактично за 11 місяців 2016 року загалом в області

виконано заходів на суму 4 976 тис. грн. (або 9% від запланованого), у тому числі з обласного бюджету профінансовано 1 061,9 тис. грн (або 2,8%). Слід зазначити, що дані про витрачання коштів на природоохоронну діяльність за останній місяць 2016 року відсутні. Проте мало ймовірно, що більш ніж 90% запланованих заходів буде здійснено саме в останній місяць року.

Таким чином, обраний для України варіант системи державного управління на основі надання органам місцевого самоврядування широких повноважень щодо територіального розвитку потребує розробки науково обґрунтованих організаційно-економічних механізмів та прикладних інструментів управління в об'єднаних територіальних громадах. Ефективні правові відносини у сфері володіння, користування та розпорядження місцевими ресурсами мають створити економічне підґрунтя для розвитку територіальних громад. З огляду на нагальну потребу відновлення миру та забезпечення громадської безпеки мешканців об'єднаних територіальних громад наше дослідження спрямоване на формування та використання додаткових коштів від рентної плати та екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах як основу сталого розвитку Луганської області. Розв'язання проблем у межах цього напрямку, безумовно, сприятиме як подоланню екологічних проблем об'єднаних територіальних громад, так і отриманню додаткових фінансових ресурсів на їх сталий розвиток.

Гречана С.І., канд. екон. наук, доц.,
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ЕМПІРИЧНІ ДАНІ СХОДУ УКРАЇНИ

Україна як європейська держава обрала курс на реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізацію влади, що має привести до зростання ролі територіальних громад у соціальному та економічному розвитку регіонів і країни в цілому. Об'єднання громад необхідне для концентрації людських, інфраструктурних, земельних ресурсів, щоб мешканці ОТГ отримали комфортніші умови проживання, якісну освіту та медичні послуги, доступ до адміністративних та побутових послуг, можливість користування сучасним транспортом тощо.

Перші підсумки свідчать про певні позитивні зрушення. Від початку впровадження реформи в основному сформовано нормативно-правову базу створення об'єднаних територіальних громад, організації основних напрямів їх життєдіяльності, бюджетного забезпечення та підтримки. Безліч громадських організацій та благодійних фондів, зокрема закордонних, надають постійну суспільно-інформаційну підтримку 648 новоствореним ОТГ, громадам, які перебувають у процесі об'єднання, а також тим, які тільки розглядають можливості об'єднання. Уряд звітує про збільшення бюджетів місцевих громад, реалізацію ними нових інфраструктурних проєктів, підвищення рівня життя мешканців деяких ОТГ.

Фактично станом на 08.09.2017 р. відбулося об'єднання 27,1% від загальної кількості передбачуваних Перспективними планами громад: у 2015 р. було створено 159 ОТГ (об'єдналися 795 населених пунктів), у 2016 р. — 209 (944), за 8 місяців 2017 р. — 282 (1301 населений

пункт). Невисокі темпи добровільного об'єднання громад пояснюються низкою причин, як-от: необізнаність громадян щодо сутності реформи, громадянська пасивність населення, відсутність мотивації для об'єднання, політична боротьба на місцях, законодавчі прогалини, неузгодженість дій різних гілок влади та галузевих міністерств, недостатність досвіду та кадрові прорахунки, брак коштів та інші. Неврегульованість чи невирішеність цих питань не лише затримують процеси об'єднання, а й заважають розвиткові новоутворених об'єднаних територіальних громад. Передусім це пов'язано з їх низькою спроможністю та відсутністю розуміння шляхів її досягнення.

Світовий досвід показує, що за умов обмежених фінансових ресурсів важливим підходом є розвиток, орієнтований на громаду, оскільки він зменшує навантаження на урядові установи за рахунок оптимізації використання місцевих фінансів; разом із тим такі кроки можуть покращити життя великої кількості бідних людей²⁶². Саме в межах такого підходу та з метою реалізації євроінтеграційного курсу з розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні 2015 року було започатковано впровадження фіскальної децентралізації.

Вона передбачає законодавче закріплення передачі значних повноважень (виконання певних функцій або окремих публічних послуг) та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, зокрема децентралізацію доходів та видатків, а також організацію ефективного самостійного менеджменту на рівні територіальних громад. Її основною метою є збільшення участі громади в розвитку, покращення якості надання публічних послуг і наближення їх до людей у поєднанні з економією фінансових ресурсів за рахунок скорочення видатків на апарати управління та інші галузі. Тому для успішного проведення реформи фіскальна децентралізація має відбуватися одночасно з децентралізацією влади, формуючи такі органи місцевого самоврядування, які можуть автономно реалізовувати Стратегію соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади та закладені в ній програми, а також самостійно акумулювати необхідний для цього фінансовий ресурс. Крім того, необхідне розуміння її змісту й суті всіма учасниками процесу.

«Як результат, маємо отримати економічно, фінансово та інфраструктурно спроможні громади; сформувати нові еліти на місцях;

встановити горизонтальні відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням, приватним сектором; отримати ширші управлінські можливості та ресурсну базу; отримати інструменти для формування інвестиційного середовища; забезпечити вирішення соціальних проблем; сформувати нові світоглядні та культурно-освітні підходи для конструювання регіональних особливостей, що наповнюватимуть єдиний загальноукраїнський контекст»²⁶³.

Фіскальна децентралізація в Україні розпочалася із прийняття в 2015 р. змін до Бюджетного і Податкового кодексів України та низки важливих законів, що стосувалися «передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо»²⁶⁴. Набувши чинності, ці зміни розширили фінансові можливості місцевого самоврядування та надали органам місцевого самоврядування право затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет.

Об'єднані громади отримали весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх мають міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції. Доходи бюджетів ОТГ визначаються відповідно до ст. 64 (загальний фонд), ст. 69 (спеціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу України (рис. 1). Видатки, що можуть здійснюватися з бюджетів ОТГ, визначено ст.ст. 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу. Ідеться про видатки на утримання закладів бюджетної сфери та освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. Для їх фінансування передбачено також відповідні міжбюджетні трансферти з державного бюджету.

²⁶³ Брезіцький Р. Громади, об'єднуйтеся, враховуючи ризики. URL: https://zaxid.net/gromadi_obyednuytes_vrahovuyuchi_riziki_n1350343.

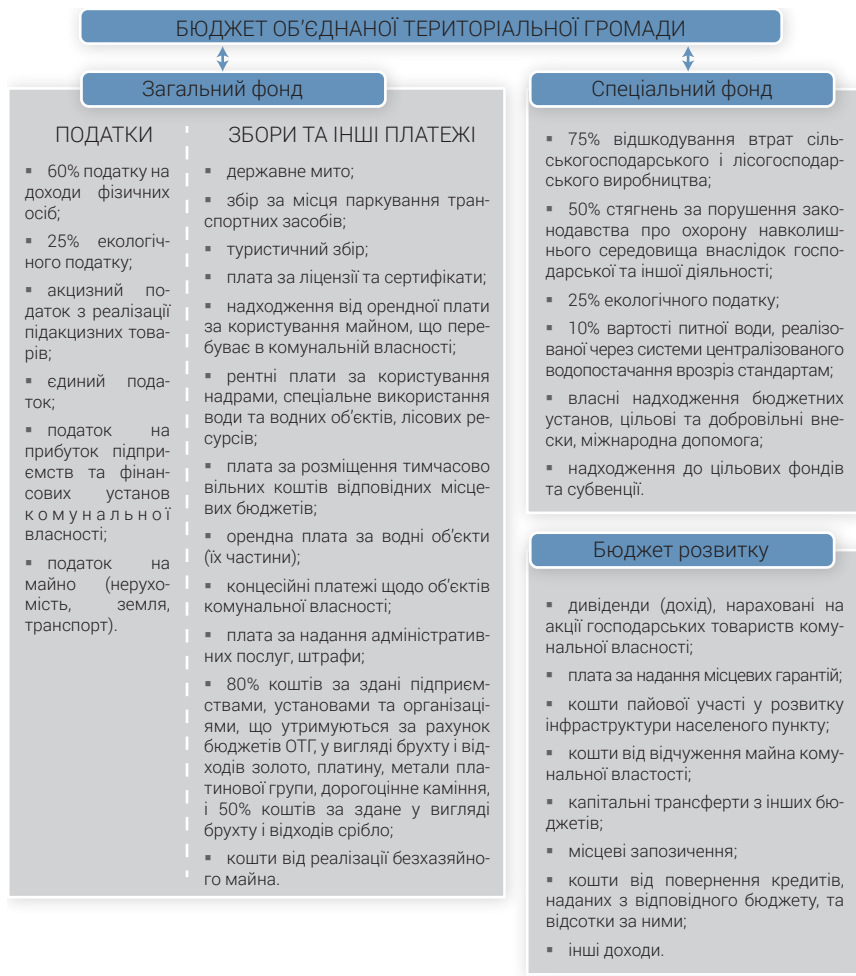
²⁶⁴ Юрченко К.Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка. К.: НІСД, 2017. 16 с. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458/>.

Також у результаті реформи об'єднані територіальні громади отримали удосконалений механізм системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів. У ній задіяні наступні показники: чисельність населення відповідного бюджету на початок року; надходження ПДФО в частині, що зараховується до відповідного бюджету, за останній звітний період; індекс податкоспроможності бюджету (співвідношення надходжень ПДФО на одного жителя за відповідним бюджетом до аналогічного показника по Україні). Результатом горизонтального вирівнювання є базова або реверсна дотація: базова — з держбюджету до місцевих бюджетів — для ОТГ, які мають рівень надходжень нижче від 0,9 середнього показника по Україні, для підвищення рівня їх фіскальної спроможності; реверсна — з місцевого бюджету до держбюджету — для ОТГ, які мають рівень надходжень вище від 1,1 середнього показника по Україні²⁶⁵.

Забезпечивши прийняття всіх необхідних законів, держава передала ОТГ ресурси та повноваження. До власних повноважень належать: планування розвитку громади та формування бюджету; розвиток економіки, підприємництва, залучення інвестицій; управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво; утримання та будівництво доріг, благоустрій території; організація пасажирських перевезень на території громади. До делегованих: соціальна допомога через територіальні центри (у громадах); адміністративні послуги через центри їх надання (у громадах); управління школами й дитсадками; первинна медична допомога; управління та організація роботи закладів культури та спорту.

Зазначені законодавчі зміни дали органам місцевої влади можливість розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду. Тобто запровадження політики фіскальної децентралізації заклало підґрунтя посилення фінансової самостійності територіальних громад та підвищення фінансової самодостатності бюджетів місцевого самоврядування первинної ланки. Тому надзвичайно важливо оцінити перші здобутки і наслідки реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації.

²⁶⁵ Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/Osobennosti-formirovaniya-byudzhetrov-obedinenynyx-territorialnyx-gromad>.

Рис. 1. Склад доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад²⁶⁶

Емпірично рівень бюджетної децентралізації зазвичай визначають за показником частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. На рис. 2 представлено його динаміку за період 2010–2016 рр.

²⁶⁶. Бюджетний кодекс України: Закон від 8.07.10 р. № 2456VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 30.05.2017).

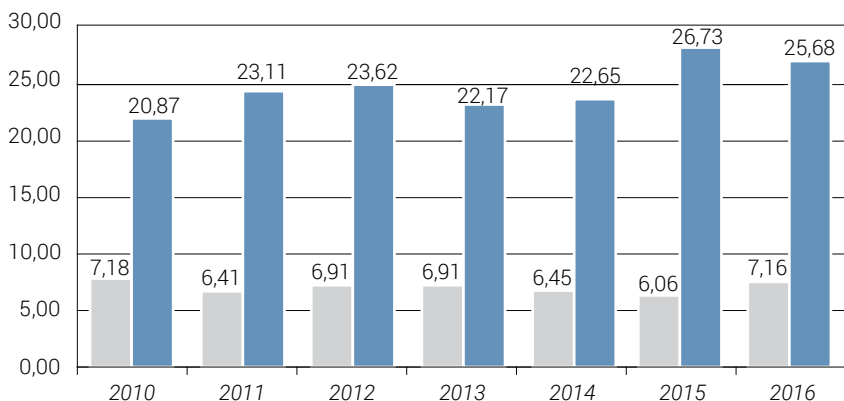


Рис. 2. Питома вага доходів Державного та місцевих бюджетів у ВВП України*

*Побудовано автором за даними²⁶⁷

Як видно з діаграми, рівень фіскальної централізації в Україні є занадто високим, бо на центральному рівні залишається в 3-4 рази більше податків, ніж передається в розпорядження органів місцевого самоврядування. Починаючи з 2011 р. частка місцевих бюджетів поступово знижувалася, досягши критичного рівня на початку реформування, що і стало його передумовою. Значне підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у 2016 р. (за рахунок тільки 159 новостворених ОТГ) свідчить про успішність фіскальної децентралізації в перспективі.

Детальніше проаналізувати стан децентралізації можна за системою спеціалізованих показників, що їх пропонують фахівці ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»:

- 1) коефіцієнт децентралізації видатків — частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;
- 2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків — частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %;

²⁶⁷ Річний бюджетний моніторинг виконання бюджету // USAID, ІБСЕД. URL: <http://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyy#14> (дата звернення: 16.05.2017 р.); Валовий внутрішній продукт (у фактичних цінах) // Офіційний сайт Державної служби статистики України. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 16.05.2017 р.).

3) коефіцієнт децентралізації доходів — частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;

4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів — частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;

5) коефіцієнт фінансової залежності — частка субвенцій із Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %²⁶⁸.

На нашу думку, ця система містить кілька спірних моментів. Розрахунок модифікованого коефіцієнта децентралізації видатків потрібен тільки для зіставлення показників децентралізації у періоди до 2014 р. та після, що не є метою нашого дослідження. Коефіцієнт фінансової залежності за пропонуваним алгоритмом розрахунку не відповідає своїй економічній сутності. Зазвичай він розраховується як відношення всіх коштів економічного суб'єкта (активу) до його власного капіталу. Представлений же в даній системі коефіцієнт є коефіцієнтом концентрації залученого капіталу. Для виправлення цієї неточності та збереження економічного змісту пропонуємо називати його коефіцієнтом субсидіарності, тобто таким, що показує, яка частка в доходах місцевих бюджетів припадає на субсидії з державного бюджету. З урахуванням вказаного наведемо в табл. 2 розрахунок основних показників бюджетної децентралізації за останні п'ять років.

Як видно з даних таблиці, показники бюджетної (фіскальної) децентралізації, що в 2012 р. були незадовільними, системно погіршувались. Так, через місцеві бюджети розподіляється менш ніж половина всіх бюджетних видатків. При цьому коефіцієнт децентралізації за видатками постійно погіршувався, знизившись за 2012–2015 рр. на 4,2 відсоткові пункти (9,4%), і тільки у 2016 р. розпочинається його зростання.

Схожа тенденція спостерігається й за іншими показниками, але найбільш показовою є динаміка коефіцієнта субсидіарності, який перевищив 50%, сягнувши максимуму у 2015 р., а 2016 року повернувшись до значень 2012 р.

²⁶⁸. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь. За ред. д-ра екон. наук І.О. Луїної // НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України». К, 2016. С. 11.

Тобто, за попередньою оцінкою, можна стверджувати, що початкові результати реформи децентралізації характеризуються позитивними зрушеннями. Але необхідно визначити, як реформа впливає на стан формування бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Ці дані підтверджуються результатами незалежних досліджень, проведених Інститутом податкових реформ²⁶⁹. У них відзначено загальне зростання рівня фінансової спроможності ОТГ, створених у результаті реформи децентралізації. Такі висновки ґрунтуються на дослідженнях росту доходів громад на душу населення (у середньому зростання на 254 грн.) порівняно з територіальними громадами, які не об'єдналися, а також позитивних змін у структурі їхніх бюджетів.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, за 2016 р. фактичні надходження доходів загального фонду бюджетів 159 об'єднаних територіальних громад (до уваги бралися ОТГ, створені у 2015 р.) склали 7,1 млрд. грн (з урахуванням трансфертів із державного бюджету), що майже в 7 разів більше порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ (рис. 3).

ТАБЛИЦЯ 2. Визначення рівня бюджетної децентралізації в Україні за 2012–2016 рр.*

Показник	Одиниця виміру	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Доходи місцевих бюджетів	млн грн	100,8	105,2	101,1	120,5	170,6
Податкові надходження місцевих бюджетів	млн грн	85,9	91,2	87,4	98,3	146,9
Видатки місцевих бюджетів	млн грн	221,2	218,2	223,5	276,9	346,2
Доходи Зведеного бюджету	млн грн	445,5	442,8	455,9	652,9	782,7

²⁶⁹ Серебрянська Д. Об'єднані територіальні громади – 2016 // ГО Інститут податкових реформ.
URL: <http://ngoipr.org.ua/blog/otg2016/>

Продовження таблиці 2

Показник	Одиниця виміру	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Видатки Зведеного бюджету	млн грн	492,5	505,8	523,0	679,9	835,6
Податкові надходження Зведеного бюджету	млн грн	360,4	353,8	367,5	508,0	650,4
Міжбюджетні трансфери з Державного бюджету місцевим	млн грн	124,5	115,8	130,6	174,0	195,4
Коефіцієнт децентралізації за видатками	%	44,9	43,1	42,7	40,7	41,4
Коефіцієнт децентралізації за доходами	%	22,6	23,8	22,2	18,5	21,8
Коефіцієнт децентралізації за податковими доходами	%	23,8	25,8	23,8	19,4	22,6
Коефіцієнт субсидіарності	%	55,3	52,4	56,4	59,1	53,4

*Побудовано автором за даними²⁷⁰

Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя ОТГ збільшився на 1645 грн., сягнувши 2345 грн. (максимальне значення в Слобожанській ОТГ Дніпропетровської області — 16 тис. грн.). Надходження міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до бюджетів ОТГ склали 3,8 млрд грн, в т.ч. освітня субвенція — 1,6 млрд грн, медична субвенція — 847 млн грн, субвенція на формування інфраструктури — 1 млрд грн. Бюджети 34 громад є фінансово самостійними від державного бюджету (не отримували базової дотації). Крім того, громади отримали субвенцію з державного

²⁷⁰. Річний бюджетний моніторинг виконання бюджету // USAID, ІБСЕД. URL: <http://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/richnyy#14>. (дата звернення: 16.05.2017).

бюджету на соціально-економічний розвиток територій у сумі 50 млн грн та кошти з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних програм у сумі 134 млн грн. Залишки коштів на казначейських рахунках зросли з 0,3 млрд грн до 1,1 млрд грн, що свідчить про зростання фінансової спроможності ОТГ²⁷¹.

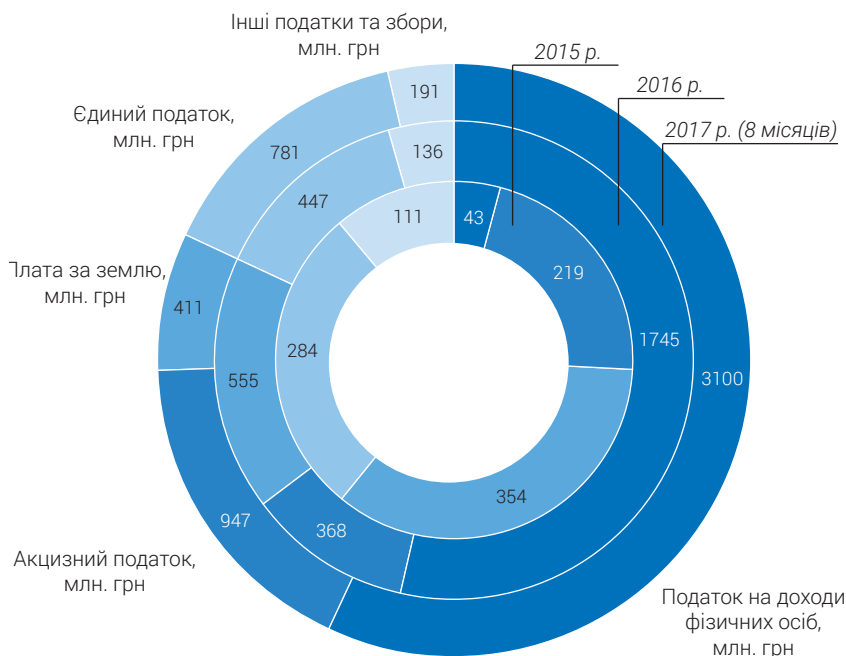


Рис. 3. Виконання доходів загального фонду 159 об'єднаних територіальних громад за 2015–2017 рр.*

*Побудовано автором за даними²⁷²

²⁷¹. Фінансово-аналітичні матеріали. Бюджети 159 об'єднаних територіальних громад у 2016 році // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-u-2016-rotsi>. С. 8–10.

²⁷². Фінансово-аналітичні матеріали. Бюджети 159 об'єднаних територіальних громад у 2016 році // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-u-2016-rotsi/>. С. 8–10; Казюк Я. Децентралізація дала можливості нарощувати доходи місцевих бюджетів // Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6731>.

Одними з перших до реформи децентралізації приєдналися територіальні громади східних регіонів України. Новопсковська ОТГ Луганської області є першою об'єднаною громадою, створеною в Україні, а Лиманська ОТГ Донецької області донедавна була найбільшою громадою за кількістю населення та площею. Станом на 01.09.2017 р. в Донецькій області функціонує сім ОТГ: Лиманська, Шахівська, Черкаська (з 2015 р.), Іллінівська, Миколаївська, Соледарська (з 2016 р.), Сіверська (з 2017 р.). У Луганській області створено чотири об'єднані громади: Білокуракинську та Новопсковську у 2015 р., Чмирівську у 2016 р. та Троїцьку у 2017 р.

Усі громади перевиконали планові показники бюджету у 2016 р. та збільшили власні доходи на 1 особу в середньому більш ніж в 3,5 рази; три громади перевершили середньоукраїнський показник (табл. 3). Фактичні надходження до загального фонду місцевих бюджетів ОТГ становили у 2016 р. 372 млн грн (в т.ч. 141 млн грн міжбюджетних трансфертів) та 112 млн грн (в т.ч. 53 млн грн) відповідно, що у 2 та 7 разів більше порівняно з надходженнями за 2015 рік. За 2016 рік до бюджетів громад надійшли освітня субвенція у сумі 82 млн грн, медична субвенція — 53 млн. грн. та субвенція на формування інфраструктури — 55 млн. грн.

ТАБЛИЦЯ 3. Динаміка власних доходів бюджету об'єднаних територіальних громад Сходу України за 2015–2016 рр*, тис. грн

Статті доходів	ПДФО	Акцизний податок	Плата за землею	Єдиний податок	Інші податки та збори	Разом власні доходи	Власні доходи на 1 особу	
ДОНЕЦЬКА ОБЛАСТЬ	Лиманська ОТГ							
	2015р.	43190,1	4004,6	15264,8	6124,6	3097,6	71681,7	0,645
	2016 р.	144429	5908,7	21289,1	10459,4	7767,1	189854	4,300
	Шахівська ОТГ							
	2015р.	0	39,5	10560	1526,4	975	13100,9	4,361
	2016 р.	5983,5	75,9	17957,2	3339,2	233,2	27589	9,184
	Черкаська ОТГ							
	2015р.	0	117,3	5852,9	1219,3	386,1	7575,6	0,804
	2016 р.	4854,5	241,1	5270	1947,5	849,5	13162,6	1,397

Продовження таблиці 3

Статті доходів		ПДФО	Акцизний податок	Плата за землею	Єдиний податок	Інші податки та збори	Разом власні доходи	Власні доходи на 1 особу
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ	Білокуракинська ОТГ							
	2015р.	0	632,8	2490,3	4155,7	1213	8491,8	0,642
	2016 р.	20725,9	1118,9	3791,1	6941,5	789,8	33367,2	2,523
	Новопсковська ОТГ							
	2015р.	0	1850,3	1522	1971,1	1880,3	7223,7	0,588
	2016 р.	17883,4	2548,2	1890,6	3206,4	458	25986,6	2,155

*Побудовано автором за даними²⁷³

У результаті реформи розширилися фінансові права місцевих органів влади, що додало стимулів місцевим громадам щодо оптимізації витрат, зменшило їх залежність від Державного казначейства, надало можливості заробити на процентах за вкладками. Досліджувані громади не розміщували вільні кошти на депозитах у банківських установах, хоча залишки коштів місцевих бюджетів зросли за 2016 р. на 111 млн грн в Донецькій області та на 16 млн. грн. — у Луганській.

Успішне наповнення бюджетів у 2016 р. дозволило об'єднаним територіальним громадам Донецької та Луганської областей збільшити свої поточні видатки. Їх сума склала 299 млн грн (рис. 4).

Основними статтями витрат громад Донецької області були освіта та охорона здоров'я, обсяг фінансування яких виріс за рахунок нових видів субвенцій. У Луганській області основна частина таких видатків фінансувалася через районні бюджети, бо через несвоєчасне надання відповідної інформації до міністерства кошти субвенцій на утримання закладів середньої освіти Новопсковської ОТГ перераховувалися з державного бюджету районному бюджету, з якого здійснювалося фінансування відповідних видатків. Через це значно зросла питома вага трансфертів. Витрати на утримання органів місцевого самоврядування становили в обох областях по 10-11%.

²⁷³ Там само. С. 194–211.



Рис. 4. Структура видатків місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад Сходу України за 2016 р.

*Побудовано автором за даними²⁷⁴

²⁷⁴. Фінансово-аналітичні матеріали. Бюджети 159 об'єднаних територіальних громад у 2016 році // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-u-2016-rotsi/>. С. 194-211.

Отримані у 2016 р. фінансові ресурси дали ОТГ змогу здійснити також капітальні видатки (видатки розвитку), розмір яких перевищив 126 млн грн (96,7 млн грн у Донецькій області та 29,5 млн грн — у Луганській). Серед основних статей — ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство, ремонт та реконструкція закладів соціально-культурної сфери. Це опосередковано свідчить про досягнення новоствореними громадами фінансової спроможності, оскільки фінансовий ресурс є найбільш визначальним критерієм, що забезпечує сталий розвиток громад.

Про позитивні тенденції зміцнення спроможності ОТГ Сходу України свідчать і результати відповідного моніторингу, проведеного Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України (табл. 4).

ТАБЛИЦЯ 4. Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад Донецької та Луганської областей за I півріччя 2017 р.

Назва об'єднаної громади	Чи- сель- ність насе- лення	Власні доходи на 1-го меш- канця	Дотаці- йність бюдже- ту	Капі- тальні видат- ки на 1-го меш- канця	Витрати на апарат управлін- ня (пито- ма вага у власних ресурсах)	Рей- тинг
	тис. осіб	грн/ос.	%	грн/ос.	%	
Донецька область						
Лиманська	44,2	2351,1	0	389,0	11,4	14
Черкаська	9,4	607,2	27,2	611,2	48,0	264
Шахівська	3,0	6457,9	-2,6	2064,1	8,6	3
Соледарська	21,1	2067,6	-6,4	46,8	11,0	54
Іллінівська	9,7	1625,7	-9,6	47,2	19,1	93
Миколаївська	17,6	1399,6	-1,6	255,2	10,8	32
Луганська область						
Білокуракинська	13,2	1384,2	0	181,7	21,8	36

Продовження таблиці 4

Назва об'єднаної громади	Чи-сель-ність населення	Власні доходи на 1-го мешканця	Дотаційність бюджету	Капі-тальні видатки на 1-го мешканця	Витрати на апарат управління (питома вага у власних ресурсах)	Рей-тинг
	тис. осіб	грн/ос.	%	грн/ос.	%	
Новопсковська	12,3	1299,3	-1,0	740,7	14,7	86
Чмирівська	6,8	632,7	19,0	244,1	33,3	244

* Складено автором за даними²⁷⁵

Усі 9 громад є фінансово спроможними та займають переважно високі місця в рейтингу серед інших 366 ОТГ України. Найвищий рейтинг має Шахівська громада, яка посідає 3 місце. Громади, що посіли низькі місця (Чмирівська та Черкаська), мають високі адміністративні видатки та вирізняються підвищеною дотаційністю бюджету. Новостворені громади активно підтягуються до рівня створених раніше, як видно на прикладі Соледазької та Миколаївської громад.

Отже, дослідження показало позитивні зрушення у розвитку об'єднаних громад на Сході України, хоча за такий час ситуація не може змінитися кардинально. Громади хоча й об'єдналися та отримали додаткові фінансові ресурси й повноваження, проте мають застарілу інфраструктуру, збиткові об'єкти комунальної власності, пасивне населення тощо. Першочергові реалізовані проекти показали, що головними напрямками розвитку визначено «латання старих дір» та налагоджування елементарних побутових зручностей. Більшість із них мають дуже далеке чи поверхнєве відношення до Стратегій соціально-економічного розвитку, ухвалених у досліджуваних громадах. Зрозуміло, що відсутність досвіду самостійного формування бюдже-

²⁷⁵. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Reytiing_po_oblastyah_11.09.2017_.pdf. С. 38, 43.

тів та використання їх на свій розсуд заважає місцевій владі ухвалювати далекосяжні рішення.

Важливо продовжувати процес фіскальної децентралізації, поступово зменшуючи залежність від цільових трансфертів з державного бюджету та збільшуючи надходження до бюджетів базового рівня. Дуже важливими в цьому контексті є ініціативність населення та відповідальність органів місцевого самоврядування. Без цього реформа матиме лише механічний характер і не спричинить якісних змін, поставивши під загрозу успішність реалізації заходів із бюджетної децентралізації. Потрібно постійно проводити роз'яснювальну роботу серед населення як уже об'єднаних громад, так і тих, що тільки планують реформу, започатковувати навчальні курси, тренінгові програми й запроваджувати інші сучасні освітні технології для підготовки профільних кваліфікованих спеціалістів.

Рогозян Ю.С., канд. екон. наук
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА СХОДІ УКРАЇНИ

Трансформація соціально-економічних відносин, що відбувається наразі в усьому світі, призводить до значних та суперечливих змін в Україні, особливо в регіонах. Складність процесів адаптації та реалізації реформ на місцевому рівні, недостатньо розвинена співпраця між регіонами, зростання відцентрованих сил у країні — всі ці чинники тільки посилюють відмінності в регіональних перетвореннях, натомість актуалізуючи потребу формування та діяльності локальних територіальних утворень, спрямованих на вдосконалення механізму соціально-територіального розвитку відповідної території відповідно до сучасних умов. Особливої гостроти вищевказані проблеми набувають на найнижчому місцевому рівні — у селах та селищах, де місцеве самоврядування переважно неспроможне активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей²⁷⁶.

Роль таких локальних утворень в Україні виконують об'єднані територіальні громади, діяльність яких регламентується наступними основними нормативно-правовими актами, як: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-19 від 05.02.2015 р.²⁷⁷, Закон України «Про органи самоорганізації населення» № 2625-14 від 11.07.2011 р.²⁷⁸, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-18 від 17.06.2014 р.²⁷⁹,

²⁷⁶. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналітична доповідь ; [кол. авт.]. К.: НІСД, 2016. 61 с.

²⁷⁷. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 11.05.2017 р.).

²⁷⁸. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>. (дата звернення: 11.05.2017 р.).

²⁷⁹. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 11.05.2017 р.).

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів № 214 від 08.04.2015 р.²⁸⁰, а також Стратегії розвитку Луганської та Донецької областей до 2020 року²⁸¹; Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року²⁸² тощо.

Питання об'єднання територіальних громад є актуальним та нагальним, проте особливої гостроти воно набуває на Сході країни, де з 2014 р. тривають військові дії. Проте навіть попри таке важке становище на підконтрольній Україні території вже створено 6 громад у Донецькій та 3 громади в Луганській області.

Дослідження соціально-економічної структури суспільства обумовлене істотними територіальними відмінностями всередині регіону, що особливо гостро проявляються на територіях, поблизу яких відбуваються воєнні дії: у Луганській та Донецькій областях. Так, наприклад, сільська місцевість зазначених регіонів неоднорідна за своєю територіальною сутністю: існують істотні відмінності в умовах життєдіяльності (від найбідніших верств населення до середнього класу), що породжує специфічний аспект соціальної нерівності громадян та, як наслідок, їх невдоволень за принципом накопичуваного ефекту. Дослідження, що проводилися на території Луганської області²⁸³, виявили тенденцію до посилення специфіки територіальних об'єктів, яка тягне за собою поглиблення відмінностей у життєвих умовах та посилення соціальної диференціації.

²⁸⁰. URL: <http://www.kmu.gov.ua/document/248117437/методика.pdf>. (дата звернення: 20.05.2017 р.).

²⁸¹. Стратегія розвитку Луганської області до 2020 року: Розпорядження від 28.10.2016 № 624 // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_2020.pdf. (дата звернення: 20.05.2017 р.); Стратегія розвитку Донецької області до 2020 року: Розпорядження від 21.06.2016 № 498 // Донецька обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjke3GqoPUAhXSIVAKHW3cBpgQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fdonoda.gov.ua%2Findex.php%3Fspec_cmd%3Ddownload%26args%3Did%3A942bce67e9bf258b1628147b09a167e51d1d39a62f436f756e74203332f4b6964735b&usg=AFQjCNH4vW_NdzDHud3XsKm-qGudC2HqWw&sig2=IRhCKy9YFVuaXFDPGjQ96Q. (дата звернення: 11.05.2017).

²⁸². Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 06.08.2014 № 385 // База даних «Законодавство України» / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>. (дата звернення: 11.05.2017).

²⁸³. Криштопа О., Калиновська О., Трохимчук В., Назаренко Е. Неоголошена війна. Невідомі факти і хроніки АТО. Гол. ред. С. Скляр. Харків, 2015. 512 с.

Узагалі процес реформування складних систем передбачає трансформацію їх найважливіших елементів, процесів і підсистем, до яких на територіальному рівні належать складові соціальної та економічної сфери, тож діяльність об'єднаних територіальних громад насамперед має забезпечувати стабільність та розвиток саме цих процесів. Управління соціально-економічною сферою набуває особливого значення у контексті трансформаційних перетворень всієї України, а тим більше на сході країни, де українські адміністративно-територіальні одиниці межують з окупаційними²⁸⁴.

Соціально-економічна ситуація на Сході України була і залишається напруженою. Завищені ціни, спричинені браком продовольства, палива й медикаментів, спророкували зростання активності на чорному ринку. Бойові дії, знищення економічної інфраструктури серйозно загострюють поточну ситуацію, що змушує багатьох мешканців окупованих регіонів і тих, що з ними межують, повністю покладатися на гуманітарну допомогу.

Так, на підконтрольній українській владі території Луганської області залишилася тільки незначна частка таких галузей, як вугільна промисловість, виробництво будівельних матеріалів, харчова та легка промисловість. За даними, оприлюдненими Державною службою статистики України, станом на 01.11.2016 року кількість активних промислових підприємств становила 723, з них 49 — підприємства добувної промисловості, 597 — переробної промисловості. Індекс промислової продукції у січні—лютому 2017 року порівняно з січнем—лютим 2016 року становив 99,0% (січень—лютий 2016 до січня—лютого 2015 року — 215,0%). Обсяг реалізованої промислової продукції за січень—лютий 2017 року склав 7,3 млрд грн, що становить 2,1% від загальнодержавного обсягу. Середньооблікова кількість працюючих у промисловому комплексі в лютому 2017 року становила 71,5 тис. осіб, зменшення по відношенню до попереднього місяця — 0,2%. Середньомісячна заробітна плата штатних працівників за лютий 2017 року становила 5741,2 грн, що на 3,7% менше від попереднього місяця та на 5,8% більше від середнього рівня в регіоні. Основні містоутворюючі підприємства (ПрАТ «ЛИНІК» та ПАТ «Алчевський металургійний комбінат») наразі

²⁸⁴ Давидюк О.О. Соціальна безпека : проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. URL: <https://docs.google.com/document/d/1mMOTPolIAr6mkLKwZITa0fVGIXPlxaOHYDA3qWpm9Yk/edit>. С. 8.

повністю припинили свою роботу: з березня 2012 року — ПрАТ «ЛИ-НІК», а з лютого 2017 року — ПАТ «Алчевський металургійний комбінат», що унеможливорює розвиток прилеглих територій області²⁸⁵.

В українській частині Луганської області в галузі текстильного виробництва, виробництва одягу, шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів працюють лише ТОВ ВТФ «Шарм» у м. Лисичанськ, ФОП Смалій (ТОВ «Смалій») у м. Рубіжне, ФОП Місюренко, ТОВ «Старобільська швейна фабрика» та інші малі підприємства, які мають незначний вплив на обсяги виробництва. Частка області в структурі реалізації промислової продукції становить лише 0,2%. За підсумками роботи у січні—лютому 2017 року темпи росту промислової продукції підприємств галузі порівняно з січнем—лютим 2016 року складають:

- ТОВ ВТФ «Шарм», м. Лисичанськ, — у 2,1 раза більше (2,7 тис. швейних виробів);
- ФОП Смалій, м. Рубіжне, — 103,0% (49,2 тис. пар панчішно-шкарпеткових виробів);
- ТОВ «Рубіжанська панчішна мануфактура» з 01.04.2015 року припинило діяльність через зниження обсягів збуту та невідшкодування ПДВ з електроенергії. Працівники переведені до ФОП Місюренко²⁸⁶.

Основне підприємство в галузі виготовлення виробів з деревини, виробництва паперу та поліграфічної діяльності, яке виробляє 95,0% обсягів товарної продукції, — ПАТ «Рубіжанський картонно-тарний комбінат». У січні—лютому 2017 року вироблено товарної продукції на суму 485,7 млн грн. (167,7% порівняно з 2016 роком). У натуральному виразі вироблено картону та паперу — 33,4 тис. тонн (186,6%), гофротари — 16,6 млн м² (113,7%)²⁸⁷.

Щодо добувної промисловості, то на території Луганської області, підконтрольній українській владі, працюють лише 4 шахти ПАТ «Ли-

²⁸⁵. Інформаційно-аналітична довідка щодо соціально-економічного розвитку Луганського регіону станом на 01.04.2017 від 05.04.2017 // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: <http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dovidka.doc>

²⁸⁶. Там само.

²⁸⁷. Там само.

сичанськвугілля» та 4 із 7 шахт ДП «Первомайськвугілля». За січень–лютий 2017 року видобуто 65,7 тис. тонн вугілля, що становить 58,7% від планового завдання та на 37,8 тис. тонн менше порівняно з аналогічним періодом 2016 року:

- ПАТ «Лисичанськвугілля» — 25,3 тис. тонн (45,2% від планового завдання, на 22,2 тис. тонн менше від аналогічного періоду 2016 року);
- ДП «Первомайськвугілля» — 40,4 тис. тонн (72,1% від планового завдання, на 15,6 тис. тонн менше від аналогічного періоду 2016 року).

Станом на 01.03.2017 р. на складах вугледобувних підприємств знаходилося 10,3 тис. тонн рядового вугілля, в тому числі: ДП «Первомайськвугілля» — 3,6 тис. тонн; ПАТ «Лисичанськвугілля» — 6,7 тис. тонн. За січень–лютий 2017 року вугледобувними підприємствами реалізовано 58,1 тис. тонн вугільної продукції на суму 90,1 млн грн, що перевищує показники аналогічного періоду 2016 року на 5,8 тис. тонн та на 29,9 млн грн²⁸⁸.

Якщо аналізувати соціальну сферу Луганської області, то передусім слід відзначити чисельність наявного населення, що на 1 лютого 2017 року становила 2194318 осіб. Упродовж січня 2017 року чисельність населення зменшилася на 972 особи, зокрема, внаслідок природного скорочення на 822 особи та за рахунок міграційного скорочення на 150 осіб. Середня заробітна плата штатних працівників, без урахування частини зони проведення антитерористичної операції, за лютий 2017 року становила 5424 грн, що у 1,7 рази вище від рівня мінімальної заробітної плати (з 01.01.2017 — 3200 грн). Загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати (без урахування структурних одиниць підприємств, які звітують до органів державної статистики в інших регіонах України) станом на 01.03.2017 р. становила 486,0 млн грн. Середній розмір пенсій становить 2065,47 грн. Заборгованість із виплати пенсій станом на 01.03.2017 р. відсутня.

²⁸⁸ Інформаційно-аналітична довідка щодо соціально-економічного розвитку Луганського регіону станом на 01.04.2017 р. від 05.04.2017 р. // Луганська обласна державна адміністрація — обласна військово-цивільна адміністрація. URL: <http://www.loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dovidka.doc>.

Ринок праці Луганської області перебуває під впливом соціально-економічної ситуації в країні. Воєнні дії та фінансова криза, безперечно, впливають на зниження в Україні рівня зайнятості та зростання рівня безробіття (визначених за методологією Міжнародної організації праці). За даними Державної служби статистики України, чисельність зайнятого населення в Луганській області у 2016 році становила 298,5 тис. осіб. Рівень зайнятості населення в Луганській області склав 55,6%, рівень безробіття — 16,0%²⁸⁹.

Соціально-економічне становище Донецької області відображають показники, наведені в таблицях 1 та 2.

Нестабільна ситуація на Сході країни з кожним роком погіршує соціально-економічне становище на досліджуваних територіях, а це, своєю чергою, провокує зростання контрабанди (вугілля, продуктів нафтопереробки, продовольчих товарів, ліків, зброї тощо) на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих. Це є серйозною проблемою для влади: як національної, так і місцевої, проте в деяких районах Луганської та Донецької областей це явище є чи не єдиним засобом виживання, адже соціально-економічна ситуація надзвичайно складна і лише подекуди покращується завдяки зусиллям гуманітарних організацій.

Також значною проблемою на сході країни залишається відсутність роботи. Більша частина приватних компаній, які забезпечували місцевих мешканців робочими місцями, припинила функціонування. Наприклад, генеральний директор і партнер компанії WOG Сергій Корецький повідомляє: «На Сході у нас є 16 повністю зупинених АЗС. Це небагато, якщо порівнювати із загальною кількістю заправок компанії. Дві заправки напівзруйновані, майно інших розкрадено мародерами»²⁹⁰.

²⁸⁹. Там само.

²⁹⁰. WOG не буде судитися за активи в окупованому Криму та Донбасі // Економічна правда. URL: <http://www.epravda.com.ua/news/2016/10/6/607523/>.

ТАБЛИЦЯ 1. Основні соціально-економічні показники розвитку Донецької області*

Показники	Фактично за січень – березень 2017 р.	Темпи зростання (зниження), %			
		березень 2017 р. до		січень – березень 2017 р. до січня – березня 2016 р.	січень – березень 2016 р. до січня – березня 2015 р.
		лютого 2017 р.	березня 2016 р.		
Кількість зареєстрованих безробітних на кінець періоду, тис. осіб	14,5	96,5	68,6	–	–
<i>Середньомісячна заробітна плата одного працівника</i>					
номінальна, грн	6644	104,4	128,9	128,4	120,2
реальна, %	-	103,1	113,3	113,1	81,8
Заборгованість із виплати заробітної плати — усього, млн.грн	292,1	99,8	74,8	–	98,6
Індекс споживчих цін	–	101,4	115,1	104,2	101,0
Обсяг реалізованої промислової продукції, млн. грн	40582,7	–	–	–	–
Індекс промислової продукції	–	91,8	78, 2	90,9	110,3
Індекс сільськогосподарської продукції	–	–	–	98,6	89,0
Обсяг виконаних будівельних робіт, тис. грн	423955	–	–	–	–
Індекс будівельної продукції	–	–	–	90,7	95,5
Експорт товарів, млн дол. США	614,9	–	–	158,6	71,4
Імпорт товарів, млн дол. США	214,3	–	–	126,8	91,3
Сальдо	400,6	–	–	–	–

* Складено автором за даними²⁹¹²⁹¹. Соціально-економічне становище Донецької області: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. Головне управління статистики в Донецькій області. Бахмут, 2017. С. 4-17.

ТАБЛИЦЯ 2. Заборгованість із виплати заробітної плати працівникам економічно активних підприємств за видами економічної діяльності у промисловості на 1 березня 2017 року*

Показники	Сума несплаченої заробітної плати						
	Усього			у тому числі нарахованої за			
	тис. грн	у % до суми заборгованості на		січень 2017 р.		2016 і попередні роки	
		1 лютого 2017 р.	1 січня 2017 р.	тис. грн	у % до загальної суми заборгованості	тис. грн	у % до загальної суми заборгованості
Промисловість	221717,2	99,3	112,1	24762,9	11,2	196954,3	88,8
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	10577,6	39,9	118,8	3322,7	31,4	7254,9	68,6
з них добування кам'яного та бурого вугілля	10265,6	39,2	118,7	3279,9	32,0	6985,7	68,0
Переробна промисловість	198975,8	103,1	107,4	9637,2	4,8	189338,6	95,2
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	—	—	—	—	—	—	—
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами	12163,8	314,3	331,8	11803,0	97,0	360,8	3,0

* Складено автором за даними²⁹²²⁹² Соціально-економічне становище Донецької області : статистичний бюлетень // Державна служба статистики України. Головне управління статистики в Донецькій області. Бахмут, 2017. С. 4-17

Підбиваючи підсумки аналізу соціально-економічного стану на сході країни, можна виділити низку чинників, які є передумовами створення об'єднаних територіальних громад, адже тільки таким чином, на місцевому рівні, можна розв'язати проблеми мешканців сходу та прилеглих територій.

1. Надмірна централізація управління регіональним розвитком. Така форма організації була усталеною нормою національної політики до 2013 р. (до започаткування реформи децентралізації), що призвело до численних негативних наслідків не тільки в політичній сфері, але й у соціально-економічній: стійкі очікування на місцях на фінансові вливання з державного бюджету, втрата економічної ініціативи та відсутність дієвих стимулів до саморозвитку та ефективного господарювання на місцях, стійке падіння темпів виробництва в регіонах.

2. Значне недофінансування з державного бюджету. Недофінансування регіональних цільових програм (таких нагальних та життєво необхідних для розвитку на місцях, як підтримка соціально-економічного розвитку малих міст, розвитку міського електротранспорту, забезпечення технічною та питною водою, реформування житлово-комунального господарства тощо) значно погіршило та продовжує погіршувати умови проживання громадян України на території східних регіонів і вимагає запровадження кардинальних управлінських рішень на місцях, спрямованих на пошук внутрішніх соціально-економічних ресурсів не тільки розвитку, а й виживання.

3. Відсутність ефективної моделі відносин «центр — міста, села, селища». Величезну кількість локальних проблем на території східних регіонів можна розв'язати чи полегшити, якщо підходити до них у контексті тієї адміністративно-територіальної одиниці, де вони виникли. Залучення мешканців, які знають про проблеми зсередини, а отже, розуміють їх краще, є набагато більш ефективним, ніж залучення чиновників «з центру», які не мають досвіду проживання на даній території.

4. Нагальна, постійна потреба місцевого населення Луганської та Донецької областей у побутових речах та адміністративних послугах. Громадяни, які проживають на території цих областей, потребують елементарних побутових речей для виживання, а також адміністративних та соціальних послуг від місцевих органів влади: якісного медичного обслуговування, освітнього та пенсійного забезпечення,

обслуговування соціально незахищених верств населення (інвалідів, сиріт, самотніх громадян похилого віку, які не можуть себе обслуговувати, матерів із дітьми тощо). Усього цього на даних територіях просто немає з причини браку кадрів та фінансування.

5. Нагальна потреба у найважливіших комунікаціях. Внаслідок значних пошкоджень об'єктів інфраструктури (води, газу, тепла) та підприємств вугільної, металургійної, машинобудівної та хімічної галузей (що були пріоритетними та містоутворюючими на Сході країни) не вбачається за можливе задовольнити елементарні людські потреби мешканців населених пунктів, адже для виконання ремонту в органів місцевого самоврядування бракує коштів.

6. Відсутність у районних центрів можливості активно допомагати своїм мешканцям. Районні центри, які повинні виконувати провідну роль у наданні соціально-економічної допомоги своїм мешканцям, знаходяться або на тимчасово окупованій території, або на лінії розмежування, де постійно тривають бойові дії, через що місцеві жителі не мають змоги їх відвідувати. Також Верховна Рада України підпорядкувала проблемні (у зв'язку з воєнними діями) населені пункти іншим територіальним центрам, проте в більшості випадків вони знаходяться вкрай далеко, що створює для населення додаткову проблему незручної логістики та спричиняє отримання послуг неналежної якості.

7. Бажання простих мешканців захищати свої населені пункти від військових дій та інформаційної війни. Назріла необхідність розвитку громадянського суспільства. Люди на Донбасі зрозуміли, що треба змінювати громади, щоб ніхто не міг використати їхнє погане становище в інформаційній боротьбі. Для прикладу наведемо ситуацію у м. Сватове, де 2015 року фермери вигнали бойовиків зі своєї місцевості, бо громада мала свою суб'єктність.

З початком децентралізаційних процесів постала необхідність створити такий механізм, за якого громадський контроль за владою став би реальною силою: у сучасних умовах військової агресії мешканці східних регіонів країни розуміють, як ніхто інший, що необхідно впливати на владу, реалізовувати свої права, показувати людям, що вони можуть розв'язувати свої проблеми реально, а не на словах, що об'єднання дасть можливість вирішувати свої проблеми на місцях швидше та якісніше, ніж це робить місцева влада.

Наведемо успішний приклад. Як показує досвід першоствореної Білокуракинської об'єднаної громади в Луганській області, села і селища в результаті реформи цілком здатні перетворитися з дотаційних на самостійні та самодостатні. Так, бюджет Білокуракинської ОТГ з 7,8 млн грн збільшився до 62,9 млн грн, зокрема вдвічі зросли надходження від акцизного збору і на 7,7 млн грн — податкові надходження з ПДФО, а це не дотації, а власні кошти громади, які тепер залишаються в її розпорядженні (рис. 1).

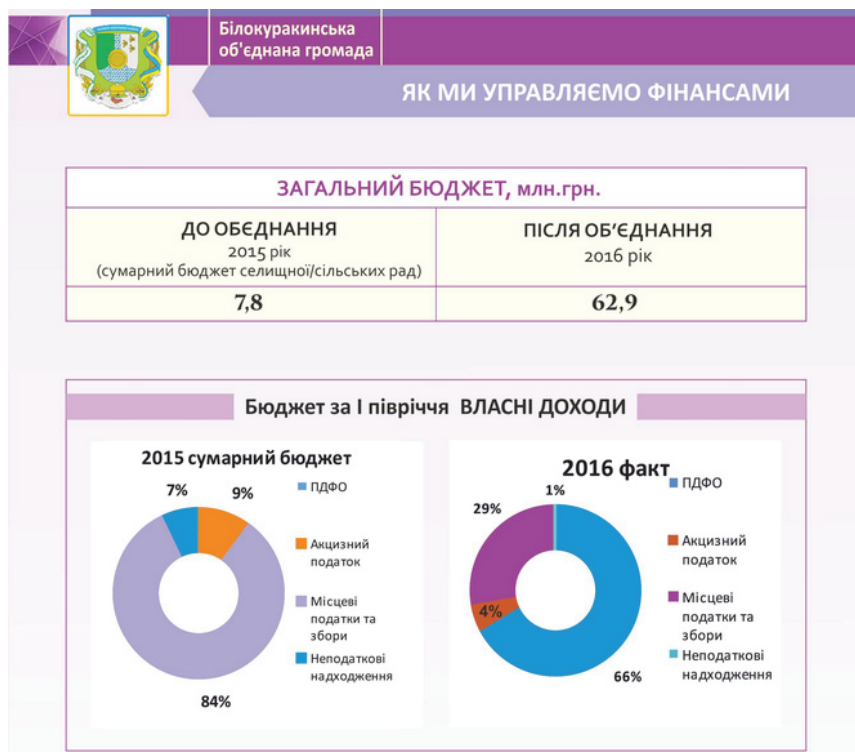


Рис. 1. Бюджет Білокуракинської територіальної громади до об'єднання та після²⁹³

²⁹³ Експерти Луганського регіонального відділення Асоціації міст України видали серію буклетів «Об'єднана громада — наше майбутнє!». URL: <http://investlugansk.com/index.php/uk/info-tsentr/novini/279-ekspertami-luganskogo-regionalnogo-viddilennya-asotsiatsiji-mist-ukrajini-vidano-seriyu-bukletiv-ob-ednana-gromada-nashe-majbutne>.

Таким чином, об'єднання територіальних громад дасть можливість розв'язати зазначені соціально-економічні та багато інших проблем адміністративно-територіальних одиниць сходу країни, адже всі передумови для цього процесу вже склалися.

Тарасевич О.В., канд. екон. наук, доц.
Нестеров Г.Г., мол. наук. співр.
Волкова А.О., мол. наук. співр.
Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, м. Київ,
Україна

РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУБСИДУВАННЯ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Проблема відсутності системних реформ у житлово-комунальному господарстві великих міст пов'язана з недосконалістю управління цією галуззю. Радянська модель функціонування ЖКГ, що базувалася на принципах командно-планової економіки, довела свою повну неспроможність в умовах демократичного суспільства та ринкової економіки. Збереження та застосування в нових умовах старих принципів і методів обслуговування ЖКГ в Україні призвело до стрімкого погіршення стану житлового фонду та якості житлово-комунальних послуг, що, своєю чергою, зумовлює посилення соціальної напруги в суспільстві як через окреслені вище причини, так і через постійне підвищення цін на житлово-комунальні послуги, непрозорість обчислення тарифів, а також нарахунків за спожиті послуги. Спроби реформування засад управління ЖКГ в Україні тривають уже понад 20 років, проте реальні позитивні результати цих реформ відсутні.

Дослідженням проблем розвитку та функціонування ЖКГ займалися як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці, зокрема: М.Д. Андрійчук, І.В. Заблудська, В.І. Кравченко, М.М. Лебедев, В.В. Паливода, В.А. Поляченко, В.А. Руденко, І.М. Салуквадзе та інші. Однак науковці здебільшого висвітлювали питання, які стосуються реформування сфери ЖКГ міст України в цілому, взагалі залишаючи поза увагою або приділяючи недостатньо уваги таким питанням, як економіко-правові та професійно-трудові аспекти управління даною сферою, впровадження в

практику управління ЖКГ системи професійного управління нерухомим майном тощо.

Сьогодні проблема формування сприятливого середовища для життєдіяльності людей є актуальною як для України, так і для інших держав. У кількісному та якісному вимірах вирішення цього питання наша держава значно поступається економічно розвиненим країнам: протягом усього періоду незалежності в галузі ЖКГ, передусім у житловій сфері, накопичувалися невирішені проблеми, що дає підстави говорити про системну кризу, яка щодалі поглиблюється.

Основними причинами такої ситуації є:

- застаріла система утримання та управління багатоквартирним житловим фондом. 95% квартир перебувають у приватній власності, власники квартир є співвласниками спільного майна у багатоквартирному будинку, проте функція з утримання та управління таким будинком не передана власникам і залишається у комунальних підприємств;
- створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі — ОСББ) не завжди може розв'язати цю проблему;
- відсутність дієвого механізму ухвалення рішень щодо спільного майна у багатоквартирному будинку, де не створено організації представництва власників (об'єднань ОСББ чи житлово-будівельного кооперативу). Загальне правило абсолютної згоди співвласників для ухвалення будь-якого рішення, передбачено чинним законодавством, є неефективним і не дає змоги забезпечити належне утримання та управління будинком;
- відсутність у співвласників багатоквартирного будинку можливості отримати кредит. Досвід країн Центральної Європи показує, що найефективнішим способом подолання кризи ЖКГ великих міст та модернізації як житлового фонду, так і системи його обслуговування, є саме залучення співвласниками житла комерційного фінансування (банківських кредитів) у поєднанні з державною програмою підтримки. Однак в Україні ОСББ позбавлені такої можливості, насамперед через те, що сучасна організаційно-правова форма ОСББ не дає змоги оцінити таке об'єднання як перспективного позичальника, а в

будинках, де об'єднання не створено, взагалі відсутня можливість залучити позикові кошти;

- покладання на ОСББ основного навантаження з управління житловим фондом не виправдало себе, адже фактично об'єднання співвласників багатоквартирних будинків покликані не так управляти, як контролювати процес управління;
- відсутність ефективного механізму державної підтримки реформування галузі²⁹⁴.

Ці проблеми зумовлюють відсутність належного та чіткого механізму регулювання відносин, які виникають у житловій сфері, унеможливають ефективне розв'язання злободенних проблем міського житлового фонду, а також спричиняють неефективність реформування принципів управління житловим фондом. Тому вирішення цих питань є вкрай актуальним і вимагає не тільки реформування на законодавчому рівні, а й регулювання відносин між суб'єктами житлової сфери на принципово нових засадах. Адже показники цієї сфери свідчать про рівень життя нації, наявність і кількісні характеристики середнього класу, розвиток економіки та правову справедливість у державі²⁹⁵.

У контексті модернізації організаційно-аналітичного забезпечення обслуговування житлового фонду в Україні варто ознайомитися з європейським досвідом управління житловим фондом великих міст.

Так, Польща, яка після здобуття незалежності обрала для себе однозначно європейський шлях розвитку, спираючись на демократичні цінності й вільну ринкову економіку, для проведення реформи ЖКГ скористалася досвідом Німеччини та Франції.

У Польщі перший етап реформ ЖКГ (1989–1995 рр.) включав адміністративні та правові зміни, зокрема ухвалення низки профільних законів щодо приватизації житла, адміністративні зміни в управлінні житловим фондом, реформування житлово-комунальних підприємств. Так,

²⁹⁴. Система управління житлом в Україні: актуальний стан і перспективи реформування: практ. посіб. За заг. ред. В. Бригілевича. Львів, 2011. 144 с.

²⁹⁵. Сафонов Ю.М., Євтеева В.Г. Житлова сфера в Україні: стан та тенденції розвитку // Ефективна економіка. 2003. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2102>.

було ухвалено закони «Про роль місцевих влад у питаннях приватизації та управлінні житловим фондом міст», «Про місцеве самоврядування» (1990 р.), «Про охорону прав винаймачів комунального житла» та внесено зміни до Цивільного кодексу» (1994 р.). Було відновлено право власності колишніх власників помешкань (квартир, приватних будинків), проведено масову приватизацію державного та комунального житлового фонду. Приватизація проводилася за схожим на український сценарієм, хоча і не зовсім безкоштовно. Але визначена сума виявилась посильною практично для всіх співвласників. Проте з часом Польща визнала прорахунки й недоліки такої масової приватизації. Зокрема, з'ясувалося, що здійснення приватизації безкоштовно або за суттєво заниженими цінами було не виправданим, оскільки частина мешканців могла сплатити більші суми за можливість отримати у власність надане раніше безкоштовно державою житло, через що місцеві бюджети втратили суттєве джерело доходів. Крім того, квартирна плата протягом тривалого часу також була занижена, що створювало співвласникам додаткові труднощі в утриманні спільного майна будинку²⁹⁶.

Експерти відзначають ще один цікавий висновок із польської приватизації: «невиправданість приватизації помешкань, у яких проживали люди з низьким рівнем доходів». Це пояснюється тим, що такі особи не могли на рівних з іншими співвласниками сплачувати визначені житловим товариством внески на утримання будинку, натомість якби їхні квартири й надалі залишалися в комунальній власності, цей тягар могли б узяти на себе органи місцевого самоврядування.

Від середини 1990-х рр. розпочався другий етап реформ, який включав вирішення питань ефективного управління житловим фондом. Саме тоді найгостріше постала проблема управління спільним майном багатоквартирного будинку, неефективності комунального управління, а також складності для більшості житлових товариств організації ефективного управління й обслуговування свого будинку. Протягом 1994-1997 рр. було ухвалено Закони «Про власність на приміщення», «Про управління нерухомим майном», якими впроваджувався інститут управителів житловою нерухомістю і визначалися основні вимоги до їхньої кваліфікації.

²⁹⁶ Ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r. URL: <http://dokumenty.e-prawnik.pl/akty-prawne/ustawy/ustawa-o-wlasnosci-lokali.html>.

Так, Закон «Про власність на приміщення» визначив правове врегулювання встановлення власності на приміщення і впровадження нових форм управління житловою нерухомістю. Законом встановлювалася обов'язковість створення локальних будинкових спільнот — житлових товариств, які мають самі господарювати у своїх будинках, зокрема дбати про зменшення витрат на споживання комунальних послуг і утримання спільного майна. Цей закон, серед іншого, також встановив, що кошти від господарювання із нерухомістю (наприклад, здачі в оренду нежитлових приміщень) є частиною приватної власності житлового товариства й призначені виключно на утримання цієї нерухомості, частково відсторонив гміни від участі в управлінні будинками, створив умови для приватизації комунальних фондів, що в результаті збільшило ефективність управління ними. За короткий час після ухвалення цього закону в Польщі утворилося понад 80 000 житлових товариств, а 2005 року кількість житлових товариств уже перевищила 110 тис. і нині продовжує зростати. Сьогодні в Польщі нараховується декілька мільйонів осіб, які є власниками приватизованих квартир, а з членами їхніх сімей ця кількість збільшується ще удвічі-втричі. Це означає, що така форма власності стала репрезентативною для всього житлового фонду Польщі. Понад 15 років практичного функціонування цього закону підтвердили його ефективність та дієвість. Серед інших важливих тез Закону «Про власність на приміщення» — положення про те, що діяльність з освіти та інформування громадськості має здійснювати Міністерство будівництва, яке й розробило цей нормативно-правовий документ. Ці просвітницькі заходи мали би передусім включати розповсюдження навчальних матеріалів про управління багатоквартирним будинком, про принципи, способи, засоби такого управління. Утім, цю ідею так і не було реалізовано, з низки причин, основна з яких — неспроможність міністерства організувати відповідні курси, заходи з інформування великої кількості учасників. У результаті з'явилося багато ініціатив «знизу», зокрема 1996 року було засновано асоціацію «Житлове товариство», яка діє донині й стала важливим суб'єктом у середовищі житлових товариств і професійних управителів.

Третім і фактично завершальним етапом реформ стало введення в дію окремих положень закону «Про управління нерухомим майном», якими встановлювалася обов'язкова сертифікація управителів і суттєво підвищувалися вимоги до їхньої кваліфікації. Цей аспект

комплексної реформи житлово-комунального господарства Польщі стосувався реформування системи управління, обслуговування житлового й нежитлового фонду країни, переходу на ринкові принципи управління, створення нових організаційно-правових форм²⁹⁷.

Передусім реформування ЖКГ Польщі зачепило комунальні підприємства. Ці кроки почали впроваджуватися майже одночасно з програмою приватизації житла, у 1990 р. Згідно із законом державні житлово-комунальні підприємства підлягали ліквідації та реорганізації на основі нових організаційно-правових форм — перетворенню на керуючі компанії відповідно до вимог ринкової економіки. Значною мірою переходу сфери ЖКГ на ринкові засади посприяло істотне зменшення коштів на дотування державних обслуговуючих підприємств, які змушені були перейти на самоокупність і самофінансування. «Відпущені» тарифи врешті почали показувати реальну вартість послуг і, відповідно, реальні витрати з утримання житлового фонду.

Починаючи з 1990 р. на базі колишніх державних житлово-комунальних підприємств почали створюватися житлово-комунальні підприємства комунальної форми власності, які першими почали управляти житлом. Проте якість і стандарти їхніх послуг часто не відповідали вимогам споживачів. Закон визначив, що управління житловим фондом могли здійснювати, крім комунальних установ, також комерційні компанії, холдинги дочірніх підприємств. Це дало поштовх до розвитку ринку управління житлом, почали створюватися приватні керуючі компанії, на польський ринок прийшли іноземні керуючі компанії, засновувалися їх філії; комунальні підприємства відчули конкуренцію з боку приватних фірм і, відповідно, змушені були пристосовуватися до вимог ринку щодо ціни та якості послуг з управління²⁹⁸.

Комунальні обслуговуючі підприємства на три роки (1994–1997 рр.) отримали «захисний» період, протягом якого їм необхідно було реформувати свої структури й перетворити на керуючі компанії; при цьому держава гарантувала їм протягом цих трьох років збереження раніше наданих в управління об'єктів. Форма власності такої компа-

²⁹⁷. Бойко Т., Барішиніков М., Ровенський В. Порівняльне дослідження міжнародного досвіду нормативного врегулювання організації та діяльності кондомініумів // Опора. 2009. 90 с. URL: f1.proosbb.info/.../0a0506ed53e01bcc99bc17eacb20246a-4.

²⁹⁸. Там само.

нії могла залишитися комунальною. Ці заходи уможливили розвиток польського ринку управління нерухомістю, а також дозволили уникнути соціальної напруги в суспільстві й без потрясінь реформувати ЖКГ. Також на профільне міністерство покладался обов'язок розробити навчальні програми та створити всі умови для того, щоб управитель став новою ліцензованою професією.

Повний перехід ЖКГ Польщі на ринкові засади відбувся після 1997 р. Після завершення перехідного періоду основним нововведенням стало запровадження положень Закону «Про господарювання нерухомим майном» щодо професійного управителя нерухомістю. Цей закон, ухвалений 1997 року, є найважливішим правовим актом у цій сфері. Він регулює правові аспекти управління нерухомістю, вводить поняття професійного управителя нерухомим майном, встановлює мінімальні вимоги щодо кваліфікації, необхідної для здійснення цієї діяльності, вимоги до ліцензії управителя, відповідальність управителя тощо.

Закон «Про управління нерухомістю» передбачав трирічний перехідний період (з 1997 до 2000 р.), після якого набули чинності положення про управителя нерухомістю, зокрема про обов'язкове ліцензування діяльності, створення реєстру управителів, нові, суттєво вищі вимоги до освіти й кваліфікації управителя, що характеризувало перехід ЖКГ Польщі на ринкові засади функціонування. Закон визначає управління нерухомістю як професійну діяльність, що виконується управителями на засадах, визначених законом. Саме управління нерухомістю передбачає ухвалення рішень і виконання дій, що мають забезпечити належне економіко-фінансове господарювання, а також гарантування безпеки користування та належної експлуатації нерухомості, в тому числі поточного управління нерухомістю та дій, спрямованих на утримання нерухомості у стані, не гіршому від початкового, відповідно до її призначення, а також на обґрунтоване інвестування в цю нерухомість. Закон встановлює, що управління нерухомим майном як професійна діяльність підлягає обов'язковому ліцензуванню; управління може здійснювати лише особа, що володіє відповідною професійною ліцензією. Для отримання ліцензії управителя нерухомості, необхідної для здійснення професійної діяльності, пов'язаної з управлінням нерухомістю, необхідно виконати кілька законодавчих умов, основними з яких є наявність вищої освіти і післядипломних студій з управління нерухомістю або профільної вищої освіти в сфері управління нерухомістю,

проходження належним чином задокументованої шестимісячної практики, здача екзамену і захист дипломної роботи. Крім того, закон визначає, що ліцензія надається лише фізичним особам, які виконали усі визначені вимоги. Підприємці (як юридичні особи) можуть займатись діяльністю у сфері управління нерухомістю, якщо робота в цій сфері буде виконуватися безпосередньо управителями нерухомістю (як фізичними особами) з належними ліцензіями. Після успішного проходження всіх етапів управитель отримує ліцензію, номер якої заноситься до центрального реєстру. Управління нерухомістю в Польщі без ліцензії від 2005 р. загрожує кримінальною відповідальністю. З дня внесення до центрального реєстру управителів нерухомістю особа набуває право займатися професійною діяльністю, а також отримує звання «управитель нерухомістю». Професійне звання «управитель нерухомістю» охороняється законом.

Управління житловим нерухомим майном передбачає регулювання відносин між власником нерухомого майна та управителем. Відповідно до закону «Про господарювання нерухомим майном» управління — це діяльність, яку здійснюють на користь третіх осіб. У Польщі під час передачі житлового нерухомого майна в управління управитель укладає договір із житловим товариством, у якому чітко визначаються всі права та обов'язки сторін договору, умови, на яких здійснюється управління, та інші необхідні положення. Немає потреби укладати окремий договір із кожним власником житла у багатоквартирному будинку. Управитель нерухомістю часто відповідає за дуже велике майно, яким може бути як сама нерухомість, так і доходи, які вона дає. Будь-яке інвестування в нерухомість може здійснюватися лише за згодою власника. Управитель нерухомістю повинен бути застрахований від збитків, яких може завдати його професійна діяльність. Особа (житлове товариство), на користь якої здійснюється управління нерухомістю, у разі заподіяння збитків, пов'язаних із цією діяльністю, може звернутися з позовом про їх відшкодування за рахунок страхування.

Отже, Польща зуміла здійснити практичний комплекс реформ у сфері ЖКГ до 2000 р. Наступні закони та зміни, що ухвалювалися в цій сфері, були спрямовані на оновлення, вдосконалення, але фундамент для ефективного управління житловим фондом і проведення дієвої державної житлової політики було закладено.

В Україні спроби розв'язати зазначені проблеми робляться віддавна. Зокрема, 1992 року було ухвалено Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду»²⁹⁹, 2001 року — Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків»³⁰⁰ (далі — Закон про ОСББ), який так і не зміг стати каталізатором позитивних перетворень у господарюванні житловим фондом, зокрема перенесення відповідальності за управління будинками на їх власників. Те саме стосується Закону України «Про житлово-комунальні послуги»³⁰¹ та низки інших нормативних актів, зокрема проекту Житлового кодексу України³⁰². Ні в проекті Житлового кодексу, ні в Законах України «Про приватизацію державного житлового фонду», «Про житлово-комунальні послуги», «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» законодавці не брали до уваги інтереси власників житла, натомість намагалися залишити максимум прав і обов'язків щодо будинку органам місцевого самоврядування і створити пільгові умови існування для житлово-експлуатаційних контор та інших комунальних підприємств. Якщо в будинку не створено ОСББ або немає житлово-будівельного кооперативу, то такий будинок фактично залишається без господаря. Житлово-експлуатаційні контори та органи місцевого самоврядування в таких будинках вільно розпоряджаються майном, яке формально їм не належить, на правах балансоутримувача. Очевидно, саме з цих причин не встановлено правовий статус земельної ділянки під і навколо будинку, не врегульовано відносини співвласності, не розроблено чіткого механізму ухвалення колективних рішень у будинку, не закладено основ реформування комунальних житлово-експлуатаційних контор і перетворення їх на інвестиційно привабливі підприємства.

Отже, на сьогодні основні проблеми багатоквартирного житлового фонду в Україні такі:

- приватизація квартири (житлового приміщення) в будинку відбувалася без прив'язки до спільної сумісної власності в будинку. Сьо-

²⁹⁹. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19.06.1992 р. № 2482-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 524.

³⁰⁰. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 10. Ст. 78.

³⁰¹. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.

³⁰². Житловий кодекс України: проект Закону України від 17.03.2009 р. № 2307. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2307&skl=7/ (дата звернення 14.09.2017 р.).

годні також не врегульовано правовідносини в будинку щодо спільного домоволодіння, зокрема права й обов'язки власника квартири щодо спільної сумісної власності будинку, відповідальність власника щодо утримання спільної сумісної власності, механізм встановлення розміру спільної сумісної власності (частки) власника квартири в будинку тощо. Відповідно ця власність досі перебуває на балансі органів місцевого самоврядування;

- земельна ділянка під і навколо будинку не була пов'язана з власністю на квартиру. Це породило проблему визначення належності прибудинкової території;
- відсутні обґрунтовані принципи вибору форми управління багатоквартирним будинком. Відсутній механізм розв'язання проблеми вибору співвласниками форми управління будинком, яка має обиратись співвласниками (за наявності чи без ОСББ). Також відсутні дієві механізми ухвалення рішень співвласниками (згідно з Цивільним кодексом має бути стовідсоткова згода всіх співвласників);
- відсутній профільний акт, що врегульовує питання інституту власності в багатоквартирному будинку. Цю проблему, як і питання інституту управління житлом, опосередковано регулюють невластиві законодавчі акти³⁰³. Так, Закон про ОСББ лише відносно розв'язує проблеми управління будинком, в якому створено ОСББ, окреслює вибір власниками способу управління. Проте навіть до вказаних положень цього Закону є серйозні претензії з боку фахівців. Сьогодні в жодному нормативно-правовому акті не врегульовано базові проблеми співвласності в будинку, розподіл зобов'язань щодо його утримання, немає дієвих і прозорих механізмів обрання власниками способу управління будинком;
- локальна децентралізація, зокрема щодо цінової політики держави в сфері ЖКГ, спрямована на погіршення умов життя споживачів житлово-комунальних послуг.

³⁰³. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV// Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.; Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 10. Ст. 78.

Системний аналіз стану житлового фонду великих міст та агломерацій в Україні показав, що його зношеність та занедбаність можна пояснити скороченням обсягів будівництва з 1985 р. та відновленням їх зростання лише з 2010 р. На ринку житлового будівництва в Україні домінує не держава, а індивідуальні забудовники (у 2010 р. з 9 млн 939 тис. м² зданого в експлуатацію житла 66% припало на індивідуальних забудовників). Крім того, частка житла, побудованого починаючи з 2000 р. за державні кошти, становила в середньому 1,6% від загальних обсягів житлового будівництва, а в 2010 р. скоротилась до 0,3%³⁰⁴.

Слід звернути увагу на те, що переважна частина житлового фонду великих міст та агломерацій перебуває в аварійному стані або є застарілою і потребує капітального ремонту. Проте на державному рівні досі не проведено аналітичних досліджень на предмет того, що вигідніше: проводити капітальні ремонти таких будинків (насамперед побудованих за часів правління М. Хрущова) чи будувати нове житло, натомість зносити старе, звільняючи площі для нового будівництва. Близько 40% житлового фонду України — це багатоквартирні житлові будинки, в яких проживає 47% населення країни. 80% багатоквартирного житлового фонду потребує повної або часткової модернізації та значного підвищення енергоефективності. На проведення цих заходів, за оцінками експертів, необхідно від 15 до 50 млрд доларів США. Крім того, обсяг житла на одну особу в Україні є нижчим від європейських показників і від соціального стандарту ООН, згідно з яким на одного громадянина має припадати не менш ніж 30 м² житлової площі. Майже 7153 тис. (42%) українських домогосподарств забезпечені житловою площею у розмірі менш ніж 13,65 м² на одну особу, що нижче від норми, передбаченої Житловим кодексом України.

Недостатньо врегульовано будівництво житла у великих містах за рахунок так званих «інвестиційних фондів» та інших форм кредитування будівництва житла, за яких громадяни самостійно фінансують або співфінансують ще не збудоване житло. Незахищеність коштів громадян на законодавчому рівні, зокрема відсутність гарантій захищеності їхніх вкладів з боку держави, призвела до того, що багато

³⁰⁴ Україна у цифрах у 2011 році: стат. зб. / за ред. О.Г. Осауленка. К.: Держ. служба статистики, 2012. 250 с.

сімей втратили свої внески до фондів інвестування житла внаслідок банкрутства та зникнення цих компаній. У результаті громадяни втратили довіру до таких будівельних компаній та інвестиційних фондів. Що ж до так званого «соціального житла», тобто надання державою житла соціально незахищеним верствам населення, то ця програма в Україні існує лише формально. Відсутні як кошти для будівництва соціального житла, так і стала практична модель його функціонування.

З огляду на вищенаведене існує необхідність модернізації організаційно-аналітичного забезпечення обслуговування житлового фонду, під яким ми розуміємо систему організацій, що надають послуги з утримання житла, відносин між ними та органами місцевої влади, формування комплексу обліково-аналітичної інформації про їхню діяльність, використання якої допоможе своєчасно виявити та ліквідувати слабкі місця в цій сфері.

У контексті даного дослідження особливої уваги потребують питання децентралізації, а саме: питання цінової політики держави у сфері ЖКГ, яка за визначенням має справляти сприятливий вплив та спрямовуватися на поліпшення (а не на погіршення, як в Україні) умов життя споживачів зазначених послуг.

Одним із видів житлово-комунальних послуг, без якого не може обійтися жоден із мешканців будь-якого будинку (а отже, формування вартості на нього не може не вплинути на умови життя та добробуту споживачів), є утримання будинку та прибудинкової території.

Формування розміру платежів за обслуговування будинку, в якому створено ОСББ, може слугувати яскравим прикладом дієвості децентралізації в ціновій політиці та наданні послуг та її впливу на зменшення витрат власників житлових і нежитлових приміщень, ефективність використання коштів співвласників, поліпшення умов життя мешканців окремого будинку (будинків) та якості обслуговування будинків.

Фактично створення та функціонування ОСББ треба вважати самостійним різновидом децентралізації у сфері забезпечення й захисту прав та інтересів власників (співвласників) житлових і нежитлових приміщень багатоквартирного будинку.

Відповідно до ст. 1 Закону про ОСББ об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (далі — об'єднання) — юридична особа, створена власниками квартир та / або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання спільного майна.

Згідно з положеннями ст. 4 Закону про ОСББ об'єднання створюється для забезпечення і захисту прав співвласників та дотримання їхніх обов'язків, належного утримання та використання спільного майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів, передбачених законодавством та статутними документами. Основна діяльність об'єднання полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав співвласників на володіння та користування спільним майном співвласників, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних із діяльністю об'єднання³⁰⁵.

Одним із основних завдань ОСББ є забезпечення прав та інтересів власників житлових та нежитлових приміщень щодо утримання їхніх власних приміщень для забезпечення їхніх інтересів під час утримання та ремонту будинку, в якому вони проживають та / або мають власне приміщення, та сприяння отриманню ними житлово-комунальних послуг. З огляду на статус та положення чинного законодавства саме створення ОСББ та його функціонування є яскравим прикладом децентралізації не тільки в сфері надання житлово-комунальних послуг, але й у формуванні цінової (витратної) політики споживачів таких послуг та / або осіб, які їх потребують.

Особливості статусу та призначення ОСББ дають змогу якнайефективніше використовувати конкуренцію виконавців (надавачів) житлово-комунальних послуг щодо утримання будинку та прибудинкової території або взагалі відмовитися від їхніх послуг.

³⁰⁵. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 10. Ст. 78.

Відповідно до ст. 13 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»³⁰⁶, що розподіляє житлово-комунальні послуги залежно від функціонального призначення, серед послуг із утримання будинків та прибудинкових територій виділяються:

- послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);
- послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);
- послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

При цьому, відповідно до ст. 4 Закону про ОСББ, господарче забезпечення діяльності об'єднання може здійснюватися власними силами об'єднання (шляхом самозабезпечення) або шляхом залучення на договірних засадах суб'єктів господарювання.

Відповідно до ст. 22 Закону про ОСББ для забезпечення утримання та експлуатації багатоквартирного будинку, користування спільним майном у такому будинку, включаючи поточний ремонт, утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, водопостачання та водовідведення, теплопостачання і опалення, вивезення побутових відходів, об'єднання за рішенням загальних зборів має право:

- задовольняти зазначені потреби самостійно шляхом самозабезпечення;
- визначати управителя, виконавців окремих житлово-комунальних послуг, з якими усі співвласники укладають відповідні договори;

³⁰⁶. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV// Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.

- виступати колективним споживачем (замовником) усіх або частини житлово-комунальних послуг.

Самостійне забезпечення об'єднанням утримання і експлуатації багатоквартирного будинку, користування спільним майном у багатоквартирному будинку може здійснюватися безпосередньо співвласниками, а також шляхом залучення об'єднанням фізичних та юридичних осіб на підставі укладених договорів³⁰⁷.

Зрозуміло, що тепло-, газо-, водопостачання ОСББ самостійно забезпечити не зможе, обмежене колом постачальників (надавачів, виконавців) таких послуг у даній місцевості та наявними комунікаціями, але утримання та обслуговування будинку та комунікацій, які не потребують особливого обладнання та спеціальних документів, можна здійснювати або силами об'єднання, або на договірних засадах із вибором конкурентоспроможних умов та якості надання зазначених послуг.

Саме право власними силами здійснювати забезпечення діяльності, а отже, обслуговувати та утримувати будинок та прибудинкову територію без залучення сторонніх організацій або залучати суб'єктів господарювання на договірних засадах, в тому числі для надання окремих видів послуг або робіт на конкурентній основі, дає змогу економити кошти ОСББ та співвласників і максимально ефективно їх використовувати.

Така ефективність та економія насамперед пов'язані з порядком формування тарифів, цін та витрат на обслуговування та утримання будинку та децентралізацією цього процесу саме під час створення ОСББ.

Так, відповідно до ст. 31. ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» виконавці / виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів. До складу економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг включається інвестиційна складова — витрати на відшкодування інвестиційних ресурсів, залучених за

³⁰⁷. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 10. Ст. 78.

інвестиційними програмами, та їх вартість. Органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі, не нижчому від економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання). Встановлення цін / тарифів на житлово-комунальні послуги нижче від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво не допускається. У разі зміни протягом строку дії цін / тарифів обсягу окремих складових економічно обґрунтованих витрат з причин, які не залежать від виконавця / виробника, зокрема збільшення або зменшення податків і зборів, мінімальної заробітної плати, орендної плати та амортизаційних відрахувань, підвищення або зниження цін на паливно-енергетичні та інші матеріальні ресурси, виконавці / виробники проводять коригування встановлених цін / тарифів на житлово-комунальні послуги і подають на затвердження до органу, уповноваженого здійснювати встановлення таких цін / тарифів.

Отже, розрахунок вартості житлово-комунальних послуг із утримання будинків і споруд та прибудинкових територій здійснюється на основі економічних обґрунтувань витрат на їх надання, але до нього включають інвестиційну складову, інколи — дещо завищені складові витрат. Крім того, розрахунок може змінюватися в разі зміни вартості складових протягом дії тарифів, а самі тарифи та витрати потребують фактичного погодження (встановлення) органами місцевого самоврядування.

Водночас ОСББ в разі самостійного забезпечення утримання (обслуговування) будинків та прибудинкової території здійснює цю діяльність за рахунок внесків та платежів членів ОСББ — співвласників. Розміри внесків та платежів встановлюються самостійно ОСББ та не потребують затвердження державними органами або органами місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 19 Інформаційного листа ВГСУ від 20.10.2015 р. № 01-06/1837/15 «Про доповнення Інформаційного листа ВГСУ від 15.03.2011 № 01-06/249 «Про постанови ВСУ, прийняті за результатами перегляду судових рішень господарських судів»»³⁰⁸ ОСББ не є виробником та / або виконавцем житлово-комунальних послуг, визначених відповідно до положень Закону України «Про житлово-ко-

³⁰⁸ URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1837600-15>.

мунальні послуги», оскільки не надає і не виробляє таких послуг, а отже, і не формує цін чи тарифів на послуги, які підлягали б установленню (затвердженню) органами місцевого самоврядування. ОСББ, які самостійно (власними силами та / або із залученням на договірних засадах інших юридичних та фізичних осіб) забезпечують утримання будинку і прибудинкової території, під час визначення розміру внесків (платежів) на таке утримання мають виходити з розміру витрат, встановлених кошторисом об'єднання, який згідно зі статтею 10 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» затверджується загальними зборами членів об'єднання. Ні зазначеним Законом, ні іншими законодавчими актами України не передбачено затвердження або погодження органами місцевого самоврядування розмірів внесків та платежів на утримання будинку, визначених загальними зборами ОСББ. Ототожнення внесків (зборів, платежів) на утримання будинку, визначених загальними зборами ОСББ, із тарифом на житлово-комунальну послугу з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій, який відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування» та статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» підлягає встановленню органами місцевого самоврядування (постанова ВСУ від 01.04.2015 р. у справі № 916/2197/13)³⁰⁹, є помилкою.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» до повноважень зборів співвласників належить ухвалення рішень з усіх питань управління багатоквартирним будинком, у тому числі про проведення поточного і капітального ремонтів, реконструкції, реставрації, технічного переоснащення спільного майна багатоквартирного будинку, визначення підрядників для виконання таких робіт та визначення переліку й розміру витрат на управління багатоквартирним будинком.

Згідно з положеннями ст. 23 Закону про ОСББ внески на утримання і ремонт приміщень або іншого майна, що перебуває у спільній власності, визначаються статутом об'єднання та / або рішенням загальних зборів.

³⁰⁹. Про доповнення Інформаційного листа ВГСУ від 15.03.2011 р. № 01-06/249. «Про постанови ВСУ, прийняті за результатами перегляду судових рішень господарських судів»: Інформаційний лист ВГСУ від 20.10.2015 р. № 01-06/1837/15.18 // База даних «Законодавство України» / ВС України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1837600-15>.

Відповідно до ч. 9 ст. 10 Закону про ОСББ до виключної компетенції загальних зборів співвласників, серед іншого, належить:

- затвердження кошторису, балансу об'єднання та річного звіту;
- попереднє (до їх укладення) погодження умов договорів, укладених на суму, що перевищує зазначену в статуті об'єднання, договорів, предметом яких є цінні папери, майнові права або спільне майно співвласників чи їх частина;
- визначення порядку сплати, переліку та розмірів внесків і платежів співвласників;
- ухвалення рішення про реконструкцію та ремонт багатоквартирного будинку або про зведення господарських споруд.

Положеннями ст. 20 Закону про ОСББ визначено, що частка співвласника у загальному обсязі внесків і платежів на утримання, реконструкцію, реставрацію, проведення поточного і капітального ремонтів, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирному будинку встановлюється пропорційно до загальної площі квартири (квартир) та / або нежитлових приміщень, що перебувають у його власності.

При цьому відповідно до ст. 22 Закону про ОСББ для фінансування самозабезпечення об'єднання співвласники сплачують відповідні внески і платежі в розмірах, установлених загальними зборами об'єднання. За згодою правління окремі співвласники можуть у рахунок сплати таких внесків і платежів виконувати окремі роботи³¹⁰.

Згідно із Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»³¹¹ до складу витрат на управління багатоквартирним будинком входять:

³¹⁰. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 10. Ст. 78.

³¹¹. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 29. Ст. 262.

- 1) витрати на утримання, реконструкцію, реставрацію, проведення поточного і капітального ремонтів, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирному будинку;
- 2) витрати на оплату комунальних послуг щодо спільного майна багатоквартирного будинку;
- 3) витрати на сплату винагороди управителю в разі його залучення;
- 4) інші витрати, передбачені рішенням співвласників або законом.

При цьому витрати на управління багатоквартирним будинком розподіляються між співвласниками пропорційно до їхніх часток співвласника, якщо рішенням зборів співвласників або законодавством не передбачено іншого порядку розподілу витрат.

Відповідно до Листа Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.11.2012 року № 7/10-19373 «Щодо погодження / затвердження / тарифів органами місцевого самоврядування внесків на житлово-комунальні послуги для ОСББ та ЖБК» ні Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», ні іншими законодавчими актами України не передбачено затвердження або погодження органами місцевого самоврядування розмірів внесків та платежів, визначених загальними зборами ОСББ. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків не є виробником або виконавцем житлово-комунальних послуг відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Тож ОСББ не надає і не виробляє таких послуг, а отже, не формує цін чи тарифів на послуги, які підлягали би встановленню (затвердженню) органами місцевого самоврядування. Під час визначення складу витрат на утримання будинку і прибудинкової території, які включаються до кошторису ОСББ, слід керуватися Правилами утримання жилих будинків та прибудинкових територій³¹².

³¹². Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: Наказ Держжитлокомунгоспу України від 17.05.2005 № 76 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.

Слід зазначити, що:

- 1) визначений загальними зборами ОСББ розмір внесків (платежів) на утримання будинку і прибудинкової території не потребує затвердження чи погодження органами державної влади чи місцевого самоврядування;
- 2) розмір внесків (платежів) на утримання будинку і прибудинкової території загальними зборами ОСББ має визначатися на основі затвердженого в кошторисі об'єднання розміру витрат на ці цілі;
- 3) склад витрат на утримання будинку і прибудинкової території, які включаються до кошторису ОСББ, слід визначати згідно з Правилами утримання жилих будинків та прибудинкових територій³¹³.

Навіть у разі залучення суб'єктів господарювання оплата їхніх послуг здійснюється за рахунок внесків співвласників. Тобто ОСББ самостійно визначає, коли, для яких робіт, якого суб'єкта та на яких умовах, в тому числі за якими тарифами, залучати до обслуговування та утримання будинку.

Як зазначалося вище, ОСББ має право на договірних засадах залучати суб'єктів господарювання для обслуговування багатоквартирного будинку.

Особливості укладання договорів у багатоквартирному будинку визначаються положеннями ст. 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», де передбачено, що договір на надання житлово-комунальних послуг (крім послуг із централізованого опалення, послуг із централізованого постачання холодної води, послуг із централізованого постачання гарячої води, послуг із водовідведення (із використанням внутрішньобудинкових систем)) у багатоквартирному будинку укладається між власником квартири, орендарем чи квартиронаймачем та балансоутримувачем або уповноваженою ним особою. У разі якщо балансоутримувач не є виконавцем, він укладає

³¹³. Щодо погодження / затвердження / тарифів органами місцевого самоврядування внесків на житлово-комунальні послуги для ОСББ та ЖБК: Лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.11.2012 р. № 7/10-19373 // ІАС «Парус-Консультант». URL: <http://parusconsultant.com/?doc=08D7RC7A61>.

договори на надання житлово-комунальних послуг (крім послуг із централізованого опалення, послуг із централізованого постачання холодної води, послуг із централізованого постачання гарячої води, послуг із водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)) із іншим виконавцем³¹⁴.

Крім зазначеного, ОСББ є юридичною особою, має печатку зі своїм найменуванням та інші необхідні реквізити, розрахункові рахунки в установах банку, є неприбутковою організацією та від свого імені набуває майнових і немайнових прав. У разі створення такого об'єднання воно набуває прав укладати із суб'єктами господарювання договори на обслуговування та утримання будинку або його частин. При цьому від імені ОСББ діє та укладає договори виконавчий орган — правління (ст. 10 Закону про ОСББ).

Отже, ОСББ є вільним у виборі суб'єктів господарювання, способів та умов співпраці з ними, тобто має можливість обирати їх із урахуванням репутації, вартості та якості робіт (послуг), а також гарантійних зобов'язань. При цьому ОСББ та їх загальні збори під час залучення таких суб'єктів господарювання не обмежені ані колом виконавців (надавачів) робіт (послуг) за територіальним принципом, ані спеціалізованими суб'єктами господарювання комунальної та / або державної власності. Можливість вільного вибору для укладання договорів виконавця робіт (послуг) із необмеженого кола суб'єктів господарювання не тільки дає змогу розважливо орієнтуватися на співвідношення вартості та якості робіт / послуг, але й сприяє розвитку ринку житлово-комунальних послуг та конкуренції на ньому.

Тож ОСББ слід вважати унікальним прикладом децентралізації у сфері утримання будинків та прибудинкової території, надання житлово-комунальних послуг. Незалежність від органів місцевого самоврядування та державної влади в питаннях визначення тарифів (витрат) на утримання, обрання виконавців (надавачів) робіт та послуг, визначення кола послуг та видів робіт, до яких необхідно залучити фахівців або суб'єктів господарювання, сприяє не тільки економії коштів співвласників багатоквартирного будинку, але й прозорості

³¹⁴. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.

витрат на утримання будинку, реальному контролю за якістю та кількістю робіт та індивідуальному підходу до кожного зі співвласників та виконавців робіт (послуг). Можливість залучення суб'єктів господарювання для виконання окремих робіт та надання окремих послуг на конкретний проміжок часу дає змогу знизити фінансове навантаження на співвласників, раціонально використати внески співвласників на реально необхідні роботи, оновлювати технічні системи будинку та прибудинкової території в умовах реальної економії.

З огляду на різний рівень доходів, соціальний статус, компетенції співвласників така модель відносин, як ОСББ, дає кожному зі співвласників можливість брати участь в утриманні будинку шляхом фактичного виконання окремих робіт власними силами в рахунок внесків, затверджених зборами співвласників, що дозволяє ефективно утримувати будинок в належному стані, уникати накопичення боргів та формувати у співмешканців дбайливе ставлення до всього будинку як до власного майна. Такий досвід слід використати в будинках, у яких не створено ОСББ, які здебільшого перебувають на балансі державних органів (підприємств) або органів місцевого самоврядування, обслуговуються комунальними підприємствами і в яких проживають мешканці з низькими доходами.

Власникам та орендарям житла — мешканцям житлових та нежитлових приміщень у таких будинках слід надати можливість здійснення робіт, необхідних для утримання або обслуговування житлового будинку та прибудинкової території, в рахунок їхніх платежів (квартплати) за умови наявності навичок та здібностей, потрібних для якісного виконання таких робіт, необхідності виконання таких робіт (послуг) у даний час та погодження таких відносин із балансоутримувачем або суб'єктом господарювання, відповідальним за обслуговування будинку. При цьому для уникнення зловживань з боку надавачів (виконавців) послуг ціни та тарифи, за якими здійснюватиметься таке зарахування, щодо кожного окремого будинку мають або встановлюватися, або погоджуватися з відповідними органами місцевого самоврядування чи державними органами, у сфері повноважень яких перебуває такий будинок.

У великій кількості громадян України витрати на комунальні послуги забирають чималу частину сімейного бюджету, тож запропонований

підхід дасть змогу знизити фінансове навантаження на бюджет малозабезпечених мешканців. Виконавцям (надавачам) комунальних послуг запропоноване нововведення дасть змогу розвантажити працівників, ефективніше обслуговувати (утримувати) будинки та територію, уникати накопичення боргів споживачів.

Також слід зазначити, що можливість утримання та обслуговування будинку власними силами або із залученням сторонніх суб'єктів господарювання не позбавляє співвласників багатоквартирного будинку гарантованих та забезпечених державою пільг і субсидій. Так, відповідно до ст. 22 Закону про ОСББ з метою надання населенню, що проживає в багатоквартирних будинках, у яких створено об'єднання, пільг та субсидій для відшкодування витрат на управління багатоквартирним будинком внески і платежі визначаються у розмірах, затверджених загальними зборами об'єднання, але не більше від встановленого згідно з законодавством граничного розміру відповідних витрат.

З метою надання населенню, що проживає в багатоквартирних будинках, у яких створено об'єднання, пільг та субсидій для відшкодування витрат на оплату комунальних послуг визначається розмір внесків (платежів) на відповідні потреби, затверджений загальними зборами об'єднання, але не більше від найвищого у відповідному населеному пункті тарифу на відповідні комунальні послуги, встановленого відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування для суб'єктів господарювання.

Згідно з положеннями Листа³¹⁵ за умови затвердження на загальних зборах ОСББ розміру внесків (платежів) на утримання будинку і прибудинкової території, який відповідає затвердженому в кошторисі об'єднання розміру витрат на такі цілі, що підтверджується документально (витяг із протоколу загальних зборів, копія кошторису об'єднання), правові підстави для відмови споживачам, які мешкають у будинках ОСББ, в наданні пільг і субсидій чи об'єднанню — у відшкодуванні таких пільг і субсидій, відсутні.

³¹⁵ Щодо погодження / затвердження / тарифів органами місцевого самоврядування внесків на житлово-комунальні послуги для ОСББ та ЖБК: Лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.11.2012 р. № 7/10-19373 // ІАС «Парус-Консультант». URL: <http://parusconsultant.com/?doc=08D7RC7A61>.

Відповідно до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1022 «Про затвердження Порядку визначення граничного розміру витрат на оплату послуги з управління багатоквартирним будинком, витрат на управління багатоквартирним будинком, виходячи з якого надаються субсидії населенню»³¹⁶ субсидії для відшкодування витрат на оплату послуги з управління багатоквартирним будинком надаються виходячи з розміру ціни на послугу з управління багатоквартирним будинком для відповідного будинку, але не більше від граничного розміру витрат, визначеного відповідно до вимог цього Порядку. Управитель протягом двох тижнів із дня підписання договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком (або змін до нього) повідомляє структурному підрозділу з питань соціального захисту населення про розмір ціни на послугу з управління багатоквартирним будинком, визначеної для відповідного будинку, а також надає інформацію про систему оподаткування, на якій він перебуває (загальна чи спрощена), із зазначенням розміру відповідного податку, що ним сплачується.

Громадянам, що проживають у багатоквартирних будинках та гуртожитках, у яких створено об'єднання співвласників, у багатоквартирних будинках кооперативів, субсидії для відшкодування витрат на управління багатоквартирним будинком надаються виходячи з внесків / платежів на управління багатоквартирним будинком, але не більше від граничного розміру витрат, визначеного відповідно до Порядку³¹⁷.

Таким чином, ОСББ та його діяльність із утримання та обслуговування будинку та прибудинкової території є одним із яскравих та дієвих прикладів децентралізації у сфері житлово-комунальних послуг та сприяє покращенню умов життя та добробуту мешканців будинку.

Підбиваючи підсумки, можна виділити три аспекти, які характеризують реформування сфери управління житловим фондом у постсоціалістичних країнах, а саме:

³¹⁶. Про затвердження Порядку визначення граничного розміру витрат на оплату послуги з управління багатоквартирним будинком, витрат на управління багатоквартирним будинком, виходячи з якого надаються субсидії населенню: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 р. № 1022 // Урядовий кур'єр. 2017. № 1.

³¹⁷. Там само.

- проведення приватизації житлового фонду, яке масово розпочалося на початку дев'яностих років минулого століття. Хоча приватизація — це характерна ознака реформ в усіх пострадянських і постсоціалістичних країнах, проте власне постсоціалістичні держави зуміли провести цю реформу на вищому правовому рівні, адже було чітко визначено, що саме приватизують мешканці: не тільки простір, обмежений стінами квартири, а й усе інше спільне майно будинку як цілісного майнового комплексу;
- утворення житлових товариств як колективного органу управління будинком, що стало наступним важливим етапом реформ. У Польщі це було закріплено законодавчо як обов'язковий елемент приватизації понад половини квартир у будинку. При цьому власники зіткнулися з проблемами якості управління, необхідністю брати на себе виконання невласливих їм функцій (по суті, голови таких товариств ставали управителями в будинку і опановували нові навички), а також із відсутністю ринку професійного управління, не кажучи вже про конкуренцію на ньому;
- створення з метою розв'язання цих проблем житлових товариств і органів місцевого самоврядування, які потребували ринку професійного управління, законодавчих передумов для його появи й розвитку та забезпечення здорової конкуренції на ньому. Комунальні обслуговуючі підприємства отримали від держави певні пільгові умови і час для реорганізації та впорядкування своєї діяльності відповідно до вимог законів і ринку; також було створено нові приватні керуючі компанії, які з моменту свого заснування діяли на ринкових засадах і принципах. Як житлові товариства, так і органи місцевого самоврядування могли обирати для себе оптимальний варіант серед достатньої кількості компаній і при цьому здійснювати ефективний контроль за витратами та інвестиціями у свою нерухомість.

Загалом у світовій практиці сформувалося кілька моделей організації та управління ЖКГ. Німецька модель ґрунтується на системі самостійних муніципальних підприємств, які практично повністю надають житлово-комунальні послуги. Ця модель поширена у країнах Північної Європи. Друга модель — французька, побудована на принципах державно-приватного партнерства. Це концесія як форма публічно-приватного партнерства між муніципалітетами (комунами)

і приватними підприємствами, що надають ці послуги. Її імплементують у себе країни, що увійшли до Європейського Союзу, а саме Польща та Румунія. Третя модель — англійська: сферу житлово-комунального господарства обслуговують приватні фірми. В її основі — точкова підтримка окремих видів діяльності в цій галузі. Ця модель поширена у США³¹⁸.

Ефективне функціонування житлово-комунального господарства, зокрема обслуговування житлового фонду, потребує розробки й виконання ефективних галузевих та місцевих програм модернізації і розвитку ЖКГ. Особливої уваги потребують інвестиційні програми та програми розвитку міжнародного співробітництва, зокрема з міжнародними фінансовими інституціями. Дослідження зазначених проблем становитиме перспективне поле наукових розвідок у сфері модернізації управління обслуговуванням житла.

³¹⁸. Зарубіжний досвід правового регулювання питань управління багатоквартирним будинком: можливості застосування в Україні. URL: [http:// www.niss.gov.ua/larticles/1162](http://www.niss.gov.ua/larticles/1162).

Трошке М., д-р екон. наук, проф.
Лейбниц-Інститут східно- та південно-
європейських досліджень,
Центр наукових досліджень Східної
та Південної Європи, м. Регенсбург,
Німеччина

ДОСВІД ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У РОЗВ'ЯЗАННІ ПРОБЛЕМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НІМЕЧЧИНИ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

З 2015 року в Україні активно здійснюється політика децентралізації, з 2016 року вона супроводжується добровільним об'єднанням територіальних громад із застосуванням економічних стимулів. З адміністративними і фінансовими реформами пов'язані великі сподівання, що визначають комунікацію на всіх рівнях: ідеться про ефективніше й краще задоволення потреб громад, стимулювання ініціатив на місцевому рівні, приборкання корупції, посилення економічного розвитку на місцях та пом'якшення незбалансованості у розвитку регіонів. В цьому контексті приклад Німеччини розглядається як історія успіху, що може послужити моделлю й у сфері децентралізації.

Процес реформування в Україні на законодавчому рівні відбувається доволі швидко, проте імплементація подекуди від нього відстає. Поки ЄС чинить неабиякий тиск задля реалізації в Україні трансформацій, спрямованих на забезпечення належної глибини й темпів децентралізації, на місцевому рівні зростає невдоволення хаосом у здійсненні децентралізації та розчарування відсутністю обіцяних позитивних результатів. З наукової точки зору виникає питання про доцільність форсування темпів реформи та про можливість реалізації високих очікувань, пов'язаних із децентралізацією й адміністративно-територіальною реформою в Україні, за існуючих рамок умов.

Для відповіді на ці питання у цій статті коротко висвітлюються засади економічної теорії децентралізації та пов'язані з нею актуальні наукові припущення, а нижче наводяться результати емпіричних досліджень, проведених в інших країнах, зокрема в Німеччині. У підсумку можна констатувати наявність надмірно завищених вимог і очікувань щодо результатів децентралізації в Україні. Подальшої дискредитації реформ можна уникнути за допомогою більш реалістичного діалогу влади з місцевими громадами.

Економічні аргументи на користь децентралізації та адміністративно-територіальної реформи

Децентралізація в принципі є антиподом централізованої планово-командної економіки як стрижневого елемента тієї системи, що існувала в Україні до 1991 року й досі накладає свій відбиток на ментальність у сфері управління. Тому така реформа є бажаною з економічних і політичних міркувань, але важко здійснюваною справою з огляду на інерційність інституцій та звичок.

Головний задум децентралізації полягає у досягненні такого рівня якості й обсягу публічних послуг та товарів, який відповідав би реальним побажанням мешканців або громадян, завдяки належній організації функціонування медичних установ, програм інфраструктурного чи культурного розвитку, структур сприяння економічному розвитку, внутрішньої безпеки, охорони довкілля тощо. Вирішальне значення при цьому мають вподобання й вільний вибір споживачів. Ці послуги й товари мають пропонуватися за мінімально можливою ціною і з максимально можливою якістю. Однак потреби громадян у багатьох речах різняться, причому вирішальну роль тут відіграє реальний стан справ у тому чи іншому регіоні.

Бажання громадян найкраще й найпростіше з'ясовувати безпосередньо в самих громадах, тобто на місцях, бо саме там відбувається взаємодія між споживачами публічних послуг та їх надавачами. Тому згідно з принципом субсидіарності і з метою підвищення ефективності виконання завдань у сфері публічного врядування ці послуги мають надаватися на максимально можливому базовому рівні. Якщо в

рамках децентралізації на громаду покладається певне завдання, то, з одного боку, їй слід надати можливість самій ухвалювати рішення щодо необхідних для цього видатків, а з іншого боку, її потрібно забезпечити відповідними власними надходженнями (принцип фіскальної еквівалентності). Схильність кожної громади витратити кошти на задоволення потреб своїх мешканців за відсутності необхідних доходів зменшує тенденцію до марнотратства. Та все ж потрібно встановити мінімальні стандарти якості базових публічних цінностей (освіти, охорони здоров'я тощо) й контролювати їх дотримання.

Яскравим прикладом підвищення ефективності завдяки принципу субсидіарності є сфера соціальної допомоги: на місцевому рівні найкраще спостерігається реальна потреба та використання соціальних виплат, завдяки чому з'являється можливість більш цілеспрямованого їх розподілу, аніж за централізованого підходу, що ґрунтується виключно на статистичних даних про рівень доходів. Якщо замість того, щоб самим зайнятися питанням можливостей задоволення чи реалізації існуючих на місцях потреб, доводиться повідомляти про них «нагору», виникають витрати на отримання необхідної інформації, необхідний контроль на місцевому рівні, а також трапляються помилки під час передачі відомостей та минає значний період часу до моменту реального задоволення цих потреб.

Об'єднання територіальних громад, яке у німецькому слововжитку іменують й адміністративно-територіальною реформою, відбувається на горизонтальному рівні. Щоправда, воно не тягне за собою адміністративної чи фіскальної централізації, але спричиняє географічне ущільнення, економічний ефект від якого не завжди береться до уваги політиками. Економічні причини адміністративно-територіальних реформ полягають в очікуваному додатковому прирості ефективності завдяки економії коштів внаслідок переваг укрупнення (economies of scale), а також покращенні управління з огляду на наявність більшого людського капіталу в рамках відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Не на користь об'єднання свідчить та обставина, що внаслідок нього знову зростає відстань між користувачем публічних послуг та їх надавачем, преференції громадян стають менш відчутними, а з огляду на місцеву специфіку, ймовірно, ще й менш гомогенними. Таким чином, зростає небезпека роздратування громадян й виникають зумовлені нею витрати. Ці явища постають

внаслідок якісного й кількісного погіршення проходження інформації від населення до влади, зниження політичної та соціальної активності у формі волонтерської діяльності чи роботи на громадських засадах. Тож економії коштів і приросту ефективності під час здійснення адміністративно-територіальних реформ у формі об'єднання громад на адміністративному рівні протистоять витрати, зумовлені невдоволенням громадян на політичному рівні. Оскільки корисний ефект і витрати відповідних об'єднаних територіальних громад залежать від місцевих географічних, політичних, економічних і соціальних особливостей, оптимальний розмір адміністративних одиниць — принаймні з точки зору економічної науки — в узагальненому вигляді у формі абсолютної цифри встановити неможливо.

Принципово важливе припущення економічної теорії полягає в тому, що повноважні політики й управлінці прагнуть максимального суспільного блага — у нашому випадку мешканців територіальної громади — й ухвалюють свої рішення, керуючись саме цими міркуваннями. Для верифікації цього припущення економічної теорії потрібна модель, яка демонструвала би корисний ефект відповідних регуляторних кроків для загального суспільного благополуччя.

Політична економія децентралізації

Як правило, діючі політики й управлінці прагнуть не лише до максимального суспільного благополуччя, а й до отримання власного зиску. У політиків він полягає в повторному обранні, в управлінців, які працюють в адміністративній системі, — у зростанні владних повноважень, яке досягається здебільшого шляхом збільшення бюджетів на їх утримання та розширення повноважень із розподілу коштів. При цьому часто потребами загалу повністю нехтують, наприклад, коли після переобрання чи посилення влади з'являється можливість отримання грошових надходжень від корупції, а небезпека бути впійманими під час таких оборудок є мінімальною. Це характерно для держав зі слабкою регулятивною базою і слабorozвинутим державним урядуванням — адже політики й управлінці вищого рівня теж можуть брати хабарі, а тому аж ніяк не зацікавлені у викритті корупції, бо втратили б джерело власного збагачення.

За таких обставин децентралізація може мати позитивні наслідки для зниження рівня корумпованості, а тим самим і для економічного розвитку. Децентралізація проливає світло на діяльність політиків на місцях — таким чином політик несе пряму відповідальність перед виборцем. Тому під час ухвалення рішень він змушений думати й про благо загалу, бо інакше може понести покарання, тобто втратити свій мандат. Децентралізація, крім забезпечення цього так званого «негативного стимулу», тобто небезпеки втрати мандата, може сприяти й покращенню якості врядування³¹⁹, а також зниженню корупції³²⁰.

Окрім негативних, децентралізація може надавати політикам і позитивні стимули: в разі наявності децентралізованих механізмів ухвалення рішень та їх фінансування перед політиками відкривається простір для дій, спрямованих на перетворення своєї громади на привабливе місце для життя мешканців та діяльності підприємців, а також на зростання власної популярності. Завдяки привабливій місцевій політиці вони можуть нарощувати свій вплив і на інші громади — виникає конкуренція на горизонтальному рівні між громадами, що може позитивно вплинути на розвиток усієї економіки (однак існують і негативні прояви, наприклад «гонка на виснаження» (*race to the bottom*) у встановленні розміру місцевих податків). Загалом можна зробити висновок, що децентралізація завдяки своїм позитивним і негативним стимулам може спонукати політиків до роботи заради не лише власної користі, а й суспільного блага.

Проте необхідно створити відповідні рамкові умови, аби описані тут теоретичні механізми справді працювали належним чином: забезпечити достатнє інформування виборців (і не шкодувати на це часу), а також їх участь у виборах; наявність незалежних і об'єктивних засобів масової інформації, які давали б виборцеві можливість ухвалювати свої рішення на основі високої поінформованості; реальний простір свободи для ухвалення рішень місцевими політиками, а також наявність відповідного людського капіталу, який давав би мож-

³¹⁹. Brennan, Geoffrey and Buchanan J. *The Power to Tax*. Cambridge University Press. 1980.

³²⁰. Weingast, Barry R. *The Economic Role of Political Institutions. Market-Preserving Federalism and Economic Growth* // *Journal of Law, Economics and Organization*. 1995. vol. 11. pp. 1-31; Qian, Yingyi and Barry Weingast. *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives* // *Journal of Economic Perspectives*. 1997. vol. 11. pp. 83-92; Qian, Yingyi and Gerard Roland. *Federalism and the Soft Budget Constraint*. CEPR Discussion Paper. vol. 481, Stanford University, 1996

ливість скористатися цим вільним простором для ухвалення рішень. Зрештою, міцна партійна система і «міцна держава» є важливішими для забезпечення контролю за діяльністю місцевих політиків, ніж адміністративні норми чи устрій³²¹. Якщо такої «сильної держави» не існує, жодні закони не дадуть результату.

Майже всі висловлені тут припущення, за яких можуть здійснитися позитивні очікування, пов'язані з децентралізацією, в Україні наразі є нереальними, про що свідчать й інші дослідження у цій монографії:

- виборці зайняті проблемами економічної кризи, а не пошуками кращих джерел інформації;
- між партіями майже немає конкуренції (вона існує швидше між персоналіями);
- багато засобів масової інформації керуються радше інтересами олігархів, а не прагненням до об'єктивного інформування;
- реальної свободи у формуванні політики доходів та видатків місцевих бюджетів через зростання трансфертів із державного бюджету немає;
- депутати та працівники органів місцевого самоврядування мають недостатню кваліфікацію, часто перенавантажені й також переслідують свої власні інтереси.

Тому реальна ситуація в Україні така: конкуренція на горизонтальному рівні (поки що) не діє. А тому й корупція через близькість політиків та суб'єктів господарювання може, всупереч сподіванням, швидше зрости, аніж скоротитися³²².

³²¹. Riker, William *Federalism: Origins, Operation, significance*. Little, Brown and Co. Boston. MA. 1964.

³²². Bardhan, Pranab, K., and Dilip Mookherjee. *Capture and Governance at Local and National Levels* // *American Economic Review*. 2000. vol. 90(2). pp. 135-139.

Емпіричні дослідження впливу децентралізації

Існує чимало емпіричних досліджень, у яких розглянуто впливи децентралізації. Проблема полягає в тому, що неабиякі труднощі виникають ще під час визначення поняття «децентралізація» та можливостей її вимірювання. Громада, яка генерує багато власних надходжень, але не має свободи у здійсненні видатків (наприклад, через високий рівень соціальних витрат), здається доволі незалежною, якщо брати до уваги лише статтю надходжень. І навпаки — те саме стосується громади, яка порівняно вільно може ухвалювати рішення про свої витрати, але залежить від трансфертів із центру. Вона теж справляє враження незалежної, якщо дивитися лише на статтю видатків. Тому тут потрібно дуже ретельно зважувати відповідні регуляторні реалії.

У більшості досліджень розглядається вплив децентралізації (як би він не вимірювався) на корупцію, належне врядування, а також зростання місцевої й національної економіки. При цьому враховувалися й поводження з природними ресурсами, політична активність громадян, шкільна освіта, якість системи охорони здоров'я або ж адресність соціальної допомоги (targeting).

Якщо ж обмежитися впливом децентралізації на корупцію, що наразі може бути найактуальнішим для України, то в емпіричних дослідженнях відображається доволі неоднозначна картина. Насамперед виявляється, що практичні дослідження в окремих країнах малокорисні для оцінювання майбутніх тенденцій розвитку. Дослідження на основі конкретних практичних прикладів дають дуже суперечливі результати; вони радше демонструють можливості аналізу проблем конкретних держав у сфері децентралізації, але не придатні для прогнозування тенденцій розвитку в інших країнах. Це й не дивно з огляду на численні згадані тут припущення, зокрема у сфері політичної економії. Отже, використання досвіду певної країни в галузі фіскальної децентралізації як взірця для організації децентралізації в іншій країні — у нашому випадку Україні — необов'язково доцільне. У разі хибності лише одного певного припущення увесь механізм може не спрацювати так, як на це сподівалися.

³²³ Tanzi, Vito. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics. Washington. May 1995.

Натомість емпіричні дослідження за матеріалами кількох країн (cross country) показують тенденції та ймовірність впливу децентралізації, які можуть стосуватися й України. На жаль, ці дослідження дають суперечливі результати у контексті впливу децентралізації на корупцію. Назвемо лише три наукові розробки, результати яких є доволі неоднозначними: в одній роботі³²³ зроблено висновок, що більший розрив між політиками й виборцями — тобто централізація — підвищує ймовірність корупції. В іншій автори³²⁴ стверджують, що менші розміри територіальних громад — тобто децентралізація — можуть призводити до більшої корупції. У ще одному дослідженні автори³²⁵ констатують зменшення позитивного впливу децентралізації в разі слаборозвинutoї партійної системи.

Тому цілком очевидно, що вирішальною запорукою успішної або невдалої децентралізації з огляду на згадані суперечності є організація цього процесу та його інституційне забезпечення у відповідній країні. На підтвердження цієї тези наведемо лише два приклади досліджень, результати яких, імовірно, можуть виявитися релевантними і для України в світлі нинішньої дискусії щодо законодавства у сфері децентралізації. У нещодавній розробці³²⁶ щодо використання фіскальних надходжень зроблено висновок, що адміністративна децентралізація сама по собі не має впливу на корупцію, тобто всупереч очікуванням не покращує ситуації. Натомість позитивний вплив на ситуацію з корупцією спостерігається в разі фіскальної децентралізації на основі власних надходжень, до яких не належать трансферти з центрального бюджету³²⁷. Згідно з цим висновком вирішальне значення має реальна незалежність територіальних громад або ж податки, що стягуються ними й цілком належать їм, бо збільшення асигнувань саме по собі, як це наразі відбувається в Україні, не дає позитивного ефекту. В іншому сучасному дослідженні³²⁸

³²⁴ Torsten Persson, Guido Tabellini, Francesco Trebbi. Electoral Rules and Corruption // Journal of the European Economic Association. MIT Press. 2006. vol. 1(4). pp. 958-989.

³²⁵ Enikopolov, Ruben and Ekatarina Zhuravskaya. Decentralization and Political Institutions // CEPR Discussion Paper. 2003. vol. 3857.

³²⁶ Nadia Fiorino, Emma Galli, Fabio Padovano. Do Fiscal Decentralization and Government Fragmentation Affect Corruption In Different Ways? Evidence from a Panel Data Analysis. // International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1217. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies. 2012. Georgia State University.

³²⁷ Там само.

³²⁸ Lessman, Christian und Karl Markwardt Föderalismus und Korruption: Ist Dezentralisierung ein geeignetes Mittel zur Korruptionsbekämpfung? // Ifo Dresden berichtet. 2010. vol. 4.

з'ясовано, що децентралізація видатків, а не надходжень зумовлює покращення у сфері подолання корупції лише за умови належного забезпечення громадян інформацією від вільних медіа.

Тож, можна сформулювати наступний висновок: немає беззаперечних підстав припускати неодмінний позитивний вплив децентралізації, що відповідав би пов'язаним із нею очікуванням. Процесу децентралізації має передувати впровадження ретельно продуманої та розробленої регуляторної системи, що відповідає поточним інституційним реаліям. Готових рецептів тут немає.

Емпіричні дослідження щодо ефекту від територіально-адміністративної реформи

Емпіричних досліджень щодо ефекту від територіально-адміністративної реформи, — про її відмінність від децентралізації було сказано вище, — на диво, майже немає: існує лише кілька серйозних і солідних робіт. У них переважно розглядається досвід європейських країн і досліджуються щоразу лише кілька різновидів такого ефекту. Нещодавно два інститути економічних досліджень у Німеччині представили мета-дослідження³²⁹, у якому проаналізовано й узагальнено результати 30 окремих емпіричних досліджень, присвячених питанню впливу адміністративно-територіальних реформ, здійснених у різних країнах світу (Австрії, Швейцарії, Фінляндії, Данії, Німеччині, Ізраїлі, кількох країнах у порівнянні). До уваги бралися лише ті дослідження, в яких вивчався вплив адміністративно-територіальної реформи на фокусну групу (а саме: об'єднані територіальні громади) і водночас на контрольну групу (територіальні громади поза процесом об'єднання). В іншому разі довести причинно-наслідковий зв'язок між досягнутим ефектом і адміністративно-територіальною реформою було б неможливо.

Результати цього мета-дослідження розчаровують усіх тих, хто вбачає в адміністративно-територіальних реформах автоматичний засіб розв'язання економічних і політичних проблем. Сподівання на те,

³²⁹. Blesse, Sebastian und Felix Rösel. Gebietsreformen: Hoffnungen, risiken und Alternativen // Ifo Working Papers. Januar 2017. vol. 234.

що адміністративно-територіальні реформи зумовляють підвищення ефективності управління та економічне зростання в об'єднаних територіальних громадах, переважно не виправдались. Безпосередньо перед злиттям територіальних громад спостерігалось суттєве підвищення видатків та зростання рівня заборгованості громад (поспішні інвестиції перед закриттям чи «поведінка безбілетника»). Автори не отримали доказів на користь того, що адміністративно-територіальні реформи привели до підвищення якості й ефективності адміністративних дій; проте тут слід зважити й на проблеми вимірювання якості адміністративних дій. Те саме стосується й сприятливого впливу адміністративно-територіальних реформ на зростання економіки — саме такі аргументи на користь об'єднання територіальних громад переважно наводяться в Україні.

В українському контексті дає підстави для сумнівів і висновок мета-дослідження, що в разі об'єднання збільшується диспаритет на місцевому рівні; релевантні студії свідчать, що від адміністративно-територіальних реформ виграють міські поселення, тоді як розташовані навколо населені пункти навпаки втрачають свою привабливість. Щодо питання про оптимальний розмір адміністративно-територіальних одиниць, як і у випадку з децентралізацією, у мета-дослідженні про об'єднання територіальних громад зроблено висновок, що оптимального розміру, схоже, взагалі не існує.

У результаті згаданого мета-дослідження не вдалося підтвердити позитивні очікування, пов'язані з підходом до адміністративно-територіальних реформ, який ґрунтується на засадах політичної економії. Майже всі окремі роботи на цю тему свідчать про зниження рівня задоволеності населення демократією та активності виборців на місцевих виборах в об'єднаних територіальних громадах порівняно з необ'єднаними. Причиною можна вважати те, що після об'єднання знижується рівень представництва інтересів громадян, політики й чиновники не відчують такого пильного нагляду, а також погіршується врахування різних вподобань і потреб населення з огляду на більший розмір територій.

Розглянуті тут емпіричні дослідження доводять, що в об'єднаних територіальних громадах знижувався й рівень активності місцевих політиків у суспільному житті на громадських засадах (у Німеччині:

участь у роботі місцевих рад). Причину дослідники вбачають у тому, що після об'єднання депутатам місцевих рад доводиться занурюватися в проблеми досі чужих територіальних громад, що з огляду на брак відповідної інформації на місцях потребує чималих витрат часу; втім, ця причина може вважатися обґрунтованою лише в тому разі, якщо місцеві політики й справді прагнуть кращої поінформованості й сумлінно ставляться до критичного опрацювання рішень, які їм належить ухвалити. На практиці — і не лише в Україні — все виглядає по-іншому.

Лише в одному дослідженні вивчався прямий політичний вплив об'єднань на місцевому рівні. Порівняльний аналіз об'єднаних і не-об'єднаних громад в австрійській федеральній землі Штирії засвідчив зростання внаслідок адміністративно-територіальної реформи популярності право-популістської партії. Утім, не слід узагальнювати подібні результати, бо вони залежать від закликів та гасел місцевих політиків під час виборчої кампанії. Право-популістська Австрійська партія свободи, яка виступила проти адміністративно-територіальної реформи, в об'єднаних територіальних громадах отримала порівняно більше голосів, ніж у необ'єднаних.

На основі цього сучасного й ґрунтовного дослідження можна зробити такий загальний висновок: очікування позитивного економічного ефекту від адміністративно-територіальних реформ є загалом завищеними і не знаходять емпіричного підтвердження (спостерігається навіть негативний вплив, зокрема зростання заборгованості), водночас систематично недооцінюється ціна, яку політикам доводиться платити за адміністративно-територіальні реформи і наявність якої доведено на емпіричному рівні.

Висновки для України

Підсумовуючи теоретичну дискусію щодо децентралізації, адміністративно-територіальної реформи та їх реальних емпірично доведених результатів у конкретних випадках, можна рекомендувати уникати завищених очікувань від реалізації децентралізації та об'єднання територіальних громад. Для запобігання розчаруванню з боку

населення, на наш погляд, важливо підтримувати процес відкритого спілкування з громадянами з метою роз'яснення, що децентралізація та об'єднання територіальних громад не призводять автоматично й самі по собі до покращення умов їхнього життя.

З огляду на не завжди позитивні наслідки об'єднання територіальних громад в Україні потрібна дискусія про альтернативні варіанти адміністративно-територіальної реформи з менш глибоким ступенем втручання. Такою альтернативою може бути розширення співробітництва між громадами на місцевому рівні, можна також подумати про функціональні реформи (перенесення функцій, що вимагають високої спеціалізації, на вищі рівні) або про модернізацію системи управління в цілому (електронне урядування на вищих щаблях управління, публічний бенчмаркінг та найкращі практики у поєднанні з відповідним фаховими семінарами). Детальніші міркування з цих питань представили інші автори монографії. Активну участь у цьому бере й міжнародна донорська спільнота, передусім ЄС, у формі проекту U-Lead. Однак водночас слід уникати й завищених обіцянок швидкого успіху.

ВИСНОВКИ

Обрання нашою державою євроінтеграційного курсу та комплекс відповідних міжнародно-правових зобов'язань, у тому числі в сфері розвитку місцевої і регіональної демократії, зумовили започаткування Урядом України реформи децентралізації. Створення об'єднаних територіальних громад, а також передача значного обсягу повноважень і бюджетних коштів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування відбуваються в складних політико-правових та економічних умовах. Водночас послідовні зусилля української влади та суспільства, спрямовані на реалізацію реформи децентралізації, привели до певних позитивних результатів, хоча низку поточних проблем і перешкод ще не подолано.

Авторський колектив науковців із різних регіонів України та з Федеративної Республіки Німеччини, підтримуючи впровадження в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, здійснив емпіричні та науково-прикладні дослідження перебігу цих процесів на Сході України та в європейських країнах.

Констатовано, що в основному створено достатні організаційно-правові та інституційні передумови реформування місцевого самоврядування, якісної трансформації системи територіальної організації влади. Перші результати діяльності ОТГ переконують у тому, що головна мета державної регіональної політики, спрямованої, серед іншого, на посилення спроможності територіальних громад, у цілому досягається. Акцентовано увагу на наявності успішних практик створення та діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні та, зокрема, в Луганській і Донецькій областях. Але визначено й чинники, які стримують зростання їхньої спроможності.

Обґрунтовано специфічність проблем, що характерні для розвитку ОТГ на сході країни. Відзначено, що неординарність соціально-економічного та правового становища ОТГ цього регіону зумовлюється насамперед географічною близькістю до зони проведення антитерористичної операції, підвищенням навантаженням на об'єкти інженерної та соціальної інфраструктури, необхідністю відновлення поселень

з огляду на наслідки військових дій, високою концентрацією внутрішньо переміщених осіб тощо.

Ґрунтуючись на оцінці поточних здобутків об'єднаних територіальних громад та досвіді аналогічних реформ у державах-членах ЄС, авторами наголошено на важливості продовження процесів реформування місцевого самоврядування. У дослідженні зроблено акцент на важливості системної підтримки процесу децентралізації з боку законодавчої та виконавчої влади шляхом внесення своєчасних і адекватних змін до нормативно-правової бази, яка забезпечує впровадження децентралізації та сприяє територіальному розвитку. Розроблено низку пропозицій щодо системи індикаторів для оцінки розвитку ОТГ, їхньої організаційно-фінансової спроможності, а також формування та використання додаткових коштів від рентної плати й екологічного податку в об'єднаних територіальних громадах тощо. Наведено практичні рекомендації щодо уповільнення темпів депопуляції населення у східних регіонах та регулювання цінової політики у сфері житлово-комунального господарства. Крім того, наголошено на необхідності приділяти увагу створенню можливостей для отримання працівниками органів місцевого самоврядування додаткових спеціальних знань та обміну досвідом, що покращить якість ухвалення рішень і надання послуг. Також зауважується на нагальній потребі у розширенні процесу відкритого спілкування з громадянами для роз'яснення особливостей реформи децентралізації, що сприятиме підвищенню рівня їхньої обізнаності та соціально-економічної активності.

Результати тематичних науково-прикладних досліджень та відповідні висновки більш детально відображені у наукових статтях, представлених у цьому виданні. Реалізація заходів, запропонованих учасниками проекту, відкриє нові перспективи для економічного та соціального зростання об'єднаних територіальних громад і сприятиме сталому розвитку нашої країни.

ДОДАТОК

Стаття 29 Основного Закону ФРН (щодо змін у територіальному складі Федерації)

У ст. 29 ОЗ, де врегульовано порядок змін у територіальному складі Федерації, сказано:

1.1. Існує можливість запровадження нового територіального поділу Федеративної Республіки Німеччина для забезпечення ефективного виконання федеральними землями покладених на них завдань із точки зору їх розміру та функціональної спроможності.

1.2. При цьому враховуються територіальна спорідненість, історичні й культурні зв'язки, економічна доцільність, а також вимоги землепорядкування та територіального планування.

2.1. Заходи з нового територіального поділу Федерації ухвалюються у формі федерального закону, що має бути схвалений на референдумі.

2.2. Заслуховується думка федеральних земель, що є об'єктом змін.

3.1. Референдум відбувається в тих федеральних землях, на території або частинах території яких має бути утворена нова земля або земля з новими межами (землі, що є об'єктом змін).

3.2. Відбувається голосування щодо збереження старих меж або ж утворення нової землі чи землі з новими межами.

3.3. Референдум із питання утворення нової землі чи землі з новими межами вважається таким, що відбувся, якщо на майбутній території або загалом на територіях чи частинах території федеральних земель, що є об'єктом змін і належність яких до відповідної землі має бути змінена, за ці зміни проголосує відповідна більшість.

3.4. Він вважається таким, що не відбувся, якщо на території однієї із земель, що є об'єктом змін, більшістю голосів зміни відхиляються; проте відхилення рішення не має сили, якщо на частині території, на-

лежність якої до федеральної землі має бути змінена, більшість мешканців двома третинами голосів погодяться на зміну, за винятком випадків, коли на всій території федеральної землі, що зазнає змін, більшість її мешканців двома третинами голосів відхилить цю зміну.

4. Якщо на території заселення й економічної діяльності, що характеризується взаємопов'язаністю й наявністю меж, частини якої розташовані в багатьох федеральних землях і на якій проживає щонайменше мільйон мешканців, десята частина тих, хто має право голосу на виборах до Бундестагу, шляхом прямої законодавчої ініціативи населення висуває вимогу про надання цій території статусу єдиної федеральної землі, та впродовж двох років шляхом ухвалення федерального закону вноситься або рішення про зміну її належності до федеральних земель згідно з абзацом 2, або ж у федеральних землях, яких стосуються ці зміни, відбувається плебісцит (всенародне опитування).

5.1. Плебісцит спрямований на з'ясування підтримки запропонованої в законі зміни про належність до федеральної землі.

5.2. Законом на плебісцит можуть вноситися різні пропозиції, але їх повинно бути не більше двох.

5.3. Якщо більшість проголосує за запропоновану зміну належності до федеральної землі, то у формі федерального закону впродовж двох років вноситься рішення про зміну належності до федеральної землі згідно з абзацом 2.

5.4. Якщо в результаті плебісциту ухвалюється внесена пропозиція, що відповідає вимогам положення 3 і 4 абзацу 3, то через два роки після плебісциту ухвалюється федеральний закон про утворення відповідної федеральної землі, який не потребує затвердження на референдумі.

6.1. Більшістю на референдумі й плебісциті є більшість відданих голосів, якщо вона становить щонайменше чверть від кількості тих, хто має право голосу на виборах на Бундестагу.

6.2. Інші, більш детальні питання у зв'язку з референдумом чи плебісцитом врегульовуються у формі федерального закону, ним може

бути передбачено, що повторно пряма законодавча ініціатива населення може бути внесена лише через 5 років.

7.1. Інші зміни у територіальному складі федеральних земель можуть здійснюватися шляхом укладання державних договорів між федеральними землями, що беруть участь у цьому процесі, або ж у формі федерального закону із затвердженням його в Бундесраті, якщо територія, належність якої до федеральної землі змінюється, налічує не більш ніж 50 тисяч мешканців.

7.2. Інші, більш детальні питання врегульовуються у формі федерального закону, що підлягає затвердженню Бундесратом та більшістю членів Бундестагу.

7.3. Також має бути заслухана думка громад і районів, яких стосуються відповідні зміни.

8.1. На відміну від норм абзаців 2–7 федеральні землі можуть урегульовувати новий поділ своєї території або її частин шляхом укладання державного договору.

8.2. При цьому має бути заслухана думка громад і районів, яких стосуються відповідні зміни.

8.3. Державний договір підлягає затвердженню на референдумі в кожній федеральній землі-учасниці цього процесу.

8.4. Якщо державний договір стосується частин території федеральних земель, то затвердження на референдумі може обмежуватися лише цими частинами території; при цьому не застосовується положення речення 5, половина речення 2.

8.5. На референдумі рішення ухвалюється більшістю поданих голосів, якщо в ньому взяла участь щонайменше чверть від кількості тих, хто має право голосу на виборах на Бундестагу; більш детальні питання врегульовуються у федеральному законі.

8.6. Державний договір підлягає затвердженню Бундестагом.

Наукове видання

Наукові редактори:

Устименко В.А. — директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України, член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор.

Заблодська І.В. — директор Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор економічних наук, професор.

**ДОСВІД ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
НА СХОДІ УКРАЇНИ:
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Колективна монографія

В авторській редакції

Редактори-упорядники	С.І. Гречана, А.Є. Санченко
Переклад з німецької	В.І. Швед
Оригінал-макет	М.М. Крутько

Підписано до друку 20.11.2017 р.
Формат 60х84 1/16. Папір типогр. Гарнітура Times.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 11,9. Обл.-вид. арк. 12,8.
Тираж 250 прим. Вид. № 2856. Замов. №0197. Ціна договірна.

Видавництво ТОВ "ВІСТКА"
Свідоцтво про реєстрацію: серія ДК №2280 від 05.09.2005

Адреса видавництва: 01042, м. Київ, Новопечерський пров., 5
Телефон: (044) 583 50 94

ЗА НАУК. РЕД. УСТИМЕНКА В.А. ТА ЗАБЛОДСЬКОЇ І.В.

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організацій, де працюють автори.
Комерційне використання будь-яких матеріалів, надрукованих Фондом ім. Фрідріха Еберта, без письмового дозволу ФФЕ заборонено.

Контакти

Фонд ім. Фрідріха Еберта. Представництво в Україні
вул. Пушкінська, 34, м. Київ, 01004, Україна
Тел.: +38-044-234-00-38 | факс: +38-044-451-40-31
Всі тексти доступні за веб-адресою:
<http://www.fes.kiev.ua>
Замовлення/ контакти: mail@fes.kiev.ua