

Квасній О.Р.

аспірант,

Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка

Тимечко І.Р.

науковий керівник: кандидат економічних наук, старший співробітник,
Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України,
м. Дрогобич

АНАЛІЗ СТАНУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДРОГОБИЧЧИНІ

У статті розглянуто повноваження територіальних громад відповідно до діючого законодавства. Проаналізовано стан формування об'єднаних територіальних громад на Дрогобиччині. Доведено необхідність створення спроможних територіальних громад. Охарактеризовано основні переваги такого об'єднання. Досліджено, функції та повноваження територіальних громад, що у нелегітимний спосіб перебрали на себе місцеві ради та виконкоми. Як результат – відсутність будь-якого ефективного контролю за їх діяльністю з боку територіальних громад, що призводить до корупції у всіх можливих її проявах.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднані територіальні громади, спроможна територіальна громада, органи місцевого самоврядування, повноваження територіальної громади.

Постановка проблеми. Повноваження територіальних громад в Україні визначаються статтею 143 Конституції України: Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Таким чином, повноваження територіальної громади згідно з Конституцією України поширюється на всі питання місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням формування об'єднаних територіальних громад займалися вітчизняні та зарубіжні вчені О. Лиска [5], В. Мамонова [6; 8], Ю. Молодожен [7; 9], О. Чаплигін [8], Ю. Куц [8; 9], М. Сінченко [9] та ін. Проте зазначені науковці досліджували лише різні аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування, розкриття ж суті спроможної територіальної громади поки що не набуло достатнього теоретичного обґрунтування особливо в контексті доцільності об'єднання окремих територій, враховуючи можливі позитивні і негативні наслідки.

Постановка завдання. Метою дослідження є оцінка результатів наукових досліджень, присвячених

процесу становлення спроможної територіальної громади, надати порівняльні характеристики поняттям територіальної громади та спроможної територіальної громади і проведення аналізу стану формування об'єднаних територіальних громад на Дрогобиччині Львівської області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територіальна громада – це первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що має право і реалізує здатність на самодіяльність шляхом реалізації наданої компетенції щодо самостійного вирішення питань місцевого значення на підставі власної матеріально-фінансової бази, на самоорганізацію за допомогою форм безпосередньої і представницької демократії та на саморегулювання шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України. Введення в правовий обіг територіальної громади як суб'єкта права потребує наділення її такими рисами, які б дали можливість громаді вступати в конкретні правовідносини як активній, дієвій особі, носія суб'єктивних прав та обов'язків. Такі риси в сукупності становлять правосуб'єктність територіальної громади. Правоздатність визначається як абстрактна здатність суб'єкта права мати юридичні права і нести юридичні обов'язки.

Деліктоздатність – це здатність суб'єкта права нести відповідальність за свої протиправні вчинки. Відповідальність територіальної громади за ступінь реалізації власних інтересів повинна враховувати усі вказані компетенції.

5 лютого 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» [1], а Урядом для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [2] (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення; передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. Методика містить ширше визначення спроможної територіальної громади — «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово- комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно- територіальної одиниці» [2].

Практика доводить, що функції та повноваження територіальних громад у нелегітимний спосіб перебрали на себе місцеві ради та виконкоми. Як результат — відсутність будь-якого ефективного контролю за їх діяльністю з боку територіальних громад, що призводить до корупції у всіх можливих її проявах. Створення територіальних громад як юридичних осіб публічного права дозволяє територіальним громадам повернути собі функції та повноваження, передбачені Конституцією України.

Відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Отже все, що нам треба, це гарантувати, щоб територіальна громада набула свого конституційного права [3]. Головним документом для формування спроможних громад є Перспективний план, який розробляється та затверджується відповідно до ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] повинен чітко відповідати вимогам Методики.

Слово «добровільно» передбачає, що повинна бути воля як людей, які проживають на цих територіях, так і місцевої влади. Держава має забезпечити механізми для утворення ОТГ. Ключовими гравцями в процесі формування ОТГ є суб'єкти, які можуть ініціювати процес творення. Відомо, що ініціаторами об'єднання територіальних громад може бути: сільський, селищний або міський голова; депутати сільської, селищної

або міської ради (не менше, ніж третина загального складу); члени територіальної громади в межах місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення, якщо вони представляють більше, ніж третину членів відповідної територіальної громади. Від позиції цих людей залежатиме, коли буде ОТГ і якою вона буде. Є й інший шлях — фактично примусове об'єднання. Розпорядженням Кабінету міністрів України від 11.11.2015 року № 115X-р затверджено перспективний план об'єднання територіальних громад Львівської області. У ньому на території Дрогобиччини передбачено утворення чотирьох міських (Дрогобич, Стебник, Борислав, Трускавець) та 3 селищних об'єднаних територіальних громад (Меденичі, Підбуж та Східниця).

– Дрогобицька територіальна громада – місто Дрогобич, село Рихтичі, село Хатки, село Михайлівичі, село Воля Якубова, село Снятинка, село Залужани, село Старе Село, село Почаєвичі, село Раневичі, село Дерезичі, село Монастир Дерезицький;

– Бориславська територіальна громада – місто Борислав, село Попелі, Ясениця Сільна;

– Меденицька територіальна громада – смт Меденичі, село Опарі, село Летня, село Рівне, село Коросниця, село Довге, село Ріпчиці, село Солонсько, село Далява, село Літиня, село Городківка, село Вороблевичі;

– Підбузька територіальна громада – смт Підбуж, село Сторона, село Смільна, село Жданівка, село Залокоть, село Уріж, село Підмонастирок, село Винники, село Мокряни, село Нагуєвичі;

– Стебницька територіальна громада – м. Стебник;

– Східницька територіальна громада – смт Східниця, село Новий Кропивник, село Перепростиня, село Гута, село Підсухий, село Старий Кропивник, село Бистриця Гірська, село Довге Гірське, село Рибник, село. Майдан, село Опака;

– Трускавецька територіальна громада – місто Трускавець, село Модричі, село Станія. Проте на сьогоднішній час формування ОТГ на Дрогобиччині триває і питання стосовно їх кількості та складу залишаються не визначеними.

Нами на основі інформації, наданої виконавчими органами Дрогобицької міської ради та комунальними підприємствами міста проведено SWOT-аналіз доцільності об'єднання окремих сіл Дрогобицького району до складу Дрогобицької об'єднаної територіальної громади. При проведенні SWOT-аналізу взято до уваги, що місто районного значення Стебник, яке підпорядковане Дрогобицькій міській раді, не буде входити до складу Дрогобицької міської об'єднаної територіальної громади, а після внесення відповідних змін до адміністративно-територіального устрою України стане окремою громадою та, можливо, адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, до якої можуть увійти окремі села Дрогобицького району. Для SWOT-аналізу обрано 37 сіл (22 сільські ради) Дрогобицького району, зважаючи на відсутність погодження Кабінетом міністрів України утворення на території Дрогобицького району таких сільських об'єднаних

територіальних громад, які після доопрацювання проекту Перспективного плану запропоновані Львівською обласною державною адміністрацією Кабінетові Міністрів України включення до складу Дрогобицької міської об'єднаної територіальної громади через внесення змін до Перспективного плану:

1. Болехівської територіальної громади – село Болехівці, село Нове Село, село Нижні Гаї, село Бійничі, село Верхні Гаї;

2. Грушівської територіальної громади – село Грушів, село Тинів, село Зади, село Волоща, село Ролів, село Добрівляни, село Верхній Дорожів.

3. Лішнянської територіальної громади – село Лішня, село Монастир Лішнянський, село Медвежа, село Унятичі, село Брониця, село Долішній Лужок, село Бистриця, село Новошичі, село Биків, село Глинне, село Ортиничі, село Ступниця, село Селець, село Котоване.

Провівши SWOT-аналіз, зроблено відповідні висновки, які полягають у доцільності враховувати його сильні та слабкі сторони у процесі об'єднання окремих сіл Дрогобицького району до складу Дрогобицької об'єднаної територіальної громади.

Комплексний аналіз загроз і можливостей з врахуванням впливу на них сильних і слабких сторін виявив основні можливості для Дрогобича та стратегічні загрози, які слід прийняти до уваги у подальшій діяльності. З травня 2016 року триває процес внесення змін та доповнень до перспективного плану об'єднання територіальних громад Львівської області. Виконком Дрогобицької міської ради виступив з ініціативою перед Львівською ОДА, яка передбачає можливість збереження меж Дрогобицької міської об'єднаної територіальної громади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 1158-р (місто Дрогобич, село Рихтичі, село Хатки, село Михайлівичі, село Воля Якубова, село Снятинка, село Залужани, село Старе Село, село Почаєвичі, село Раневичі, село Дерезичі, село Монастир Дерезицький) з можливими доповненнями цих меж, включивши території Броницької, Долішньолужецької, Дорожівської, Лішнянської, Нагуєвицької, Медвежанської, Ступницької, Унятицької сільських рад.

Незважаючи на те, що у затвердженому КМУ Перспективному плані міста Дрогобич та Стебник визнано як окремі спроможні територіальні громади, у цьому проекті вказані міста подані як єдина об'єднана територіальна громада, але не враховано те, що між нашими містами є землі Болехівської сільської ради Дрогобицького району. А такий підхід суперечить як Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ст. 4), так і Методиці формування спроможних територіальних громад (п. 8), затвердженій постановою КМУ від 08.04.2015 № 214, у яких зазначено, що територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною.

Ще 05 лютого 2015 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад», яким регулюються відносини, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Кабінетом Міністрів України для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» затверджено Методику формування спроможних територіальних (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

При об'єднанні громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися і відповідного фінансування.

Ті громади, що виявлять бажання об'єднатись, отримують зарахування до їхніх місцевих бюджетів 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Також запроваджується обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Громада отримує також 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів, також залишаються раніше існуючі місцеві податки та збори.

Під спроможними територіальними громадами розуміємо «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [3]. Отже, в спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром по наданню послуг населенню. В Україні визначається першочергове право з боку територіальної громади як головного суб'єкта місцевого самоврядування. Спроможністю називають визнану нормами об'єктивного права здатність суб'єкта самостійно, своїми свідомими діями здійснювати юридичні права і обов'язки. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги

через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Усі територіальні громади сіл, селищ, районів міст чи міст України вже володіють статусом юридичних осіб – власників. Потрібно провести загальні збори за участю більшості жителів, щоб прийняти статут, зафіксувати адміністративні межі, визначити порядок звітності органів громади, зв'язати між собою прозорими механізмами громаду-власника і орган місцевого самоврядування. На сьогодні це зробили вже десятки територіальних громад у селах та селищах різних областей України. Позитивний досвід цих територіальних громад говорить про те, що саме це і є той шлях, яким повинна рухатись Україна сьогодні.

Висновки з проведеного дослідження. Практика показує, що вже сьогодні територіальні громади створюють власні виконавчі комітети та органи самозахисту згідно з Конституцією України. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Станом на сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також нестача кадрів відповідної кваліфікації. Тому процедура добровільного об'єднання громад, на яку покладаються великі надії, в тому числі і на Дрогобиччині, поки що не дає очікуваних результатів. Справа в тому, що модернізація місцевого самоврядування, як і кожна реформа, потребує усвідомлення виконавцями усіх можливих наслідків, можливостей і переваг та глибокого розуміння суті здійснюваної політики. Враховуючи досвід європейських країн, в Україні необхідно зробили нормально працюючі електронні сервіси, якісне інтернет-покриття, якісні дороги, щоб можна було швидко дістатися до адміністративних центрів, а вже після того об'єднувати громади. В Україні поки що все робиться з точністю до навпаки.

Перспективами подальших досліджень полягатимуть у вивченні та узагальненні досвіду процесів об'єднання територіальних громад в Україні.

Список літератури:

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». – Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakonodavstvo.com/...zakonu/zakon-ukrajini-pro-dobrovolne-obednannya.html>.
2. Методика формування спроможних територіальних (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015). – Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-p>.
3. Конституція України. – Електронний ресурс. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr>.
4. Територіальні громади України. – Електронний ресурс. Режим доступу: <https://terhromady.info/>.
5. Лиска О.Г. Територіальна громада / Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 378.
6. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: монографія / В.В. Мамонова. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.
7. Молодожен Ю.Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія / Ю.Б. Молодожен. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
8. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія / Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, О.К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
9. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца. Харків: Віровець А.П.; Апостроф, 2011. – 340 с.

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН НА ДРОГОБЫЧЧИНЕ

В статье рассмотрены полномочия территориальных общин в соответствии с действующим законодательством. Проанализировано состояние формирования объединенных территориальных общин на Дрогобыччине. Доказана необходимость создания способных территориальных общин. Охарактеризованы основные преимущества такого объединения. Исследовано функции и полномочия территориальных общин, которыми незаконно завладели местные советы и исполнительные комитеты. В результате – отсутствие какого-либо эффективного контроля над их деятельностью, что приводит к коррупции во всех ее возможных проявлениях.

Ключевые слова: территориальная община, объединенные территориальные общины, способна территориальная община, органы местного самоуправления, полномочия территориальной общины.

ANALYSIS OF THE STATUS OF FORMATION OF JOINT TERRITORIAL GROUPS IN DROHOBYCHCHINIYA

The article examines the powers of territorial communities in accordance with the current legislation. The state of formation of united territorial communities in Drohobych region is analyzed. The necessity of creating capable territorial communities is proved. The main advantages of such association are described. Investigated the functions and powers of territorial communities, which illegitimately took over by local councils and executive committees. As a result, the absence of any effective control over their activities by the territorial communities, which leads to corruption in all its possible manifestations.

Key words: territorial community, united territorial communities, capable territorial community, local self-government bodies, powers of the territorial community.

УДК 338.24.01

Клименюк М.М.

доктор економічних наук, професор,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Клименюк О.М.

магістр права, магістр економіки,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Пархоменко Н.М.

кандидат економічних наук, доцент,
Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ПРОДУКТИВНІ СИЛИ ТА ВИРОБНИЧІ ВІДНОСИНИ ЯК ФАКТОРИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ КРАЇНИ

В статті побудована виробнича функція розвитку економіки країни. Проаналізовано вплив основних факторів, що визначають продуктивні сили, та запропонований підхід до оцінювання рівня виробничих відносин та їх впливу на обсяг кінцевого продукту.

Ключові слова: виробничі відносини, продуктивні сили, виробнича функція, валовий внутрішній продукт, економічна криза.

Постановка проблеми. Серед виробничих факторів, що впливають на економічний розвиток країни, існують фактори, що не підлягають на даний час точному кількісному вимірюванню. Дослідження таких факторів має важливе значення для побудови моделей економічного зростання.

Якщо звернутись до двох основних факторів економічного розвитку, – капіталу та праці, то зрозуміло, результати прояву цих факторів – обсяг виробляємої продукції, залежить від умов, в яких ці фактори діють.

Але розвиток економічної системи, крім продуктивних сил, залежить від виробничих відносин. Дослідники цієї категорії, відмічають її важливіше значення, але результатів цих досліджень, які можна було б використовувати безпосередньо у прийнятті управлінських рішень щодо прискорення розвитку економічної системи, недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе значення для економічного зростання має

формування сприятливого середовища для функціонування та віддачі основних факторів [1, с. 151], трансформації ресурсів в реальний національний продукт. Для цього держава має сформувати правове поле, яке б сприяло кожному суб'єкту господарювання найбільш ефективно спрямовувати свої здібності та зусилля на досягнення мети. На основі аналізу виробничих функцій можна зробити висновок, що вплив основних виробничих факторів, – капіталу та робочої сили, що представляють собою продуктивні сили, на економічний розвиток глибоко досліджувався економістами на протязі останніх десятиріч, що дало багато позитивних результатів.

При широкому діапазоні найменувань цих додаткових факторів можна стверджувати, що всі вони грають роль середовища, в якому «працюють» продуктивні сили і в результаті цього з'являється кінцева продукція. Функціонування та соціально-економічний розвиток