

*У. З. Ватаманюк-Зелінська,
к. е. н., доцент, доцент кафедри державних та місцевих фінансів,
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів
М. Р. Пазак,
магістр, Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів
П. І. Малець,
магістр, Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів*

ПРИНЦИПИ ПРОМИСЛОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ЇХ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ У КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ ОДНОЙМЕННИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ

*U. Z. Watamanyuk-Zelinska,
Ph.D. in Economics, associate professor, associate professor of State and local finances in Ivan
Franko Lviv National University, Lviv
M. R. Pazak,
post-graduate, Ivan Franko Lviv National University, Lviv
P. I. Malets,
post-graduate, Ivan Franko Lviv National University, Lviv*

THE PRINCIPLES OF INDUSTRIAL COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AND THEIR VOLUNTARY ASSOCIATION IN CONTEXT OF TITLED PROVISIONS OF UKRAINIAN LAW

Розглянуто основні норми законодавства щодо співпраці територіальних громад у напрямку промислового розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Проаналізовано аспект добровільного об'єднання територіальних громад у положеннях нового законодавства України. Представлено основні принципи промислового співробітництва органів місцевого самоврядування з огляду на потребу збалансованого розвитку та підвищення економічного потенціалу регіонів. Визначено напрями подальших наукових досліджень, які стосуються виокремлення факторів адміністративної підтримки пріоритетних галузей промислового регіонального розвитку серед ендогенних та екзогенних факторів підприємницького середовища, а також впровадження моделей співпраці промислових підприємств, що знаходяться у спільній власності територіальних громад. Такі напрями регіональної державної політики сприятимуть визначенню України як повноправного суб'єкта ринкових відносин за рахунок розвитку вітчизняного виробничо-промислового підприємництва.

The main norms of the legislation as to the cooperation of territorial communities in field of industrial development of the administrative units have been considered. The aspect of the voluntary association of the territorial communities in the provisions of a new legislation of Ukraine has been analyzed. The basic principles of the industrial cooperation of the local authorities considering the need of further priority development and enhancing economic potential of the regions have been presented. The direction for further researches concerning separation factors of administrative support of the priority industrial sectors of regional development among endogenous and exogenous factors of the business environment and implementation of models of the industrial cooperation between companies, which are jointly owned by the local communities have been defined.

Ключові слова: підприємництво, адміністративно-територіальна реформа, промислове співробітництво, добровільне об'єднання, територіальні громади.

Keywords: *business, an administrative-territorial reform, an industrial cooperation, a voluntary association, local communities.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. У сучасних умовах господарювання для ефективного вирішення проблем, що стосуються соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, при формуванні та затвердженні прогнозів Державного бюджету на найближчі бюджетні періоди, потрібно робити акцент на стимулюванні підприємницької діяльності суб'єктів господарювання провідних галузей промислового комплексу України. Водночас треба враховувати специфіку функціонування СПД, структуру капіталу та організаційно-правову форму діяльності. Не останню роль при цьому відіграє державна підтримка суб'єктів промислового підприємництва, яка фактично полягає у фінансуванні державними спеціалізованими фондами інноваційних проектів та підтримці малого (середнього) бізнесу. Проте сьогодні її акцент має стосуватися специфіки територіального розвитку і передбачати насамперед внутрішні стимули регіональної підтримки СПД промислового сектора, який не має жодних резервів для стабілізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Принципи адміністративного об'єднання та співробітництва територіальних громад зараз знаходяться на стадії свого становлення. Різні моделі адміністративно-територіальної реформи пропонуються на рівні законотворчості Р. Безсмертним, І. Каліушком, А. Ткачуком, Ю. Ганущаком. Дослідженню принципів реформування адміністративно-територіального устрою України присвячено багато наукових праць таких вітчизняних науковців як Гетьман А. Б., Іщенко О. П., Данилишин Б. М. та інших. Окремо розглянуто ряд питань, присвячених дослідженню економічного потенціалу підприємництва, зокрема і промислового. Не можна не відмітити наукові праці на цю тему Л.І. Абалкіна, А.І. Анчишкіна, А. Б'юїтандама, А.С. Воронкова, В.Н. Гончарова, М.І. Круглова, Ю.Д. Лисенка, І. Піннінгса, В.І. Свободіна, Е.Б. Фігурнова, Т.С. Хачатурова, Д.К. Шевченка. Проте, сьогодні не розроблено єдиного методологічного підходу щодо співпраці територіальних громад, у разі їх добровільного об'єднання, в напрямку розвитку та стабілізації промислового потенціалу нових адміністративно-територіальних утворень. Для визначення основних принципів промислового співробітництва територіальних громад необхідно досліджувати особливості їх територіального розташування та промислові об'єкти, що можуть перебувати у їх спільній власності і сприяти соціально-економічному розвитку таких територій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у розробці принципів промислової співпраці територіальних громад в контексті норм законодавства України щодо їх добровільного об'єднання та співробітництва. Завдання дослідження торкаються аналізу таких положень нормативно-правових актів, які передбачають збільшення фінансових надходжень місцевих бюджетів шляхом забезпечення можливостей територіальних громад щодо реалізації глобальних промислових проектів, націлених на стабілізацію соціально-економічного розвитку нових територіальних утворень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вирішення проблеми промислового розвитку регіонів України, на наш погляд, можливе шляхом організації спільної підтримки галузевих проектів у результаті договірної співпраці кількох територіальних громад. Оскільки багато бюджетів є дотаційними, власним коштом підтримати промисловий розвиток пріоритетних галузей сьогодні територіальні громади не спроможні. Зважаючи на це, відмітимо, що основні положення щодо організації та правового втілення засад співробітництва територіальних громад, його методи, принципи, механізми, а також джерела фінансування визначено законодавчо лише у 2014 році [1]. Так, нормами Закону України «Про співробітництво територіальних громад» передбачається створення відповідних умов для можливості використання територіальними громадами, що діють на території України, свого конституційного права на об'єднання всіх можливих ресурсів для вирішення найважливіших питань місцевого значення тої чи іншої громади. Зауважимо, що частина 3 статті 142 Конституції України гарантує, що «територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби» [2]. Отже передумови співпраці територіальних громад вже окреслені законодавчо. Проте лише від органів місцевого самоврядування залежатиме обрання промислового напрямку пріоритетом територіального розвитку.

Тобто, вищезгаданий закон «Про співробітництво територіальних громад» є по суті основним нормативно-правовим актом, що регулює співробітництво громад у разі їх об'єднання для вирішення місцевих питань, норми якого визначаються конституційно. І у контексті об'єднання та співробітництва територіальних громад норми закону «Про співробітництво територіальних громад» тісно пов'язані з законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У другому, прописані основні умови, етапи та принципи об'єднання громад з метою їх подальшої тісної співпраці.

Відмітимо дискусійність питання розробки проекту самого закону, яке викликано результатами його громадського обговорення. Так, основні положення закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначають конкретний механізм їх добровільного об'єднання, який був відсутній до 2015 року. І зараз

потужні, самодостатні та самостійні територіальні громади – це важлива складова частина процесу бюджетної децентралізації, який щойно започатковується в Україні.

Важливою рисою Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є те, що громади, які об'єднуються, зможуть зосередити у своєму активі значно вищий рівень стабільних надходжень довгострокового характеру. І саме це, на наш погляд, є достатнім фінансовим підґрунтям для підтримки та реалізації промислових проєктів розвитку територій. Наприклад, частка надходжень від податку на доходи фізичних осіб у сільських чи селищних бюджетах була на рівні 25%, після об'єднання цей рівень може зрости до 60-65%, що було зафіксовано у Бюджетному кодексі редакції 2015 року для районних бюджетів. Також з державного бюджету до місцевих передано 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки [3]. Зважаючи на нові джерела доходів, закріплених на рівні місцевих бюджетів, відповідні органи місцевого самоврядування зможуть підвищити рівень промислового розвитку територій, забезпечивши таким чином і майбутні джерела надходжень до місцевого бюджету в результаті успішної реалізації галузевих проєктів.

Як показує світова практика, адміністративно-територіальне об'єднання можна реалізувати двома шляхами. Перший ґрунтується на тому, що держава законодавчо закріплює зміну адміністративно-територіального поділу. Тобто, рішенням парламенту, території діляться відповідно до запропонованих у комітетах принципів. Таким шляхом робили свої реформи Польща, Словаччина. Інший шлях змінити адміністративно-територіальний поділ – це надати право громадам об'єднуватись добровільно. Для прикладу, у Данії в 1999 році прийняли закон про добровільне об'єднання громад, що сприяло об'єднанню майже половини територіальних громад вже протягом першого року. Через декілька років ті громади, які не об'єднались, були об'єднані законодавчо, що також передбачається і в Україні у 2017 році.

Попри свободи та права на об'єднання, в Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» прописані також і умови добровільного об'єднання територіальних громад. Проаналізуємо їх конкретніше. Зокрема, однією з важливих умов є те, що територіальні громади після об'єднання повинні бути розташовані в межах однієї області. Зауважимо, що така умова буде дещо незручною для територій, що знаходяться на межі двох чи навіть трьох областей, або ж на 50-70% межують з громадами іншої області. Ще однією умовою об'єднання територіальних громад є необхідність нерозривності території об'єднаної територіальної громади, що передбачено пунктом 2 частини 1 статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4]. Відмітимо, що ця норма закону не завжди спрощує управління в таких об'єднаннях. Адже, на сьогодні зареєстровано чимало звернень представників різних територіальних громад, які не мають спільної межі та є територіально «розірваними», але ці громади тісно пов'язані між собою рядом економічних, історичних, територіальних, соціальних, етнічних та іншим чинників – ці обмеження роблять неможливим їх об'єднання з іншими територіальними громадами.

Таким чином, враховуючи відсутність можливості об'єднання окремих громад, стає можливим економічний занепад та виникнення кризових явищ у розвитку таких регіонів. Можливість вирішення цієї ситуації вбачається у схваленні законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який уже зареєстрований у Верховній Раді, і нормами якого передбачається дозволити об'єднання територіальних громад, які не мають спільної межі, але пов'язані історично між собою спільною інфраструктурою, що доволі прийнятно для їх промислового розвитку. У разі прийняття даних поправок до закону, велика кількість потенційно бажаючих об'єднатися зможе це зробити навіть якщо територіально громади не прилягають одна до одної.

Окрім самих умов об'єднання, даним законом також чітко прописаний порядок його здійснення. Важливою складовою цього порядку є постійні обговорення проєктів об'єднань на різних рівнях (село, район, область). Ключовим кроком в порядку добровільного об'єднання є проведення місцевого референдуму, рішення якого вступатиме в дію лише тоді, коли за нього проголосують не менше половини його учасників. У результаті позитивного схвалення референдумом, буде прийматись рішення обласною радою про утворення такої територіальної громади.

Прийняття вищезазначеного закону призвело до внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто, змінено статтю 5 та доповнено статтю 14, у яких зокрема йдеться про введення до системи місцевого самоврядування посади старости [5].

Таким чином відмітимо, що прийняття Закону «Про об'єднання територіальних громад» неминуче веде до наступних змін у законодавстві України [6]:

1. В першу чергу треба змінити виборче законодавство, зокрема Закони України «Про місцеві вибори» та «Про вибори народних депутатів України».
2. Потрібні зміни у законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування у зв'язку із запровадженням нової посадової особи – старости.
3. необхідна робота з приведенням Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідності до вищезгаданого закону.
4. Дієвість цього закону залежатиме від громад, які, або захочуть, або не захочуть об'єднатися в більші громади.

Наступним нормативно-законодавчим актом, який підлягає аналізу є постанова, прийнята Кабінетом Міністрів України від 8 квітня 2015 року від №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [7]. Суть цієї Методики полягає в тому, що вона визначає механізми та умови

створення спроможних територіальних громад, а також порядок розробки перспективного плану формування територій області (рис. 1).

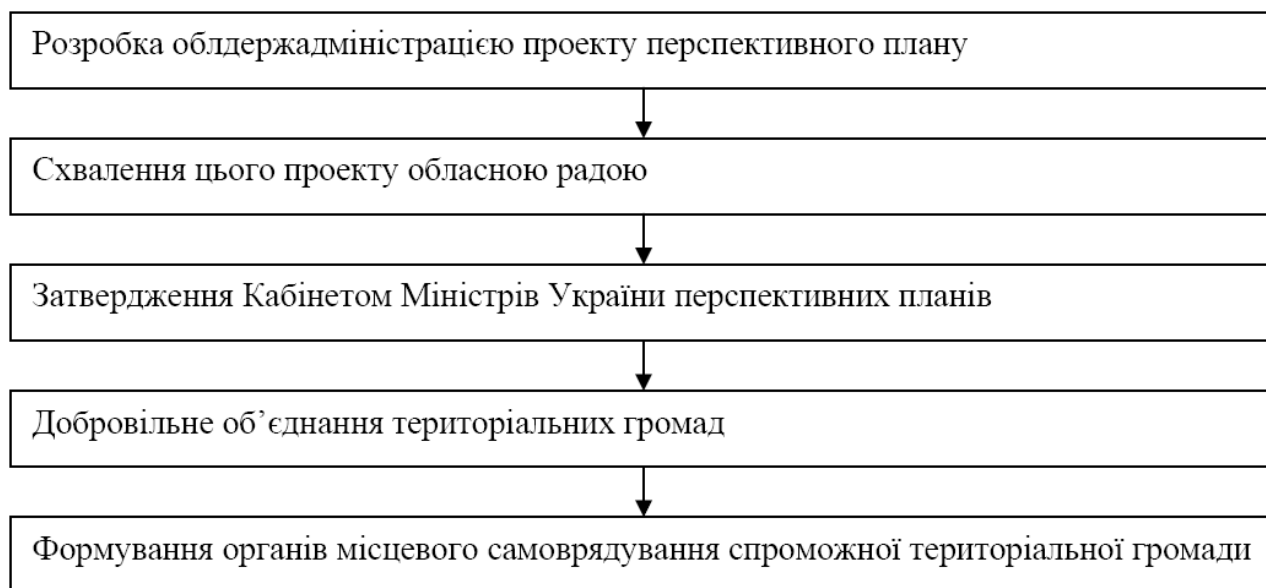


Рис. 1. Процедура формування спроможних територіальних громад
Джерело: складено авторами

У Методиці також передбачено, що облдержадміністрація, окрім проектів перспективного плану повинна розробити паспорт спроможної територіальної громади. Таким чином, – це перший офіційний документ, що містить відомості про територіальні громади.

Важливим в плані існування новоутворених об'єднань територіальних громад їх є фінансування. У статті 16 закону «Про співробітництво територіальних громад», зазначено, що джерелами фінансування співробітництва територіальних громад є місцеві бюджети, самооподаткування та інші незаборонені законодавством джерела, що чітко визначені законом «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема структура місцевого бюджету буде сформована наступним чином (табл. 1).

Таблиця 1.
Джерела формування місцевих бюджетів в Україні

Джерела доходів	Середня частка в структурі доходів, %
Податкові надходження	50-60
Неподаткові надходження	2-5
Офіційні трансферти	15-25
Спеціальний фонд	10-20
Інші джерела надходжень до місцевих бюджетів	0,5-2

Джерело: складено на основі: [3, 5]

Вагомою залишається така форма фінансування як самооподаткування, яке здійснюється шляхом залучення на добровільній основі за рішенням зборів територіальної громади коштів населення, тобто створення нових видів податків для населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зауважимо, що такі методи забезпечення територіального розвитку будуть ефективними для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру. Тому спільна розробка важливих стратегічних програм промислового розвитку спільно із сусідніми територіями, дозволить зміцнити економічний потенціал цілого регіону.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зауважимо також, що в останні роки на державному рівні прийняті такі важливі нормативно-правові акти як закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та закон «Про співробітництво територіальних громад», які вдало реалізують можливості та плани громад, у напрямку зміцнення їх фінансової основи, забезпечуючи таким чином і можливості реалізації глобальних промислових проектів, націлених на стабілізацію соціально-економічного розвитку. Отже, співробітництво та вдале об'єднання територіальних громад можуть стати потужним інструментом реформи місцевого самоврядування в Україні, що забезпечить ефективний регіональний розвиток за рахунок підтримки та реалізації проектів пріоритетних галузей промислового розвитку територій. І така сучасна та динамічна форма господарювання як підприємництво перестане бути лише фрагментарним явищем в Україні, а характеризуватиме нашу державу як повноправного суб'єкта ринкових відносин.

Подальші розробки за темою дослідження ведуться у напрямку створення та практичного впровадження цілісної системи моделей адміністративної співпраці між суб'єктами підприємництва та органами місцевого самоврядування на основі договорів співробітництва об'єднаних територіальних громад.

Література.

1. Верховна Рада України (2014), “Закон про співробітництво територіальних громад”, доступний з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Доступ 17 червня 2014).
2. Верховна Рада України (1996), “Конституція України”, ст. 141, розд. 11, доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> (Доступ 15 травня 2014).
3. Український електронний ресурс (2015) “Урядові експерти розпочали роз'яснювальну роботу в регіонах щодо бюджетної та податкової децентралізації 2015”, доступний з: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247989325 (Доступ 14 березня 2015).
4. Верховна Рада України (2015) “Закон про добровільне об'єднання територіальних громад”, доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Доступ 13 грудня 2015).
5. Верховна Рада України (2014) “Закон про місцеве самоврядування в Україні”, доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Доступ 13 грудня 2015).
6. Український електронний ресурс (2015) “Добровільне об'єднання територіальних громад – позитивні зміни у сфері децентралізації влади”, доступний з: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvitok-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350
7. Кабінет Міністрів України (2015) “Постанова про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад”, доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Доступ 16 вересня 2015).

References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Law “On Cooperation of Territorial Communities”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (Accessed 17 June 2014).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> (Accessed 15 May 2014).
3. Ukrainian Business Resource (2015), “Government experts have begun outreach in the regions on fiscal decentralization and tax in 2015”, available at: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247989325 (Accessed 14 March 2015).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Law “On a voluntary association of territorial communities”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 13 December 2015).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Law “On Local Self-Government in Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 13 December 2015).
6. Ukrainian Business Resource (2015), “Voluntary association of territorial communities - a positive change in sphere of government decentralization”, available at: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=968:rozvitok-teritorialnikh-gromad&catid=8&Itemid=350 (Accessed 20 Dec 2015).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution “On approval of the method of forming capable territorial communities”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 16 September 2015).

Стаття надійшла до редакції 09.01.2016 р.