

УДК 342.951:35.071.5](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.42>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Павлович-Сенета Я.П.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

Львівського державного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-3491-8878>

Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану.

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правових передумов економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. Досліджуються уже реалізовані заходи щодо організації фінансової самостійності місцевих бюджетів та розглядаються перспективи подальшого впровадження заходів зазначених муніципальної реформи в умовах воєнного стану. На підставі проведеного наукового аналізу адміністративно-правових засад для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні авторами висловлюються власні пропозиції спрямовані на зміцнення їх матеріальної та фінансової бази в умовах тих викликів, які супроводжуються введенням воєнного стану. Зазначено, що українські громади, які стали ефективнішими завдяки реформі децентралізації, демонструють стійкість навіть в умовах війни. Головною їх метою сьогодні є створення умов для надання якісних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні. Розкрито поняття спроможності ОТГ в умовах воєнного стану, як здатності до накопичення та раціонального використання наявних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів, а також виявлення та задіяння їх резервів, з метою задоволення поточних потреб, потреб внутрішньо переміщених осіб, розвитку території і військової логістики, формування конкурентоспроможності ОТГ у майбутньому. Створення передумов для економічної спроможності територіальних громад передбачає оптимізацію фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, оптимізацію міжбюджетних відносин, формування дієвих місцевих бюджетів, які здатні забезпечити виконання функцій місцевого самоврядування. Зазначено, що важливими джерелами забезпечення матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування і економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць є комунальна власність, природні ресурси, земля. Розглянуто проблеми релокації бізнесу та внутрішньо переміщених осіб, а також вплив цих

чинників на розвиток об'єднаних територіальних громад. Висвітлено гарантії матеріально-фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Ключові слова: бюджет; децентралізація; економічний розвиток; місцеве самоврядування; об'єднана територіальна громада; податок; реформа; фінанси.

Pavlovych-Seneta Ja.P. Administrative and legal prerequisites for the economic development of united territorial communities under martial law.

The article is devoted to the analysis of administrative and legal preconditions of economic development of united territorial communities in the conditions of martial law. The measures already implemented on the organization of financial independence of local budgets are studied and the prospects of further implementation of the measures of the mentioned municipal reform in the conditions of martial law are considered. Based on the conducted scientific analysis of administrative and legal bases for economic development of united territorial communities in Ukraine, the authors express their own proposals aimed at strengthening their material and financial base in the face of the challenges of martial law. It is noted that Ukrainian communities, which have become more effective through decentralization reform, are showing resilience even in wartime. Their main goal today is to create conditions for the provision of quality public services at the level closest to the citizen. The concept of OTG capability in martial law, as the ability to accumulate and rationally use available financial, material, human and other resources, as well as identify and use their reserves to meet current needs, needs of internally displaced persons, territorial development and military logistics, formation of OTG competitiveness in the future. Creating preconditions for economic capacity of territorial communities involves optimizing the financial and economic base of local governments, optimizing intergovernmental relations, forming effective local budgets that can ensure the performance of local government functions. -territorial units are communal property,

natural resources, land. The problems of relocation of business and internally displaced persons, as well as the impact of these factors on the development of united territorial communities are considered. Guarantees of material and financial capacity of local self-government bodies in the conditions of martial law are covered. Martial law involves the provision of public authorities, military command, necessary to deter the threat, repel armed aggression and ensure national security.

Keywords: budget; decentralization; economic development; Local Government; united territorial community; tax; reform; finances.

Постановка проблеми. Однією з основних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є наділення об'єднаних територіальних громад власними джерелами доходів, а також іншим майном та ресурсами, що є засобом цілеспрямованого та якісного вирішення проблем місцевого значення та забезпечує можливість місцевого самоврядування виконувати покладені на нього обов'язки. Адже фінансово-матеріальні ресурси разом із законодавчо визначеною компетенцією складають основу місцевого самоврядування та створюють передумови для реалізації комплексу заходів соціально-культурного і комунально-побутового змісту, що задовольнятимуть потреби місцевих мешканців.

Особливої актуальності питання спроможності територіальних громад набуває в умовах воєнного стану. Сьогодні вкрай важливо налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади та місцевим самоврядуванням з урахуванням принципу субсидіарності. Адже в умовах воєнного стану, всі ланки владної ієрархії природно тяжіють до централізації управлінських рішень. Тому, безумовним пріоритетом сьогодення стає визначення першочергових завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад, задля того, щоб, з одного боку, забезпечити їх максимальну ефективність в управлінні ресурсним потенціалом відповідних територій, а з іншого, налагодити координацію діяльності всіх владних інституцій з метою своєчасного забезпечення нагальних потреб фронту та відновлення економіки [1, с. 52-53].

Стан опрацювання цієї проблеми. Теоретичною основою для аналітичного осмислення окресленої теми стали наукові праці з теорії управління та адміністративного права, таких вітчизняних вчених як: В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, А.П. Заєць, Р.А. Калюжного, І. Коліушка, В.В. Корженка, М.І Корнієнка, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, Пухтинського, В.Я. Тація, С.О. Телешун, П.М. Ткачука, Ю.М. Тодики та інших.

Нормативними підставами забезпечення спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану є Бюджетний кодекс України, Закони

України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про правовий режим воєнного стану», «Про національний спротив» «Про співробітництво територіальних громад» та урядові документи: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2]; Методика формування спроможних територіальних громад [3], тощо.

Метою статті є аналіз адміністративно-правових передумов для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Сучасні підходи до формування «спроможних» територіальних громад передбачають врахування такого показника, як фінансово-економічний потенціал. Фінансово-економічний потенціал ОТГ – це наявність суспільних відносин, об'єктів, кадрів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також можливостей їх використання для забезпечення всебічного розвитку та спроможності відповідної ОТГ. Його формують наступні показники:

- зведена сума бюджетного потенціалу ОТГ;
- комунальна власність та земельні ресурси ОТГ;
- фінансово-економічний потенціал суб'єктів господарювання (що здійснюють свою діяльність на її території);
- наявність позабюджетних фондів [4, с. 54].

Фінансово-економічний потенціал, як передумова становлення спроможності ОТГ є динамічним та постійно змінюваним явищем, оскільки зміна одного із складових його елементів зумовлює зрушення пропорцій функціонального та територіального характеру всередині ОТГ. Сукупність елементів фінансово-економічного розвитку ОТГ є передумовою утворення фінансових ресурсів або врахуванням їх вартісної основи, що в системі їх комплексного розвитку гарантує стабільний соціально-економічний розвиток ОТГ.

Фінансовий та економічний розвиток ОТГ передбачає взаємодію комплексу пов'язаних між собою складових:

- виробничого потенціалу;
- трудових ресурсів;
- інноваційних ресурсів;
- інформаційного потенціалу;
- підприємницьких ресурсів;
- фінансових можливостей [4, с. 55].

Варто зазначити, що в умовах воєнного стану, у якому сьогодні перебуває наша держава, фінансово-економічний потенціал ОТГ суттєво змінився. Зокрема, слід звернути увагу на проблеми релокації бізнесу та переміщення цивільного населення зі східних регіонів країни в її центральну та західну частини. Саме тут перед органами місцевого самоврядування постає найбільше пов'язаних з війною викликів. Передусім мова йде про

необхідність налагодження злагодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями щодо забезпечення тимчасового розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених людей. У найближчій перспективі до цього може додатися створення належних умов для довгострокового перебування тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації на тривалий період або й назавжди [5]. За даних умов слід якомога швидше налагодити ефективну роботу внутрішньо переміщених суб'єктів господарювання, їх оподаткування та дотримання законодавчо встановлених вимог до відповідного виду господарської діяльності. У цьому контексті діяльність місцевих органів публічної влади набуває важливого значення, адже вони зобов'язані забезпечити сприятливі умови для «переселенців» та вирішити проблеми із наповненням місцевих бюджетів. Таким чином, в умовах воєнного стану, об'єднані територіальні громади стають не тільки площадками для ефективного вирішення проблем управління військовою логістикою, але й простором для майбутньої повоєнної відбудови нашої держави та відновлення її економіки. Разом з тим, перебуваючи у нових економічних умовах новостворені ОТГ повинні дбати і про свою економічну спроможність.

Згідно Методики формування спроможних територіальних громад, «спроможні територіальні громади – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [3]. Таким чином, спроможною територіальною громадою є така ОТГ, де джерела наповнення місцевого бюджету, матеріальні та фінансові ресурси, інфраструктура та кадровий потенціал забезпечать розв'язання її представницькими органами вирішення усіх питань місцевого розвитку, в інтересах жителів громади.

О.В. Євдокімов розкриває зміст поняття «фінансова спроможність регіону». На думку вченого – це фінансова здатність регіону задовольняти основні соціально-економічні потреби жителів регіону та забезпечувати фінансування загальнодержавних функцій, пропорційно фінансовим можливостям регіону» [6, с. 85], акцентуючи увагу на питанні реалізації функцій органів місцевого самоврядування та органів влади.

Учений визначає спроможність як складову категорії «конкурентоспроможність регіону», яка дає можливість характеристики конкурентоспроможності регіону зі сторони фінансів [6, с.

86]. Дещо схожу позицію займає і О. Іванова [7, с. 220], визначаючи спроможність міста як його здатність до подання заявки на позики, контролю, управління та їх повернення, та виокремлює ключові аспекти фінансової спроможності, серед яких: діяльність органів фінансового управління, управління бюджетом та наявність фінансової інфраструкції. В даному випадку увага вченої зосереджена на відображенні спроможності як наслідку управлінської діяльності.

В.Г. Поліщук та І.О. Вахновська виділяють два аспекти, що характеризують фінансову та економічну спроможність. Це відповідний стан соціально-економічної системи та передумови для майбутнього розвитку та забезпечення конкурентоспроможності [8, с. 132]. Патицька Х.О. визначає фінансову спроможність, як стан фінансових ресурсів, кругообіг капіталу та ресурсної здатності регіону до здійснення економічного розвитку [9, с. 43].

Як уже зазначалося, на шляху забезпечення економічної спроможності новостворених ОТГ у воєнних умовах з'явилися нові виклики. Серед них формування дієвої системи моніторингу внутрішньо переміщених осіб та релокованих бізнесів. Таких суб'єктів можна умовно поділити на три основні категорії:

1) транзитні особи (ті, хто оселився в нових громадах на короткотривалий період: від кількох днів до кількох місяців, а надалі прямувати в інші громади чи регіони, або за кордон);

2) групи тимчасового перебування (очікуваний термін проживання на території громади – від кількох місяців до одного року (залежно від перспективи завершення бойових дій та можливості повернення додому);

3) суб'єкти, орієнтовані на постійну зміну місця проживання, включаючи здійснення безповоротної релокації свого бізнесу зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід [5].

Кожна із цих трьох категорій громадян і підприємців має свої потреби та особливості, які органам місцевого самоврядування тих територіальних громад, в яких вони тимчасово перебувають, слід враховувати при вибудовуванні поточних планів та довгострокових стратегій розвитку ОТГ.

Найбільше уваги з боку місцевої влади очевидно потребують представники третьої групи (внутрішньо переміщені особи та підприємці, які в силу різних причин не планують повертатися), адже вони стають новими повноправними членами територіальних громад. По-перше, якщо мова йде про представників бізнес-середовища, то місцевій владі громад (і навіть регіонів), де оселилися представники цієї категорії громадян, слід чітко визначитися з пріоритетними напрямками підприємницької активності, які відповідатимуть стратегічним цілям розвитку певної громади чи регіону, і матимуть першочергову підтримку від

їх органів місцевого самоврядування. По-друге, для таких видів бізнесу вже сьогодні слід започаткувати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, наприклад шляхом створення промислових, індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон тощо. І, по-третє, варто створити дієвий механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх потенційних працівників. Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку тих регіонів і територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у вказаних стратегіях слід зображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів на території громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків, зокрема з урахуванням досвіду, набутого Україною за час війни. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях [5].

Важливою функцією територіальних громад та органів їх місцевого самоврядування, яка актуалізується в умовах воєнного стану, є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку. Адже в умовах ведення бойових дій на півдні та сході нашої держави, європейські партнери в основному переорієнтувалися здебільшого на військову підтримку нашої держави та надання допомоги біженцям, що були вимушені виїхати до їхніх держав. Це створило певний «інституційний вакуум» в площині формування засад повоєнного соціально-економічного розвитку України, зокрема в контексті інтеграції нашої держави до ЄС та адаптації на вітчизняний суспільний ґрунт сучасних європейських цінностей. Саме тому вже сьогодні Україні слід посилювати співпрацю з європейськими партнерами (як із владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства) щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку наших владоможців і співгромадян до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку [10]. Зокрема, партнерство між польськими гмінами та українськими громадами має посісти чільне місце у реалізації декларації про міжмуніципальну та міжрегіональну співпрацю, укладену на початку червня між Міністерством фондів та регіональної політики Республіки Польща та Міністерством розвитку громад і територій України.

Таким чином, спроможність ОТГ в умовах воєнного стану – це її здатність до накопичення та раціонального використання наявних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів, а також виявлення та задіяння їх резервів, з метою задоволення поточних потреб, потреб внутрішньо переміщених осіб, розвитку території і військової логістики, формування конкурентоспроможності ОТГ у майбутньому.

Серед гарантій матеріально-фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану виділяють:

- закріплення Конституцією України матеріальної та фінансової бази, що необхідна для повноцінної реалізації органами місцевого самоврядування покладених на них завдань;
- норми Конституції України з питань захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів;
- закріплення норм про фінансування ОТГ за принципами функціонування міст обласного значення, коли податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок спрямовуються до місцевого бюджету (це становить близько 73 % загальної суми доходів місцевого бюджету);
- закріплення обов'язку держави матеріально підтримувати об'єднані територіальні громади, гарантуючи органам місцевого самоврядування доходну базу, що необхідна для надання місцевим мешканцям комплексу соціальних та адміністративних послуг та економічного розвитку відповідної території;
- право органів місцевого самоврядування мати власні позабюджетні кошти та майно, зокрема встановлювати місцеві податки та збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери (ст. 68-70 «Про місцеве самоврядування в Україні») [11].

Незважаючи на заборону органам державної влади втручатися в процес формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів, з метою створення умов для своєчасного та оперативного реагування на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану дозволяються наступні заходи:

1) внесення змін до місцевого бюджету приймається виконавчими комітетами відповідних місцевих рад, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями або військовими адміністраціями за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення відповідною місцевою радою.

2) перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків здійснюється без погодження відповідною комісією місцевої ради.

3) виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України

4) проекти місцевих бюджетів затверджуються рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або військових адміністрацій. [12].

Висновки. В умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний економічний розвиток ОТГ. Діяльність місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій повинна спрямовуватись на забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, економічного розвитку тощо. Воєнний стан передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Територіальний розвиток та регіональна економіка*. 2018. № 6 (134). С. 51-56.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.
4. Васильєва Н.В., Гринчук Н.М., Дерун Т.М., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Практичний посібник. Київ, 2017. 108 с.
5. Куропась І. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір*: веб сайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya> (дата звернення 10.06. 2022).
6. Євдокімов О.В. Переваги, недоліки та проблеми об'єднання територіальних громад в Україні. *Science without borders*. 2018. № 5. С. 84-86.
7. Іванова О. Ю., Белікова Н.В. Формування фінансової самодостатності регіонів в контексті реалізації економічних реформ. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 3 (177). С. 219-229.
8. Поліщук В.Г., Вахновська Н.А. Концептуальна модель фінансової спроможності регіонів держави. *Економічний форум*: наук. журн. Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2016. № 3. С. 131-137.
9. Патицька Х.О. Нарощення податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад в контексті забезпечення їх фінансової спроможності. *Причорноморські економічні студії*. 2017. № 21. С. 42-46.
10. Євроінтеграція України за зеленим сценарієм: першочергові завдання за умов реалій воєнного стану. *Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління*: веб сайт. URL: https://dea.edu.ua/article/vebinar_do_dniv_vropi_v_ukraini_ (дата звернення 14.06. 2022).
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
12. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану (оновлюється). *Децентралізація в Україні*: веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654> (дата звернення 15.06. 2022).