
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.65>

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Баско А.В.,

доктор філософії в галузі права,

докторант Запорізького національного університету

ORCID: 0009-0007-9858-257X

Баско А.В. Особливості діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану.

Статтю присвячено дослідженню особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану.

Встановлено, що створення об'єднаних територіальних громад є одним із суттєвих кроків спрямованих на проведення політики децентралізації публічної влади, яка була започаткована майже десять років тому але на сьогодні має низку невіршених проблем до яких віднесено: формування громад за принципом рівності прав, обов'язків та відповідальності для її членів; відсутність чіткого розподілення повноважень між керівними органами об'єднаних територіальних громад та віськовими адміністраціями щодо фінансування відновлення постраждалих об'єктів інфраструктури – водо-, газо-, трубопроводів, закладів освіти та культури, медичних закладів та ін.; порядок, умови та процедури розподілу бюджетних коштів та видатків між державним бюджетом та бюджетом об'єднаних територіальних громад; залишення окремих видів податків в дохідній частині місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Визначено, що основним проблемним питанням яке має бути вирішено під час воєнних дій і в післявоєнний період це законодавче закріплення критеріїв поділу бюджетних надходжень місцевих та державного бюджету, а також порядок їх використання та контролю в тому числі громадського за їх розподіленням і використанням.

Доведено, що необхідною інституційною основою децентралізації влади є укрупнення суб'єктів системи місцевого самоврядуван-

ня шляхом створення об'єднаних територіальних громад, проте діяльність об'єднаних територіальних громад може бути ефективною винятково за умови забезпечення їх фінансової спроможності та фіскальної автономії. На основі вивчення польської моделі формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування обґрунтовано необхідність зміни податкового механізму в Україні, зокрема, шляхом віднесення податку на доходи фізичних осіб до категорії місцевих податків з одночасною відмовою від практики законодавчого встановлення широкого кола пільг з його сплати, а також шляхом встановлення нормативу відрахування податку на додану вартість до місцевих бюджетів.

Ключові слова: державна політика, публічне управління (адміністрування), органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, адміністративно-правове регулювання, напрямки удосконалення.

Basko A.V. Peculiarities of the activities of local self-government bodies in united territorial communities under martial law.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the activities of local self-government bodies in united territorial communities under martial law.

It was established that the creation of united territorial communities is one of the essential steps aimed at the implementation of the policy of decentralization of public power, which was launched almost ten years ago, but today has a number of unresolved problems, which include: the formation of communities based on the principle of equality of rights and responsibilities and responsibility for its members; the absence of a clear division of powers between the governing

bodies of the united territorial communities and village administrations regarding the financing of the restoration of damaged infrastructure facilities - water, gas, pipelines, educational and cultural institutions, medical institutions, etc.; the procedure, conditions and procedures for the distribution of budget funds and expenses between the state budget and the budget of united territorial communities; leaving certain types of taxes in the revenue part of local budgets of united territorial communities. It was determined that the main problematic issue that must be resolved during military operations and in the post-war period is the legislative consolidation of the criteria for the division of budget revenues of the local and state budget, as well as the procedure for their use and control, including the public one over their distribution and use.

It has been proven that the necessary institutional basis for decentralization of power is the consolidation of the subjects of the local self-government system through the creation of united territorial communities, however, the activity of united territorial communities can be effective only under the condition of ensuring their financial capacity and fiscal autonomy. On the basis of the study of the Polish model of the formation of financial resources of local self-government, the need to change the tax mechanism in Ukraine is substantiated, in particular, by assigning the tax on the income of individuals to the category of local taxes with the simultaneous rejection of the practice of legislatively establishing a wide range of benefits from its payment, as well as by establishing a standard deduction of value added tax to local budgets.

Key words: state policy, public management (administration), local self-government bodies, united territorial communities, administrative and legal regulation, areas of improvement.

Постановка проблеми. Аналіз досвіду реформ децентралізації влади та розбудови системи місцевого самоврядування, проведених у багатьох європейських державах, зокрема, у Франції та Польщі, дозволяє зробити висновок, що необхідною передумовою таких реформ є укрупнення територіальних громад шляхом їх об'єднання. Процеси децентралізації влади в Україні відбуваються не такими швидкими темпами, як це планувалося на самому їх початку, проте об'єднання територіальних громад, що є одним із основних компонентів трансформації вітчизняної системи місцевого самоврядування, здійснюється активніше, ніж ряд інших заходів.

Попри майже десятиріччя здійснення реформаційних дій спрямованих на проведення політики децентралізації публічної влади та побудо-

ви ефективних об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), на сьогодні залишається багато невирішених питань їх діяльності в тому числі зумовлених дією воєнного стану, зокрема: чітке розподілення повноважень між керівними органами ОТГ та віськовими адміністраціями щодо фінансування відновлення постраждалих об'єктів інфраструктури – водо, газо, трубопроводів, закладів освіти та культури, медичних закладів та ін.; розподілу бюджетних коштів та видатків між державним бюджетом та бюджетом ОТГ.

Актуальність статті полягає у необхідності визначення особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Викладені у статті нагальні питання знайшли своє часткове відображення у працях О. Липчук, О. Батанова, В. Кравченко, В. Кампо, М. Корнієнко, І. Коліушка, О. Лазора, Н. Нижник, В. Тація, П. Ткачука, Ю. Тодики та інших науковців.

Метою статті є визначення особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Запровадження в Україні воєнного стану змінило функціонування та розвиток суспільних відносин в усіх сферах суспільного життя [1]. Особливу відповідальність за таких умов було покладено на органи державної влади та місцевого самоврядування, що представляють інтереси відповідних територіальних громад. Незважаючи на воєнний стан, більшість реформ у сфері децентралізації та розвитку місцевих громад мають місце в Україні, так чи інакше продовжили свій розвиток у напрямку європейської інтеграції. Нижче потрібно звенути увагу на правову основу діяльності ОТГ, напрямки їх діяльності, встановити перешкоди їх належного функціонування та розвитку та визначити шляхи їх подолання.

Правовою основою процесів об'єднання територіальних громад стали Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [3]. Однак слід мати на увазі, що ці нормативно-правові акти спрямовуються у першу чергу на врегулювання процедури об'єднання територіальних громад, і значно меншою мірою стосуються питань функціонування уже сформованих ОТГ. У зв'язку з прийняттям Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» були внесені ряд змін та доповнень, які, щоправда, мають скоріше косметич-

ний характер і не відображають у повній мірі юридичної природи ОТГ, характеру їх взаємодії з населенням, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування районного та обласного рівнів [4].

Поняття ОТГ є похідним до базової категорії територіальної громади, яку ч. 1 ст. 140 Конституції України визначає як «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» [5]. Ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду більш широко – як «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Переважна більшість науковців цілком справедливо вказують на недосконалість подібних дефініцій територіальної громади. Так, О. Липчук вважає, що законодавче визначення територіальної громади не розкриває її сутності [6, с. 157], а О. Батанов та В. Кравченко вказують на фрагментарність не тільки законодавчого визначення поняття, а й нормативного закріплення правового статусу територіальних громад у цілому [7, с. 7].

Доктринальні визначення територіальної громади ґрунтуються на різних методологічних підходах і тому часто істотно розрізняються між собою. Наприклад, В. Кампо в якості первинного елемента системи місцевого самоврядування визначає «територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста» [8, с. 70], а М. Корнієнко наголошує на тому, що територіальним колективом є населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці [9, с. 17]. Ідею ототожнення населення як простої сукупності індивідів та територіальної громади категорично заперечує О. Батанов, акцентуючи на спільності інтересів та територіальній взаємодії членів територіальної громади, при чому до останніх автор відносить усіх фізичних осіб (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо), що постійно мешкають на території села, селища чи міста [10, с. 52]. На необхідності наявності спільних інтересів членів територіальної громади наголошують А. Назарко [11, с. 64] та Ю. Молодожен [12, с. 349], а Н. Абрамчук доводить, що територіальна громада у першу чергу є формою самоорганізації та участі населення у вирішенні питань місцевого значення [13, с. 4]. На нашу думку, науковий аналіз територіальної громади не як статичної сукупності жителів певного населеного пункту, а як динамічної форми їх взаємодії між собою, заснованої на спільності інтересів, є більш обґрунтованим, оскільки дозволяє розкрити не лише склад територіальної громади, а й сутність

публічно-правових явищ та процесів, що відбуваються всередині неї.

Більшість дослідників до основних ознак територіальної громади відносить наявність спільної території проживання, спільних інтересів, спільної взаємодії між собою та із зовнішніми суб'єктами, спільного розпорядження об'єктами комунальної власності, самоідентифікації як соціальної спільноти [14, с. 353; 15, с. 48; 16, с. 2-3]. О. Батанов доповнює цей перелік ознак спільною відповідальністю членів територіальної громади за її діяльність, в т. ч. і за діяльність утворених нею органів місцевого самоврядування [10, с. 324]. Дійсно, спільність території, інтересів та форм взаємодій є конститутивною ознакою територіальної громади, тому пропонуємо територіальну громаду розглядати саме як спільноту жителів села, селища чи міста.

У контексті предмета нашого дослідження важливо відзначити, що спільність території, інтересів та форм взаємодії як ознака територіальних громад, притаманна і їх об'єднанню, з чого можна зробити висновок, що ОТГ являє собою нову самостійну спільноту, утворену жителями декількох суміжних територіальних громад. Не викликає жодних сумнівів, що в процесі утворення ОТГ формується нова спільнота, новий суб'єкт правовідносин та елемент системи місцевого самоврядування, однак не до кінця зрозумілим залишається правовий статус первинних територіальних громад після їх об'єднання.

Загальнотеоретична модель об'єднання (злиття) двох суб'єктів права призводить до утворення нового суб'єкта з одночасним припиненням первинних суб'єктів. Зокрема, ч. 1 ст. 104 Цивільного кодексу України визначає, що юридична особа припиняється в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації, і в разі реорганізації юридичних осіб майно, права та обов'язки переходять до правонаступників [17]. Чимало вітчизняних авторів обґрунтовують, в т. ч. посилаючись і на зарубіжний досвід, необхідність наділення територіальної громади статусом юридичної особи. Але в такому разі, входження територіальної громади до складу ОТГ тягтиме припинення її правосуб'єктності та повну передачу усіх прав та обов'язків до новоутвореної ОТГ. У той же час, входження територіальної громади до складу ОТГ не призводить до повної втрати нею правосуб'єктності. По-перше, ні Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні», ні інші законодавчі акти прямо не вказують, що у випадку створення ОТГ первинні територіальні громади ліквідуються чи припиняються, більше того, ч. 3 ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко

визначає, що Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти зі складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. У зв'язку з цим, слід погодитися з думкою О. Первомайського, котрий наголошує на тому, що після утворення ОТГ первинні територіальні громади продовжують існувати в якості окремого носія правового статусу, адже правами та обов'язками можуть наділятися тільки реально існуючі суб'єкти [18, с. 101].

На нашу думку, збереження за первинними територіальними громадами, що увійшли до складу ОТГ, окремих елементів правосуб'єктності є не тільки можливим, а й необхідним засобом організації демократичної системи місцевого самоврядування. Зазначена позиція підтверджується і позитивним зарубіжним досвідом. Наприклад, в турецькій Аланії черговість виходу рибалок у море визначається не на рівні територіальної громади в цілому, а на рівні рибачкої артілі, так само порядок випасання худоби та вирубування дерев у швейцарському Тьорбелі визначається на рівні окремих груп домоволодінь [19, с. 245]. В процесі створення ОТГ в Україні порядок подальшого здійснення прав жителів окремих територіальних громад на використання належних цій громаді земель для випасання худоби викликали найбільшу кількість запитань та заперечень, оскільки відповідно до ст. 10 Земельного кодексу України [20] та ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» при створенні ОТГ повноваження у сфері земельних відносин переходять до ради об'єднаної громади.

Наведена ситуація наочно ілюструє одну із головних проблем функціонування ОТГ в Україні: з одного боку, територіальна громада, що входить до складу ОТГ, не припиняє своєї правосуб'єктності, і з метою врахування інтересів жителів такої громади вони мають бути належним чином представлені та забезпечені в адміністративно-правовому механізмі функціонування ОТГ, а з іншого – чинне законодавство не визначає конкретних способів, яким саме способом ці інтереси мають бути враховані.

У рамках польської системи місцевого самоврядування забезпечення прав жителів дрібних громад (солтиств), що входять до складу гмін, здійснюється шляхом створення у солтиствах представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування – сільських рад та солтисів, обсяг повноважень яких визначається статутом гміни [21, с. 70]. В умовах існуючого законодавства України про місцеве самоврядування участь територіальної громади, що увійшла до складу ОТГ, у місцевому управлінні може здійснюватися через органи місцевого самоврядування ОТГ, старосту та органи самоор-

ганізації населення. Відповідно до ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, а за посадою – є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, тобто самостійних адміністративних повноважень щодо старостинського округу не має. Як бачимо, механізми забезпечення участі жителів територіальних громад, що увійшли до складу ОТГ, мають декларативний характер та мінімальну ефективність, особливо у порівнянні з аналогічною польською моделлю.

Саме тому до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (а в перспективі – до Муніципального кодексу) мають бути внесені зміни, які б гарантували повноцінну участь жителів периферійних громад у складі ОТГ у вирішенні питань, які безпосередньо стосуються прав та законних інтересів таких громад. На нашу думку, створювати у периферійних територіальних громадах окремі ради не доцільно, оскільки, по-перше, цим фактично буде відновлюватися структура органів місцевого самоврядування, аналогічна тій, що існувала до реформи децентралізації, а по-друге – фактично утвориться ієрархічна система місцевих рад, що не відповідає загальним принципам побудови системи органів місцевого самоврядування. Більш доцільним є модифікація процедури прийняття рішень радою ОТГ, яка б забезпечувала врахування інтересів периферійних територіальних громад. З цієї метою вважаємо доречним запропонувати запровадження двох процедурних новацій в механізмі правотворчості ОТГ.

По-перше, рішення сільської, селищної чи міської ради ОТГ, які безпосередньо стосуються найважливіших питань життєдіяльності периферійних громад повинні прийматися тільки після попереднього погодження загальними зборами жителів відповідних громад (старостинських округів). Але оскільки ефективність функціонування самої ОТГ істотно залежить від своєчасності та обґрунтованості муніципальної правотворчості, перелік питань, розгляд яких місцевою радою вимагав би обов'язкового погодження із загальними зборами жителів старостинських округів, не може бути занадто широким і має охоплювати дійсно найважливіші аспекти місцевого публічного управління. Враховуючи те, що коло подібних питань завжди матиме місцеву специфіку, визначати його на законодавчому рівні навряд чи доречно, тому варто перелік таких питань визначати у статуті ОТГ під час її створення або пізніше, уже в процесі функціонування ОТГ.

По-друге, має бути запроваджений механізм впливу жителів периферійних громад на органи місцевого самоврядування ОТГ з приводу фактично прийнятих рішень. З цієї метою доціль-

но передбачити право загальних зборів жителів старостинського округу звернутися до органу місцевого самоврядування ОТГ (ради чи її виконавчого комітету) з клопотанням про перегляд прийнятого рішення, та обов'язок відповідного органу розглянути це звернення та винести мотивоване рішення. Важливо відзначити, що запровадження наведених механізмів забезпечення права периферійних громад на участь в управлінні місцевими справами може бути здійснене як шляхом внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», так і шляхом їх фіксації у статутах ОТГ. Останній варіант є більш ефективним, оскільки може бути реалізований значно оперативніше, ніж відповідні зміни будуть розроблені, розглянуті та прийняті парламентом.

Порядок утворення ОТГ, передбачений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», загалом забезпечує демократичність та прозорість процедур укрупнення територіальних громад, проте недостатня чіткість його положень може створювати певні ризики у подальшій діяльності ОТГ. Загальна процедура створення ОТГ передбачає послідовну реалізацію чотирьох основних стадій об'єднання – ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, підготовка рішення про об'єднання територіальних громад, прийняття рішення про об'єднання територіальних громад та фактичне утворення ОТГ, після чого сільський, селищний, міський голова звертається до Центральної виборчої комісії України з поданням про призначення перших виборів сільської, селищної міської ради та відповідного сільського, селищного міського голови.

Найбільш важливими локальними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність ОТГ, є її статут, регламент місцевої ради та положення про старосту, які приймаються новоствореною радою ОТГ після формування її складу на перших виборах, при чому якщо відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» прийняття положення про старосту та регламенту ради є обов'язковим (ст. 14-1, ст. 46 цього Закону), то прийняття статуту територіальної громади таким не визначено, що унеможливує проведення громадських слухань (ст. 13 цього Закону) як форми безпосереднього здійснення влади територіальною громадою, а також може створити передумови для порушень чи обмежень прав жителів периферійних громад. З метою усунення зазначеної проблеми пропонуємо визначити розробку та затвердження статуту ОТГ в якості обов'язкового елементу процедури об'єднання територіальних громад. Відповідно, одночасно із розробкою проекту рішення про об'єднання територіальних громад має бути розроблений і проект статуту ОТГ

(другий етап процедури об'єднання), а одночасно із прийняттям рішення про утворення ОТГ має затверджуватися і її статут. Втілення цієї пропозиції в життя істотно підвищить ступінь демократичності процесів об'єднання територіальних громад, а також слугуватиме гарантією забезпечення прав та законних інтересів периферійних громад у складі ОТГ.

Викликає ряд питань і механізм формування територіальної основи ОТГ. Первісна редакція Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» істотно ускладнювала об'єднання суміжних територіальних громад, розташованих в рамках різних районів однієї області, оскільки в цьому випадку відповідна обласна рада мала звернутися до Верховної Ради України з поданням щодо зміни меж районів. Строки та результати розгляду такого подання були важко передбачуваними, що істотно ускладнювало процедуру об'єднання суміжних територіальних громад, розташованих у різних районах, та викликало нарікання з боку пересічних громадян. З метою усунення цієї проблеми у березні 2017 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [2]. Цим Законом фактично розблоковано процедуру об'єднання суміжних територіальних громад різних районів однієї області, оскільки подання обласної ради про зміну меж районів вноситься на розгляд Верховної Ради України вже після утворення нової ОТГ [23, с. 82]. Загалом ця зміна має позитивний характер, але залишається неможливим об'єднання суміжних територіальних громад, що входять до складу різних областей.

Головною метою децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування є наближення рівня надавання публічних послуг до місць безпосереднього проживання населення, підвищення якості та ефективності таких послуг, що може бути досягнуто лише за умови забезпечення високого рівня фінансової спроможності територіальних громад. Формування ресурсної бази органів місцевого самоврядування має здійснюватися за трьома основними напрямками: шляхом передачі з державної до комунальної власності майна, необхідного територіальним громадам для здійснення більш широкого кола владних повноважень, шляхом перегляду механізмів та обсягів фінансування діяльності територіальних громад за рахунок коштів державного бюджету, а також шляхом збільшення обсягів податкових платежів, що спрямовуються безпосередньо до місцевих бюджетів.

Передача до комунальної власності майна, необхідного для здійснення органами місцевого

самоврядування нових для них адміністративних повноважень є достатньо дієвим, але другим механізмом підвищення ефективності публічних послуг, що надаються на місцевому рівні. У попередніх розділах роботи ми наводили приклад передачі органам місцевого самоврядування повноважень у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб, що виявилось достатньо дієвим засобом децентралізації. Для забезпечення належної реалізації цієї функції органами місцевого самоврядування достатньо передачі органам місцевого самоврядування необхідного обладнання та програмного забезпечення. Так, наприкінці березня 2019 р. Координаційна рада з питань реформування державного управління та Міністерство економічного розвитку та торгівлі України прийняли рішення про виділення коштів на закупівлю 210 комплектів обладнання для надання послуг із оформлення паспортів громадянина України у 105 центрах надання адміністративних послуг, створених органами місцевого самоврядування [24, с. 2]. Проте для тих видів діяльності територіальних громад, які вимагають постійного фінансового забезпечення подібна модель державної підтримки не матиме жодної ефективності. У соціально значущих сферах (освіта, охорона здоров'я тощо) надаються відповідні державні субвенції, однак такий механізм не може бути застосований у сферах виключно самоврядних повноважень, зокрема, щодо утримання шляхового та комунального господарства, здійснення благоустрою територій тощо. Крім того, нерідко висловлюються цілком обґрунтовані пропозиції щодо наділення територіальних громад новими функціями, наприклад функцією охорони громадського порядку, що вимагатиме створення муніципальної поліції з відповідним матеріально-технічним забезпеченням [25, с. 38]. Зважаючи на те, що в нинішніх умовах понад 90 % територіальних громад є дотаційними [26, с. 126], їх фінансова спроможність здійснювати такі види діяльності може бути забезпечена лише формуванням надійної фіскальної бази власних доходів місцевих бюджетів.

Проведений Х. Патицькою аналіз дохідної частини бюджетів ОТГ Карпатського регіону, розташованих вздовж шляхів загальнодержавного значення, показує, що значну частину доходів (іноді понад 15 млн. грн. на рік) таких громад складає частка від акцизного податку, що сплачується розташованими на території ОТГ автозаправними станціями [27, с. 120-121]. Очевидно, що розраховувати на значне підвищення розмірів доходів громадян України, так само як і на збільшення обсягів відрахувань до місцевих бюджетів від сплати акцизного податку з підакцизних товарів, що реалізуються на території більшості ОТГ, навряд чи доводиться, однак

досвід з акцизним податком може бути використаний щодо інших видів загальнодержавних податків. Зокрема, на нашу думку, варто розглянути можливість запровадження механізму перерахування до місцевих бюджетів частини податку на додану вартість з відповідних операцій продажу, що здійснюються на території ОТГ. Варто однак розуміти, що підвищення рівня фінансової спроможності територіальних громад за рахунок запропонованих змін вимагає докорінної науково обґрунтованої переробки податкового та бюджетного законодавства.

Як вірно зазначають Павлович-Сенета Я.П., Лепіш Н.Я. «у разі стабілізації військової ситуації в Україні, з метою підвищення ефективності муніципальної реформи, слід забезпечити: розробку і прийняття перспективного плану об'єднання територіальних громад із повноцінним включенням географічної, економічної, культурної, етнічної, рекреаційної та іншої специфіки громад; поширення адекватної роз'яснювальної інформації про доцільність та переваги процесу об'єднання територіальних громад; організацію навчальних семінарів для службовців органів місцевого самоврядування та представників громадськості щодо різних аспектів реформи». [28, с. 213]. Також слід погодитись з ними, що в перспективі майбутніх досліджень має бути вивчення і аналіз досвіду процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Висновки. Необхідною інституційною основою децентралізації влади є укрупнення суб'єктів системи місцевого самоврядування шляхом створення об'єднаних територіальних громад, проте діяльність ОТГ може бути ефективною винятково за умови забезпечення їх фінансової спроможності та фіскальної автономії. На основі вивчення польської моделі формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування обґрунтовано необхідність зміни податкового механізму в Україні, зокрема, шляхом віднесення податку на доходи фізичних осіб до категорії місцевих податків з одночасною відмовою від практики законодавчого встановлення широкого кола пільг з його сплати, а також шляхом встановлення нормативу відрахування податку на додану вартість до місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 30.02.2024).

3. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постановою Кабінету Міністрів України 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 30.02.2024).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.02.2024).
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Липчук О.І. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський вісник НТШ*. Думка. 2015. № 3. С. 155–161.
7. Батанов О.В., Кравченко В.В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1-2. С. 5–16.
8. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1993. № 1-2. С. 70–71.
9. Корнієнко М.І. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 4 (9). С. 17–21.
10. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.
11. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
12. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 347–352.
13. Абрамчук Н.Р. Територіальна громада в Україні: стан та перспективи розвитку. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія*. 2012. Т. 20. Вип. 22 (3). С. 3–7.
14. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 4. С. 353–355.
15. Алфьоров С.В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2013. № 1 (16). С. 47–50.
16. Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. С. 1–8. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf (дата звернення: 30.02.2024).
17. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n562> (дата звернення: 30.02.2024).
18. Первомайський О.О. Добровільне об'єднання територіальних громад: проблеми в правовому регулюванні відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2015. Вип. 34 (1). С. 100–103.
19. Гурняк І., Яремчук О. Територіальна громада як суб'єкт господарювання. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3. С. 245–254.
20. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 30.02.2024).
21. Ватуля Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. праць*. Херсон: ХНТУ, 2010. № 2 (3). С. 65–71.
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> (дата звернення: 30.02.2024).
23. Стогова О.В. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*, (м. Суми, 18-19 травня 2017 р). Ч. 1 / Редкол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, О.М. Рєзнік та ін. Суми: СумДУ, 2017. С. 81–83.
24. Саєнко О. Додаткове обладнання для ЦНАП. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 62. С. 2.
25. Селіванов А. Мета децентралізації – повна і виключна компетенція місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 34–39.
26. Россоха В.В., Пронько Л.М. Об'єднання сільських громад як чинник розвитку земельних відносин. *Економіка. фінанси. менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 9. С. 124–135.
27. Патицька Х.О. Формування фінансово-е-

- кономічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2018. 254 с.
28. Павлович-Сенета Я.П., Лепіш Н.Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання*. № 4. 2022. С. 209–214.