

НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Анотація

У аналітичній записці обґрунтована об'єктивна необхідність, визначені перешкоди та запропоновані організаційно-економічні інструменти та заходи зміцнення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформи адміністративно-територіального устрою України.

НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЦЕСІ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Впровадження реформи адміністративно-територіального устрою у 2014-2015 рр. потребує наукового обґрунтування передумов і поглибленого систематичного аналізу функціонування місцевого самоврядування в Україні. На даний час сформувалися істотні загрози безпеці функціонування та розвитку територіальних громад, у тому числі інституційні «пастки», які потребують дослідження та пошуку шляхів усунення. До них відносяться, насамперед, такі:

1) територіальні громади не набули в Україні правосуб'єктності і, відтак, не можуть стати повноцінними суб'єктами ринкових, соціальних, економічних, адміністративних, політичних відносин, що посилює ризик їх інституційної неспроможності. Незважаючи на те, що згідно з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада в Україні є базовим і найповноважнішим суб'єктом владних повноважень, не будучи ідентифікованою як суб'єкт правовідносин, вона не може стати повноцінними суб'єктами економічних відносин.

Довідково. В Україні територіальні громади не зареєстровані як суб'єкти правовідносин, не володіють відповідними документами, які засвідчують їх правосуб'єктність (зокрема, свідоцтвами про реєстрацію, ідентифікаційними кодами територіальних громад). В цих умовах територіальна громада не є стороною договорів, суб'єктом управління, зафіксованим власником комунального майна тощо.

Замість територіальних громад статус юридичної особи, а також усі права і повноваження збереглися за відповідними місцевими радами, які й є фактичними власниками комунального майна, володіють усіма владними повноваженнями, що суперечить європейській моделі місцевого самоврядування. У розвинених країнах місцеві ради чи виконавчі комітети не є юридичними особами, а лише органами самоврядування, які не набувають статусу юридичної особи (аналогічно, як у публічному акціонерному товаристві: правління – найнятий адміністративний апарат для управління діяльністю створеної юридичної особи в інтересах її засновників). При цьому територіальні громади мають статус юридичних осіб і володіють усією повнотою повноважень і прав базових суб'єктів місцевого самоврядування. Таким чином, європейська практика передбачає, що власниками комунального майна є саме громади. Європейські експерти з реформи місцевого самоврядування в Україні неодноразово наголошували, що в усіх країнах ЄС юридичною особою є територіальна громада, тоді як рада, виконавчий комітет, мер – є лише органами територіальної громади без статусу самостійної юридичної особи¹. Статус юридичної особи для територіальних громад необхідний, щоб належно закріпити право власності на комунальне майно, тоді члени територіальної громади є фізичними особами – вигодоодержувачами цієї громади як юридичної особи. На даний час в Україні члени територіальної громади не є вигодоодержувачами місцевих рад як юридичних осіб, оскільки згідно установчих документів засновником більшості місцевих рад є «Закон України «Про місцеве самоврядування», який не

¹ М.Свенціцький: « У Польщі нас справді все населення гміни є однією юридичною особою. Рада, виконавчий комітет, мер гміни — це тільки органи, яким гміна (як юридична особа) делегує певні повноваження. Ці органи ніяк не можуть бути юридичними особами. Для нас це нонсенс» / Інтерв'ю з М.Свенціцьким (І.Ведернікова)// Дзеркало тижня. - 2015, 27 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/marchin-svenchickiy-v-ukrayini-reforma-opinilasya-ne-v-ekspertnomu-a-v-politichnomu-poli-v-comu-osnovna-pomilka_.html.

може бути засновником юридичної особи, оскільки не володіє правосуб'єктністю і дієздатністю. Хоча вимога внести з 15.04.2015 р. у реєстраційні документи усіх юридичних осіб, у тому числі і місцевих рад, таких вигодоодержувачів визначена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. На наш запит про доступ до публічної інформації до 50 місцевих рад жодна місцева рада не надала інформації про фізичних осіб-вигодоодержувачів цих рад як юридичних осіб. Таким чином членів територіальних громад позбавлено їхнього законного права бути співвласниками комунального майна.

Для набуття статусу власника територіальні громади повинні бути зареєстровані як юридичні особи, які володіють правосуб'єктністю. В Україні цього зроблено не було, завдяки чому сьогодні функціонує модель місцевого самоврядування радянського зразка;

2) порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади не спроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Оскільки територіальні громади не стали офіційними суб'єктами правовідносин, вони можуть набути юридичного статусу власника комунального майна, яким фактично оформлені місцеві ради. Саме такий механізм закріплення права комунальної власності є причиною того, що за рівнем захисту цього права, особливо речового, Україна входить до десятки країн світу, де воно закріплене і захищене найгірше, що унеможлиблює економічний розвиток на місцевому рівні (дод. А).

Довідково. Істотним порушенням, яке формує системні інституційні ризики для національної економіки, зокрема для економічної безпеки розвитку територіальних громад, є те, що право комунальної власності закріплене опосередковано через відповідні ради. У витягах з реєстрів про право власності на комунальне майно у розділі «назва» власника зазначається, наприклад: «Територіальна громада м. Золочів в особі Золочівської міської ради». Реєстрація права власності у такий спосіб є прямим порушенням законодавства, адже Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування» чітко визначають: власником комунального майна є лише територіальна громада (дод. Б). Міжнародним законодавством, законодавством України не передбачено можливості набуття статусу власника через іншу особу. Власник може делегувати іншій особі лише право користуватися, розпоряджатися об'єктом власності, втім стати власником через іншу особу неможливо. Тому згідно чинного законодавства власником комунального майна повинна бути лише територіальна громада – юридична особа, а місцева рада повинна мати лише статус органу управління (без створення юридичної особи).

Ризики порушення майнових прав територіальних громад виникають і через те, що у реєстрах на право власності чітко не ідентифіковано, яка саме територіальна громада є власником. Вказуючи лише адресу нерухомого майна та назву територіальної громади і місцевої ради без інших ідентифікаційних ознак (наприклад коду ЄДРПОУ) громади або, принаймні, ради, неможливо чітко визначити, яка саме громада є власником. Для міжнародних судів ідентифікувати громаду як власника дуже складно, не лише тому, що вона не зареєстрована як юридична особа, але й через велику кількість територіальних громад з аналогічними назвами. Згідно законодавства України територіальним громадам не заборонено мати нерухоме майно на території іншої територіальної громади. Тому, наприклад, територіальна громада села Піски Донецької області чи села Піски Сумської області може бути власником земельної ділянки в межах адміністративно-територіальної одиниці села Піски Харківської області. Зважаючи на те, що топонімічних назв в Україні дуже багато (наприклад, територіальних громад районного міста Золочів в Україні є дві (районні центри у Львівській та Харківській області), територіальних громад села Веселе – 67 (практично у кожній області по кілька поселень з аналогічною назвою), Піски – 13, Вербівка – 24), згідно реєстраційних документів неможливо встановити, яка саме громада є власником комунального майна.

Невизначеність правового статусу об'єктів комунальної власності зумовлює неpubлічність і непрозорість інформації про них, нераціональне та неефективне їх

використання, низький рівень інвестиційної привабливості, тому проблема суспільної легітимізації інституту комунальної власності на сучасному етапі розвитку є одним із пріоритетів реформи адміністративно-територіального устрою.

3) неконкретизованість економічних прав територіальних громад України та невизначеність механізмів їх реалізації. Враховуючи, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, вона володіє певними правами, у тому числі економічними (дод. В). Втім, ці права є переважно декларативними, зафіксованими у законодавчих актах без чітких механізмів їх реалізації. В Україні досі не інституціоналізовано частину цих прав і стандартів їх дотримання. Тому жодне своє економічне право територіальні громади України не можуть реалізувати повною мірою, що і є перешкодою досягнення їх самодостатності та причиною економічної неспроможності.

4) обмежений доступ, істотні бар'єри капіталізації ресурсного потенціалу територіальних громад і, відповідно, дотаційність та неможливість забезпечити їх економічний розвиток.

Довідково. У Польщі в процесі реформи адміністративно-територіального устрою активізацію розвитку гмін було досягнуто за рахунок передачі їм об'єктів власності, передусім землі, підприємств, технологій, завдяки яким було сформовано матеріальний базис їх розвитку². Тобто позитивні зрушення у реформуванні системи місцевого самоврядування у Польщі стали наслідком реформування інституту права власності. В Україні реформа децентралізації на практиці полягає у перерозподілі повноважень між органами управління, без зміни інституційного базису функціонування місцевого самоврядування, зокрема права власності, і супроводжується істотними транзакційними витратами без реального позитивного ефекту реформ.

Більшість територіальних громад України на цей час позбавлена ресурсів їх розвитку, насамперед, земельних ресурсів та податкових надходжень. За територіальними громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі населених пунктів так званої «житлової забудови». Землі сільськогосподарського призначення здебільшого перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту». Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4% території України³. Таким чином, порушено базовий для демократичної держави принцип повсюдності місцевого самоврядування. Сільські, селищні територіальні громади, для яких найприроднішим видом економічної діяльності є сільськогосподарське виробництво, позбавлені основного природного ресурсу – землі, і не можуть забезпечувати розвиток аграрного сектора самостійно. У країнах ЄС економічний потенціал територіальних громад активізується насамперед через створення аграрних кооперативів членами територіальних громад, які у своїй господарській діяльності використовують комунальні ресурси. В сукупності це забезпечує створення робочих місць, ефективного використання ресурсного потенціалу, залучення інвестицій від членів територіальної громади, економічну самодостатність самих громад.

В Україні право власності на значну частину земель сільськогосподарського призначення до цього часу не визначена. Внаслідок постійного реформування, встановлення плати за внесення інформації до кадастрової карти України, зміни структури державного реєстратора прав власності на землю, інформація про статус і власників більшості земель не зафіксована, що зумовлює рейдерство, повсюдні зловживання та корупцію у

² Ідеолог реформи системи місцевого самоврядування у Польщі Є.Регульський зазначав: «Потреба в інструментах для реалізації реформи змусила нас ударити й по монополії власності. Щоб управляти і керувати, потрібно мати власність. Потрібно мати право власності. І ми передали у власність гмінам землю, будівлі й обладнання» // Інтерв'ю з М.Свенціцьким (І.Ведернікова)// Дзеркало тижня. - 2015, 27 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/marchin-svenchickiy-v-ukrayini-reforma-opinilasya-ne-v-ekspertnomu-a-v-politichnomu-poli-v-comu-osnovna-pomilka-.html>.

³ Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Ел.ресурс]. – Режим доступу:<http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya/1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnih-vidnosin>.

землекористуванні. За даними досліджень *Transparency International* у 2014 р. Агентство земельних ресурсів посіло друге місце у рейтингу найбільш корумпованих органів в Україні (дод. Г)⁴.

Негативно вплинула на рівень самодостатності та незалежності територіальних громад України реформа з бюджетної децентралізації. У 2013-2014 рр. дотаційними в Україні були понад 90 % сільських, а дотаційними на понад 70 % були понад 50 % загальної кількості територіальних громад. Рівень дотаційності сільських місцевих бюджетів у 2013 р. в середньому становив 80-90 %. Так звана фінансова децентралізація забезпечила перерозподіл на користь державного бюджету основного податку, який формував місцеві бюджети (до реформування 80 % загального обсягу податку на доходи фізичних осіб залишалися в місцевих бюджетах, після реформи – лише 60 %), а також неможливість запровадити податок на нерухоме майно через неформованість реєстрів речових прав на нерухоме майно у 2015 р. Разом з незначними обсягами надходжень інших місцевих податків до бюджетів ці реформи сукупно стали причинами повної фінансової неспроможності більшості сільських територіальних громад. Таким чином, якщо до запровадження бюджетної реформи до державного бюджету скеровувалося 80 % платежів, то після у 2014 р. – 82 %, що сприяє посиленню централізації і подальшій деградації територіальних громад, особливо сільських, та їх фінансовій неспроможності (рис. Д.1. дод. Д.). Крім того, надмірна фінансова залежність територіальних громад від міжбюджетних трансфертів перетворює останні на інструмент неофіційного тиску центральних органів управління на громади для стимулювання їх об'єднання, трансформуючи так зване «добровільне об'єднання територіальних громад» в процесі адміністративно-територіальної реформи на примусове.

Показовим індикатором неефективності використання комунальної власності громадами є показник їх доходів від власності на рівні менше, ніж 5 % сукупних доходів.

5) загрози масштабного відчуження комунальних і приватних земель сільськогосподарського призначення за заниженими цінами, що ініціюватиме банкрутство і повну фінансову залежність територіальних громад.

Довідково: затяжна політична і соціально-економічна криза, ескалація воєнних дій на Сході України призвели до різкого зниження вартості активів в Україні. За останні п'ять років вартість землі сільськогосподарського призначення є найнижчою у Європі. Внаслідок загострення економічної кризи та девальвації національної валюти офіційна вартість землі в Україні у валютному еквіваленті стала наднизькою: у 2012 р. середня вартість одного га в Україні була нижчою у сім разів, ніж у Нідерландах (рис. Е.1 дод. Е). Середньорічне зростання вартості земель сільськогосподарського призначення у розвинених країнах світу за 2002-2012 рр. становить 20 % (рис. Е.2 дод. Е), загалом у світі прогнозується щорічний приріст ринкової вартості та оренди земель цієї категорії на рівні 2-8 % . У світі кількість землі сільськогосподарського призначення, яка припадає на одного мешканця, різко скорочується, що істотно підвищує попит та її ринкову вартість (рис. Е.4 дод. Е)

Дані проведеного нами моніторингу нормативної оцінки вартості землі в обласних центрах західних областей України засвідчили необґрунтоване заниження вартості землі. Наприклад, вартість одного га ріллі у м. Львові за нормативною грошовою оцінкою землі Держземагенства у окремих випадках становить 4-6 тис. грн., що нижче реальної ринкової вартості у тисячі разів. Вартість найдорожчого виду земель сільськогосподарського призначення (ріллі) у 2012 р. в Україні коливалася від 13,7 до 26,5 тис. грн за га (дод. Є).

Така тенденція зумовлює високу привабливість ринку сільськогосподарського призначення земель для іноземних інвесторів, враховуючи те, що їх вартість, незважаючи на кризові явища у світовій економіці постійно зростає в середньому 20 % на рік (рис. Е.3, додаток Е). За прогнозами провідних світових агентств, вартість землі сільськогосподарського призначення і надалі зростатиме в середньому на 7-8 % щорічно (рис. Е.4 дод. Е).

В умовах, коли понад 90 % загальної чисельності населення України живе за межею бідності (згідно соціальних стандартів ЄС) й не зможе стати покупцем землі та інвестором

⁴ Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.korupciya.com/?p=54023>.

у аграрне виробництво, відкриття ринку землі зумовить масове скуповування земель вітчизняними олігархами, іноземними юридичними чи фізичними особами. Звідси, зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення з 01 січня 2016 без реалізації положень Коаліційної угоди від 20.11.2015 р. може актуалізувати критичні ризики і загрози для національної безпеки, зокрема позбавити народ України, територіальні громади найважливішої матеріальної основи розвитку – землі.

Проте, до цього часу не зроблено дієвих заходів для інвентаризації та обліку земель, відомості у Державному земельному кадастрі є неповними і не містять інформації про понад 50 % загальної площі земель України. Відомості із Державного земельного кадастру до новоствореного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно не переносяться автоматично, публічна Кадастрова карта України⁵ не визначає навіть типу власності (державна, приватна, комунальна) для більшості земельних ділянок України. Таким чином право власності на землю в Україні не є публічним. Незважаючи на задекларовані ініціативи Кабінету Міністрів України передати у власність територіальних громад землі за межами населених пунктів, сьогодні не розроблено механізмів реалізації цього пріоритету.

Крім відчуження об'єктів комунальної власності спостерігається зниження якості, а отже вартості майна територіальних громад. Так, за даними Інституту охорони ґрунтів України через зниження родючості ґрунтів за останні 20 років народу України як власникові землі завдано збитків більше, ніж на 450 млн грн. Результати досліджень фахівців Інституту ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського підтверджують, що загальна площа техногенно забруднених земель становить 20% усієї площі сільгоспугідь, у тому числі через аварію на ЧАЕС і поширення радіонуклідів деструктивних змін зазнали понад 4,5 млн га сільгоспугідь, з яких 180 тис. га виведено з обігу через високий ступінь забруднення. Недостатньо системно оціненими є збитки, завдані сільськогосподарським землям внаслідок затоплення, зміни цільового використання родючих земель, самовільних забудов. Лише за 2006-2014 рр. площа сільгоспугідь в Україні зменшилась на понад 170 тис. га⁶.

б) **значні збитки завдані територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності.** За даними моніторингу єдиного реєстру досудових розслідувань значна частина кримінальних розслідувань пов'язана з неправомірним вилученням та відчуженням об'єктів комунальної власності. Причому, до відповідальності за такі правопорушення посадові особи притягуються вкрай рідко. В Україні практично нівельована процедура притягнення до відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних органів місцевої влади за неправомірне відчуження чи неефективне використання об'єктів комунальної власності. Зокрема, з функцій прокуратури вилучена функція нагляду за діяльністю органів влади, а тому захистити свої права територіальні громади можуть лише через суд, практично без можливості проведення належних розслідувань;

7) **ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад в процесі введення в дію Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» без належної економічної оцінки передумов, потреби та результативності такого об'єднання, обліку та механізмів об'єднання майна територіальних громад створює загрози рейдерського вилучення майна під час об'єднання, або внаслідок нелегітимності закріплення права власності на нього.**

Довідково: Історично сформовані поселення в Україні забезпечували свою самодостатність впродовж кількох століть. Тому їх надмірна дотаційність, низька економічна активність є наслідком не стільки неспроможності територіальних громад, скільки наявності інституційних бар'єрів, які не дозволяють реалізувати їх економічний потенціал як суб'єктів господарювання.

⁵ Кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.

⁶ Ковалів О. Конституція оминула чорноземи / О. Ковалів// Урядовий кур'єр. – 2015, 25 березня..

Замість оцінки перспектив розвитку територіальних громад через активізацію їх економічного потенціалу Методика формування спроможних територіальних громад⁷ до критеріїв спроможності відносить площу та кількість мешканців новостворених спроможних громад, що само по собі не окреслює перспектив саморозвитку. Крім того, Методика визначає, що межі території спроможної територіальної громади визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу». Якщо прийняти до уваги, що ці межі не охоплюють земель за межами населених пунктів, то це надалі позбавляє громади матеріальної основи розвитку, адже процес об'єднання громад вже розпочато, а землі за межами населених пунктів їм досі не передано.

У Методиці застосовується визначення спроможної територіальної громади, яке передбачає, що громади повинні забезпечити належний рівень надання соціальних послуг, але не визначено, що спроможні територіальні громади повинні забезпечити економічну ефективність господарювання, створення доданої вартості. У розвинених країнах територіальна громада є повноцінним суб'єктом господарювання (об'єднання людей, які володіючи спільним ресурсом, можуть забезпечити капіталізацію та примноження ресурсного потенціалу⁸). Тобто, територіальні громади є продуцентами доданої економічної вартості навіть без створення ними інших юридичних осіб. Так, у Польщі Верховний суд визнав гміну суб'єктом підприємницької діяльності.

В інституціональному базисі щодо реформування адміністративно-територіального устрою України взагалі не розглядається питання забезпечення, визначення критеріїв, індикаторів та методик оцінювання економічної ефективності об'єднання територіальних громад, а також розвитку і використання їх економічного потенціалу.

8) недостатність кадрового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, особливо сільських, внаслідок демографічної кризи, міжнародної і внутрішньої міграції, що навіть за достатнього матеріального забезпечення на усіх рівнях діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, підприємств не створює передумов для капіталізації цих ресурсів розвитку.

Довідково. За даними опитувань, проведених нами у 2012-2013 рр., 59,1 % експертів зазначили, що пропозиція творчих працівників на ринку праці західних областей України є дуже низькою або незначною, а тому навіть володіючи ресурсним потенціалом, територіальні громади не мають достатньо кадрового резерву для його капіталізації (дод. Ж).

Необхідно враховувати, що більшість мешканців України не уявляє механізм функціонування територіальних громад у державі, знаходиться під впливом радянських стереотипів, що джерелом влади є органи влади, а не члени територіальних громад, не має базових знань щодо прав на участь в місцевому самоврядуванні, управлінні комунальною власністю, а також перспективах її використання у господарській діяльності. А тому не бере активної участі у розвитку громад.

Усунення наведених інституціональних перешкод і загроз, зміцнення безпеки розвитку територіальних громад у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України вимагає вирішення невідкладних завдань, оскільки імплементація пропонованих Кабінетом Міністрів України механізмів реформування може мати незворотні негативні наслідки не лише для життєдіяльності територіальних громад, але й держави загалом. Першочерговими з них для гарантування економічної безпеки розвитку територіальних громад повинні стати:

1) інституціалізація правосуб'єктності територіальних громад, насамперед, реєстрація їх юридичними особами публічного права з наданням відповідних реєстраційних посвідчень та ідентифікаційних ознак кожній територіальній громаді ще до їх офіційного

⁷ Методика формування спроможних територіальних громад (Затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>).

⁸ Гурняк І.Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І. Л. Гурняк, О. І. Дацко, О. І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. - №1. – С.37-47.

об'єднання. Раціонально доцільним механізмом реєстрації може стати розробка та прийняття на референдумах чи загальних зборах громадян статутів територіальних громад та їх реєстрація управліннями юстиції. У інституціональній базисі, зокрема у Законі України «Про місцеве самоврядування» необхідно вказати, що територіальні громади існують відповідно до природного права, як і народ держави. Для забезпечення реалізації прав територіальних громад, у тому числі економічних, територіальні громади мають набути статусу юридичної особи. Ідентифікаційним кодом територіальних громад може стати код КОАТУУ, присвоєний кожній адміністративно-територіальній одиниці у Державному класифікаторі об'єктів адміністративно-територіального устрою України. Без вирішення цього завдання об'єднання територіальних громад, яке уже ініційоване урядом, можна вважати легітимним, адже неможливо юридично об'єднати суб'єктів, не наділених правосуб'єктністю. Зважаючи на те, що згідно засновницьких документів місцеві ради як юридичні особи не засновані територіальними громадами, укладення договорів про об'єднання за їх рішенням, тобто реальне об'єднання лише органів місцевого самоврядування, а не громад, поглибить інституційну кризу в Україні;

2) **оформлення власником комунального майна територіальних громад і позбавлення цього статусу органів місцевого самоврядування, повна інвентаризація об'єктів комунальної власності з внесенням їх у публічні реєстри, зокрема Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний земельний кадастр та ін., у тому числі з використання геоінформаційних систем.** За цих умов територіальні громади зможуть стати реальним власником комунальних ресурсів, визначити ресурсний базис свого розвитку, забезпечити його капіталізацію;

3) **розробка, інституціалізація, імплементація стандартів та механізмів реалізації економічних прав, обов'язків та відповідальності територіальних громад.** Це завдання є першочерговим для проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Потреба в реформуванні системи місцевого самоврядування, об'єднанні територіальних громад та інших заходах повинна визначатися на підставі ґрунтовних досліджень стану захисту економічних прав територіальних громад, причин порушення чи недотримання цих прав і лише тоді пропонувати організаційно-економічні, політичні, інформаційні та інші заходи, які зміцнюватимуть економічну безпеку територіальних громад.

Важливою передумовою дотримання економічних прав територіальних громад повинно стати формування матеріальної основи їх розвитку через передачу їм значної частини земельних, лісових, водних ресурсів з одночасним запровадженням жорсткої відповідальності за їх неналежне використання. Необхідною є розробка нормативно-методичного забезпечення та освітніх медіа-ресурсів, для навчання (у тому числі через мережу Інтернет) членів територіальних громад щодо механізмів використання комунальних ресурсів для розвитку підприємницької діяльності. Особливо це стосується розвитку кооперативів, які у розвинених країнах стали основною організаційно-правовою формою спільної підприємницької діяльності членів громад без залучення зовнішніх інвесторів, таким чином гарантуючи економічну незалежність усієї громади;

4) **посилення персональної відповідальності представників та посадових осіб органів влади, а також контролю за використанням, передачею у користування та відчуження комунального майна.** Необхідно визнати важливість нагальної імплементації положень Коаліційної угоди від 20.11.2015 р. щодо забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, передачі територіальним громадам земель за межами населених пунктів, спрощення обліку та публічності реєстрів речових прав на нерухоме майно, передусім землю, посилення громадського контролю за обігом та використанням комунальних ресурсів (дод. 3);

5) **продовження мораторію на введення в обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні, невідкладна переоцінка земельних ресурсів за ринковою вартістю, розробка механізмів надання пріоритетності викупу земель громадянами України, встановлення гранично допустимих меж на володіння землею однією фізичною особою безпосередньо чи у якості вигодоодержувача юридичних осіб, з використанням**

досвіду щодо такого обмеження в країнах з найефективнішим використання земельних ресурсів (Данії, Німеччини, Франції, Швейцарії);

б) **запровадження повсюдного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування**, передусім самими громадами. Через вдосконалення нормативно-правового базису доцільно забезпечити інституціалізацію механізму такого контролю, а також засвоєння знань використання такого контролю усіма громадянами України через систему середньої освіти;

7) **проведення системної оцінки причин та наслідків недотримання економічних прав територіальних громад, які зумовлюють їх економічну неспроможність**, зі залученням науковців з державних та комунальних науково-дослідних установ до фахової оцінки історичних передумов, необхідності, доцільності та мотивів об'єднання територіальних громад у кожному окремому регіоні України, переглянути перспективний план об'єднання територіальних громад з урахуванням результатів таких досліджень. Визначити чіткий і прозорий механізм об'єднання майна територіальних громад в процесі їх укрупнення, у тому числі з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування, критеріїв економічної безпеки територіальних громад;

8) **здійснення заходів щодо вдосконалення кадрового забезпечення розвитку територіальних громад**: обліку людського потенціалу за кількісними і якісними параметрами, персоніфікації креативних осіб, спроможних капіталізувати ресурсний потенціал для кожної територіальної громади, пропонувано через аналіз каркасу територіальної громади (дод. І). Для креативних осіб, залучених до громадської діяльності, роботи у органах влади, здатних забезпечити капіталізацію комунальних ресурсів, слід забезпечити можливість цільового навчання і вивчення досвіду розвитку територіальних громад в розвинених країнах ЄС з використанням безкоштовних освітніх медіа-ресурсів, створених в межах цільової державної програми.

Важливим завданням для системи середньої освіти України є засвоєння громадянами базових знань про територіальні громади і набуття практичних навичок безпосередньої участі в місцевому самоврядуванні, зокрема і у господарській діяльності територіальної громади.

*Головний науковий співробітник РФ НІСД у м. Львові, д.е.н. Мокій А.І.,
докторант НІСД, к.е.н., к.т.н. Дацко О.І. (за згодою)*

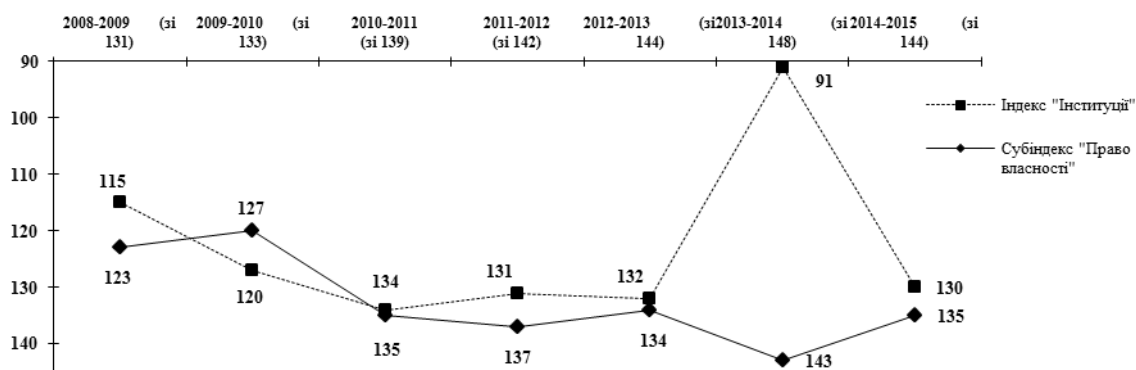
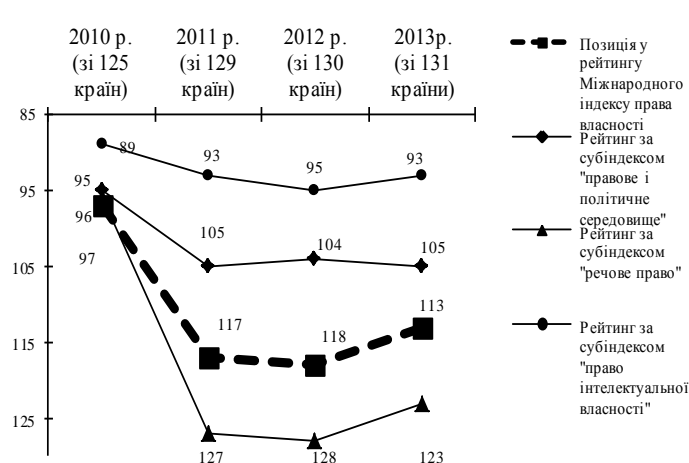


Рис. А.1. Динаміка рейтингової позиції України за показниками розвитку інституцій та захистом прав власності Глобального індексу конкурентоспроможності, 2008-2015 рр.



Бальна оцінка індексу і субіндексів Міжнародного індексу права власності

Показники бали	IPRI	LP	PPR	IPR
Роки				
2010	4,1	3,7	4,8	3,9
2011	4,0	3,5	4,4	4,2
2012	4,0	3,6	4,3	4,2
2013	4,2	3,6	4,8	4,2

Оцінка за 10-бальною шкалою, де 0 – найменш захищене право власності, 10 – найкраще захищене право власності.
 IPRI – Міжнародний індекс права власності; LP – субіндекс "правове і політичне середовище"; PPR – субіндекс "речове право"; IPR субіндекс "право інтелектуальної власності"

Рис. А.2. Позиція України у рейтингу Міжнародного індексу права власності за 2010-2013 рр.

Джерело: International property rights index 2013 report / Study conducted by F. Di Lorenzo // Property Rights Alliance. - <http://www.propertyrightsalliance.org/userfiles/2013%20International%20Property%20Rights%20Index-PRA.pdf>

Положення нормативно-правових актів України, які визначають власником комунального майна винятково територіальну громаду

Конституція України (витяг)

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Джерело: Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р.) – Редакція від 15.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (витяг)

Стаття 1. Право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Стаття 60. Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Спадщина, визнана судом вдумерлою, переходить у власність територіальної громади за місцем відкриття спадщини.

Об'єкти права комунальної власності (ЖЕКи) не можуть бути вилучені у територіальних громаді передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади.

Джерело: Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-вр від 21.05.1997; редакція від 26.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

Земельний кодекс України (витяг)

Стаття 80. Суб'єкти права власності на землю.

Суб'єктами права власності на землю є:

а) громадяни та юридичні особи - на землі приватної власності;

б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, - на землі комунальної власності;

в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, - на землі державної власності.

Джерело: Земельний кодекс України. - № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. - Редакція від 05.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

Цивільний кодекс України (витяг)

Стаття 2. Учасники цивільних відносин

1. Учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи (далі - особи).

2. Учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

Стаття 81. Види юридичних осіб

Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Стаття 169. Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах

1. Територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин.

2. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом.

3. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Джерело: Цивільний кодекс України № 435-IV 16 січня 2003 р. - Редакція від 05.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page20>.

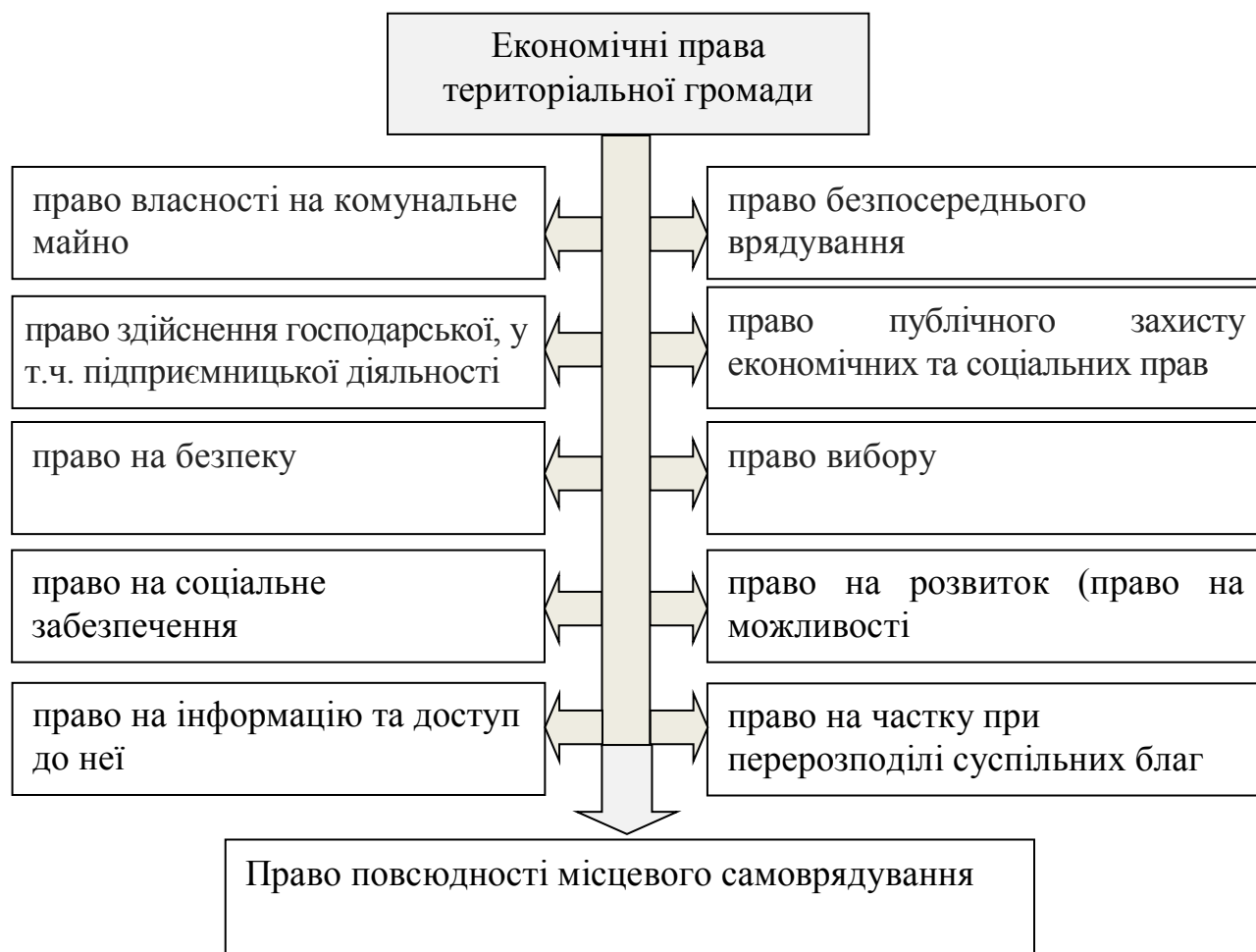


Рис. В.1. Економічні права територіальної громади.



Рис. Г.1. Оцінка рівня корупційності державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні у 2014 р. Джерело: Антирейтинг органів влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.korupciya.com/?p=54023>

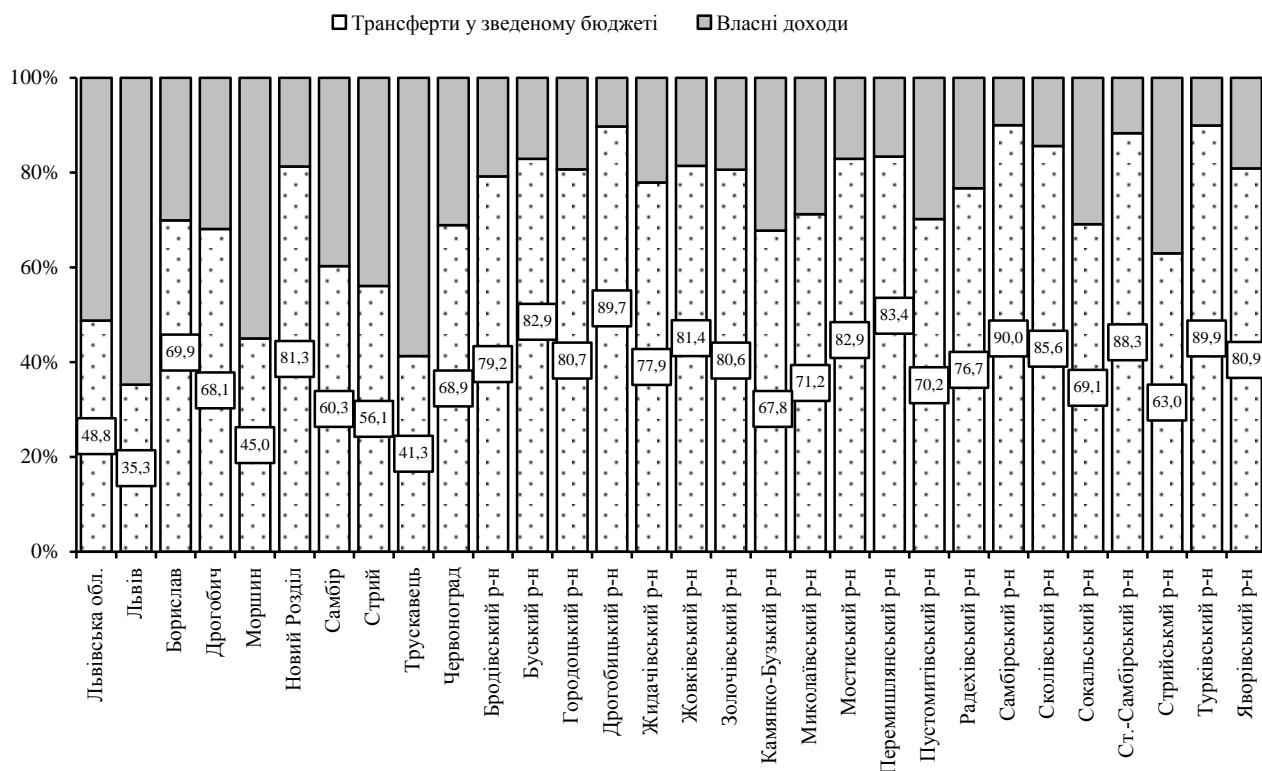


Рис.Д.1. Рівень дотаційності місцевих бюджетів Львівської області за 2013 р.

Джерело: Сторонянська І. Фінансова децентралізація за законопроектом 5078/ І. Сторонянська // Матеріали круглого столу «Громада: жити по-новому. Втілення перших кроків реформи місцевого самоврядування», Львів, 20 листопада 2014 р. – Львів: Центр досліджень місцевого самоврядування, 2014. – 36 с. – С. 5-15.

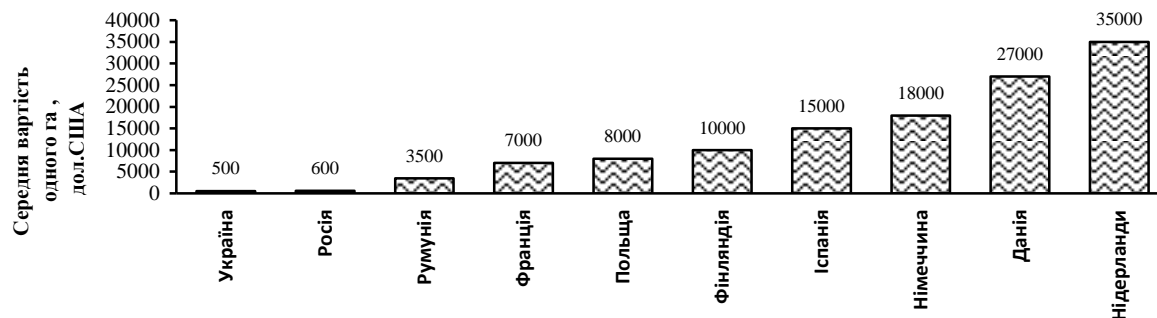


Рис.Е.1. Середня вартість одного га землі сільськогосподарського призначення у різних країнах, 2012 р.. Джерело: International Farmland Market Bulletin 2013 // Savills Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.farmlandgrab.org/post/view/18020-international-farmland-market-bulletin>.

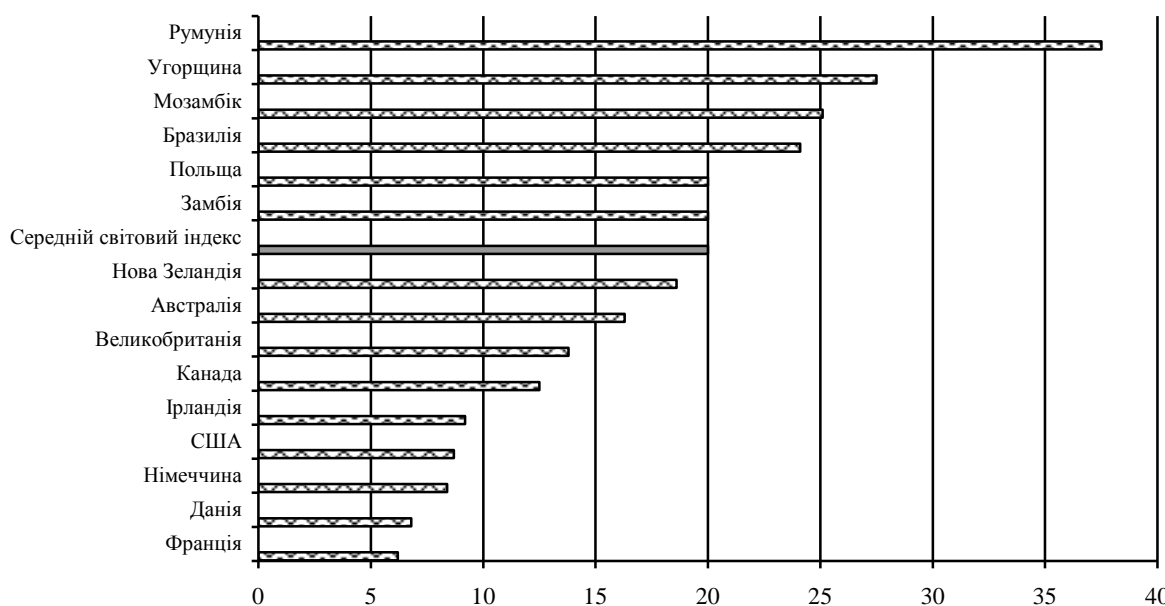
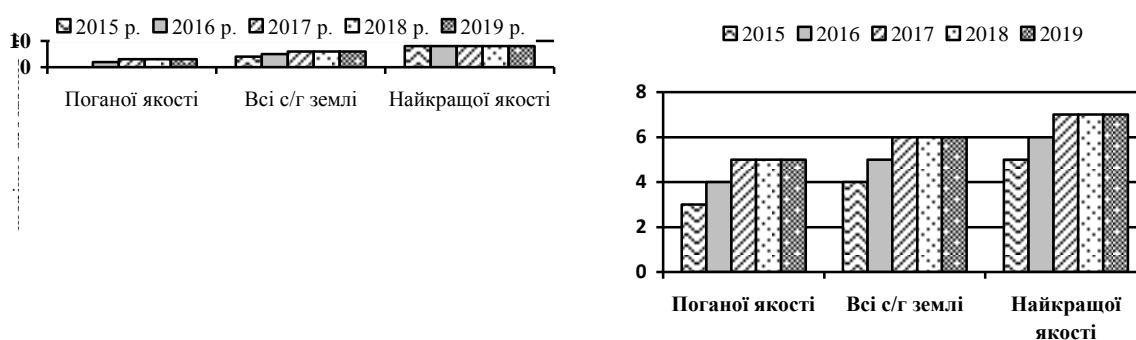


Рис.Е.2. Середньорічне зростання вартості земель сільськогосподарського призначення у різних країнах світу з 2002 по 2012 р., %. Джерело: Farmland Values Report 2014. - Canada, Ontario, 2014. – 12 р.



а) прогноз зростання ринкової вартості землі б) прогноз зростання вартості оренди землі

Рис. Е.3. Прогноз Savills Research щодо щорічного зростання вартості та оренди землі сільськогосподарського призначення у 2015-2019 рр., %

Джерело: Spotlight Key Themes for UK Real Estate in 2015 // Savills Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://t.co/vJhVy53SCM/>

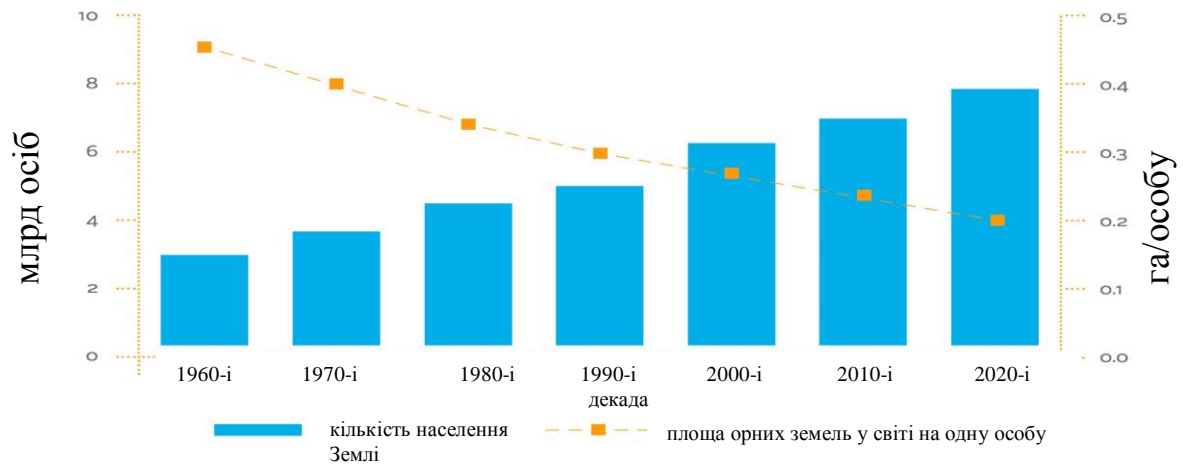


Рис. Е.4. Динаміка кількості орних земель та популяції населення Землі у 1960-2020 рр. (прогноз) . Джерело: Monk A. The future of finance is in... farming. For real / Ashby Monk. - Published: 08 Nov 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://farmlandgrab.org/post/view/21288-the-future-of-finance-is-in-farming-for-real>.

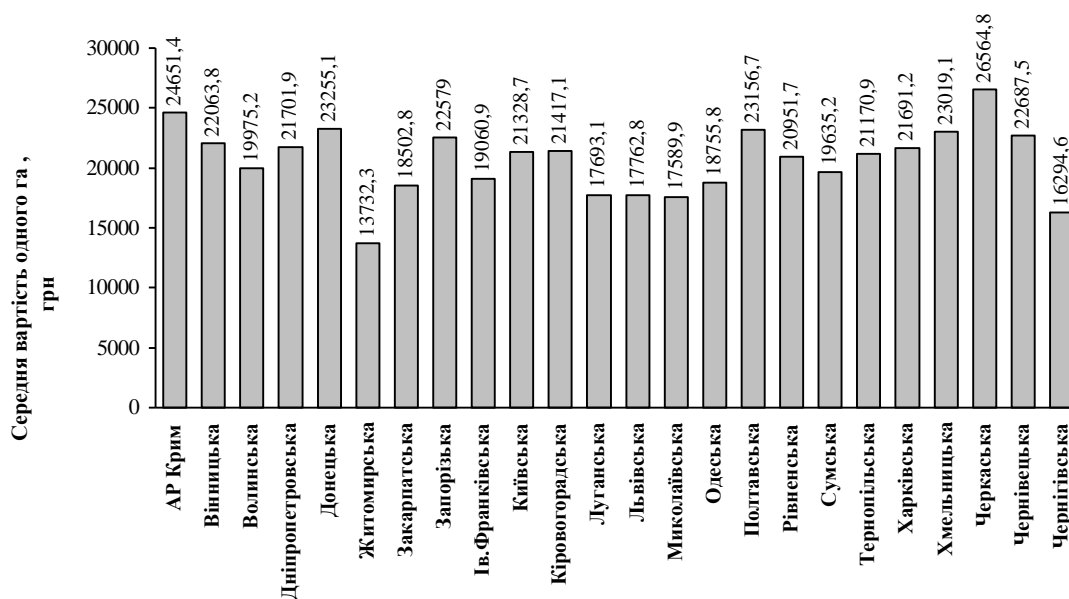


Рис.Є.1. Середня нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення (ріллі) за 1 га в Україні у 2012 р. Джерело: Коментар земельної спілки України: застосування змін у нормативній грошовій оцінці земель сільськогосподарського призначення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/component/content/article?id=683:2012-01-20-13-09-15>

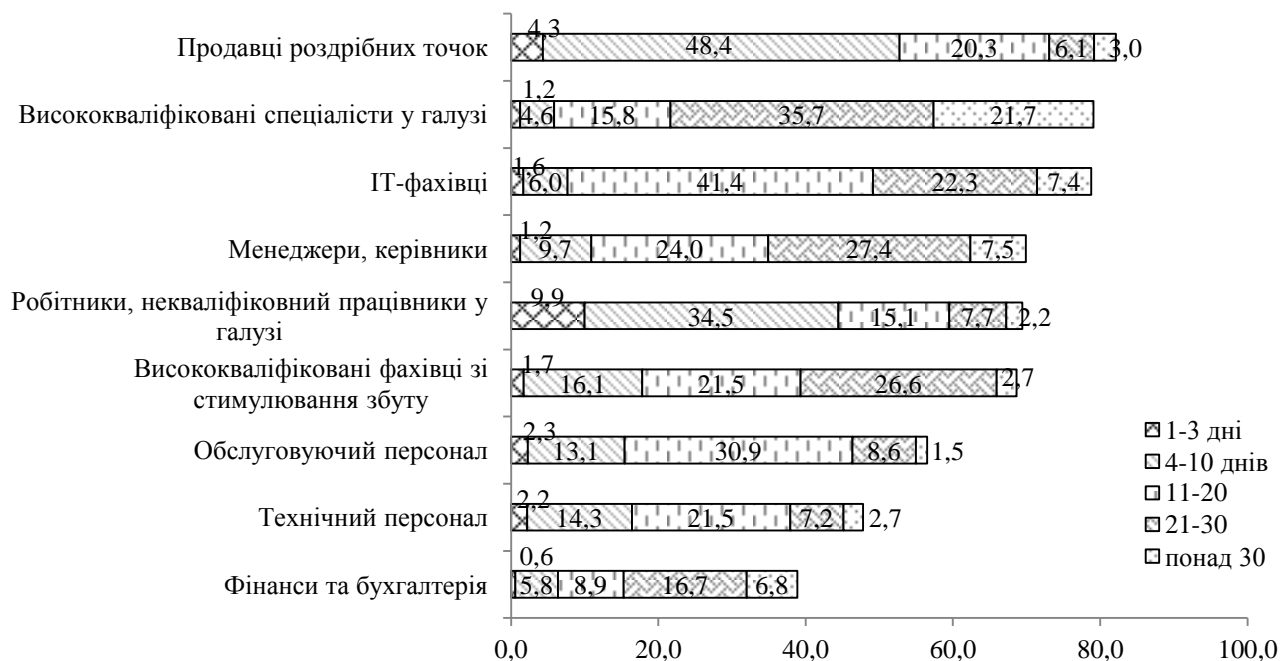


Рис. Ж.1. Попит компаній областей західного регіону України на працівників та час, необхідний для заміщення вакантної посади у 2012-2013 рр, %. Джерело: власні дослідження.

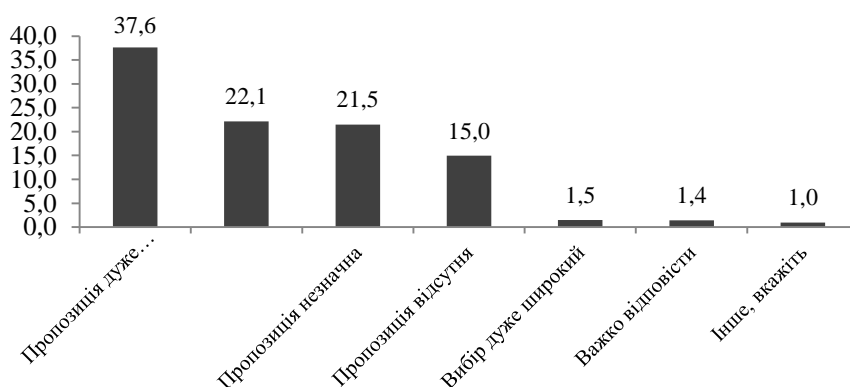


Рис. Ж.2. Експертна оцінка пропозиції на ринку праці креативних, ініціативних працівників, необхідних для підвищення конкурентоспроможності підприємства, роботи у органах влади у західних областях України у 2012-2013 рр.

Джерело: власні дослідження.

Повні результати дослідження висвітлені у публікації:

Дацко О.І. Пріоритети капіталізації творчого потенціалу для підвищення конкурентоспроможності підприємств України // Теоретичні та прикладні аспекти підвищення конкурентоспроможності підприємств: [колективна монографія у 4 т. / за ред. О.А. Паршиной]. – Дніпропетровськ : «Герда», 2013. – Т. 4. – 319 с. (Розділ 4.11). – С. 85-93.

Положення Коаліційної угоди від 20.11.2014 р., без реалізації яких запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення створює істотні загрози національній безпеці України:

- Розділ I «Оновлення влади та антикорупційна реформа», пунктом 7 передбачено протягом 1 кварталу 2015 року: «...внести зміни до Закону про Державний земельний кадастр з метою забезпечення вільного доступу в Інтернеті до інформації про земельні ділянки, у тому числі про володільців прав на них. Забезпечити виконання положення законодавства щодо доступу в Інтернеті до інформації про об'єкти прав на нерухомість та кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) юридичних осіб».

- Розділ III «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», пункт 1.3 Розділу 1. «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування» передбачає протягом 2015 року: «...забезпечити принцип, відповідно до якого на одній території існує не більше одного органу самоврядування одного рівня та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад».

- Розділ XII «Реформа сільського господарства»

- Пункт 1.1 передбачає: «...завершення до 1 січня 2016 року, інвентаризації та розмежування земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної та приватної власності».

- Пунктом 1.2 передбачено: «...законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності (I квартал 2015 року)».

- Пунктом 1.3. передбачено: «...виключення із законодавства України норм, що надають можливість набувати право оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності на неконкурентних засадах (II квартал 2015 року)».

- Пунктом 1.4.5. передбачено: «...проведення у 2015 році загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення з наступним проведенням її переоцінки не рідше, ніж один раз на 10 років».

- Пунктом 1.4.7 передбачено «визначення правового статусу та врегулювання порядку розпорядження землями колективної власності та відумерлої спадщини».

Джерело: Біленко С. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин / Сергій Біленко // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya/assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoji-ugodi-u-sferi-zemelnikh-vidnosin>.

Компонентна структура SWOT-аналіз з урахуванням
каркасу територіальної громади (ресурсного потенціалу)

Компоненти каркасу (ресурси) \ Складові аналізу	Сильні сторони	Можливості	Слабкі сторони	Загрози	Креативні люди*
Економіка					
Екологія					
Культура					
Соціальна сфера					
Інфраструктура					
Людські ресурси					

*Креативні люди, які можуть стимулювати використання переваг та нівелювання загроз.

Таблиця для аналізу ресурсного потенціалу заповнюється кожною територіальною громадою для оцінки економічного потенціалу розвитку та його обмежень. На підставі проведеного аналізу формуються перспективні плани розвитку територіальних громад