

УДК 35-027.21:336.221.4:339.922

Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад

Т. А. КРУШЕЛЬНИЦЬКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: kru.taisiya@gmail.com

Авторське резюме

Стаття присвячена аналізу передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування. Автором визначено теоретичну сутність категорії «децентралізація бюджету» та визначено основні передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні. До них віднесено такі: нормативно-правове забезпечення; бюджетну децентралізацію; податково-бюджетну консолідацію; сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Ключові слова: державне управління, територіальні громади, бюджетна децентралізація, податково-бюджетна консолідація, бюджет, податки.

Background of the financial community basis of self-sufficient municipalities

T. A. KRUSHEL'NYTS'KA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: kru.taisiya@gmail.com

Abstract

This article analyzes the establishment of self-sustainable financial basis of local communities in Ukraine in the conditions of local governance. The author defines the theoretical nature of the category of «decentralization budget» and defines the basic prerequisites for creating financial basis of local communities in Ukraine. These include the following: regulatory support; fiscal decentralization; fiscal consolidation; promotion of alternative sources of local budgets.

Keywords: public administration, municipalities, fiscal decentralization, fiscal consolidation, budget, taxes.

Постановка проблеми. Сьогодні українське суспільство і держава зіткнулись з глобальною національною проблемою: порядок функціонування органів місцевого самоврядування у багатьох територіальних громадах не лише не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища та його підтримку на рівні, необхідному для всебічного розвитку людини, її самореалізації, але навіть не виконує своїх зобов'язань щодо забезпечення захисту прав людини, здоров'я і навіть самого життя. Якість і доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого са-

моврядування, утвореними ними установами та організаціями залишаються на низькому рівні, позбавляючи громадян конституційних гарантій. Все це викликало потребу реформування місцевого самоврядування.

Проте для запуску механізмів реформування місцевого самоврядування, оптимальної територіальної організації владних інститутів, забезпечення їх ефективної роботи, з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян і широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень потрібне належне ресурсне забезпечення, в першу чергу

© Т.А. Крушельницька, 2015

фінансове. Втім в умовах розпочатого реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні тощо, хоч і набули досить глибоких змін, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому. Територіальні громади через надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу не спроможні виконати свої повноваження. Саме тому всебічний аналіз передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні набуває особливої актуальності.

Аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми та виділення невирішених раніше питань. Всебічні підходи до теоретичного обґрунтування формування громадянського суспільства і вирішення проблем практичної верифікації створення самодостатніх територіальних громад знаходяться в колі інтересів багатьох науковців. Так, варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядалися у роботах М. Деркач, Я. Жовнірчик, Ю Криворотько та інших, опрацювання зарубіжного досвіду децентралізації бюджету можливостей усунення проблем удосконалення міжбюджетних відносин як визначальної передумови підвищення фінансової самостійності територій знайдемо в роботах таких учених, як С.Боринець, М.Гнатюк, А. Нечай, Б. Сайдель, В. Швець, О.Шевченко та інших. Вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються в наукових працях Н. Бойцун, Ю. Ганущака, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука, І. Щербини та інших.

У дослідженнях цих та інших авторів доволі широко висвітлюється світовий досвід формування місцевих бюджетів, можливості підвищення ефективності їх використання й розподілу, розглянуті окремі питання стосовно аналізу світового досвіду та можливостей його адаптації у національних інститутах. Проте аналізу основних передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування на

сьогодні приділена недостатня увага.

Метою дослідження є аналіз передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням наукових висновків. Децентралізація державного управління є рушійним фактором становлення демократії і забезпечення економіко-соціального розвитку суспільства. Саме тому важливим є надання місцевому самоуправлінню «...права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав... в інтересах місцевого населення» [1]. Виходячи з цього, самодостатні територіальні громади, в яких були б створені належні умови життя на рівні світових норм, мають стати також основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої України найближчим часом, стануть ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування і є єдиним шляхом виведення країни з кризи.

Проте аналіз рівня самодостатності територіальних громад в Україні показує, що до дотаційних належать 5419 бюджетів місцевого самоврядування, що становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [2]. Звичайно, здійснення постійної фінансової підтримки малочисельних територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [2].

Досить дискусійним є питання ліквідації малих територіальних громад, проте наразі доволі гострим залишається питання створення механізмів фінансування як передумови їх існування у визначальному чи об'єднаному вигляді. Тож «створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [2] в територіальних громадах є однією з визначальних, але не єдиною з передумов

мов прийняття громадою рішення щодо об'єднання, розмежування чи іншої альтернативи.

Ми виділили кілька груп передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні. До них відносимо:

- нормативно-правове забезпечення;
- бюджетну децентралізацію;
- податково-бюджетну консолідацію;
- сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Отже, очолює перелік передумов забезпечення самостійності фінансового забезпечення територіальних громад саме нормативно-правове регулювання такої самостійності, яке окреслює рамкові умови діяльності державних інститутів, місцевих органів управління, громадян. На цей момент вже прийнято сукупність нормативних документів щодо роботи органів місцевого самоврядування, формування місцевих бюджетів, заходів фінансової підтримки територіальних громад тощо [2, 3, 4 та ін.]. Вони стали поштовхом для початку здійснення реформи і передбачають певні заходи щодо сприяння зростанню фінансової незалежності територіальних громад. Тобто можна констатувати, що вже частково створена нормативно-правова база у загальному вигляді, необхідна для запуску процесу реформування, але з розвитком цього процесу і в залежності від обраної концепції державної політики сприяння зміцнення самостійності й самодостатності територіальних громад виникатиме потреба в удосконаленні правових норм й опрацюванні методично-нормативних положень.

Прикладом правових прогалин, що потребують доопрацювання вже у ході реформ, є норма щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яка передбачена Статтею 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і зміст якої зводиться до загального декларування «надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої терито-

ріальної громади» [4]. Проте на сьогодні не існує ні механізму надання таких субвенцій, ні вимог, необхідних для їх отримання.

Тобто мовою програмістів, процес створення нормативно-правової бази реформування має так зване циклічне посилення: формування законодавчої бази забезпечує початок реформ, а практична верифікація реформ потребує подальшого удосконалення законодавства. У цьому процесі важливо дотриматись балансу узгодженості вже перевірених позитивних напрацювань і новацій. Тож, формулюючи вимоги до законодавчого і нормативно-правового забезпечення як до першої з передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування, необхідно виокремити потребу подальших законодавчих напрацювань за критерієм чіткості, однозначності, достатності й інкременталізму.

Другою важливою передумовою створення фінансової основи самостійності для територіальних громад є бюджетна децентралізація як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів. У теорії державного управління категорія «децентралізація» розглядається на декількох рівнях: на рівні суб'єктів господарювання (лібералізація і свобода ухвалення рішень господарюючими суб'єктами) і на рівні взаємин державних інститутів з місцевим самоврядуванням (передача повноважень і відповідальності центрального уряду місцевим органам). Тому і бюджетна децентралізація має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій.

Досить суттєва робота проведена в частині здійснення бюджетної децентралізації є прийняття змін до Бюджетного кодексу [5], якими передбачається розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад. Так, Бюджетним кодексом пе-

редбачені джерела формування місцевих бюджетів:

- передача доходів з державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки);

- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;

- розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

- збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 % до 80 %;

- призначення базової дотації для підвищення фіскальної спроможності бюджетів;

- встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень [5].

Ці ресурси мають стати потужним джерелом наповнення місцевих бюджетів, за умови, звичайно їх надходження від платників податків у повному обсязі.

Проте, незважаючи на прийняті додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів, суттєвою втратою стане в 2015 р. перегляд у бік скорочення співвідношення перерозподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб між державним бюджетом та бюджетами міст обласного значення, районів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. Скорочення частки податку на доходи фізичних осіб, що буде зараховуватись до місцевих бюджетів різних рівнів, може стати причиною суттєвого дефіциту, особливо для малочисельних територіальних громад, в яких кількість працюючих (а відтак і платників податку) обліковується одиницями і десятками.

Та навіть при виконанні плану надходжень до бюджету залишаються загрози неефективності реформи,

найбільш небезпечними серед них є:

- через ресурсну нерівність зберігається низький фінансово-економічний потенціал більшості територій України, які є депресивними;

- слабкі повноваження місцевого самоврядування і стимули щодо формування фінансової бази розвитку території;

- примусово-спонукальний характер об'єднання територіальних громад;

- відсутність належного рівня мотивації якості послуг, що надаються на місцевому рівні;

- брак досвіду, професійних знань місцевих органів виконавчої влади щодо самостійного ведення управлінської діяльності.

Далі порушуємо питання податково-бюджетної консолідації. На перший погляд розгляд консолідації здається амбівалентним на тлі впровадження бюджетної децентралізації, але консолідація фінансових інтересів і фіскальних прав та повноважень держави в цілому, місцевих владних органів і територіальних громад (особливо в частині міжбюджетних відносин) сприятиме гармонізації відносин місцевої влади і громадян (у сфері податкових відносин у тому числі шляхом надання податкам відплатного характеру) і забезпечить потужний податковий потік.

З прийняттям змін щодо децентралізації міжбюджетних відносин [5], суттєво видозмінено механізми здійснення трансфертів шляхом зміни підходів до передачі ресурсів і повноважень між бюджетами різних рівнів з метою певної консолідації довготривалих стратегічних інтересів держави і територій. Так, ліквідовано існуючі спеціалізовані трансферти та впроваджено замість них більш універсальні - дотації та субвенції (наприклад, базова дотація, медична, освітня субвенції та інші). Очікується, що нова трансфертна політика матиме більший вплив на посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, що сприятиме розвитку реального сектора економіки на місцях, а децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіар-

ності, дозволить громадам самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх територій.

Додамо також, що в умовах довготривалої економічної невизначеності, вирішення проблем ліквідації дефіциту місцевих бюджетів можливе шляхом пом'якшення податкового тиску на форт оплати праці (чого так і не відбулось ні в 2014, ні в 2015 р.), а це потребує зміни загальної концепції державної податкової політики поступовим реформатуванням відносини «держав-платник-держава» з урахуванням вимог теорії національної фіскальної конвергенції. Податки повинні нарешті стати реальним важелем державного регулювання, за допомогою якого можна досить ефективно впливати на процеси економічного зростання територіальних громад та їх соціального розвитку. Тому у контексті зміцнення фінансово-економічної самостійності територіальних громад ми пропонуємо розглядати податки не лише у фіскальному аспекті (буквально: «наповнити бюджет за всяку ціну»), а ще і як доходи бюджету, що є головним джерелом побудови суспільства добробуту, основою зародження і формування збалансованих суспільно-економічних відносин нового зразка.

Стосовно можливостей залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів для підняття фінансово-економічного потенціалу різних територій України, навіть тих, які є депресивними, їх самодостатності, необхідно надати владним органам територіальних громад право застосування мотиваційних інструментів для інвестування. Неможливо залучити зовнішні інвестиції в слаборозвинені, неперспективні території без належного мотиваційного втручання з боку владних органів. Інструментами мотивації, спрямованими на фізичних і юридичних осіб та державні установи, можуть бути різноманітні преференції, наприклад в оподаткуванні, право надання яких має бути законодавчо закріпленим за місцевими владними інститутами. Для уникнення корупційної ями контроль за додержанням законності надання преференцій має закріплюватись за територіальною громадою.

Звичайно, в процесі реалізації реформ владні інститути і територіальні громади будуть постійно наштовватися на системні перешкоди, пов'язані із проблемами в сфері публічного управління, низькими і нерівними «стартовими» умовами для різних територіальних громад, недосконалістю і мінливістю законодавства, обмеженістю етичного менталітету державних службовців і окремих громадян тощо. Та поступ до становлення місцевого врядування в країні вже розпочато, він супроводжувався розробкою стратегій розвитку територій різних рівнів, тому подальше опрацювання механізмів практичної верифікації результату.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виходячи з вищенаведеного, дозволяє нам зробити наступні висновки:

1. До визначальних передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні віднесено такі: нормативно-правове забезпечення; бюджетну децентралізацію; податково-бюджетну консолідацію; сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

2. Бюджетною децентралізацією є комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів на такому рівні фінансування територіальних громад, який би надавав місцевим органам необхідних повноважень і достатньої відповідальності для належного виконання функцій з забезпечення розвитку територій. Однак механізм формування місцевих бюджетів залишається таким, що потребує подальшого доопрацювання.

3. У розрізі бюджетної децентралізації Бюджетним кодексом передбачена зміна переліку джерел формування місцевих бюджетів, децентралізація видаткових повноважень, розподіл компетенцій за принципом субсидіарності, зміна механізмів міжбюджетних відносин.

4. Для залучення альтернативних джерел формування місцевих бюджетів місцеві владні інститути мають володіти інструментами мотивації, спрямованими на фізичних і юридичних осіб

та державні установи. Одним з яких мають бути податкові преференції, право надання і скасування яких має бути законодавчо закріплено за місцевими владними інститутами, а контролю – за територіальною громадою.

Наступні наукові дослідження будуть проводитись у напрямках:

1. Конкретизації елементів системи

формування місцевих бюджетів з метою виявлення найбільш ефективних джерел їх наповнення.

2. Опрацювання інвестиційного паспорта територій, визначення альтернативних джерел надходжень до місцевих бюджетів з метою забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. – Д. : Стиль, 2011. – С.12.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.
3. «Про засади державної регіональної політики»: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13.
4. «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379. – Назва з екрана.
5. Бюджетний Кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI, прийн. ВРУ у ред. від 13 берез. 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.

REFERENCES:

1. *Derkach M. I. Detsentralizatsiya fiskal'nykh funktsiy derzhavy u konteksti zabezpechennya staloho rozvytku Ukrainy : monohrafiya (The decentralization of fiscal functions of the state in the context of sustainable development of Ukraine: Monograph). – D. : Styl', 2011. – P.12.*
2. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r. (On approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine, the Cabinet of Ministers Ukraine on April 1, 2014 p. № 333-p.). – Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. «Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky»: Zakon Ukrainy vid 5.02.2015 r. № 156-VIII («On the Principles of the State Regional Policy»: The Law of Ukraine 05.02.2015 p. № 156-VIII.). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR)*, 2015, № 13.
4. «Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad»: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII («On a voluntary association of local communities»: The Law of Ukraine from 05.02.2015 g. № 157-VIII.). – Mode of access : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
5. Byudzhethnyy Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 08 lyp. 2010 r. № 2456-VI, pryyn. VRU u red. vid 13 berez. 2015 r. (Budget Code of Ukraine: the Law of Ukraine on July 8. 2010 № 2456-VI, the real. Parliament in the red. 13 march. 2015). – Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Крушельницька Таїсія Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: kru.taisiya@gmail.com

Krushel'nyts'ka Tayisiya Anatoliyivna – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: kru.taisiya@gmail.com

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ



ЗАКОН УКРАЇНИ Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91)

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Відносини, що регулюються цим Законом

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 2. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад

1. Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності.

Стаття 3. Суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад

1. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

2. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською.

Стаття 4. Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад

1. Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

2. Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

3. Добровільне об'єднання територі-

альних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості.

4. Найменування об'єднаної терито-

ріальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром.

Розділ II

ПОРЯДОК ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Стаття 5. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад

1. Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова;

2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

2. Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

3. Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

4. Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою.

Стаття 6. Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільно-

го об'єднання територіальних громад.

1. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади.

2. Сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

3. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується.

Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

4. Спільна робоча група готує проекти відповідних рішень щодо добровіль-

ного об'єднання територіальних громад.

Стаття 7. Вимоги до проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

1. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;

3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

3. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

4. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голо-

ви обласної державної адміністрації.

5. У разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

6. У разі встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому цим Законом.

7. У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади.

8. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом 30 днів розглядає подання про утворення об'єднаної територіальної громади та приймає відповідне рішення.

9. Якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада звертаються з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у порядку, визначеному законом. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів.

Стаття 8. Утворення об'єднаної територіальної громади

1. Повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови.

3. Органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

4. Бюджети територіальних громад,

що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду.

5. Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством.

6. Заходи щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, як юридичних осіб здійснює ліквідаційна комісія відповідно до закону, яка утворюється новообраною сільською, селищною, міською радою.

7. У період з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади до формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади відчуження, передача в оренду (користування), заставу (іпотеку), лізинг, концесію, оперативне управління об'єктів комунальної власності територіальних громад, що об'єдналися, забороняється.

Розділ III

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Стаття 9. Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад

1. Держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад забезпечують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

3. Методичне забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, роз-

витку місцевого самоврядування.

Стаття 10. Фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст

1. Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

2. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається

надання такої фінансової підтримки.

3. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

4. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України.

5. Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області

1. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим,

відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області.

2. Методика формування спроможних територіальних громад розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування, та затверджується Кабінетом Міністрів України.

3. Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Розділ IV ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170 із наступними змінами) такі зміни:

1) частину першу статті 5 після абзацу п'ятого доповнити новим абзацом такого змісту:

«старосту».

У зв'язку з цим абзаци шостий та сьомий вважати відповідно абзацами сьомим та восьмим;

2) статтю 6 викласти в такій редакції:

«Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самовряду-

вання та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

3. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом»;

3) доповнити статтю 14-1 такого змісту:

«Стаття 14-1. Староста

1. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради.

2. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування.

3. Староста:

1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) сприяє жителям села, селища у

підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

4. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади.

У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

5. Староста обирається в порядку, визначеному законом.

6. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою;

4) частину четверту статті 51 викласти в такій редакції:

4. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости)».

3. У селах, селищах, в яких знаходяться органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання.

4. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

1) забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених цим Законом;

2) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

3) забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом.

м. Київ
5 лютого 2015 року
№ 157-VIII