

*Марущин Ю.В., аспірант ХУУтаП ім. Л. Юзькова,
ORCID: 0000-0003-3749-000X*

*Marushchyn Yu., Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management
and Law*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

LEGAL BASES OF DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Здійснено аналіз правових засад розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні. Проведено історичний розгляд процесу державної політики місцевого самоврядування із зорі відновлення незалежності нашої країни до сучасного етапу, який увінчався децентралізацією фінансової системи та передачею на базовий рівень громад належних повноважень і ресурсів.

***Ключові слова:** територіальна громада, децентралізація, співробітництво територіальних громад, добровільне об'єднання територіальних громад.*

The analysis of the legal basis for the development of united territorial communities in Ukraine. A historical review of the process of state policy of local self-government from the dawn of restoring the independence of our country to the present stage, which culminated in the decentralization of the financial system and the transfer to the grassroots community of appropriate powers and resources.

***Key words:** territorial community, decentralization, cooperation of territorial communities, voluntary association of territorial communities.*

Постановка проблеми. Сталий розвиток інституту об'єднаних територіальних громад вимагає ефективного використання їхнього потенціалу при врахуванні усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики.

Громада – елемент, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, існують інші, наприклад під територіальною громадою окремими авторами розуміється

єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [1]. Однак, упровадження такої загальнодержавної реформи, як реформа з децентралізації влади, потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад, пропорційно до наданих їм більш великих повноважень, що дозволить безперешкодно реалізувати згадану реформу та завершити процес із децентралізації влади. Дослідження правових засад розвитку ОТГ на сьогоднішньому етапі нашого державотворення є дійсно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над вивченням, розробкою та удосконаленням нормативно-правового забезпечення у сфері розвитку процесу об'єднання територіальних громад в Україні працюють такі вчені, як: Ю. Куц [2], О. Берданова, В. Вакуленко [3], Ю. Молодожан [4], А. Ткачук [5], С. Серьогін [6], В. Наконечний [7] та ін.

Постановка завдання. Здійснити аналіз процесу формування законодавчого підґрунтя для добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. За підсумками роботи виділити процес подальшої діяльності відносно формування законодавчого перебігу адміністративно-територіальної реформи та формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), добровільний процес утворення яких пропонується завершити до 2020 року з наступним виборчим процесом до місцевих рад.

Виклад основного матеріалу. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування посилається на інтереси мешканців територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини відповідальності, а відповідно і повноважень та ресурсів під них. У засадах цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері [8]. Європейська хартія місцевого самоврядування сьогодні є складовою частиною українського законодавства і має прямо застосовуватись в реальному житті. Насправді ж тут ситуація не є надто простою. Адже Хартія виписана мовою, яка є класичним законом. Вона визначає лише головні принципи, які мають надалі розвинути в національному законодавстві. Тому радше Хартію можна використовувати в частині тлумачення окремих норм українських законів, що стосуються повноважень місцевого самоврядування [5, с. 55].

При аналізі тенденцій розвитку реформи децентралізації і становлення сучасних ОТГ, відзначаємо, що ще протягом перших років відновлення незалежності нашою державою у 1990–1991 роках Верховною Радою України було закладено перші правові камені у фундамент побудови в Україні багатоповерхової будівлі ринкової економіки та суттєвої зміни усієї системи

влади. Саме в цей час із Конституції України було вилучено норми відносно «керівної та спрямовуючої сили» Компартії, зупинено цілу главу Конституції, де визначалася соціалістична економічна система, здійснено розподіл державної влади на три гілки влади, запроваджено інститут президенства і, найголовніше, ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні» від 07.12.1990 № 533-ХІІ.

Практично цим Законом місцеві ради були звільнені як від опіки партійних комітетів, так і вертикального впливу з боку «вищестоящих» органів. Цей факт мав стати тією рушійною силою для початку прискішеної децентралізації влади та стрімкого піднесення місцевого самоврядування, як це відбулося, наприклад, у країнах західного соцтабору, зокрема, в Польщі. Однак у нас ствердний наслідок не був таким значним, що в більшій мірі пов'язано з тим, що на зорі відновлення державності ми постали перед необхідністю вирішення цілого ряду надважливих політичних, економічних, соціальних та інших гострих проблем. Важка економічна ситуація 90-х років і необхідність якнайшвидшої побудови спроможної інституційної системи державного ладу, а також питання, породжені реальним формуванням у країні кланово-олігархічної системи влади, відтягнули введення нового порядку АТУ.

Попри назрілу гостру потребу, позитивний досвід реформування у тій самій республіці Польща, а також старт подібної роботи в інших державах-сусідах, які прагнули до інтеграції в систему об'єднаної Європи, в Україні робота над підготовкою реформи АТУ та місцевого самоврядування системно так і не поставала. Хоча в 1997 р. Верховною Радою України навіть був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», однак Президент України ветоував його, оскільки цей законодавчий акт не пропонував конкретного вирішення проблем адміністративно-територіального устрою, які стоять перед Україною, але натомість містив ряд норм, що породжували протиріччя основним законом – Конституцією України.

Разом з цим, вже у 1998 р. була схвалена Концепція реформи системи управління, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Виконання окремих заходів щодо АТР розпочалося аж у двохтисячному році. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте, в наступний період впродовж чотирьох років не було розроблено жодних конкретних заходів. Спочатку набула розповсюдження думка відносно укрупнення регіонів. Услід були пропозиції здійснювати територіальні трансформації не вище районного рівня. В підсумку був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті покращення наявної його системи. Тобто

через ці роки перед нашою країною знову стояла очевидна відсутність системи поглядів щодо розв'язання цієї справи. Замість реформи було запропоновано проведення такого собі «косметичного ремонту».

Наступні події відбулися вже зі зміною Президента України і подоланням політичної кризи, що тоді пройшла з широкою мирною демонстрацією, яка дістала назву «Помаранчева революція». Саме у 2005 році питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового складу Кабінету міністрів. Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була сформована робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив конкретний перелік заходів щодо вирішення питання АТР. Зазначена робоча група напрацювала проект реформування АТУ, однак з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася.

21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї моделі узагальнених дій передбачала проведення у 2009–2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та фіскальної реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад. Та ця спроба знову була приречена на провал. Тут можемо виділити такі основні обставини: відсутність чіткої політичної єдності виконавчої гілки влади; відсутність центрального органу при Кабміні відповідального за цю реформу; не було розроблено та ухвалено цілісної концепції проведення реформи, а, отже, незрозуміло, як саме повинна була би завершитися реформа та який обсяг, і, які саме ресурси потрібні; проти реформи виступили різні політичні еліти, що побачили можливість на основі критики реформи заробити для себе нові електоральні дивіденди; а для бізнес-спільноти ще не назрівало питання вільних земельних ділянок у містах, оскільки ще можна було приватизувати виробничі площі підприємств, на яких «вовки вили», а в селі простояла пустою значна площа придатних сільськогосподарських угідь, покрита хащами бур'янів.

Чергові вибори 2006 року змінили політичну палітру парламенту. Новий Кабмін, у березні 2007 року утворює теперішнє Міністерство регіонального розвитку та будівництва. Фактично Україна вперше підійшла до можливого початку реформи АТУ з наявністю інституційної складової. Однак робота над підготовкою цієї реформи знову була зупинена позачерговими виборами 2007 року та формуванням нового складу Уряду. Реально на початок 2008 року в Україні склалася принципово нова ситуація щодо активного просування ідеї реформи АТУ та місцевого самоврядування на принципово новому рівні: основні обставини, що підштовхують реформу, поєдналися, а, отже, з'явився реальний шанс для її проведення реформи. Та знову нічого не

вдалося. Разом з цими, відзначаємо, що впродовж 2008–2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального ладу була сформована досить глибоко, зокрема:

1) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» [9], що визначило основну суть і зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні;

2) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» [10]. Цим документом було визначено створи підготовки нормативних актів, потрібних для реформи, та призначалися виконавці. Також в межах цього плану Мінрегіонбуд підготував проекти наступних законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект необхідних змін до Конституції України;

3) прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [11] та Розпорядження від 23.09.2009 № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [12]. Саме ці акти визначали головні підходи до створення новітнього ладу підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначалися заходи та відповідальні за їх здійснення;

4) Мінрегіонбуд підготував проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, а рішенням колегії міністерства затверджено Методику моделювання громад. Всіма областями здійснено таке моделювання та сформовано перелік нових громад із відповідними графічними макетами.

Як і в попередні роки, організатори реформи зустріли спротив владної системи, що не могла досягнути суті проведення децентралізації. Основна причина - від цих дій центральні органи виконавчої влади втратять свій вплив. Також додалися очікування чергових президентських виборів. І, у підсумку, незважаючи на значний обсяг проведеної системної роботи, реформу вкотре сховали в шухляду.

Вибори Президента України у 2010 році не дали жодного поштовху для реформи, про ніяку децентралізацію не було й мови, почалося відбудовування вертикалі виконавчої влади. А формування нового Уряду в цьому ж році та домінування у правлячій більшості світосприйняття міцної вертикалі влади внесло суттєві зміни в роботу щодо продовження системної роботи з реформи.

Законодавче підґрунтя для радикального повороту системи влади та її територіальних засад на усіх щаблях почало створюватися в 2014 році. Так, у квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт важливої для України реформи, яка зараз більш відома як децентралізація.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія. На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

Варто відмітити, що саме у Конституції України закріплено на конституційному рівні гарантії для існування самоврядування на місцях, а також було окреслено основні правові засади його функціонування. Разом з цим, подальший розвиток практики формування ОТГ спонукав до вирішення окремих питань на рівні територіальних громад. Так, необхідно було об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також віднайти достатню фінансову підтримку в державі. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів.

Згаданий Закон дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За менш як півроку у 2015 році було

створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), в 2016 році до них долучилось ще 198, а станом на початок листопада 2018 року створено вже 865 об'єднаних територіальних громад. До складу цих ОТГ увійшли 3981 колишніх місцевих рад. Більше 8,4 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. За темпами добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування Україна показала дуже хороші результати, що викликало захоплення з боку наших європейських партнерів, які, відверто кажучи, уже втомились від українських обіцянок, що майже ніколи не реалізуються.

Важливо відмітити, що Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [13] розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначав організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [6, с. 115]. Цей закон створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.

Головний замисел проекту нормативного акту, який пізніше втілювався у Законі – поєднання зусиль суміжних громад для вирішення певного завдання в інтересах усіх учасників співробітництва. Даний Закон також став одним із перехідних етапів до створення спроможних об'єднаних територіальних громад. Зокрема, ті дрібні громади, які одразу не бажали об'єднуватися в ОТГ, не бачили вигод від такої форми організації влади на власній території, отримали можливість почати із співробітництва. Так, вони змогли би домовлятися та співпрацювати над вирішенням того чи іншого питання, і, у підсумку, отримавши ефективний результат – самостійно прийти до ідеї про необхідність створення ОТГ.

Підставами для організації співробітництва є юридично закріплене волевиявлення заінтересованих територіальних громад, як це визначено відповідними нормами Закону. Даний Закон створив умови для запровадження в Україні юридичних форм співробітництва, що стало особливо актуально для громад після початку реального процесу децентралізації, коли важливі повноваження органів виконавчої влади передаються місцевому самоврядуванню за умови, що воно може реалізовувати ці повноваження.

Загалом, співробітництво, з огляду на його форму та організаційну модель в певній сфері, може мати очевидні економічні ефекти, такі, як: ско-

рочення інвестиційних витрат, спільне використання ресурсів, оптимізація робочих процесів [14, с. 10].

Станом на 27 лютого 2018 р., згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад (далі - Реєстр), укладено 140 таких договорів [15]. Проте, як свідчить проведений аналіз, розподіл цих договорів за основними формами не є однаковим. Найбільш розповсюдженою формою співробітництва територіальних громад є реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів – 106 договорів, або 76%.

Практичне втілення приписів Закону України «Про співробітництво територіальних громад» сприяє вирішенню низки наявних проблем в регіонах, наприклад, дозволяє спільне утримання полігонів твердих побутових відходів, створення спільних юридичних служб чи з питань благоустрою для сільських територіальних громад, передача повноважень від Державної архітектурно-будівельної інспекції органу місцевого самоврядування потребує створення останнім власного бюро, де має працювати сертифікований архітектор. Більшість сільських громад не спроможні створити та утримувати таке бюро (службу), але вони можуть його створити в рамках співробітництва.

Щодо перспектив затребуваності визначених законодавством форм співробітництва у найближчій перспективі, то вони не втратять своєї актуальності навіть за умов, коли усі територіальні громади добровільно об'єднуються. Це означає, що закон дозволяє організовувати співробітництво усім громадам, незалежно від того, чи є вони об'єднаними чи ні. Приміром, співробітництво може бути організовано між об'єднаними територіальними громадами і тими, які ще не об'єдналися.

Процес добровільного об'єднання громад, який розпочався із ухвалення закону «Про добровільне об'єднання громад», дещо пригальмував процеси укладання договорів співробітництва між громадами, але практика свідчить, що цей процес має бути відновлено і він може бути дуже корисним для територій навколо великих міст, де утворення ОТГ суттєво відрізняється від параметрів, які фіксуються у Методичних рекомендаціях з формування спроможних територіальних громад.

Великі міста, отримавши досить серйозні фінансові ресурси в наслідок бюджетної децентралізації, не включились у процеси утворення ОТГ, натомість невеликі міста і особливо села, розміщені навколо великих міст, які отримують від такого сусідства значну економічну вигоду, почали діяти більш активно. Як наслідок, навколо деяких великих міст – Хмельницький, Тернопіль, Одеса, Дніпро почали активно формуватись сільські ОТГ, які демонструють непоганий розвиток власної бюджетної сфери та наповнення місцевих бюджетів. А це в свою чергу викликало стурбованість у найбільш

ших містах, містах обласних центрах, які раптом «почали розуміти», що навколо них формується кільце досить сильних гравців, з якими доведеться домовлятися щодо вирішення низки міських проблем. Особливо гостро ситуацію відчув Львів, де проблема Грибовицького сміттєзвалища, про яку знали багато десятиліть і не намагались її вирішувати, стала проблемою виживання самого Львова і проблемою усієї України.

Ще один важливий нормативний документ – Закон України «Про засади державної регіональної політики»[16]. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. З його прийняттям державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [17, с. 28–29].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток, зокрема, було прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного [18] та податкового [19] кодексів України. Відзначаємо, що в ході підготовки проекту Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» були досліджені позитивні здобутки бюджетних реформ в зарубіжних країнах, зокрема: Польщі та Німеччини. У підсумку завдяки цьому Закону було врегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів, функціонуванням бюджетної системи України в особливий період. Основні положення, закону сприяли розширенню наявної дохідної бази місцевих бюджетів. Завдяки цим змінам розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад і, в підсумку, відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році [8].

А Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» сприяв тому, що нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі - 12 ОТГ. У цьому напрямі на законодавчому рівні реформовано процедуру оформлення дозвільної документації у будівництві, змінено формат роботи Держархбудінспекції України на адміністративно-консультативний, затверджено Державні будівельні норми щодо складу та змісту схеми планування території [20], якими регламентується питання розроблення й упровадження документації з просторового планування в ОТГ.

Ще одні законодавчі ініціативи були втілені в пакеті законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

У грудні 2018 року Кабінет Міністрів України оголосив перехід до нового етапу децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії, коли жителі можуть висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас. Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман пропонує до 2020 року завершити процес формування об'єднаних громад і перейти до етапу незмінності децентралізації та впровадження якісних стратегій розвитку регіонів, направлених на примноження передусім економічного потенціалу і підвищення стандартів життя людей [21]. В контексті реформи децентралізації, до 2020 року планується завершення етапу об'єднання громад та створення якісної територіальної основи, а також закріплення її в Конституції, яка зробить реформу незворотною [22].

Найближчим часом очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення їх Державного реєстру.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, так звані префектури та префекти.

- Про місцевий референдум.

- Оновлення законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про проходження служби в цих органах, тощо.

Висновки. Узагальнюючи наведене, робимо висновок, що законодавча база, починаючи із 2014 року, значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також виправдала

себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Однак, наразі не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану виконуються згідно з графіком [23]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато корективних правок, починається дискусія, законодавчі процеси штучно затягуються в часі. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоутвореними об'єднаними громадами.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Список використаних джерел:

1. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.
2. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. 2011. № 1(5). С. 3-10.
3. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ. 2007. 96 с.
4. Молодожан Ю. Б. Самодосконалість територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
5. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.
6. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 111-120.
7. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифрова друкарня № 1, 2012. 263 с.
8. Веб-портал Децентралізація. URL: <https://cutt.ly/ZJDInQK>.
9. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р. URL: <https://cutt.ly/wJDRBMd>.
10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. № 1456-р. URL: <https://cutt.ly/wJDRN8N>.
11. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. № 385-р. URL: <https://cutt.ly/7JDR1hU>.

12. Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2009 р. № 1134-р. URL: <https://cutt.ly/sJDR0Iz>.

13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 18 червня 2014 р. URL: <https://cutt.ly/QJDR31I>

14. Організація співробітництва територіальних громад в Україні (практичний посібник). URL: <https://cutt.ly/GJDR42n>.

15. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/OJDR514>.

16. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://cutt.ly/SJDTTrCF>.

17. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

18. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://cutt.ly/KJDTydT>

19. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <https://cutt.ly/CJDTu3b>.

20. Про затвердження ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 грудня 2017 р. № 343. URL: <https://cutt.ly/aJDTsar>.

21. Глава Уряду пропонує до 2020 року завершити об'єднання громад і зробити якісні стратегії розвитку регіонів. URL: <https://cutt.ly/OJDTfMh>.

22. Процес закріплення незворотності децентралізації у Конституції триватиме близько 1,5 року, – Володимир Гройсман. URL: <https://cutt.ly/PJDTThYt>.

23. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. URL: <https://cutt.ly/6JDTjFh>.

References:

1. Kuts Yu. O., Reshevets OV Territorialna hromada: upravlinnia rozvytkom: monografia. [Kuts Yu. O., Reshevets O. V. Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom: monohrafiia]. Kharkiv: Constanta, 2013. 540 p. Print.

2. Kuts Yu. O. Problem field of public administration: conceptual demarcation. Public administration: theory and practice: a collection of scientific papers [Kuts Yu. O. Problemne pole derzhavnoho upravlinnia: kontseptualna demarkatsiia. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: zbirnyk naukovykh prats. nauk. pr.]. 2011. № 1(5). P. 3-10. Print.

3. Berdanova OV, Vakulenko VM Strategic planning of regional development: textbook.[Berdanova O. V., Vakulenko V. M. Stratehichne planuvannia rehionalnoho rozvytku: navch. posib.]. Kyiv: NADU. 2007. 96 p. Print.

4. Molodozhan Yu. B. Self-perfection of territorial communities: system approach: monograph. [Molodozhan Yu. B. Samodoskonalist terytorialnykh hromad: systemnyi pidkhd: monohrafiia]. Odesa: ORIDU NADU, 2010. 370 p. Print.

5. Tkachuk AF Local self-government and decentralization. Legislation (training module) / Anatoly Tkachuk [Tkachuk AF Local self-government and decentralization. Legislation (training module) / Anatoly Tkachuk]. Kyiv: IKTs «Legal status», 2016. – 80 p. Print.

6. Seryogin SM, Goncharuk NT Theoretical principles and main directions of local self-government reform and decentralization of power in Ukraine. Aspects of public administration [Serohin S. M., Honcharuk N. T. Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini. Aspekty publichnoho upravlinnia]. 2015. № 4. P. 111-120. Print.

7. Nakonechny V.V. City management: theoretical and methodological dimension: monograph. [Nakonechnyi V. V. Upravlinnia mistom: teoretyko-metodolohichniy vymir: monohrafiia]. Kharkiv: Digital printing house № 1, 2012. 263 p. Print.

8. Web portal Decentralization [Veb-portal Detsentralizatsiia]. URL: <https://cutt.ly/ZJDInQK>.

9. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of local self-government reform” of July 29, 2009 № 900-r [Pro skhvalennia Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannia: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.07.2009 № 900-r.]. URL: <https://cutt.ly/wJDRBMd>.

10. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the action plan for the implementation of the Concept of Local Self-Government Reform” of December 2, 2009 № 1456-r. [Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannia: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 2 hrudnia 2009 r. № 1456-r.]. URL: <https://cutt.ly/wJDRN8N>.

11. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of formation of the system of professional development of local government officials and deputies of local councils” of April 8, 2009 № 385-r. [Pro skhvalennia Kontseptsii formuvannia systemy pidvyshchennia kvalifikatsii posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnia 2009 r. № 385-r.]. URL: <https://cutt.ly/7JDR1hU>.

12. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the action plan for the period up to 2011 on the implementation of the Concept of formation of the system of professional development of local government officials and deputies of local councils” of September 23, 2009 № 1134-r. [Pro zatverdzhennia planu zakhodiv na period do 2011 roku shchodo realizatsii Kontseptsii formuvannia systemy pidvyshchennia kvalifikatsii posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 veresnia 2009 r. № 1134-r.]. URL: <https://cutt.ly/sJDR0Iz>.

13. Law of Ukraine “On cooperation of territorial communities” of June 18, 2014 [Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 18 chervnia 2014 r.]. URL: <https://cutt.ly/QJDR31I>.

14. Organization of cooperation of territorial communities in Ukraine (practical guide) [Orhanizatsiia spivrobitnytstva terytorialnykh hromad v Ukraini (praktychnyi posibnyk)]. URL: <https://cutt.ly/GJDR42n>.

15. Register of agreements on cooperation of territorial communities [Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad]. URL: <https://cutt.ly/OJDR514>.

16. Law of Ukraine “On the principles of state regional policy” of February 5, 2015 № 156-VIII [Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 156-VIII]. URL: <https://cutt.ly/SJDTTrCF>.

17. Territorial community as a basic link of the administrative-territorial structure of Ukraine: problems and prospects of reform [Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia]. Kyiv: NISD, 2016. 61 p. Print.

18. Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Relations” of December 28, 2014 № 79-VIII [Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn: Zakon Ukrainy vid 28 hrudnia 2014 r. № 79-VIII]. URL: <https://cutt.ly/KJDTydT>.

19. Law of Ukraine “On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Tax Reform” of December 28, 2014 № 79-VIII [Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy: Zakon Ukrainy vid 28 hrudnia 2014 r. № 79-VIII]. URL: <https://cutt.ly/CJDTu3b>.

20. On approval of DBN B.1.1-21: 2017 “Composition and content of the planning scheme of the territory where the powers of village, settlement, city councils are implemented: Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine of December 27, 2017 № 343 [Pro zatverdzhennia DBN B.1.1-21:2017 «Skhad ta zmist skhemy planuvannia terytorii, na yakii realizuiutsia povnovazhennia silskykh, selyshchnykh, miskykh rad: Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 27 hrudnia 2017 r. № 343]. URL: <https://cutt.ly/aJDTsar>.

21. The Prime Minister proposes to complete the unification of communities and develop high-quality regional development strategies by 2020 [Hlava Uriadu proponuie do 2020 roku zavershyty obiednannia hromad i rozrobyty yakisni stratehii rozvytku rehioniv]. URL: <https://cutt.ly/OJDTfMh>.

22. The process of consolidating the irreversibility of decentralization in the Constitution will take about 1.5 years, - Volodymyr Groysman [Protses zakriplennia nezvorotnosti detsentralizatsii u Konstytutsii tryvatyme blyzko 1,5 roku, – Volodymyr Hroisman]. URL: <https://cutt.ly/PJDTThYt>.

23. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Plan of Legislative Support of Reforms in Ukraine” of June 4, 2015 № 509-VIII [Pro Plan zakonodavchoho zabezpechennia reform v Ukraini: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 4 chervnia 2015 r. № 509-VIII]. URL: <https://cutt.ly/6JDTjFh>.