

The author concludes that future European integration of Ukraine should include the perception and application of the judicial system of the case law of the ECHR, as well as the improvement of the practice of implementation and execution of decisions of the ECHR in order to establish Ukraine as a law state with a high level of protection of human rights and freedoms, and the formation of a qualitatively different understanding and application of law. So far, the judiciary system is facing a «permanent reformation», which results in frequent legislative updates, numerous conceptual, legal and organizational changes, declaring the need to bring the area of justice into line with international, European standards.

Keywords: adaptation, harmonization, ECHR practice, the judiciary, the principles of justice, reform of the judiciary.

Козлов М.В.

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

УДК 342.533

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще 1997 р., визначено, що територіальна громада – це жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [1]. Крім того, згідно зі ст. 1 цього Закону право на добровільне об’єднання мали тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об’єднуватися в одну громаду вже достатньо давно. Між тим реального механізму процесу об’єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, у сільських громад є право на об’єднання, з іншого боку, існує багато невирішених питань такого об’єднання: яким чином це робиться, як відповідати принципу добровільності об’єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо.

Актуальність статті власне, обумовлено аналізом чинних організаційно - правових засад формування самодостатніх місцевих громад в умовах реформування державного управління. В цьому контексті треба розуміти, що розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується, насамперед, економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Крім того немаловажну роль відіграють також і чинники політичного, правового та психологічного характеру. Це й відсутність реально-го суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої місцевої (територіальної) громади, яка володіла б необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету, а також і недостатнє правове забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування.

Метою даної статті є аналіз чинної нормативно-правової бази з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлення проблемних питань процесу об'єднання громад та розроблення пропозицій щодо зменшення їхнього негативного впливу на процес децентралізації.

Постановка проблеми. Проблема реформування місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності, серед яких відзначимо наступні:

- законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється у невизначеність прав громад і фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування;

- фактична підпорядкованість місцевого самоврядування виконавчій владі. Тривале зміцнення вертикалі виконавчої влади у вигляді посилення адміністративного впливу місцевих державних адміністрацій зумовило статус місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління місцевим розвитком і виключно в межах, окреслених представницьким мандатом. Проблема загострюється відсутністю в органів місцевого самовряду-

вання районного та обласного рівня власних виконавчих органів, що лише консервує домінування адміністративного чинника під час визначення пріоритетів розвитку районів та областей;

- відсутнє чітке розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства 76 повноважень є дублюючими), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням.

- порушення принципу субсидіарності у розподілі повноважень та формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, вкрай обмеженими є можливості органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих центральними органами виконавчої влади суб'єктам господарювання на індивідуальній/галузевої основі;

Виклад основного матеріалу дослідження. Ключові пріоритети реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в основних чинних нормативно-правових актах стратегічного та програмного характеру. Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України[2]. Децентралізація та реформа державного управління визначені в Стратегії серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У тексті Коаліційної угоди чинної парламентської коаліції також значна увага приділена питанням реформи децентралізації та місцевого самоврядування[3].

Головними завданнями визначено: ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, розподіл повноважень між територіальними рівнями управління на основ принципу субсидиарності, встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом закріплення стабільних джерел доходів, розширення доходної бази місцевих бюджетів, формування самодостатніх громад, визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, однією з трьох інтегрованих цілей визначено ефективно державне управління у сфері регіонального розвитку, яке передбачає проведення децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою[4]. Для цього передбачено виконання таких завдань:

- запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг населенню;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення

автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад тощо.

На основі зазначених стратегічних документів розроблені концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні та формується законодавчо-нормативне забезпечення реформування базової ланки адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування - територіальних громад.

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затверджено План заходів щодо її реалізації[5].

Основними завданнями реформування визначено: забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, запровадження трирівневого адміністративно -

територіального устрою: громада – район – регіон, створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою шляхом сприяння розвитку співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для розвитку місцевого самоврядування. Критерієм формування базового рівня адміністративно-територіального устрою визначено доступність основних публічних послуг, що надаються на території громади, яка вимірюється часом прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, що не повинен перевищувати 30 хвилин.

Впродовж 2014-2015 років зроблено суттєві кроки зі створення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади, насамперед у питаннях розвитку місцевого самоврядування, створення спроможних територіальних гро-

мад, фіскальної децентралізації. Серед основних законодавчих та нормативних актів наступні: Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [6]. Законом створено механізм об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів територіальних громад для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проєктів, створення інфраструктури тощо. Реалізація закону дозволяє окреслити точки дотику між окремими територіальними громадами, їхню потенційну здатність до об'єднання. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст; визначає принципи, основні умови, порядок такого об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, тобто створюється конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало [7]. Законом передбачена організаційна підтримка та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, а також фінансова підтримка об'єднаних громад шляхом надання їм коштів на формування інфраструктури.

Зроблено також важливі кроки у напрямі законодавчого забезпечення бюджетної децентралізації. Внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин (закон України № 79-19 від 28 грудня 2014 р.) [8]. Також внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи (закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р.) [9]. Запровадження норм цих законів у практику бюджетування в 2015 р. вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. передає функції щодо здійс-

нення державного архітектурно - будівельного контролю від центрального органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування територіальної громади[10]. Це сприятиме удосконаленню містобудівної діяльності, спрощенню дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, посиленню ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад.

Комплексне реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України. 31 серпня 2015 року відбулося попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[11]. Законопроектом запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно - територіального устрою України, передбачено утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, передбачено створення інституту префекта, закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

Наприкінці 2015 року прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. 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 з 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[12]. 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 частині: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднано-го тощо).

Встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень[13].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 9.12.2015 р. розширено повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей з Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад та передачу інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі[14].

Низька якість місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від якості кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів. Своєю чергою на

ньому позначається незадовільний рівень матеріального та фінансового забезпечення посадових осіб на місцевому рівні, що спричинює відтік професіоналів та низьку конкурентоздатність залучених працівників. На подолання цих негативних тенденцій Кабінет Міністрів України схвалив Постанову від 25.11.2015 року, яка регулює питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[15].

Одночасно з формуванням законодавчого поля відбувалось удосконалення інституційного забезпечення проведення реформи:

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи - це Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратор реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування[16];

- створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. Прийняття цих змін забезпечать правову основу для прийняття низки законодавчих актів щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади тощо[17];

- створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка має стати інституційним майданчиком для координації дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі формування та реалізації державної регіональної політики шляхом розробки пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових страте-

гій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно - правової бази з питань державної регіональної політики[18];

- створено 24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (в усіх регіонах, крім АР Крим), які мають стати «містком» між центральною та місцевою владою в ході проведення реформи, надавати організаційну, консультативну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні[19].

За наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого та інституційного підґрунтя для реформування територіальних громад, на даний час ще не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України загалом та алгоритму реалізації всієї реформи. Зокрема, необхідно прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо.

До основних напрямів подальшого формування законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації також належать: остаточне схвалення конституційною більшістю змін до Конституції України щодо децентралізації влади; ухвалення нової редакції Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»; законодавче врегулювання питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками за межами населених пунктів і здійсненням контролю за використанням та охороною земель тощо.

1. *Про місцеве самоврядування // Закон України від 21 травня 1997 року №280/97ВР.*

2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (від 12 січня 2015 р., № 5/2015) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Верховна Рада України VIII скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». 2014 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс].- Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
5. 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>.
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України №1508-VIII від 17.06.2014 [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України №79-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України № 320-VIII від 9 квітня 2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
11. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

12. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України № 835-19 від 26.11.2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.
13. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України № 834-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/834-19/paran6#n6>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України № 888-VIII від 10.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
15. Деякі питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України № 1044 від 9 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248719292>.
16. Про утворення Цільової команди реформ. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наказ від 07.07.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4679/Nakaz158.pdf>.
17. Про Конституційну Комісію. Президент України; Указ, Положення від 03.03.2015 № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
18. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-n>.
19. Про утворення 24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.

Козлов М.В. Деякі підходи щодо визначення організаційно-правових засад реформування територіальних громад в Україні

Стаття присвячена дослідженню організаційно-правових засад реформування територіальних громад в Україні. В статті проаналізовані основні нормативно-правові акти, що покликані сприяти формуванню спроможних громад, виявлення проблемних питань процесу об'єднання громад та розроблення пропозицій щодо зменшення їхнього негативного впливу на процес децентралізації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальні громади

Козлов Н.В. Некоторые вопросы к определению организационно-правовых оснований реформирования территориальных общин в Украине.

Статья посвящена исследованию организационных и правовых принципов реформы территориальных общин в Украине. В статье исследованы основные нормативно - правовые акты, которые призваны содействовать формированию способных общин, выявления проблемных вопросов процесса объединения общин и разработка предложений для уменьшения их негативного воздействия на процесс децентрализации.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальные общины

Kozlov M.V Some approaches to defining the organizational principles of the reform of territorial communities in Ukraine.

Law of Ukraine «about local government in Ukraine», adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, 1997, determined that the local community is the residents, permanent accommodation within villages, towns, cities, which is independent of the administrative-territorial units, or a voluntary association of residents of several villages that have a single administrative center. In addition, in accordance with the and art. 1 of this law the right to voluntary association had only rural communities: neither his nor the urban communities of such rights granted. That is communities in Ukraine have legal grounds to unite in one community is enough. Meanwhile, the actual mechanism of the process of unification of the territorial communities at the time so was developed and was not. On the one hand, rural communities have the right to Association, on the other hand, there are many outstanding issues of this merger: how it is done, how to comply with the principle of voluntary associations, the CAName to identify it on local referendums, where to get funds for its conduct in the face of a significant shortage of rural budgets and their limitations, etc.

The relevance of the article actually, due to the analysis of the applicable legal principles the formation of the sustainable communities in conditions of reforming public administration. In this context, it should be understood that the development of local self-government in Ukraine is, above all, economic factors, lack of sufficient material and financial resources for the implementation for the tasks and functions of local government. Besides nemalovaž well role play also factors of a political, legal and psychological nature. This and the lack of a real subject of local self-government – the period of the local (territorial) Grau Madi, which owned would have the necessary material and financial resources would be the proper internal sources

of formation of the revenues of local budgets, as well as insufficient legal resume drawing considerable array on organization and functioning of local government.

The article is devoted to researchorganizational and legal principles of the reform of territorial communities in Ukraine. The article examines the main normative-legal acts, which are designed to promote the formation of capable communities, identifying the problematic issues of the process of unification of communities and the development of proposals to reduce their negative impact on the process of decentralization.

Keywords: local self-government, territorial communities