УДК 342.553(477)
DOI https://doi.org/10.32837/apdp.v0i83.114

М. Є. Гайдар

ДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування в Україні відкрила шлях низці нових викликів, які потребують свого вирішення, зокрема відносно об'єднання територіальних громад, що на сьогодні виступає найбільш прийнятним шляхом розвитку територій. Конституційно-правова модернізація, що відбувається в нашій державі, спрямована на реформування системи місцевого самоврядування, на закріплення статусу територіальних громад основним суб'єктом місцевої демократії. Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) виступають якісною ланкою переходу місцевого самоврядування на новий рівень, що наразі вже було доведено успішним досвідом реформування місцевого самоврядування провідних європейських країн, адже «як переконливо демонструє світовий досвід, сильною та стабільною може бути тільки держава, яка спирається на дієву муніципальну владу, що активно вирішує питання повсякденних потреб населення» [1, с. 79]. При цьому, реформування місцевого самоврядування стикається із переважно об'єктивно обумовленими суттєвими перешкодами, які «здатні нівелювати позитивний потенціал інституту локальної демократії і його роль в умовах демократичної правової державності» [2, с. 150].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні вже не викликає сумнівів, що процес об'єднання територіальних громад є безперечним позитивом та кроком у напрямі розвитку й модернізації усієї системи місцевого самоврядування в Україні. При вирішенні цього питання Україна пішла, здебільшого, шляхом впровадження найбільш позитивних здобутків, які можливо перейняти у практиці державного будівництва на основі міжнародного досвіду. Як справедливо зазначають В.І. Чиж та Т.А. Сахно, «міжнародна практика свідчить, що неможливо посилити здатність територіальних громад до самостійних стратегічних дій без укрупнення громад. Укрупнення громад підвищує їхню фінансову автономію» [3, с. 49].

Світовий досвід переконливо засвідчує, що з метою «подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи:

1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем;

2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування» [4, с. 8]. Тож невипадково, що процес децентралізації, що розпочався в Україні в 2014 р. прийняттям низки нормативно-правових актів (розпорядження Кабінету Міністрів України від «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» 01.04.2014 р. № 333-р; Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII; внесенням змін до Бюджетного кодексу України та Податкового ко-

© М. Є. Гайдар, 2019

дексу України в частині фінансової децентралізації, а також прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII, Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 та ін.), що дозволило, в свою чергу, започаткувати процес створення потужного інституту місцевого самоврядування – ОТГ. За таких умов слід погодитись із О.С. Кондратинським, який зазначає, що роль членів територіальної громади в управлінні стає більш вираженою, процеси самоорганізації значно прогресують, формуються різні точки зору та альтернативні варіанти управлінських рішень [5, с. 3].

Виклад основного матеріалу дослідження. Наразі процес об'єднання територіальних громад на даному етапі проведення реформи слід розглядати саме як їх право. Доктрина юридичної науки оперує «загальновизнаними уявленнями про двосторонню – об'єктивну і суб'єктивну – форму буття права» [6, с. 3]. Апелюючи до права територіальних громад на об'єднання, слід говорити саме про поняття права в його суб'єктивному значенні, позаяк «суб'єктивне право – це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра поведінки, що належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб» [7]. Якщо проаналізувати саме визначення поняття «суб'єктивне право», яких у юридичній літературі напрацьована суттєва кількість, неважко помітити, що в даному випадку через право позначається міра можливої, дозволеної правомірної поведінки; лише від відповідного суб'єкта в даному випадку залежить, чи вирішить він скористатись таким правом і з метою задоволення яких суспільних потреб.

При цьому природно одночасно виникає питання про межі можливого здійснення такого суб'єктивного права. Як зазначає О.Я. Рогач, межі здійснення суб'єктивних прав залежно від їх нормативно-правового закріплення можливо класифікувати на: 1) абсолютні, які збігаються з межами суб'єктивного права в силу імперативного методу правового регулювання меж суб'єктивного права; 2) відносні, котрі регламентують можливість суб'єкта використовувати надане йому право за своїм розсудом [8, с. 145–146]. Втім, відносно об'єднання територіальних громад наведене твердження потребує певного застереження, оскільки досвід проведення реформ місцевого самоврядування у зарубіжних, зокрема, європейських країнах, переконливо свідчить, що, зазвичай, для успішного завершення процесу об'єднання (укрупнення, злиття) територіальних громад необхідне застосування засобів державного примусу.

Від моменту прийняття Конституції України 26.06.1996 р. пройшло достатньо часу для того, щоб практика реалізації конституційних положень продемонструвала їх «сильні» та «слабкі» сторони. Прийняття Основного Закону спричинило утвердження всієї конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, яка характеризувалась своєрідним симбіозом громадівської моделі місцевого самоврядування із «посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. До того ж, в Основному Законі викладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України» [9, с. 583].

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, прийняття нормативно-правових актів на розвиток конституційних положень про місцеве самоврядування (зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» від 07.06.2001 р. № 2493-III, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. № 93-IV тощо) продемонстрували свою неспроможність вирішити конституційну колізію, що, в свою чергу, призвело до необхідності реформи місцевого самоврядування. Як відомо, спроби реформування системи місцевого самоврядування на конституційному рівні проводились і раніше. Зокрема, в 2004 р. до порядку денного засідання Верховної Ради України було включено законопроект № 3207-1 від 01.07.2003 р., яким, серед іншого, передбачалось вдосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування. Втім, реформа, що передбачалась цим законопроектом, так і не була реалізована.

Розробкою ключових моментів та концептуальних принципів реформи місцевого самоврядування займалась Конституційна Асамблея, що була створена як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, створений саме з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Однак і напрацювання Конституційної Асамблеї не були втілені у практику державного будівництва.

Події, що мали місце під час Революції Гідності, надали поштовх, зокрема, і започаткуванню нинішньої реформи місцевого самоврядування. В липні 2015 р. було розроблено і внесено на розгляд Верховній Раді Україні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) № 2217а від 01.07.2015 р., яким, зокрема, передбачалось вилучення із тексту Конституції України положення про місцеві державні адміністрації та зосередження основних повноважень у територіальній громаді. В результаті широких протестних акцій законопроект так і не було прийнято, проте на цей час вже набрали чинності Закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Розглядаючи наявну нормативно-правову базу, слід зазначити, що вона, вочевидь, не завжди носить послідовний характер відносно регулювання ОТГ, а навпроти – спрямована на врегулювання окремих аспектів конституційно-правового статусу ОТГ. Натомість більш аргументованим слід вважати підхід, за якого рушійною силою є системність у вирішенні проблеми ОТГ на сучасному етапі державотворення, а саме – створення конституційних умов для становлення ОТГ як ефективної та дієвої системи управління територіями. Якщо раніше, як справедливо зазначає О.В. Батанов, «більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або главою держави ..., прямо чи опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування та статусу територіальних громад» [10, с. 19], то наразі за останні п'ять років на офіційному веб-порталі Верховної Ради України не було зареєстровано жодного законопроекту щодо унормування ОТГ у тексті Основного Закону.

У контексті зазначеного слід згадати, що прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було зумовлене, зокрема, неоднозначністю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також відсутністю регламентації і самої процедури об'єднання територіальних громад, що була необхідною з огляду на положення ч. 1 ст. 140 Конституції України відносно добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл.

Слід зазначити, що за змістом абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від самого прийняття 21.05.1997 р. закріплював можливість «добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [11]. Таким чином, законодавчі підвалини для здійснення процесу об'єднання територіальних громад були закладені досить давно, проте за змістом право на добровільне об'єднання могло бути реалізоване лише сільськими територіальними громадами, оскільки не було впроваджено реального механізму для ініціювання такого процесу; не було врегульовано процес об'єднання сільських територіальних громад з урахуванням принципу добровільності та іншого.

Зміст ч. 1 ст. 133 Конституції України, що закріплює систему адміністративно-територіального устрою держави, нерозривно пов'язаний із абз. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», оскільки за визначенням законодавця «територіальна громада – 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» [11]. Таким чином, можна стверджувати, що об'єднання територіальних громад або добровільний вихід територіальної громади зі складу ОТГ зачіпає інтереси не тільки законні інтереси місцевого населення, а відповідно – не тільки інтереси локального або регіонального рівнів, але і інтереси держави загалом.

Згідно п.п. 2-4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» територія ОТГ має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; ОТГ має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 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.

З однієї сторони, ці положення цілком узгоджуються із вимогами ст. 132 Основного Закону, а з іншої сторони – ч.ч. 3, 4 входять у певну суперечливість одна із одною, оскільки досвід об'єднання територіальних громад демонструє, що на практиці окремі випадки об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст в одну територіальну громаду можуть вимагати зміни меж міст та/або районів. При цьому економічно і географічно не завжди доцільно дотримуватись обмежень щодо розташування в межах однієї області або території Автономної Республіки Крим. Таким чином, зазначене вище підводить до конституційно закріплених повноважень Верховної Ради України, а саме щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст.

Враховуючи, що законодавець підтримує просторово-територіальний підхід до визначення територіальної громади, і, зокрема, пояснює в абз. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», що адміністративно-територіальною одиницею є «область, район, місто, район у місті, селище, село», не зовсім зрозумілим, на думку автора, вбачається віднесення у п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України «найменування і перейменування населених пунктів і районів», при одночасному закріпленні положення п. 4 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з яким «найменування об'єднаної територіальної громади, як правило, є похідним від найменування населеного пункту (села, селища, міста), визначеного її адміністративним центром». Таким чином, Верховна Рада України має повноваження щодо найменування окремих населених пунктів, а повноважень щодо найменування, фактично сукупності декількох населених пунктів та відповідних територій, не має. Однак, перейменування Верховною Радою України населеного пункту, який визначений адміністративним центром ОТГ, на практиці має призводити і до зміни назви ОТГ.

Неможливо заперечувати, що в умовах сьогодення об'єднані територіальні громади отримують широкі повноваження в прийнятті рішень не тільки в рамках своєї громади, але і в цілому в регіональній політиці, надаючи більш широкий масштаб демократизації публічного управління, можливості максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень, забезпеченню доступності та належної якості надання публічних послуг громадянам, ефективному місцевому розвитку на базовому рівні управління, взаємодії з зарубіжними фондами та програмами [12, с. 107]. Разом із тим, наділення ОТГ таким широким колом повноважень покладає підвищену відповідальність на ОТГ за прийняті в межах наданих їм повноважень рішень та вимагає підвищеної охорони з боку держави від зловживань відповідними суб'єктами.

Основними умовами розвитку територіальних громад повинні залишатись, як стверджує Н.В. Дацій, по-перше, розвиток територіальних громад в напрямку поліпшення всіх сфер життя: економічної, соціальної, культурної, політичної, екологічної; по-друге, безпосереднє залучення до процесу розвитку територіальних громад повинні бути їх членів. Це дозволяє ендогенний підхід розвитку «для громади» трансформувати в ендогенний підхід розвитку «з громадою» [13, с. 340].

Відсутність законодавчо визначених понять (насамперед, відсутність поняття об'єднаної територіальної громади), суперечливість та неузгодженість законодавства про місцеве самоврядування несе в собі підвищений рівень небезпеки започаткування та подальшого систематичного прояву негативних наслідків у практичній діяльності, а також, певним чином, гальмує завершення реформи децентралізації, на яку з об'єктивних причин очікують громадяни України. Влучною є теза Т. Шаповал, яка стверджує, що «закріплення в основному законі певних прав передбачає обов'язки держави щодо їх забезпечення» [14, с. 35].

Можливо, підготовка законопроекту про внесення змін до Основного Закону в частині місцевого самоврядування із урахуванням вищерозглянутих засад сприятиме більш якісній організації місцевого самоврядування в Україні. Закріплення відповідних положень в тексті Конституції України, норми якої мають пряму дію,

надасть ОТГ чіткість і впевненість в розумінні та здійсненні своїх повноважень, оскільки «формування та діяльність усіх інститутів демократичної, правової, соціальної держави знаходиться у безпосередній залежності від змісту норм Конституції України, ефективності їх реалізації» [15, с. 72].

Зокрема, враховуючи вищенаведене, пропонується викласти ст. 133 Конституції України викласти в такій редакції:

«Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, об'єднані територіальні громади.

До складу України входять Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Територія України поділена на об'єднані територіальні громади, які складаються із первинних одиниць у системі адміністративно-територіального устрою – територіальних громад сіл, селищ, міст.

Порядок утворення об'єднаної територіальної громади, виходу зі складу об'єднаної територіальної громади з метою приєднання до іншої об'єднаної територіальної громади визначається законом із урахуванням принципів законності, економічної ефективності, поєднання місцевих та державних інтересів».

Ч. 1 ст. 140 Конституції України викласти у такій редакції:

«Місцеве самоврядування визнається правом територіальної громади – жителів, які постійно проживають у межах села, селища, міста, та реалізують це право через добровільні об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Об'єднані територіальні громади мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Реформа децентралізації на сьогодні є однією із ключових реформ, які проходять в державі, саме тому відсутність створення штучних перешкод, гальмування об'єднання територіальних громад, успішність і результативність цього процесу багато в чому будуть залежати від обрання відповідної стратегії щодо завершення реформи. Йдеться, перш за все, про необхідність впровадження у перспективі низки примусових заходів щодо об'єднання ОТГ відповідно до перспективних планів розвитку областей, що, очевидно, в майбутньому призведе до перетворення процесу об'єднання із права на обов'язок. Разом із тим, в подальшому слід залишити за територіальними громадами право виходу із ОТГ, оскільки вилучення такого положення буде суперечити основним принципам добровільного об'єднання територіальних громад, і, власне, самій природі сучасного місцевого самоврядування. Можливість такого виходу вбачається можливим передбачити у випадках: із метою приєднання територіальної громади до іншої ОТГ; із метою створення нової ОТГ у складі суміжних територіальних громад, які виявили бажання вийти зі складу вже створеної(-их) ОТГ тощо. Таким чином доцільним буде і залишити в законодавстві як термін «територіальна громада», так і термін «об'єднана територіальна громада», тим більше, що на практиці вже усталилось вживання абреві-

атури «ОТГ». Проте внесення змін до Основного Закону надало б змогу забезпечити системність та повноту конституційного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України.

Література

1. Батанов О.В. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в Україні: проблеми формування та перспективи розвитку. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 3. С. 78–85.

2. Баймуратов М.М. Феномен «розмежування повноважень» як основоположний інструментальний метод формування компетенції органів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 13. С. 132–153.

3. Чиж В.І., Сахно Т.А. Взаємозв'язок розвитку об'єднаних територіальних громад із розвитком регіону. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки*. 2019. Вип. 52. С. 47–55.

4. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5–14.

5. Кондратинський О.С. Формування громадянських компетентностей територіальних громад з використанням програмно-цільових підходів до управління місцевим розвитком : дис. ... канд. наук з держ. управл. Дніпро, 2018. 258 с.

6. Черних Є.М. Об'єктивне і суб'єктивне право: теоретико-правові аспекти співвідношення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 22 с.

7. Ведєрніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : Знання, 2008. 333 с.

8. Рогач О.Я. Класифікація меж здійснення суб'єктивних прав. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 140–149.

9. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підруч. / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. К. : Видавництво Ліра-К, 2016. 615 с.

10. Батанов О. Розвиток конституційного законодавства про статус територіальних громад в Україні: доктринальні та прикладні аспекти. *Віче*. 2015. № 12. С. 18–22.

11. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 19.08.2019).

12. Балабаева З., Бойченко П., Маківничук К. Еволюція суб'єктності територіальної громади в умовах реформи місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 1. С. 106–110.

13. Дацій Н.В. Особливості розвитку територіальних громад: зарубіжний досвід. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 334–340.

14. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 35–40.

15. Батанов О.В. Роль і значення Конституції України у розвитку компетенції місцевого самоврядування в умовах сучасних модернізацій них процесів. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 72–80.

Анотація

Гайдар М. Є. **До питання конституційно-правового врегулювання статусу об'єднаних територіальних громад в Україні.** – Стаття.

У статті зосереджена увага на тому, що конституційно-правова модернізація системи місцевого самоврядування спрямована, зокрема, на закріплення статусу територіальних громад основним суб'єктом місцевої демократії. Об'єднані територіальні громади зумовлюють перехід місцевого самоврядування на новий рівень. Аргументується, що наразі процес об'єднання територіальних громад слід розглядати саме як їх право. При цьому одночасно виникає питання про межі можливого здійснення такого суб'єктивного права.

Акцентується увагу на тому, що нормативно-правова база не завжди носить послідовний характер відносно регулювання об'єднаних територіальних громад, а навпроти – спрямована на врегулювання окремих аспектів конституційно-правового статусу ОТГ. Стверджується, що законодавчі підвалини для здійснення процесу об'єднання територіальних громад були закладені досить давно, проте за змістом право на добровільне об'єднання могло бути реалізоване лише сільськими територіальними громадами, оскільки не було впроваджено реального механізму для ініціювання такого процесу; не було врегульовано процес об'єднання сільських територіальних громад з урахуванням принципу добровільності та іншого.

Зазначається, що об'єднання територіальних громад або добровільний вихід територіальної громади зі складу ОТГ зачіпає інтереси не тільки законні інтереси місцевого населення, а відповідно – не тільки інтереси локального або регіонального рівнів, але і інтереси держави загалом. Наділення ОТГ таким широким колом повноважень покладає підвищену відповідальність на ОТГ за прийняті в межах наданих їм повноважень рішення та вимагає підвищеної охорони з боку держави від зловживань відповідними суб'єктами. Відсутність законодавчо визначених понять (насамперед, відсутність поняття об'єднаної територіальної громади), суперечливість та неузгодженість законодавства про місцеве самоврядування несе в собі підвищений рівень небезпеки започаткування та подальшого систематичного прояву негативних наслідків у практичній діяльності, а також певним чином гальмує завершення реформи децентралізації. З огляду на зазначене пропонується внесення змін до Основного Закону в частині місцевого самоврядування, що сприятиме більш якісній організації місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, нормативно-правове регулювання, зміни до Конституції України.

Summary

Haidar M. Ye. **On the issue of constitutional and legal regulation of the status of united territorial communities in Ukraine.** – Article.

The article focuses on the fact that the constitutional and legal modernization of the local self-government system is aimed, in particular, to consolidate the status of territorial communities as the main subject of local democracy. United territorial communities determine the transition of local self-government to a new level. It is argued that now the process of uniting territorial communities should be considered precisely as their right. At the same time, the question arises of the boundaries of the possible implementation of such a subjective right. It is emphasized that the regulatory framework is not always consistent with respect to the regulation of the united territorial communities, but rather aims at regulating certain aspects of the constitutional and legal status of the united territorial communities.

It is alleged that the legal foundations for the process of unification of territorial communities were established long ago, however, due to the content of the right to voluntary unification could only be exercised by rural territorial communities, because no real mechanism was put in place to initiate such a process; the process of uniting of rural territorial communities was not regulated in accordance with the principle of voluntariness, etc. It is noted that the uniting of territorial communities or the voluntary exit of the territorial community from the integrated territorial community affects not only the legitimate interests of the local population, and, accordingly, not only the interests of local or regional levels, but also the interests of the state as a whole.

Giving united territorial communities such a wide range of powers places increased responsibility on the united territorial communities for the decisions made within the given powers and requires increased protection by the state against abuse by the relevant actors. Lack of legal concepts (first of all, the concept of a unified territorial community), inconsistency and contradictory nature of legislation on local self-government carries an increased level of danger of creating and further systematic manifestation of negative consequences in practice, and hinders the completion of decentralization reform. In view of the above, it is proposed to amend the Basic Law in the part of local self-government, which will contribute to better organization of local self-government in Ukraine.

Key words: decentralization, reform of local self-government, united territorial communities, legal regulation, amendments to the Constitution of Ukraine.