

А. С. Чубіна

аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНИЙ СКЛАДНИК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У даній статті автор ставить за мету проаналізувати механізми створення об'єднаних територіальних громад як альтернативу централізованій системі управління. Методологія дослідження базується на принципах системності, науковості, авторської об'єктивності, на використанні загальнонаукових методів, методів емпіричних досліджень та спеціальних методів. Сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, а це у свою чергу формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада», яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України. Серед головних питань, які потребували законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ на початковому етапі, можна виокремити: врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах; визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ; передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі; наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів; вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ; удосконалення правового статусу старости селища, села. Автор доходить висновків, що територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, в межах якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, муніципальні права особистості, ОТГ, механізм створення, громада.

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році [21], а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась одною із серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів

громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою. Слід зазначити, що сьогодні як на теоретичному, так і на законодавчому рівні саме поняття «об'єднана територіальна громада» відсутнє, що вказує на необхідність його дослідження.

Мета роботи – проаналізувати механізми створення об'єднаних територіальних громад як альтернативу централізованій системі управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж дослідити поняття «об'єднаної територіальної громади», варто проаналізувати причину його появи саме на сучасному етапі розвитку держави та визначити, яке доктринальне і нормативно-правове підґрунтя можливе для його визначення.

Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, якою закріплені фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зумовила необхідність упровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування, актуальною стала потреба залучення громадськості до здійснення публічних функцій урядування [5]. З цією метою Україна у 2014–2015 роках прийняла низку нормативно-правових актів, що мали створити належне нормативно-правове поле для імплементації європейського досвіду та підвищення спроможності органів місцевого самоврядування.

Так, основним позиційним документом щодо реформи місцевого самоврядування, яким визначено основні її завдання, принципи та етапи, є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-2014-р (далі – Концепція) [21]. Саме в ній ідеться про необхідність об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Водночас вказаною Концепцією наголошується на необхідності визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м.м. Київ і Севастополь) [21].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще в 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. 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 [9]. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об'єднуватися в одну грома-

ду вже досить давно. Між тим реального механізму процесу об'єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, в сільських громадах 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.

Тому наступним кроком на шляху реформування місцевого самоврядування стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], який і дав старт процесу добровільного об'єднання територіальних громад як частини реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Серед підзаконних актів варто також згадати затверджену Кабінетом Міністрів України «Методику формування спроможних територіальних громад» [18]. Саме ці нормативно-правові акти визначили та закріпили, яким чином має здійснюватися об'єднання громад, щоб вони стали спроможними та володіли би відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, що необхідні для ефективного виконання покладених на їхні органи завдань та функцій.

Отже, не буде помилкою стверджувати, що саме прийняття вказаних вище актів і процеси реформування органів місцевого самоврядування й стали причиною появи поняття «об'єднана територіальна громада».

Якщо розкласти поняття «об'єднана територіальна громада» на складники, то можна отримати два – «об'єднана» і «територіальна громада». У контексті цього дослідження ми не будемо акцентувати увагу на понятті «об'єднана», зосередимось на іншому – «територіальна громада», адже саме воно, на нашу думку, і є ключовим у розумінні «об'єднаної територіальної громади».

Поняття «територіальної громади» було предметом дослідження багатьох науковців. На думку О.В. Батанова, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання

в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [2, с. 52].

М.П. Орзіх розглядав територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [10], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [11].

М.О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [1, с. 8].

Енциклопедія державного управління надає таке тлумачення: «...територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які зумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...» [8, с. 112].

Низка чинних нормативно-правових актів також містить визначення поняття «територіальної громади». Зокрема, у ст. 140 Конституції України йдеться про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи здійснюють місцеве самоврядування [7].

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається таке визначення територіальній громаді – 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 [20].

Відповідно до ст. 5 та ст. 6 вказаного Закону територіальна громада села, селища, міста визначається первинним суб'єктом місцевого

самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень та входить до системи місцевого самоврядування [20].

Таким чином, аналіз доктринальних визначень та нормативного закріплення поняття «територіальної громади» дає підстави стверджувати, що вона розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який приймає безпосередню або опосередковану участь у вирішенні питань місцевого значення.

Вказані узагальнення не піддаються критиці, проте в них не розкривається той аспект, що територіальна громада є поліструктурним поняттям. На це звернула увагу О.В. Гейда у своїй праці «Види територіальних громад і України та особливості їх правового статусу: загальна характеристика». Вона влучно зауважила, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави згідно з положеннями Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і тому вказує на існування трьох їх видів: територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста [4].

Доповнюючи та розвиваючи думку О.В. Гейди, враховуючи те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад визначає територіальні громади сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 3), крім названих, можна вказувати на існування ще двох видів територіальних громад: добровільно об'єднана в одну територіальну громаду селищна громада та добровільно об'єднана в одну територіальну громаду міська громада. Причому згідно з ч. 2 ст. 3 вказаного Закону об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською.

Підводячи підсумок, можна сказати, що натеper законодавством закріплена можливість створення добровільних об'єднань територіальних громад тільки на рівні первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни, а саме: на рівні села, селища та міста. Обґрунтування цьому закладено в Концепції, якою передбачається створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого

самоврядування, і ключовим моментом у цьому є формування саме базового її рівня – рівня громад, спроможних та здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення, що досягається шляхом їх об'єднання [21].

Тож не буде помилкою стверджувати, що сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, а це у свою чергу формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада» (далі – ОТГ), яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти. В останній час численні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (у тому числі наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування. Разом із тим публікації за даною проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями до них, а наукові дослідження проблематики об'єднання територіальних громад фактично відсутні [6, с. 94].

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема шляхом консолідації територіальних громад на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, потребує подальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя.

Розпочатий процес формування об'єднаних територіальних громад постійно виявляє проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання.

Серед головних питань, які потребували законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ на початковому етапі, можна виокремити:

- регулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;

- визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;

- передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;

- наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;

- вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ;

- удосконалення правового статусу старости селища, села.

Так, у 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [20], якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану.

Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося у 2017 році:

- прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [15]. Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що в разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

- прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання

територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [16]. Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [14]. Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності й відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [12], яке набрало чинності 31.01.2018 р., визначено механізм передачі у власність об'єднаним територіальним громадам землі, в тому числі землі поза межами населених пунктів. До передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення в разі передачі в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність, здійснювати за погодженням з об'єднаними територіальними громадами та після прийняття ними рішення.

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад дасть можливість чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів у частині плати за землю та стимулюватиме територіальні громади до їх добровільного об'єднання.

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» [13], яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови;

– прийнято постанову Кабінету Міністрів України [17] щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування.

Постановою передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представляють ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» [19]. Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р. Також своїм розпорядженням від 14 березня 2018 р. № 159-р «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад» КМУ визначив перелік нових спроможних територіальних громад.

Висновки. Отже, територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, в межах якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

Список використаної літератури:

1. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. С. 8.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 51–57. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf
3. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 12–22.
4. Еейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 (3). С. 9–13. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3\(3\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3))
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Організація місцевого самоврядування в Україні*: зб. нормат.-прав.

- актів / упоряд. : П.М. Любченко, К.Є. Соляник, Л.В. Челомбитько. Харків : Юрайт, 2012. 296 с.
6. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35–40.
 7. Конституція України : Закон України прийнято 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
 8. Лиска О.Г. Територіальна громада. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5: Територіальне управління/наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. С. 378.
 9. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. URL: <http://www.viche.info>.
 10. Орзіх М.Ф. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации. *Юридический вестник*. 1996. № 4. С. 64.
 11. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.
 12. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1>
 13. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1850-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>
 14. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09 лютого 2017 р. № 1848-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
 15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
 16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>
 17. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 353 / Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014893>
 18. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
 19. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 348-р / Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014874>
 20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>
 21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Chubina A. S. United territorial communities as a major component of administrative-territorial reform in Ukraine

In this article the author aims to analyze the mechanisms for creating united territorial communities as an alternative to the centralized management system. Research methodology is based on the principles of systematic, scientific, authoritative objectivity, the use of general scientific methods, methods of empirical research and special methods. The current realities related to the processes of reforming local self-government and territorial organization of government are forming a new approach to the understanding of "territorial community", considering it through the prism of division of the country into administrative-territorial units, and this, in its turn, forms a completely new concept of "united territorial community", which is considered as the primary administrative-territorial unit and the basic link of the administrative-territorial structure of Ukraine. Among the main issues that need-

ed legislative regulation to stimulate the further formation of the united territorial communities at an early stage are the: settlement of the issue of change of boundaries of the districts in case of merging of territorial communities of neighboring councils, the boundaries of jurisdiction of which are located in neighboring districts; determination of an acceptable procedure for joining territorial communities to the already established able united territorial communities; transfer of state-owned land outside the settlements to the ownership of the united territorial communities and determine the procedure for such transfer; empowerment of local self-government bodies of the united territorial communities with powers to dispose state-owned land outside settlements; resolving the issue of the development of town planning documentation for the united territorial communities (planning schemes of the territory), granting the corresponding powers to the united territorial communities; improvement of the legal status of the starosta of the village, settlement. The author concludes that the territorial community acts as a natural and unique social entity operating within the spatial boundaries of the state, within which the natural and everyday needs and interests of residents of certain territories of a systemic nature (municipal individual rights) are realized.

Key words: *local self-government, decentralization, municipal rights of the person, united territorial communities, mechanism of creation, community.*