

УДК 336.77.336.6  
JEL K23, O18, R58

**О. І. Коркуна**

кандидат економічних наук, доцент кафедри готельно-ресторанного бізнесу Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського, м. Львів  
e-mail: grafskayaorislava@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8134-3771>

**І. І. Коркуна**

кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України, доцент кафедри економіки та менеджменту Львівського державного університету фізичної культури імені Івана Боберського, м. Львів  
e-mail: korkuna@lbi.wubn.net  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8203-5412>

**О. Я. Цільник**

директор ПП «Укрзахідпостач», м. Львів  
e-mail: oleg.c28@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3875-7098>

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади. Встановлено, що одним з найголовніших елементів стратегії управління об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні є самостійність, ефективність, управлінські інновації, швидкість та обґрунтування прийняття рішень. Встановлено, що загалом законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування відповідає європейським вимогам і створює надійне підґрунтя для практичного етапу реформи. Визначено питання, які потребують подальшого законодавчого врегулювання.*

**Ключові слова:** децентралізація, закон, місцеве самоврядування, нормативно-правове забезпечення, територіальні громади, розвиток.

**Korkuna O., Korkuna I., Tsilnyk O. LEGAL AND REGULATIVE FOUNDATION OF SECURING THE DEVELOPMENT OF CONSOLIDATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

*Development of a territorial community requires efficient use of its capacity taking into account all possible aspects in the course of elaboration and implementation of the development strategy and other local legal and regulative documents. The approach is directly related to maintaining the living activity of a territorial community and should correspond to the interests of population and European standards of state regional policy. In addition to the definition of a community provided by the Law of Ukraine "On Local Governance in Ukraine", there are also some other. For example, some authors understand territorial community as a single natural and social entity that operates in spatial boundaries of a state and realizes daily needs and interests of population. The paper aims to analyze legal and regulative foundation of the development of territorial communities in conditions of decentralization. The authors analyze current condition of legal and regulative maintenance of local governance reforming in Ukraine in conditions of decentralization of authorities. The paper argues that the major elements of management strategy in CTCs in Ukraine are independence, efficiency, management innovations, quicker and more substantiated decision-making and everything to meet the needs of community's residents. Management of this sector is grounded on the principles of the provisions of European Charter of Local Self-Government that provides for decentralization of authorities and transfer of resources and responsibilities to local governments. Liabilities of local governments (of consolidated territorial communities) and the mayors are analyzed. The authors prove that in general legal provision of decentralization of local governance corresponds to European requirements and creates reliable ground for practical stage of the reform. The list of issues that require further legal regulation is outlined.*

**Keywords:** decentralization, law, local governance, legal and regulative provision, territorial communities, development.

**Постановка проблеми.** Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу. Усі його аспекти слід враховувати 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. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», існують інші. Так, під територіальною громадою окремі автори розуміють єдине природне і

соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів. Тобто об'єднана територіальна громада – це добровільне об'єднання мешканців декількох різних сіл або селищ чи міст в один адміністративний центр. Після об'єднання створюється новий центр, а в ньому – нова, загальна для всіх об'єднаних населених пунктів рада та інші органи самоврядування. Дослідження питання формування нормативно-правового забезпечення ОТГ сьогодні є надзвичайно актуальним.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності ОТГ в Україні займаються такі визначні вчені, як: Ю. Куц [1; 2],

О. Берданова, В. Вакуленко [3], Ю. Молодожен [4], В. Момонова [5], С. Серьогін [6], В. Наконечний [9] та ін.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

**Основні результати дослідження.** Одними з найголовніших елементів стратегії управління ОТГ в Україні є самостійність, ефективність, управлінські інновації, швидкість та обґрунтування прийняття рішень. Менеджмент цього сектору побудований на принципах положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає децентралізацію влади, передачу органам місцевого самоврядування основних повноважень і ресурсів, водночас покладаючи на них велику відповідальність.

Реформа з децентралізації влади потребує прийняття законів і підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечать правове регулювання діяльності новостворених ОТГ.

У 2014 р. в Україні розпочався процес реформування територіальних громад. Почали формуватися ОТГ, побудовані на ефективному використанні внутрішнього потенціалу відповідної території. Впровадження загальнодержавної реформи з децентралізації влади потребує прийняття та удосконалення законів і нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання діяльності ОТГ і впровадження цієї реформи.

На сьогодні Кабінетом Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, в якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [7].

Наступним кроком впровадження реформи децентралізації був затверджений Верховною Радою України план законодавчого забезпечення реформ в Україні, в якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [8] та внесені зміни в інші законодавчі акти, які передбачали нове трактування адміністративно-територіальних одиниць, реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи контрольного-наглядового типу та питання утворення виконавчих обласних і районних рад.

Основними положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] є створення правових основ і можливостей для функціонування ОТГ, а також гарантій, які забезпечують стабільність і дієздатність територіальних громад, формування ефективних рад і їхніх виконавчих органів, головне завдання яких – якісне та ефективне забезпечення сталого розвитку ОТГ, використання бюджетних коштів, надання соціальних послуг покращення життя населення відповідних об'єднаних територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [10], який був розроблений на основі найкращого європейського досвіду, визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, механізми фінансування та контролю, його стимулювання, умови припинення співробітництва у випадку виникнення певних ситуацій.

Для збереження у новостворених ОТГ основних правових, економічних, соціальних, екологічних,

гуманітарних та організаційних засад державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України важливу роль відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики» [11]. Згідно з цим Законом, було підтримано більше 10 тис. проектів за останні чотири роки. У грошовому еквіваленті допомога становила від 0,5 до 20 млрд грн. Таким чином, цей Закон створив умови для реалізації на кінець 2018 р. близько 325 договорів, що об'єднало близько 1000 громад.

У 2015 р. було прийнято низку законодавчих актів, які регламентували передачу управління від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Це дозволило змінити як фінансовий стан ОТГ, так і посилити функціональну спроможність місцевого самоврядування.

Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [12] виконавчим органам місцевого самоврядування передається повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб підприємців і громадських формувань на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання ОТГ у частинах спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації як юридичних, так і фізичних осіб, а також усунення недоліків правового регулювання правонаступництва ОТГ, їхніх рад і виконавчих комітетів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [13] надав можливість органам місцевого самоврядування розширити повноваження шляхом створення центрів надання адміністративних послуг, ведення реєстру територіальних громад, реєстрації місця проживання громадян, надання відомостей з Державного земельного кадастру. Цей закон дозволив зменшити елементи корупції в органах управління.

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ» [14] представлено особливості системи формування та виконання бюджетів ОТГ. Про прямих міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України ідеться в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [15]. Для забезпечення представництва інтересів жителів ОТГ було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статуту старости села, селища» [16]. У ньому передбачено повноваження старости та його правовий статус.

Територіальні громади, що не потрапили до об'єднань розташованих поруч громад, отримали можливість добровільного приєднання до ОТГ згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [17].

Аналізуючи відповідні законодавчі зміни, варто зауважити, що не все ще зроблено, тому за час до нових виборів місцевого самоврядування слід, зокрема, завершити реформування сфер охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності тощо.

Для кращого впровадження функцій децентралізації влади та надання максимальних можливостей для самоврядування потрібно прийняти низку законів України, зокрема: «Про місцеву службу в органах

місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальні варти», «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування».

Усі зазначені закони мають враховувати адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, повноваження ОТГ, Державний реєстр ОТГ, мотивацію місцевих службовців, а також закони про вибори, місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані принципом субсидіарності, а мешканці ОТГ мають мати затверджене право впливу на місцеву владу.

Спроможна громада з ініціативними та працьовитими людьми здатна забезпечити високий рівень життя населення, якщо основними пріоритетами визначено освіту, охорону правопорядку, медицину, дорожню галузь, культуру та ін. Спроможна громада швидко розвивається за наявності на національному рівні нормативно-правової бази. З її допомогою плануються розвиток, залучаються інвестиції, розвивається економіка, що сприяє місцевому підприємству щодо швидкого одержання адміністративних і соціальних послуг у частині реєстрації бізнесу, ліцензування, одержання довідок, субсидій, соціальної допомоги. Спроможна громада повинна приділяти велику увагу кадрам з достатнім рівнем знань і досвіду у сфері менеджменту, маркетингу та логістики для оптимізації затрат і максимізації доходів. Така громада відповідатиме новим вимогам і одержуватиме значно більші ресурси та повноваження. Передача на базовий рівень ресурсів, повноважень і відповідальності – це і є децентралізація. Головні принципи децентралізації: справедливість, доцільність і відповідальність. Створені згідно з чинним законодавством ОТГ мають низку переваг щодо функціонування, а саме: покращується управління громади ОТГ; ОТГ мають більшу територію з великою кількістю кваліфікованого населення, що дозволяє обрати більш ефективну та професійну виконавчу владу; завдяки новій бюджетній політиці ОТГ отримують додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури, доріг, водопостачання, освітлення, утилізації побутових відходів тощо.

Удосконалюючи кадровий менеджмент, ОТГ стають привабливими для інвесторів, що забезпечують економічний розвиток і нові робочі місця об'єднання громад, позаяк це шлях до сильного економічного розвитку країни з успішними громадянами. Важливим фактором для розвитку спроможних громад в Україні є удосконалення інформаційного діалогу і створення програмного комплексу, який дозволить би пов'язані з нормативно-правовими питаннями запити зберігати в транзитному робочому полі до моменту його оновлення. Це дозволить сформулювати запити у відповідні служби для формування проектних пропозицій Верховній Раді України. Поки що запити не зберігаються законодавчими службами за допомогою ІТ технологій, а це не дозволяє в повному обсязі вирішувати питання щодо корегування вітчизняної нормативно-правової бази.

**Висновки.** Проаналізувавши правові аспекти функціонування ОТГ і враховуючи їх ефективність в умовах децентралізації влади, розуміємо, що децентралізація надала органам місцевого самоврядування стимул покращувати умови для місцевого бізнесу. Принцип простий: якщо умови для підприємців будуть кращими, то заробляти вони будуть більше. А це призведе до росту податкових надходжень до бюджетів, кошти

яких можна використовувати для потреб ОТГ. Відтак можна сподіватися на зростання загального рівня життя населення, зміну інфраструктури, модернізацію технологічних процесів на виробництвах, припинення міграції населення, економічний ріст регіонів зі спроможними, самодостатніми, рентабельними ОТГ.

### Список використаних джерел

1. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. пр. 2011. № 1(5). С. 3-10.
2. *Територіальна громада: знаннєвість, дієвість*: монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Момонова, С. В. Газарон; за ред. Ю. О. Куца. Харків: Віровець А. П.; Апостроф, 2011. 340 с.
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. 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.
6. Наконечний В. В. *Управління містом: теоретико-методологічний вимір*: монографія. Харків: Цифрова друкарня № 1, 2012. 263 с.
7. Про затвердження Державної стратегії регіону на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%BF>
8. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-viii>
9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
11. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.03.2015 р. № 156-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>
14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>
15. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII.

Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/Laws/79-19>

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/lavs/show/1848-19>

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1852-VIII. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>

### References

1. Kuts, Yu. O. (2011). Problemne pole derzhavnogo upravlinnya: kontseptual'na demarkatsiya [Problematic field of public administration: conceptual demarcation]. In *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka [Public management: theory and practice]*: Vol. 1(5) (pp. 3-10). [in Ukrainian].

2. Kuts, Yu. O. (Ed.), Sinchenko, V. M., Momonova, V. V., & Hazaron, S. V. (2011). *Terytorial'na hromada: znanyevist', diyevist' [Territorial community: knowledge, effectiveness]*. Kharkiv: Virovets A. P.; Apostrof. [in Ukrainian].

3. Berdanova, O. V., & Vakulenko, V. M. (2007). *Stratehichne planuvannya rehional'noho rozvytku [Strategic planning for regional development]*: Manual. Kyiv: National Academy for Public Administration. [in Ukrainian].

4. Molodozhan, Yu. B. (2010). Samodoskonalist' terytorial'nykh hromad: systemnyy pidkhid [Self-perfection of territorial communities: a systematic approach]. Odessa: Odessa Regional Institute for Public Administration. [in Ukrainian].

5. Servohin, S. M., & Honcharuk, N. T. (2015). Teoretychni zasady ta osnovni napryamky reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya v detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini [Theoretical foundations and main directions of the reform of local self-government and decentralization of power in Ukraine]. In *Aspekty publichnoho upravlinnya [Aspects of public administration]*: Vol. 4 (pp. 111-120). [in Ukrainian].

6. Nakonechnyy, V. V. (2012). Upravlinnya mistom: teoretyko-metodolohichnyy vymir [City management: theoretical and methodological dimension]. Kharkiv: Tsyfrova drukarnya № 1. [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehionu na period do 2020 roku [On approval of the State strategy of the region for the period till 2020] (2014). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 2014, Aug 06, 385. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon2rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%BF> [in Ukrainian].

8. Pro Plan zakonodavchoho zabezpechennya reform v Ukrayini [About the legislative plan of reforms in Ukraine] (2015). Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on 2015, Jun 04, 509-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-viii> [in Ukrainian].

9. Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad [On cooperation of territorial communities] (2014). Law of Ukraine, adopted on 2014, Jun 17, 1508-VII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].

10. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad [On voluntary association of territorial communities] (2015). Law of Ukraine, adopted on 2015, Feb 05, 157-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

11. Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky [On the principles of state regional policy] (2015). Law of Ukraine, adopted on 2015, Mar 05, 156-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

12. Pro derzhavnu reyestratsiyu vurydychnykh osib, fizychnykh osib – pidpryyemstiv ta hromads'kykh formuvan' [On state registration of legal entities, individuals – entrepreneurs and public associations] (2003). Law of Ukraine, adopted on 2003, May 15, 755. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> [in Ukrainian].

13. Pro vnesennya zmin do devakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny, shchodo rozshyrennya povnovazhen' orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ta optymizatsiyi nadannya administratyvnykh posluh [on amendments to certain legislative acts of Ukraine on the extension of authorities of local self-government bodies and optimization of the provision of administrative services] (2015). Law of Ukraine, adopted on 2015, Dec 10, 888-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19> [in Ukrainian].

14. Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo osoblyvostey formuvannya ta vykonannya byudzhetiv OTH [On amendments to the Budget code of Ukraine regarding the peculiarities of the formation and implementation of OTG budgets] (2015). Law of Ukraine, adopted on 2015, Nov 26, 837-VII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> [in Ukrainian].

15. Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo reformy mizhbyudzhetnykh vidnosyn [On amendments to the Budget code of Ukraine on the reform of intergovernmental fiscal relations] (2014). Law of Ukraine, adopted on 2014, Dec 28, 79-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/Laws/79-19> [in Ukrainian].

16. Pro vnesennya zmin do devakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo statusu starosty sela, selyshcha [On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the status of seniority of a village, settlement] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Feb 09, 1848-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon0.rada.gov.ua/lavs/show/1848-19> [in Ukrainian].

17. Pro vnesennya zmin do devakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo dobrovil'noho pryednannya terytorial'nykh hromad [On amendments to certain legislative acts of Ukraine concerning the voluntary adoption of territorial communities] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Feb 09, 1852-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> [in Ukrainian].

Надійшло 20.04.2019 р.