

*Н. М. Махначова,  
к. е. н., доцент кафедри менеджменту та адміністрування,  
Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ, м. Вінниця*

## РЕФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

*N. Makhnachova,  
Candidate of Economic Sciences, Associated Professor of department of management and administration,  
Vinnytsya Trade and Economic Institute KNTEU, Vinnytsya*

### REFORMATION OF MUNICIPAL PUBLIC POWER IN UKRAINE: CONCEPTUAL ASPECT

*У статті проведено теоретичне дослідження формування і розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, а також національних теорій розвитку місцевого самоврядування. Визначено систему та повноваження органів місцевого самоврядування. Проаналізовано основні аспекти концепції реформування муніципальної публічної влади та змін до Конституції України. Запропоновано зміни до податкового законодавства України щодо децентралізації влади. З'ясовано особливості організації муніципальної публічної влади в Україні та роль місцевого самоврядування в ході проведення реформи публічної влади в Україні.*

*The article presents the theoretical study of the formation and development of local government institution in Ukraine, as well as national theories of local government development. The system and powers of local government are determined. The basic concept aspects of reforming the municipal public authority and changes to the Constitution of Ukraine are analyzed. Some changes in tax legislation of Ukraine regarding power decentralization are proposed. The features of municipal public authority organization and the role of local government during the reforming of public authority in Ukraine were found.*

*Ключові слова: муніципальна реформа, муніципальна публічна влада, місцеве самоврядування, децентралізація влади.*

*Key words: municipal reform, municipal public power, local government, decentralization of power.*

"Повага припускає визнання права іншого думати інакше"  
Іцхак Адізес

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні муніципальне управління має багатовікову історію. На сучасному етапі розвитку інститут місцевого самоврядування знову відроджується, адже від того, як здійснюється місцеве самоврядування, залежить рівень життя народу. Третій Президент США Т. Джеферсон називав місцеве самоврядування "республікою в мініатюрі", а французький історик О. Токвіль визначав місцеве самоврядування "як інститут, в якому криється сила вільних націй" [1, с. 133].

Відповідно до Конституції України в Україні діє система місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Однак місцеве самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських

рад збільшилася на 1067 одиниць. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Все вищезазначене надає актуальності предмету дослідження для майбутніх менеджерів-управлінців.

Метою цієї статті є з'ясування особливостей організації муніципальної публічної влади в Україні та ролі місцевого самоврядування в ході проведення реформи публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто наголосити, що відносини у сфері муніципального публічного управління стали предметом дослідження багатьох інститутів та науковців в юриспруденції та управлінні. Так, теоретичні та методологічні основи становлення публічних відносин в Україні досліджено в працях В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, О.Ю. Оболенського [2, с. 3], І.А. Чикаренка, Ю.П. Шарова [3, с. 295]. Модель публічної влади на регіональному рівні досконало висвітлює С. Саханенко. Нову систему розподілу влад в Україні пропонує один із авторів Конституції України доктор юридичних наук В.В. Костицький. Аспекти успішного проведення реформ в Україні розкриває соціолог Ю.П. Сурмін [4, с. 11].



Рис. 1. Теорії місцевого самоврядування

Огляд останніх публікацій вказує на значний інтерес та високі запити суспільства, щодо ефективного формування муніципальної влади та введення в дію Концепції реформи місцевого самоврядування та змін до Конституції України, запропонованої В.Б. Гройсманом, а тому тема публікації є актуальною.

Основні результати досліджень. Як ми вже визначили, однією з важливих ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування. У кожній державі незалежно від особливостей її адміністративно-територіального устрою, форми правління, історичних, національних та інших особливостей місцевого самоврядування має специфічну форму і назву. В інших країнах використовуються такі терміни для позначення місцевого самоврядування: "муніципальне управління", "місцева автономія", "територіальна децентралізація" та ін. В основі місцевого самоврядування кожної держави світу лежать національні теорії місцевого самоврядування. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в кінці XVIII — першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл. Найбільше розповсюдження в світі отримала громадівська теорія, прийнята більшістю країн Європи, державницька теорія, започаткована в Магдебурзькому праві, та теорія муніципального дуалізму (рис. 1).

Варто зазначити, що поняття публічної та державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не є тотожними. Українськими вченими (В. Авер'янов, В. Ба-

куменко) публічна служба розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах.

У відповідності до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві територіальної громади, громадян і їх органів в інтересах населення вирішувати в межах чинного законодавства і під власну відповідальність значну частину місцевих питань.

Зміст місцевого самоврядування визначають його принципи — основні положення організації і здійснення місцевого самоврядування.

Принцип народовладдя передбачає, що територіальні громади, у відповідності до Конституції і законів України, здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи) і через представницькі органи (міські ради, сільських, селищних, міських голів).

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах.

Принцип гласності полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвітлюється місцевими ЗМІ.

Принцип колегіальності віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради).

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів віддзеркалюється у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень.

Принцип виборності передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними.

Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень. Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені власними, властивими тільки їм повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючим законодавством України. В межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування (ОМС) проявляється в їх можливості самостійно визначати і будувати свою внутрішню структуру, з тим щоб вона відповідала місцевим умовам і забезпечувала ефективне управління. Діючи у межах закону, ОМС не підпорядковуються іншим органам. Контроль за ними здійснюється лише з метою забезпечення законності їх дій. Матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється у їх праві володіти і розпоряджатися грошима і майном для реалізації своїх повноважень.

Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб пе-



**Рис. 2. Система місцевого самоврядування**

редбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад, у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні органи самоорганізації населення, наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140 Конституції України) (рис. 2).

Територіальна громада, відповідно до частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування і обирати єдиного сільського голову.

Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та

підзвітними (частини 1, 2 ст. 11 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12, 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Сільський, селищний, міський голова має особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона представлена як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад — органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів), в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Однак, наголосимо, що між сільською, міською, районною або обласною радою немає чіткої ієрархії (як в системі виконавчої влади), кожна рада підзвітна своїй територіальній громаді та відповідальна перед нею.

Голова Верховної Ради України Гройсман В.Б. (в минулому Віце-прем'єр-міністр України — Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) неодноразово зазначав, що реформування публічної муніципальної влади ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася 1997 року. Сутність цього документа, за яким уже протягом кількох десятиліть розвивається місцеве самоврядування об'єднаної Європи, полягає в тому, що воно утверджується як окрема ланка місцевої влади, і є цілком самостійним і відокремленим від держави, незалежним від тріади основних влад. Крім того, місцеве самоврядування є основним проявом розбудови громадянського суспільства від рівня окремих громадян і малих груп до самоврядних спільнот багатомільйонних мегаполісів, тому принциповою основою побудови будь-якої держави на Європейському континенті є розбудова місцевих громад, які об'єднуються у ширші муніципальні структури [3, с. 83]. Наступним етапом об'єднання є створення європейських регіонів, які перебувають між собою у горизонтальній взаємодії. Тому не випадково наголос у концепції припадає на Хартію.

Відомий соціолог Ю.П. Сурмін наголошує, що для успішного проведення реформи необхідно здійснити чотири речі:

- 1) створити концепцію реформи — для ознайомлення суспільства та позитивного її сприйняття, бо навіть найкраща реформа не запрацює, якщо суспільство буде чинити супротив;
- 2) розробити стратегію — цілі, задачі, яким чином це зробити;
- 3) розробити програму — дії, терміни, виконавці, очікуваний результат по кожному з питань;
- 4) прийняти закон — легітимізація процесу реформування [4, с. 11].

Також для проведення реформ потрібна інтелектуальна основа (потенціал), тому, можливо, сьогодні українське суспільство ще не готове до реформ, однак високий прояв патріотизму і рішучості, безперечно, показує необхідність радикальних реформ уже зараз. Потрібно активно навчати майбутніх управлінців, залучати їх до обміну досвідом, щоб у нас в країні не відбулась підміна понять, бо на сьогоднішній день у нас свідомий громадянин — це людина у вишиванці (і це добре, але), а не людина, яка знає закони, дотримується їх і готова приймати участь

та брати на себе відповідальність в управлінні державою чи окремою територіальною одиницею. Сьогоднішнє професійне зростання, підвищення кваліфікації державних службовців і службовців місцевого самоврядування потребує значної корекції і уваги, бо не відповідає вимогам часу, а проводиться лише формально, тому орієнтири потрібно терміново змінювати.

Так, основні зміни, закладені в пропонованій Міністерством регіональної політики концепції реформи муніципальної публічної влади та змін до Конституції України, передбачають:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України — регіон, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у загальнодержавних податках;

- ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Загалом, зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади). Наприклад, вилучено, що "органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади". Тепер ОМС відповідальні тільки перед законом (ст. 144 — "Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду") [3].

У статті 119 (розділ VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких — нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану [3].

Передбачено, що "рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України".

У пропонованій Концепції реформи згадується головний європейський принцип місцевого самоврядування — принцип субсидіарності. З цього приводу слід зазначити, що місцевий бюджет за чинним законодавством на 90 % формується з прибуткового податку, він мізерний, а це основа життя території, тому для забезпечення мінімального рівня життя надається субсидія (громадянам) або субвенція (організаціям). Скажімо, є три населених пункти: один має два заводи, другий — невеличку фабрику, третій — депресивний, завод не працює, робочих місць мало. В результаті 1 село отримує податку 100 грн., 2 — 60 грн., а 3 — 20 грн. Мінімальний рівень життя встановлений державою на рівні 80 грн. У такому випадку використовується принцип субсидіарності: 1 селу залишають 100 грн, бо якщо в нього забрати 20 (як було раніше), то де ж тоді мотивація?; 2 селу з Держбюджету надається субвенція чи субсидія на 20 грн., 3 селу — на 60 грн.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Отже, проблема глибшого впровадження бюджетної субсидіарності в Україні залишається актуальною, оскільки регіони-донори за багатьма показниками людського розвитку поступають регіонам, що субсидуються. Цілком припустимим і навіть необхідним був би такий перерозподіл бюджетів, який дозволив би регіонам, які можуть це зробити за рахунок власної економічної бази, самостійно вирішити свої головні проблеми. Зазначене свідчить, що забез-

печення рівності регіонів за станом людського розвитку можна вважати критерієм впровадження принципу субсидіарності у бюджетній сфері. Можемо зауважити, що з прийняттям Державного бюджету України на 2015 рік та прийнятими змінами до Податкового кодексу України, процес змін розпочався.

Таким чином, на основі проаналізованих матеріалів можемо зробити висновки, що реформування органів місцевої публічної влади сприятиме:

- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення;

- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;

- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку.

## Література:

1. Лисогор В.М. Історико-правовий аналіз діяльності органів місцевого самоврядування з реалізації прав і свобод / В.М. Лисогор, Н.М. Махначова // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 8. — С. 133—136.

2. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти / О.Ю. Оболенський // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 1. — С. 3—10.

3. Шаров Ю.П. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2010. — № 1 (4). — С. 295—304.

4. Сурмін Ю.П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах / Ю.П. Сурмін // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 1. — С. 10—13.

5. Махначова Н.М. Реформування муніципальної публічної влади в Україні / Н.М. Махначова // Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 1. — С. 82—85.

## References:

1. Lysohor, V.M. (2009), "Historical and legal analysis activity of local governments with realization of rights and freedoms", *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, vol. 8, pp. 133—136.

2. Obolens'kyj, O.Yu. (2014), "Public management: civilization trend, scientific theory and the direction of education", *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Public administration: ways of developing]*, *Naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoiu uchastiu [Scientific and practical conference with international participation]*, NADU, Kyiv, Ukraine, pp. 3—10.

3. Sharov, Yu.P. (2010), "European standards of public administration: the projection at the municipal level", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 1, no. 4, pp. 295—304.

4. Surmin, Yu.P. (2014), "Problems and directions of changes of government in Ukraine in modern conditions", *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Public administration: ways of developing]*, *Naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoiu uchastiu [Scientific and practical conference with international participation]*, NADU, Kyiv, Ukraine, pp. 10—13.

5. Makhnachova, N.M. (2014), "Reforming municipal public administration in Ukraine", *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Public administration: ways of developing]*, *Naukovo-praktychna konferentsiia za mizhnarodnoiu uchastiu [Scientific and practical conference with international participation]*, NADU, Kyiv, Ukraine, pp. 82—85.

*Стаття надійшла до редакції 09.02.2015 р.*