

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОЦЕСУ МУНІЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Оленчин В.В.,
Бутурлаккіна Т.О.

В роботі досліджено зміст поняття «муніципалітет». Обґрунтовано основні проблеми муніципального реформування в Україні. Здійснено аналіз розвитку муніципальної влади та її фінансової самодостатності. Проведено SWOT-аналіз з метою виявлення та систематизації недоліків та переваг процесу муніципального реформування, а також визначення перспективних можливостей та небезпек цих перетворень.

Ключові слова: муніципалітет, муніципальна реформа, належне урядування, корпоративні підходи до муніципального управління, міжмуніципальне співробітництво.

ВСТУП

Трансформаційний період як результат становлення ринкової економіки в Україні ставить свої вимоги до функціонування інституту муніципальної влади як індикатора демократичності розвитку суспільства та зрілості і децентралізованості економіки. Муніципальна влада в Україні є продуктом двадцятирічної праці сотень вчених, урядовців та громадських діячів та, на жаль, можемо констатувати, що кінцевого результату ще не досягнуто. Натомість є ціла низка проблемних питань, які потребують свого наукового осмислення, обґрунтування та вирішення. Місцеве самоврядування не є тим регулятором, який здатний ефективно ініціювати соціально-економічні перетворення муніципалітету, регіону, а через них і цілої держави. Саме систематизація уже напрацьованих результатів, наявність невирішених проблем та невідкладність процесу муніципального реформування і визначають актуальність досліджуваної тематики.

Метою написання статті стала потреба здійснення аналізу проблем муніципального реформування в Україні та визначення перспектив подальшого розвитку.

Засновником досліджень проблематики міста на теренах колишнього СРСР, його господарських та управлінських структур без перебільшення можна вважати Л.А.Веліхова (його книга «Основи міського господарства» вийшла у 1928 р.) [1], робота якого була використана при написанні статті. Цікавою в науковому плані виявилось дослідження Олександра Замкового «Розвиток корпоративних відносин у муніципальному секторі» [2]. Організаційно-правова основа діяльності муніципальної влади детально викладена в праці таких вітчизняних науковців як Кравченко В.В., Пітцик М. В., Салій І. М. в їх колективній монографії «Основи муніципального менеджменту» [3].

Методологічну основу даного дослідження становить діалектичний метод наукового пізнання. В роботі використовувались також методи аналізу для критичної оцінки реального стану реформи та синтезу з метою виділення перспективних напрямків. Метод порівняння дозволив прослідкувати динаміку структури доходів місцевих бюджетів України за 2005 – 2010 роки.

Для реалізації мети, що ставиться авторами, здійснено виконання таких завдань:

- 1) з'ясовано основні причини муніципальної реформи в Україні;
- 2) досліджено організаційно-правове забезпечення процесу зміцнення місцевого самоврядування в Україні;
- 3) окреслити подальші напрямки муніципальної реформи в нашій державі та провести їх SWOT-аналіз.

Визначені цілі обумовили структуру статті, яка містить вступ, два розділи, висновки та перелік використаних джерел.

На даному історичному етапі відбувається відродження принципу самоврядування. Загальновідомо, що одне з важливих місць у системі життєдіяльності людини, суспільства, держави належить селам, селищам і містам, в яких практично сконцентровані всі ланки влади, ресурси (населення, земля, надра) і комунікації. З точки зору концентрації останніх особливий інтерес в ході дослідження було виявлено до міст, як найбільш самодостатніх та складних муніципальних утворень. Так за даними Державного комітету статистики України станом на 1 грудня 2011 року в містах проживає майже 31,5 мільйонів осіб, що у співвідношенні до загальної чисельності населення цілої України (45 млн 711 тис осіб) склало 68,7%. Наведені статистичні дані підкреслюють актуальність та значну необхідність подальшого дослідження та розвитку муніципального менеджменту, розроблення нових моделей та підходів до управління складним соціально-економічним утворенням - муніципалітетом, який щороку зміцнює свої позиції, як одна з найефективніших форм організації життєвого середовища громадянина з потенціалом найкращого забезпечення соціальних, духовних та фізичних потреб останнього.

I. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Сьогодні ми можемо констатувати, що вперше за останні кілька сотень років в Україні реалізуються на практиці ідеї місцевої влади – влади місцевого самоврядування, які були чинними в нашій державі 500 років тому. Магдебурзьке право – історичний документ, що заклав перші підвалини демократичного самоврядування в Києві та інших містах України, визначив права й обов'язки територіальної громади [3, с.9].

У Конституції України 1996 року вперше за новітніх часів в конституційному рівні проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7 Конституції України) і закріплено поняття місцевого самоврядування, яке визначається як право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» (ст. 140 Конституції України) [4].

Місцеве самоврядування має специфічну правову форму в кожній державі і залежить від її устрою, історичних, національних та інших особливостей. При однаковості ознак місцевого самоврядування у країнах по-різному вирішується питання: чи представляють органи місцевого самоврядування глибинний шар державної влади або є відокремленими від держави, але взаємодіючими з нею, специфічними організаціями управління справами суспільства.

За ознакою масштабності державне та муніципальне управління як види соціального управління спрямовані на забезпечення життєдіяльності громадян і їхніх організацій як в суспільстві-державі, так і в окремих місцевостях - муніципальних утвореннях (у місті, районі, селі, станції, аулі, селищі і т.п.). При цьому обидва ці види соціального управління мають особливе призначення і володіють специфічними властивостями та ознаками, тому що, діючи в рамках єдиного державного простору, вони реалізуються на певних управлінських рівнях. Разом з тим в муніципальному управлінні в певному сенсі можна виявити симбіоз функцій, реалізація яких обумовлена тим, що місцеве самоврядування має як власні, так і передані державою повноваження. Отже, місцева (муніципальна) влада і державна влада, а значить і муніципальне і державне управління тісно взаємопов'язані: у них одне джерело влади - народ, вони виконують спільну для всіх функцію: забезпечують нормальні умови життєдіяльності громадян, покликані захищати їх права, свободи і законні інтереси.

Місцеве самоврядування в Україні має ряд характерних рис:

1. Не є складовою частиною державного механізму управління в країні, проте, як і держава, здійснює публічну владу, владу народу.
2. Є однією з форм народовладдя. Здійснюється громадою («місцевим співтовариством») у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи та ін.), так і через органи місцевого самоврядування.
3. Має особливий суб'єкт — населення, громадяни, що мешкають на певній території.
4. Має особливий об'єкт управління — питання місцевого значення.
5. Має самостійність, що виражається в його організаційній відокремленості, у праві на фінансово-економічні ресурси, у виконанні значної частини суспільних справ у рамках закону та ін.
6. Несе відповідальність за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення.
7. Поєднує у собі засади інституту громадянського суспільства і державної влади: баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом. Значна частина діяльності місцевого самоврядування — вирішення питань, на які держава впливає у багато способів (правових, фінансових та ін.). Органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими повноваженнями органів виконавчої влади, брати участь у здійсненні державних функцій. У цьому разі державні органи мають право здійснювати контроль за реалізацією наділених повноважень.

Саме через повноцінне місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, можливість вирішити важливі питання взаємодії держави, територіальних громад та особи.

Поштовхом цього процесу має стати муніципальна реформа. Її впровадження є необхідним атрибутом розвитку регіону, а значить й розвитку усієї держави.

Муніципальна реформа покликана змінити старі принципи державного впливу та втручання в життя регіонів, вона повинна розглянути та, якщо потрібно, перебудувати структуру органів місцевого самоврядування, дати простір для вироблення довгострокових програм та ідей.

Головна мета муніципальної реформи – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Муніципальна реформа має забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до місцевого самоврядування шляхом передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних справ.

Вважаємо за необхідне проаналізувати саму етимологію терміну «муніципалітет». Юридична енциклопедія під муніципалітетом (від лат. *municipium* – місто, яке має самоврядування) трактує, по-перше, одиницю соціально-територіальної структури суспільства, як правило, місто та міцевість, що до нього прилягає, які об'єднуються єдиною системою управління на основі самоврядування; по-друге, виборний орган у системі місцевого управління.

Професор Л.А. Велихов в роботі «Основи міського господарства» (1928 р.), в якій він зробив спробу «стисло викласти муніципальну науку в цілому», так пояснює термін муніципалітет: «*Munis*» по латині означає тяжкість, тягота, тягар, а *cario*, *gesirio* – беру, приймаю. Відповідно, міське управління, як би бере на себе, за уповноваженням жителів міста і з дозволу уряду, тягар суспільної влади, виконання суспільних завдань і розпорядження господарськими засобами» [1, с.16].

Слід зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн поняття «муніципалітет» і «муніципальні органи» вживаються неоднаково. Наприклад, у США і Великобританії муніципальними органами називаються лише органи міста. Згідно з Конституцією Королівства Нідерланди 1983 р. муніципалітетами є сукупність місцевих органів влади низового рівня, а провінціями є місцеві органи влади регіонального рівня. В Японії статус муніципалітетів мають як міські, так і селищні громади, чисельність населення яких може становити як декілька сот, так і сотні тисяч мешканців. У той же час у переважній більшості зарубіжних країн під муніципалітетами розуміється сукупність усіх органів місцевого самоврядування.

Процес муніципальних перетворень в Україні занадто складний як за умов внутрішніх проблем, що накопичились в муніципальному середовищі внаслідок втрачених можливостей та часу, так і за умов зовнішніх проблем, які постають перед місцевими громадами внаслідок переходу нашої країни в режим відкритої економіки в зв'язку з вступом до Світової Організації Торгівлі (СОТ), де поки що конкурентоздатність нашої країни знаходиться на крайній незадовільному рівні. Так, за Давоським індексом конкурентоздатності наша держава посідає з цього приводу 82 місце з 133 внесених в 2010 році до списку країн. В 2009 та 2008 роках для порівняння ми займали у даному рейтингу 72 (з 134) та 73(з 131 країни) сходинки відповідно.

Відзначимо, що глобалізація світової економіки має подвійні наслідки для громад: по-перше, найбільш розумним та динамічним громадам вона надає додаткові можливості прискорення розвитку та процвітання, а по-друге, звичайно ж це відбувається за рахунок менш прогресивних та динамічних громад. Тому з виходом країни у світ відкритої економіки місцеві громади стають самостійними, поруч з державою, гравцями у світовій конкурентній боротьбі за життєво важливі ресурси, а з об'єктів розвитку вони стають його суб'єктами. В даному випадку, найбільш прогресивні громади можуть вдаватися до послуг міжнародних агентств інвестиційного рейтингування (Standard & Poor's, Moody's, Fitch), щоб у вигляді інвестиційного рейтингу здобути як своє обличчя, так і перепустку до світових ринків [5, с. 12-13].

Інтеграційні процеси на демократичних засадах сприяли виникненню нового поняття «урядування» (*governance*) як такого, що відображає нову парадигму управління територіальним розвитком. У сучасних міжнародно-правових джерелах переважно використовуються такі поняття:

- урядування – система цінностей, інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними та економічними справами. Це спосіб, у який суспільство самоорганізовується для прийняття та реалізації рішень – досягнення взаєморозуміння, консенсусу та взаємодії;

- урядування – визначення здатності держави «служити» громадянам. Воно визначає правила (норми), процеси та моделі поведінки, за допомогою яких здійснюється реалізація державної влади у суспільстві. Спосіб, у який реалізуються публічні функції, здійснюється управління (менеджмент) ресурсами, а також реалізуються публічні (державні) регуляторні повноваження – найважливіші питання, що розглядаються в цьому контексті.

Оскільки концепції дотримання прав людини, демократизації та демократії, верховенства права, громадянського суспільства, розподіл влади на засадах децентралізації, ефективного публічної адміністрації (та управління) набувають все більш важливого значення із розвитком суспільства в напрямку створення більш передбачуваної політичної системи, урядування еволюціонує у *належне урядування*.

Концепція *належного урядування* сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західноєвропейських країн – демократії та верховенства права.

Як показує аналіз, діюча у більшості міст модель управління не відповідає цілому ряду принципів управління складними соціально-територіальними спільнотами, якими є будь-яке місто. Як правило, у містах не реалізовані принципи цільової орієнтації міста, відсутні програми розвитку (що не зводяться до передвиборчих програм міських голів або депутатів). Невизначеність у виборі пріоритетів створює великі труднощі у побудові оптимальної структури міського управління. Фактично, структура управління українськими містами на рівнем менеджменту завергла на рівні 40-х – 50-х років.

На ситуацію, що склалася в системі управління українськими містами накладає значний відбиток той факт, що значна кількість об'єктів, котрі забезпечують цілісність, розвиток та життєдіяльність міста, не є власністю міських громад або її виконавчих органів. У містах значну роль у вирішенні власних проблем відіграють обл- і райдержадміністрації, їх відділи і управління. Через це трирівнева (органи самоорганізації населення, районні адміністрації, міськвиконком) система органів управління містами виявляється доповненою ще одним – районним чи обласним рівнем управління. Єдиний об'єкт управління – містообслуговуючий комплекс виявляється у цьому випадку розчленованим на дві частини з підпорядкуванням різноманітним органам управління: вплив на одну частину містообслуговуючої підсистеми здійснюється міськвиконкомом, а на іншу – рай- і облдержадміністраціями. Крім того, цілий ряд об'єктів обслуговування міста знаходяться в недержавній власності.

Таким чином, аналіз організаційної структури виконавчих органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про неповну відповідність управляючої системи міста (структурних підрозділів міськвиконкомів) системи, що управляється (міській общині, міському господарству, стосункам, що склалися в ньому). Ця невідповідність виявилася, по-перше, у відставанні управляючої системи від системи, яка управляється, що призводить до домінування стихійних засад, застарілих організаційних форм; по-друге, до випередження в цілому ряді випадків управляючої системи в своєму розвитку уперед, не рахуючись з закономірністю процесів, які управляються, що призводить до неприродних і спотворених форм деяких структурних підрозділів.

Окреслене вище викликає необхідність здійснення організаційного проектування, модернізації структури управління містом відповідно до ринкового середовища, в яке органи місцевого самоврядування залучені більше, ніж органи державної влади.

Удосконалення структури управління містом бачиться нами через зміну організаційних форм, моделей та механізмів останнього, що створювало б стимули реалізації спільних соціально-економічних інтересів громадян, влади та бізнесу.

Основою здійснення ефективного муніципального менеджменту є розвинений муніципальний сектор економіки і цікавими в науковому плані стають корпоративні методи управління цим сегментом ринку. Адже, як влучно підкреслює Олександр Замковий, «на відміну від економіки промисловості, муніципальна економіка тяжіє до традиційних методів господарювання, хоча її структура все більше розгалужується і змінюється за видами і формами власності підприємств [2, с. 13-16]. Господарська діяльність міст розширюється, стає ринковою і достатньо емою». В свою чергу, фахівець у цій галузі О. Бобровська підкреслює, що певний досвід корпоративного самоврядування вже накопичено в українських містах, але ґрунтовний аналіз його результатів, позитивних рис і можливостей недостатньо узагальнено і не може сприяти ефективній реалізації широкого кола корпоративних відносин, які можуть суттєво впливати на розв'язання багатьох проблемних питань розвитку міст» [6, с. 55-58].

Підкреслимо, що корпоративна економіка муніципального утворення розглядається нами як сфера життя територіальної громади, що на основі корпоративної муніципальної власності здійснює розвиток продуктивних сил, виробництво, обмін, розподіл і споживання продуктів та послуг, забезпечує корпоративні права мешканців громади і розвиває соціально-економічні відносини шляхом активного включення мешканців у створення матеріальних і суспільних благ. При цьому корпоративний сектор економіки муніципального утворення являє собою сектор загальної сфери економічних відносин у муніципальному утворенні, діяльність в якому здійснюється на засадах корпоративних підходів і створення передумов формування та реалізації спільних соціально-економічних інтересів підприємств, громади і влади.

У свою чергу, територіальна громада та її мешканці відповідно як учасники корпоративного управління також мають певні корпоративні права. До корпоративних прав громади як акціонера належать права щодо:

- об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду, створення єдиних органів місцевого самоврядування та обрання єдиного сільського голови;
- створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільних бюджетів, об'єднання комунального майна;
- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- створення у разі потреби органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного

фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

- вирішення питань через загальні збори.

II. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МУНІЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Правове забезпечення процесу муніципального реформування в Україні складатиметься з правових актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи:

1. Конституція України – визначає конституційні основи місцевого самоврядування та децентралізації.
2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування та децентралізації, повноваження відповідних органів та посадових осіб («Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та інші).
3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних та міських голів («Про місцеві вибори» та інші).
4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування та децентралізації, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо (Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, «Про місцеві податки і збори», «Про плату за землю» та інші).
5. Галузеві закони, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин, що належать до предмету правового регулювання цими законами (Земельний кодекс, «Про об'єднання громадян», «Про підприємництво», «Про охорону навколишнього середовища» та інші).
6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що приймаються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (Перелік актів, що впливають і встановлюють підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат, виплати субсидій тощо).
7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування та децентралізації в певній територіальній громаді (Статут територіальної громади села, селища, міста) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконавчого комітету, положення про постійні комісії ради тощо) [7, с. 14-15].

Зазначимо, що це далеко не вичерпний перелік нормативно-правових актів, які стосуються процесу муніципального реформування. На фоні вищевказаного не можемо не відмітити, що правове регулювання є надзвичайно різноплановим, об'ємним, дуже розпорочним, а іноді навіть суперечливим. А тому наступним логічним кроком процесу реформування місцевого самоврядування в Україні має стати кодифікація муніципального права. Також значні надії покладаємо на подальший розвиток статутного забезпечення діяльності територіальних громад.

Одним з найбільш суттєвих елементів муніципальної реформи має стати реформування фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Адже для успішних реформаторських дій децентралізація функцій повинна відбутися поряд з передачею достатніх фінансових ресурсів та майна для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування якісних та доступних послуг. Коли фінансові ресурси надаються органам місцевого самоврядування, тоді вони можуть генерувати свої власні доходи, встановлюючи та збираючи податки та збори за надані послуги, керуючись при цьому принципами компенсації вартості послуг. Необхідні фонди також створюються шляхом ефективного управління комунальною власністю та вільною частиною бюджету, що повністю залежить від рішення, прийнятого органом місцевого самоврядування.

Нагадаємо, що місцеве самоврядування в Україні фінансується переважно за рахунок податкових джерел, про що свідчать дані аналізу, представленого в таблиці 1.1

Таблиця 1.1 Структура доходів місцевих бюджетів в Україні без трансфертів за 2005-2010 роки (млрд. грн., %) [8].

Доходи місцевих бюджетів	2005%	2006%	2007%	2008%	2009%	2010%
Податкові надходження	77,8	77,6	76,4	80,3	83,3	83,9
Неподаткові надходження	11,6	12,0	11,0	10,4	10,9	10,9
Надходження доходів від операцій з капіталом	6,9	6,7	7,9	6,2	3,7	3,2
Надходження до цільових	3,7	3,7	4,7	3,1	2,1	2,0
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Отже, аналіз структури доходів місцевих бюджетів показує, що 8/10 доходів – це податкові джерела, з чого випливає пряма залежність між оновленням податкового законодавства і реформуванням фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Зокрема, за останні роки (2005 – 2010 рр) зберігається стійке зростання основного доходуутворюючого податкового джерела – податку на доходи фізичних осіб (з 54,4 до 63,4% всіх доходів місцевих бюджетів відповідно) [8]. Слід також відмітити вплив нововведення – статтею 167 пунктом 1 IV розділу Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року [9] встановлено 17% податкову ставку на загальну суму отриманих платником податку у звітному податковому місяці

доходів, що перевищують десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року. Це в свою чергу означає розширення бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб і відповідно позитивну динаміку надходжень. Зростання доходів від другого джерела податкових надходжень, плати за землю, в основному пов'язано з тим, що було змінено ставки податку за земельні ділянки, розташовані в межах населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено. Частка ж доходів від місцевих податків та зборів постійно зменшується, в 2010 році досягла значення 1%. Перелік останніх скорочено новим Податковим кодексом України (ст.10 XII розділ) [9] до 2 податків (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок) та 3 зборів (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір).

Незважаючи на всі ці нововведення, показовою є ситуація, коли в складі зведеного бюджету України за 2010 рік частка доходів місцевих бюджетів складала 25,6%, а видатків 40,2% [8], тобто має місце пряма невідповідність між функціями, покладеними на місцеві органи влади та засобами для їх виконання. Таким чином, муніципалітети не мають достатнього фінансового забезпечення. Цю ситуацію здатне змінити лише реальне впровадження податку на нерухоме майно на базі повного його зарахування до місцевих бюджетів.

Також слід підкреслити, що перехід від ієрархічного способу здійснення влади до її горизонтальної мережної організації потребує зміни арсеналу засобів управління в межах залежності «демократизація – управлінська відповідальність», оскільки відсутність останньої знівелювала авторитет державних, а разом з ними і місцевих органів влади. Так, В. Вітовський стверджує, що «масова ненависть до владних інституцій і тупий мовчазний спротив їхнім ініціативам» є рисою, яка не дозволяє сучасній Україні активно розвиватися і зайняти належне їй місце в світі [10, с.162-163].

Посилення ролі конкретної людини та громадянина у вирішенні завдань державного будівництва здатне підвищити ефективність управління та сприятиме накопиченню критичної маси реформування адміністративно-територіальної структури. Для цього, на думку Є.Бабенкова, потрібно «трансформувати управлінську психологію в муніципальний менеджмент, який передбачає, що не громадяни існують для органів, а місцева влада має слугувати територіальній громаді, надавати населенню якісні адміністративні та громадські послуги» [11, с.157].

Для критичної оцінки усіх недоліків та переваг процесу муніципального реформування в Україні використано метод стратегічного планування - SWOT-аналіз, результати якого представлені на рисунку 1.1.

SWOT-аналіз процесу муніципального реформування в Україні	
Strengths (переваги)	Weaknesses (недоліки)

<p>1. Розроблена обширна законодавча база.</p> <p>2. Переглянуто джерела фінансового забезпечення муніципальних органів, прибрано багато ерентабельних родатків.</p> <p>3. Введено податок на нерухоме майно, який допоможе зміцнити фінансове становище місцевих органів влади.</p> <p>4. В законодавчих актах щодо місцевих органів влади враховується зарубіжний досвід ведення муніципальних реформ, відбувається обмін досвідом та його адаптування до національних особливостей.</p> <p>5. Реформування органів місцевого самоврядування відбувається на європейських принципах «Хартії про місцеве самоврядування».</p>	<p>1. Не кодифіковане муніципальне право.</p> <p>2. Органи місцевого самоврядування не мають статутів.</p> <p>3. В Україні не відбувається реальна децентралізація влади.</p> <p>4. Делегування державних повноважень згори, а не закріплення їх виконання згідно принципу субсидіарності за органами місцевого самоврядування.</p> <p>5. В нашій державі підірваний авторитет будь-яких органів управління, через що муніципальній владі доводиться долати бар'єр суспільного супротиву.</p> <p>6. Органи самоврядування не є незалежними в управлінні муніципалітетами через брак фінансового забезпечення своєї діяльності.</p>
<p>Opportunities (перспективні можливості)</p>	<p>Threats (небезпеки)</p>
<p>1. Формування ефективних та самодостатніх органів самоуправління на місцях.</p> <p>2. Дієві муніципальні органи можуть пробудити інтерес громадськості до їх діяльності та сприяти більшій ініціативності останніх.</p> <p>3. Можливість реалізації новаторських, творчих підходів до управління муніципальним утворенням</p> <p>4. Держава не здійснюватиме функції управління на місцях, а лише контролюватиме їх належне виконання муніципальними органами.</p> <p>5. Більш ефективне та дієве виконання муніципальних функцій на основі створення ММС (міжмуніципальне співробітництво).</p>	<p>1. Подальша «війна» за перерозподіл влади між представницькими державними органами та органами місцевого самоврядування.</p> <p>2. Тривале затягування процесу трансформації муніципальної влади в дієвого гравця ринкового середовища.</p> <p>3. Недостатня професійна підготовка персоналу муніципальних органів влади.</p> <p>4. Різні фінансові можливості територій, а відповідно і необхідність в трансфертах для забезпечення державних стандартів якості життя.</p>

Рис. 1.1. SWOT-аналіз процесу муніципального реформування в Україні

Організація Об'єднаних Націй проголосила 2012 рік – Міжнародним роком кооперативів, відзначаючи їхній внесок у соціально-економічний розвиток. У рамках проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» підтримується створення самообслуговуючих кооперативів, як тієї форми організації громади, яка дозволяє жителям утримувати та обслуговувати їхнє спільне майно.

Набуває особливого значення питання міжмуніципального співробітництва. У зв'язку з цим, відповідно до норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], оновленої Стратегії реформування місцевого самоврядування, має стимулюватись формування на добровільній договірній основі об'єднань відповідних ланок адміністративно-територіальної системи (при збереженні ними – ланками – статусу самостійних юридичних осіб) для ефективного вирішення вказаних спільних проблем. Формування і функціонування таких об'єднань має розглядатись як попередній крок для майбутнього укрупнення цих ланок.

Метою «Муніципальної програми врядування та сталого розвитку», що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, є сприяння врядуванню за широкої участі громадян для покращення якості життя населення в містах України. Завданнями Програми є: розбудова потенціалу центральних органів державної влади щодо фіскальної та адміністративної децентралізації на користь органів місцевого самоврядування; розбудова потенціалу органів місцевої влади щодо прозорого визначення та впровадження стратегій місцевого розвитку, надання громадських послуг та сприяння місцевому економічному розвитку; підвищення спроможності громад покращувати місцеві соціальні, економічні та екологічні умови.

ВИСНОВКИ

Після вищевикладеного наголосимо на необхідності формування ефективною та дієздатною моделі місцевого самоврядування, що є одним з визначальних атрибутів демократичної державності. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас, якщо у таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади призвели до формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на бурхливий розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо не приводять до істотних зрушень у функціонуванні і розвитку громадянського суспільства і демократичної державності.

Метою муніципальної реформи є забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Веліхов Л. А. Основи міського господарства. Загальне вчення про місто, його управління, фінансах і методах господарства. М., 1999. – 322с.
2. Замковий Олександр. Розвиток корпоративних відносин у муніципальному секторі//Наукові дослідження. – 2010. – с. 13-16.
3. Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М. Основи муніципального менеджменту / За ред. В. В. Кравченка. - К., 2003. – 304 с.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
5. Проектне співробітництво інноваційних громад як механізмів реалізації муніципальних реформ в новій політичній ситуації

6. Бобровська О.Ю. Формування корпоративних відносин в управлінні містом як шлях підвищення його ефективності//Науковий потенціал світу. – 2006: матеріали III Міжнар.наук.-практ. конф. – Д.: Наука і освіта, 2006. Т.6.- С.55-58.
7. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269с.
8. www.ibser.org.ua – сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень.
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року. //Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - №13-14, № 15-16, № 17, ст.112
10. Кордун О. Аналіз питань щодо врахування радянської спадщини в соціогуманітарній політиці України//Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку/за заг. ред. Ю.Тищенко; Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: [б.в.], 2006. – С.161-180.
11. Бабенков Є.П. Деякі аспекти трансформації адміністративно-територіального устрою//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: у 2-х ч. Ч1. - №3(13) – Х.: Хар РІ УАДУ, 2002. – С. 155-158.
12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (із змінами та доповненнями) //ВВР України. – 1997. – № 24. – ст.170.
13. Пухтинський М.О. Актуальні проблеми організації та діяльності муніципальної влади в Україні: спроба системного дослідження/ М.О. Пухтинський // Держава і право. – 2010. – Вип.48. – С.715 – 717.
14. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. №2542-III (із змінами та доповненнями) //ВВР України. – 2001. -№ 37-38. – ст.189.

Оленчин Вікторія Вікторівна, аспірант кафедри фінансів Ужгородського національного університету
Бутурлакiна Тетяна Олександрiвна, к.е.н., доцент кафедри фінансів Ужгородського національного університету