

*Т. Ф. Куценко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ  
ORCID 0000-0002-4102-7184*

*І. В. Пінтелєй,*

*магістр публічного управління та адміністрування, ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ  
ORCID 0000-0003-2062-0066*

DOI: 10.32702/2306-6806.2021.2.84

## КЛЮЧОВІ ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ В УКРАЇНІ

*T. Kutsenko,*

*Ph.D., Associate Professor, Associate Professor of the Department of National Economy and Public Administration, SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv*

*I. Pintelei,*

*Master's degree of public management and administration, SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv*

### KEY TERMINOLOGICAL PRINCIPLES OF MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES IN UKRAINE

---

*У статті представлено тлумачення ключових термінологічних засад управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів, що нині є особливо актуальним, оскільки виступає однією із необхідних умов чіткого усвідомлення комплексу проблем місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації управління в Україні.*

*Виходячи з того, що субнаціональний рівень управління, представлений саме місцевими адміністративними утвореннями, в практиці багатьох країн називають "муніципальним управлінням", в Україні всім науковцям та практикам є очевидною проблема, що чинним законодавством такі поняття, як "муніципальне управління", "муніципальні утворення" чи "муніципалітет" не визначаються, тобто не мають юридичного закріплення. Це безумовно ускладнює подальші дослідження та створює певну плутанину у термінах. Тому в статті здійснено, насамперед, уточнення термінологічного апарату, що вже активно використовується в Україні, задля подальших коректних досліджень.*

*У статті визначено базові терміни з їх ключовими характеристиками, зокрема, акцентовано, що термін "муніципалітет" може позначати як орган місцевого самоврядування, територіальну спільноту, так і установу, яка безпосередньо здійснює процес управління. В цьому контексті були розглянуті основні характерні риси муніципальних утворень та системи муніципального управління. З'ясовано також, що "місцеве управління", "муніципальне управління" та "місцеве самоврядування" є синонімічними поняттями, які несуть подібне функціональне навантаження.*

*У статті наголошується, що реформа децентралізації, започаткована у 2014 році, через формування об'єднаних територіальних громад, передачу певної частини повноважень їх органам місцевого самоврядування базового рівня, тобто — сільським, селищним та міським радам (муніципалітетам) та реформатування адміністративно-територіального устрою мала привести Україну до зрозумілої для всіх українців моделі місцевого самоврядування, де мали бути створені умови для формування реальної фінансової автономії задля соціально-економічного розвитку на місцях.*

*З точки зору авторів саме "об'єднана територіальна громада" нині в Україні змістовно та функціонально відповідає поняттю "муніципалітет", а сільські, селищні та міські ради ОТГ можна вважати муніципальними радами. Термін "об'єднана територіальна громада" виконує поки що тимчасову функцію. По завершенню реформи децентралізації настане час вносити зміни до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та в інші законодавчі акти щодо використання терміну "муніципалітет" та похідних від нього.*

*The article presents an interpretation of the key terminological principles of management of socio-economic development of municipalities, which is now particularly relevant, as it is one of the necessary conditions for a clear understanding of the complex of problems of local self-government in the context of decentralization reform in Ukraine.*

*Based on the fact that the subnational level of government, represented specifically by local administrative entities, in practice of many countries is called "municipal administration", in Ukraine all scientists and practitioners see an obvious problem that in the current legislation such concepts as "municipal administration", "municipal formations" or "municipality" are not defined, namely, are not legally established. This certainly complicates further research and creates some confusion in terms. Therefore, the article first of all clarifies the terminological apparatus, which is already actively used in Ukraine, for the sake of further correct research.*

*The article defines the basic terms with their key characteristics, in particular, it is emphasized that the term "municipality" can mean both a local government, a territorial community, and an institution that directly carries out the management process. In this context, the main characteristics of municipal formations and the system of municipal government have been examined. It has also been found that "local government", "municipal government" and "local self-government" are synonymous terms that carry a similar functional meaning.*

*The article emphasizes that the decentralization reform, launched in 2014, through the formation of united territorial communities, transfer of some of their powers to local governments of the basic level, namely, to village, town and city councils (municipalities), and reformatting of the administrative and territorial structure, had to lead Ukraine to a model of local self-government, understandable for all Ukrainians, where there should have been created conditions for the formation of the real financial autonomy for socio-economic local development.*

*From the authors' point of view, it is the "united territorial community" that today in Ukraine corresponds by content and function to the concept of "municipality", and village, town and city councils of UTC can be considered as municipal councils. The term "united territorial community" still has a temporary function. Upon completion of the decentralization reform, it will be time to amend the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and other legislative acts on the usage of the term "municipality" and its derivatives.*

*Ключові слова: муніципалітет, соціально-економічний розвиток муніципалітету, муніципальне управління, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, реформа децентралізації управління.*

*Keywords: municipality, socio-economic development of the municipality, municipal management, local self-government, united territorial community, decentralization reform of governance.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах сучасних економічних змін, які відбуваються в світі, Україна просто не може залишатися осторонь. Тому процеси реформування та модернізації управління місцевого самоврядування є об'єктивним та економічним процесом. Весь комплекс дій та механізмів повинен бути спрямований на досягнення однієї ключової мети — задоволення бажань та потреб громадян та підвищення добробуту їхнього життя. Адже саме населення складає державу, а отже, без нього не було б такого інституту в апіорі. Тому питанню місцевого самоврядування необхідно приділяти значну увагу задля розбудови сильної та конкурентної держави на міжнародному просторі. Зрозуміло, в цьому контексті дослідження проблеми треба починати з тлумачення ключових термінологічних засад управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів, що нині є особливо актуальним, оскільки виступає однією із необхідних умов чіткого усвідомлення комплексу проблем місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації управління в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукових публікацій, присвячених дослідженням ключових термінологічних засад управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів у контексті ре-

форми децентралізації управління в Україні поки що обмаль. Окремими фрагментарними вкрапленнями вони присутні у багатьох авторів при розгляді даної проблематики, як то у монографіях [1; 2], так і в статтях науковців та практиків, серед яких Гуненкова О.В., Євсєєва О.А., Баймуратов М.О., Сергієнко С.М., Замковий О.І.; автори Енциклопедії державного управління НАДУ при Президентів України — Амосов О.Ю., Ігнатенко О.С., Кузнецов А.О. та інші [3]; а також автори аналітичної доповіді НІСД "Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування". Незаперечним є акцент, який був зроблений в цій доповіді, що "важливо є чітка наукова ідентифікація поняття "територіальна громада" як базової категорії реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації [4].

## МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є визначення ключових термінологічних засад управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів в контексті реформи децентралізації управління, насамперед уточнення термінологічного апарату, що вже активно використовується в Україні, задля подальших коректних досліджень. Окрім того, співвіднесення понять "територіальна громада" з



Рис. 1. Підходи до розуміння поняття "муніципалітет"

Джерело: розроблено на основі [6].

української практики та "муніципалітету" з європейської є, на наш погляд, необхідним для розгляду та для подальшого приведення українського законодавства до відповідності з європейським.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Насамперед, варто згадати, що характерною рисою державного устрою більшості країн світу, незалежно від його форми (унітарної чи федеративної), є наявність принаймні двох рівнів публічної влади: 1) загальнонаціонального, представленого центральними органами державної влади, в обов'язки яких входить виконання політичних, міжнародних, соціальних та економічних функцій у межах усїєї держави; 2) субнаціонального, якому відповідають незалежні (самоврядні) органи влади та (або) деконцентровані органи державного управління, що діють на території суб'єктів федерації, регіональних і місцевих адміністративних утворень [5]. Субнаціональний рівень управління, представлений саме місцевими адміністративними утвореннями, в практиці багатьох країн називають "муніципальним управлінням".

Всім науковцям та практикам є очевидно проблема, що чинним законодавством України такі поняття, як "муніципальне управління", "муніципальні утворення" чи "муніципалітет" не визначаються, тобто не мають юридичного закріплення. Це безумовно ускладнює подальші дослідження та створює певну плутанину у термінах.

Термін "муніципалітет" з латинської "municipium" або з англійської "municipality" означає "самоврядну організацію". Відповідно до політичного словника, "муніципалітет" — це конкретна територіальна одиниця, в основному розглядається, як місто з прилеглими до нього територіями (тобто околицею), у якого наявна одна система управління [6]. Управління даною територіальною одиницею здійснюється через механізм представницької демократії, тобто, коли народ обирає своїх представників, яким делегуються повноваження та відповідальність за реалізацію рішень від його імені.

Варто зазначити, що цей термін розглядається у двох різних площинах. Згідно з першою — "муніципалітет" є принципом самоврядування, який виник ще в часи Римської імперії, і який дозволяв римським громадянам

вносити свої ініціативи в місцеве управління задля більш ефективного ведення господарювання. Відповідно другою площиною даного терміну є певна інституція, установа, яка здійснює управління даним територіальним утворенням [7].

Український вчений Баймуратов М.О. під цим терміном розуміє сформований місцевим населенням виборний орган, до компетенції якого належать прийняття нормативних актів, вирішення певних питань, встановлення місцевих податків та інші [8].

Задля кращого розуміння зобразимо різноманітність у визначенні терміну за допомогою рисунка 1.

Отже, такий термін може позначати як орган місцевого самоврядування, територіальну спільноту, так і установу, яка безпосередньо здійснює процес управління. Самоврядна спільнота знаходиться в основі даної схеми, оскільки саме вона вибирає орган місцевої влади і саме вона проживає на даній території, тим самим утворюючи муніципалітет.

Поняття "муніципальне утворення" багатьма дослідниками, серед яких Євсєєва О.А., визначається як територія з населенням та виборними органами влади, які здійснюють місцеве самоврядування і функціонування якої підкріплюється фінансово-матеріальною основою [9]. На думку професора Ю. Шарова, під терміном "муніципальне утворення" необхідно розуміти конкретно визначену територію з міським чи сільським типом ведення господарювання, управління якою здійснюється безпосередньо або через інститут виборних органів для вирішення проблем та питань локального (місцевого) значення з використанням власності територіальної громади через процес формування місцевого бюджету [10].

Обов'язковими складовими будь-якого муніципального утворення з точки зору Євсєєвої О.А. є такі [9]:

— населення, яке безпосередньо утворює територіальну громаду. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" даним поняттям визначають чисельність постійного населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці (міста, села, селища), або об'єднання жителів кількох сіл на добровільній основі, що мають єдиний визначений адміністративний центр. Чисельність мешканців є важливою складовою муніципального утворення, оскільки саме населення є ключовим і визначальним соціальним елементом будь-якої держави;

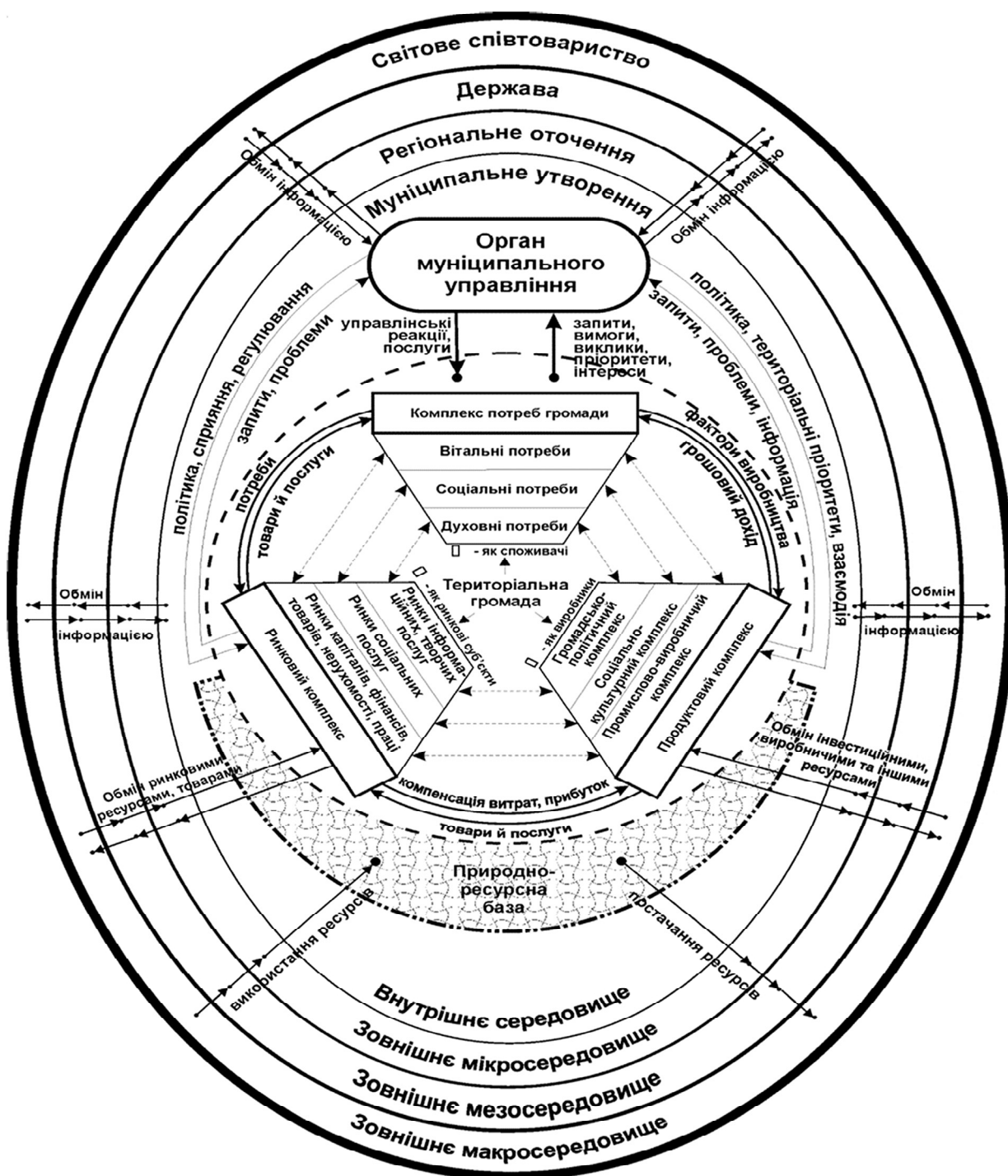


Рис. 2. Модель муніципального управління

Джерело: [3, с. 220].

— територія — чітко окреслена і визначена у просторі місцевість з її природно-ресурсним потенціалом. Цю складову відносять до природного компоненту муніципального утворення;

— економіка як система, елементами якої є суб'єкти господарювання, які постійно перебувають у взаємодії між собою, тим самим задовольняючи власні потреби та загалом забезпечують функціонування муніципального утворення. Це є економічна складова муніципального утворення.

Важливо зазначити, що належне функціонування муніципального утворення буде відбуватися лише у випадку постійної єдності цих трьох складових. Тому розгляд економіки муніципального утворення відокремлено від території та демографічних процесів, що

відбуваються з його мешканцями, є неправильним з точки зору системного підходу, за якого будь-яке явище чи процес у своєму дослідженні потребує дотримання принципу цілісності та невідокремленості від системи.

Світова практика довела необхідність стратегічного управління. Тому муніципальне управління, як об'єкт цього виду управління, на думку Замкового О.І., має свої особливості, визначені територією та населенням, які входять до його складу.

Погоджуючись з поглядом Замкового О.І. та зважаючи на раніше згаданий системний підхід, муніципальне управління можна розглядати як організм, до складу якого входять шість взаємопов'язаних підсистем:

— місцеве господарство, представлене наявною інфраструктурою для забезпечення функціонування муніципального утворення;

— сфера виробництва, що включає галузі, які задіяні у створенні ВВП (окрім агропромислового комплексу);

— сфера сільського господарства, що складається з природно-ресурсного потенціалу території та його використання в сільському господарстві;

— соціальна сфера, яка є вкрай важливою, оскільки включає галузі, що забезпечують процеси рекреації, відтворення та розвитку духовної складової населення;

— фінансово-економічна сфера, що насамперед, через місцевий бюджет, забезпечує фінансові зв'язки бізнесу, держави та громадянського суспільства.

— сфера управління — сукупність місцевих органів влади, які здійснюють управління та контроль за діяльністю усього муніципального утворення [10].

Вчений Сергієнко С.М. поділяє розуміння цього терміну і підтримує раніше висловлені трактування щодо муніципального утворення [11]. Отже, ключовими ознаками цієї територіально-адміністративної одиниці є населення, яке проживає на спільній території, органи місцевого самоврядування, які здійснюють процес управління, власність, яка безпосередньо належить територіальній громаді та бюджет, який відповідно забезпечує діяльність муніципального утворення. Для об'єднання територіальної громади необхідним є високий ступінь згуртованості населення, іншими словами соціальна організація, та фінансова спроможність.

Варто акцентувати увагу на тому, що згідно із зарубіжним досвідом, поняття "муніципальне утворення" є більш ширшим, ніж поняття "населений пункт", тому що останній може бути однією із складових, які утворюють муніципальне утворення.

Цікавим науковим доробком, що узагальнює різні погляди і заслуговує на увагу, є модель муніципального утворення, розроблена науковцями Національної академії державного управління при Президентові України та приведена на рисунку 2.

Згаданий раніше науковець Сергієнко С.М. наголошує на чіткому розумінні терміну "муніципальне управління" — передбачена законодавством система управлінських дій, які перебувають у межах повноважень місцевих органів самоврядування. В той час як, управління розвитком полягає в керуванні процесами розвитку даної громади і спрямоване на різноманітні аспекти розвитку задля задоволення інтересів населення цієї громади [11]. Воно здійснюється через інститут під назвою "місцеве самоврядування".

Як зазначають фахівці, у кожній державі незалежно від особливостей її політико-територіального і адміністративно-територіального устрою, форми правління, історичних, національних та інших особливостей місцеве самоврядування має специфічну форму і назву. У певних країнах для позначення місцевого самоврядування використовуються такі терміни як "муніципальне управління", "місцева автономія", "територіальна організація влади" та ін.

Як відомо, сам термін "самоврядування" походить ще з часів французької революції і в той час був покликаний наголосити на самостійності громади щодо держави. Однак у сучасному розумінні він виник лише у середині XIX ст. після введення його в науковий обіг німецьким науковцем Р. Гнейстом. Вчений використав цей термін для того, щоб виділити таке місцеве управління, при якому історично утвореним територіальним громадам (населення, яке постійно проживає у межах певної самостійної адміністративно-територіальної одиниці) надавалося право вирішення місцевих справ, не порушуючи законів [9]. Тобто базовий зміст місцевого самоврядування полягає в тому, що власне територіальна громада в межах адміністративно-територіальної одиниці здійснює місцеве управління. На наш

погляд, "місцеве управління", "муніципальне управління" та "місцеве самоврядування" є синонімічними поняттями, які несуть подібне функціональне навантаження.

Слід зазначити, що українське законодавство, на перший погляд, трактує термін "місцеве самоврядування" практично ідентично, тому розглянувши його, складно одразу знайти відмінності.

За Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 1) 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, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [12]. Тобто територіальна громада є самостійною адміністративно-територіальною одиницею.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" також вказано, що територіальним громадам гарантується право та реальна здатність вирішувати питання, які стосуються місцевого управління, не порушуючи при цьому Конституції, законів та інших нормативно-правових актів. Орган місцевого самоврядування, відповідно до даного закону, це інститут влади, який складається з депутатів, які представляють інтереси територіальної громади, та від її імені і на її користь приймають рішення.

Однак до адміністративно-територіальних одиниць за цим же Законом належать область, район, місто, район у місті, селище, село. Районні та обласні ради є також органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (стаття 1) [12]. Ця зміна була внесена згідно із нещодавно прийнятим Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій" від 17.11.2020 [13], але вона, на наш погляд, не вирішила проблему розмежування повноважень, що мала на меті реформа децентралізації.

Діюча система самоврядування в Україні до реформи децентралізації управління 2014 р. однозначно поділялася на два рівні — первинний та вторинний рівень самоврядування. До первинного рівня належали села, селища та міста, до вторинного відповідно район та область. Відповідно до статті 5 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", в результаті внесених законодавчих змін за роки реформи децентралізації, система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Реформою децентралізації управління передбачалося скасування у перспективі місцевих державних адміністрацій у тій формі, у якій вони зараз функціонують. Планувалося створити замість них виконкомі районних та обласних рад, що мало в результаті призвести до передачі повноважень створеним органам місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Певна частина повноважень мала також перейти районним та обласним радам та їх виконавчим органам, принаймні — до вирішення питання подальшої передачі їх на рівень муніципалітетів. Тобто реформа ще не завершена, повноваження остаточно до кінця не розподілені, є потреба в їх скрупульозному перегляді, особливо стосовно управлінських функцій Рад — представницьких органів місцевого самоврядування (стаття 10 Закону) [12], їх виконавчих органів (ст. 11 Закону) [12] та ін.

Реформа децентралізації, започаткована у 2014 році, через формування об'єднаних територіальних громад, передачу певної частини повноважень їх органам місцевого самоврядування базового рівня, тобто — сільським, селищним та міським радам (муніципаліте-

**Таблиця 1. Ключові характеристики базових термінів**

1.«Муніципалітет» (англ. municipality)	1) адміністративно-територіальна одиниця місцевого рівня в системі адміністративно-територіального устрою держави, що керована виборними органами 2) орган (або система органів) місцевого самоврядування 3) самоврядна громада з правами юридичної особи (інакше територіальна спільнота)
2. «Муніципальне утворення»	1) територія з населенням та виборними органами влади, які здійснюють місцеве самоврядування і функціонування якої підкріплюється фінансово-матеріальною основою 2) територіальна громада, що здійснює економічну діяльність на певній території з певним природно-ресурсним потенціалом
3. «Територіальна громада»	1) жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або 2) добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр 3) спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття «територіальна громада» також використовують щодо осіб, які проживають у частині населеного пункту (наприклад, вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (аж до субнаціонального та національного рівнів)
4. «Місцеве самоврядування»	- право та спроможність органів місцевого самоврядування (ОМС) у межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення 1) місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст <sup>1</sup> Вживання терміну «місцеве самоврядування» в контексті розмови про обласну та районну владу, є некоректним, так як власні виконавчі органи відсутні у радах даних рівнів врядування. Насправді, боротьба за перетворення цих рівнів на справжні органи місцевого самоврядування історично була однією з ліній «децентралізації» в Україні. Тим не менш, цей термін використовуватиметься для позначення всіх рівнів «субнаціональних органів влади» саме тому, що це відповідає загальноприйнятій в Україні термінології, а альтернативний термін «субнаціональних органів влади» більше створює плутанину, а ніж вносить ясність
5. «Муніципальне управління»	- передбачена законодавством система управлінських дій, які перебувають у межах повноважень місцевих органів самоврядування
6. «Управління розвитком муніципалітету»	- керування процесами розвитку даної громади, що спрямоване на різноманітні аспекти розвитку задля задоволення інтересів населення цієї громади
7. «Децентралізація публічної влади»	- процес перерозподілу та передачі функцій, повноважень, ресурсів від центрального управління на користь самостійних (тобто ієрархічно невідконтрольних центральному уряду) субнаціональних органів публічної влади - передача значних повноважень, ресурсів та відповідальності від державних органів органам місцевого самоврядування - передача політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії

Примітка: <sup>1</sup> Див.: Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ст. 2.

Джерело: складено на основі: [3; 12; 15] та ін.

там) та переформатування адміністративно-територіального устрою мала привести Україну до зрозумілої для всіх українців моделі місцевого самоврядування, де мали бути створені умови для формування реальної фінансової автономії задля соціально-економічного розвитку на місцях.

Погоджуємось з думкою Гуненкової О.В. про те, що в усіх країнах Європи використовується принцип, за якого базовим рівнем місцевого самоврядування повинен бути муніципалітет і його територія не повинна обмежуватись населеним пунктом. Кордони муніципалітетів повинні бути визначені у такий спосіб, щоб не було

територій, які б не входили до складу жодного муніципалітету. Тобто громада має співпадати з муніципалітетом. Що стосується районних та обласних рад, то вони, за думкою Гугенкової О.В. та багатьох фахівців, хоча і є органами місцевого самоврядування, проте відповідно до європейського принципу не належать до муніципалітетів [6].

Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", який був прийнятий в пакеті законодавчих актів реформи децентралізації управління в Україні, визначено, що об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, — селищною, центром якої визначено село, — сільською. Тому муніципальними можна вважати сільські, селищні та міські ради ОТГ, новостворених завдяки реформі децентралізації. Саме це підтверджує цей Закон: відповідні юридичні особи — сільська, селищна, міська рада, її виконавчий комітет об'єднаної територіальної громади є правонаступниками прав та обов'язків відповідних юридичних осіб — сільської, селищної ради, її виконавчого комітету територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, з дня припинення повноважень сільською, селищною радою територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади [14].

Отже, вартує наголосити, нині в Україні саме "об'єднана територіальна громада" змістовно та функціонально відповідає поняттю "муніципалітет". Термін "об'єднана територіальна громада", на наш погляд, виконує поки що тимчасову функцію. По завершенню реформи децентралізації настане час вносити зміни в Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо використання терміну "муніципалітет" та похідних від нього. Нині існує ще багато термінологічних колізій, які треба буде вирішувати з часом.

Світовий досвід довів економічну ефективність та вищий ступінь задоволеності громадян завдяки процесу децентралізації, за якого фінанси та повноваження передаються від державної влади до місцевих органів самоврядування, тобто якомога ближче до людей. Однак, крім перерахованих ресурсів та повноважень, місцеві органи влади несуть також і відповідальність, про яку необхідно пам'ятати.

Конституцією України гарантується доступ кожного громадянина, незалежно від місця проживання, до якісної медицини, освіти, адміністративних послуг та інше. Однак вплив людини на якість тієї чи іншої послуги є можливим за умови близькості надавача цих послуг. А оскільки органи самоврядування на місцях є найближчим інститутом влади до людей, то необхідно їм забезпечити надання широких повноважень та достатніми фінансовими ресурсами для вирішення питань місцевого значення, за які вони будуть нести відповідальність.

Саме завдяки процесу децентралізації стає можливим соціально-економічний розвиток держави. Жорстке централізоване управління залишилося у минулому через свою неефективність. Держава повинна створювати умови для розвитку місцевих територіальних громад. Децентралізація — це один із методів забезпечення добробуту громадян. Така реформа покликана створити та підтримувати сприятливе середовище для життєдіяльності громадян, максимально наблизити органи влади до громадян через надання якісних та доступних публічних послуг.

Насамкінець, пропонуємо перелік базових термінів з ключовими їх характеристиками, про які йшла мова вище що у нашому дослідженні (див. табл. 1).

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, по-перше, було визначено базові терміни з їх ключовими характеристиками; по-друге, виділено основні характерні риси муніципальних

утворень та системи муніципального управління; по-третє, було з'ясовано, що "місцеве управління", "муніципальне управління" та "місцеве самоврядування" є синонімічними поняттями, які несуть подібне функціональне навантаження; по-четверте, акцентовано увагу на відсутності законодавчого закріплення в Україні понять "муніципалітет", "муніципальне утворення", "муніципальне управління"; по-п'яте, співвіднесення понять "територіальна громада" з української практики та "муніципалітету" з європейської дало можливість зробити висновок про те, що нині в Україні саме поняття "об'єднана територіальна громада" змістовно та функціонально відповідає поняттю "муніципалітет", хоча, на наш погляд, є тимчасовим до завершення реформи, а сільські, селищні та міські ради ОТГ можна вважати муніципальними радами.

Таким чином, попри відсутність чіткого законодавчого закріплення певних термінів, з'ясування їх сутності та значення, представлене в даному дослідженні, сприятиме уникненню плутанини та порозумінню між фахівцями, а також зорієнтує на подальше приведення українського законодавства до відповідності з європейським. Варто також зазначити, що напрацювання українських вчених у зазначеному руслі є доволі вагомими, справа залишається лише у офіційному закріпленні дефініцій.

## Література:

1. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. — 276 с. [http://www.dridu.dp.ua/proekt\\_ms/doc/monografiya\\_2016.pdf](http://www.dridu.dp.ua/proekt_ms/doc/monografiya_2016.pdf)
2. Антикризисне управління національною економікою: монографія / [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельяненко та ін.]; за заг. ред. І. Малого. — К.: КНЕУ, 2017. — 368 с. [https://kneu.edu.ua/userfiles/Faculty\\_of\\_Economics\\_and\\_Administration/kmdu%20fetau/2017/MonografDI96ya.pdf](https://kneu.edu.ua/userfiles/Faculty_of_Economics_and_Administration/kmdu%20fetau/2017/MonografDI96ya.pdf)
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. — Х.: Видво ХарPI НАДУ "Magistr", 2011. — 408 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. — К.: НІСД, 2016. — 61 с. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor\\_alna-gromada-103fe.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf)
5. Кущенко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 2006. — С. 191.
6. Гуненкова О.В. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування / О.В. Гуненкова. // Демократичне врядування. — 2016. — Вип. 16—17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17)
7. Політологічний словник. [Уклад.: В. Астахова та ін.]. Х.: 1997 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://subject.com.ua/political/dict/902.html>
8. Баймуратов М.О. Муніципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння / М.О. Баймуратов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — 2012. — № 7. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>
9. Євсєєва О.А. Формування і розвиток соціальної інфраструктури муніципальних утворень / О.А. Євсєєва // Траектория науки. — 2016. — Т. 2, № 6. — С. 1.18—1.35 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/trna\\_2016\\_2\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/trna_2016_2_6_5)



10. Замковий О.І. Трансформування відносин власності в муніципальних утвореннях [Електронний ресурс] / О.І. Замковий // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=288>

11. Організаційно-економічний механізм управління розвитком муніципальних утворень [Текст]: автореф. дис.... канд. екон. наук: 08.00.05 / Сергієнко Сергій Миколайович; Нац. акад. наук України, Ін-т регіон. дослідж. — Л., 2012. — 20 с.

12. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n20>

13. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#n7>

14. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

15. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід // DESPRO: Аналітичний вісник. — 2012. — № 2.

## References:

1. Ser'ohin, S.M. Sharov, Yu.P. Borodin, Ye.I. and Honcharuk, N.T. (2016), Upravlinnia stratehichnym rozvytkom ob'iednanykh terytorial'nykh hromad: innovatsijni pidkhody ta instrumenty [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine, available at: [http://www.dridu.dp.ua/proekt\\_ms/doc/monografiya\\_2016.pdf](http://www.dridu.dp.ua/proekt_ms/doc/monografiya_2016.pdf) (Accessed 10 Feb 2021).

2. Mal'j, I. Radionova, I. and Yemel'ianenko, L. (2017), Antykrizove upravlinnia natsional'noiu ekonomikoju [Anti-crisis management of the national economy], KNEU, Kyiv, Ukraine, available at: <https://kneu.edu.ua/userfiles/Faculty of Economics and Administration/kmdy%20fetau/2017/MonografD196ya.pdf> (Accessed 10 Feb 2021).

3. Kovbasiuk, Yu.V. (2011), Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia: u 8 t. [Encyclopedia of Public Administration: in 8 vols.], T. 5: Terytorial'ne upravlinnia [Vol. 5: Territorial administration], Vydvo Khar'RI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.

4. NISS (2016), "Territorial community as a basic link of the administrative-territorial structure of Ukraine: problems and prospects of reform", available at: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor\\_alna-gromada-103fe.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf) (Accessed 10 Feb 2021).

5. Kutsenko, T.F. (2006), Biudzhethno-podatкова polityka [Fiscal policy], KNEU, Kyiv, Ukraine.

6. Hunenkova, O.V. (2016), "Municipal administrative services as a special type of activity of local self-government bodies", Demokratychnе vriaduvannia, vol. 16—17, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2016\\_16-17\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17) (Accessed 10 Feb 2021).

7. Astakhova, V. (1997), Politolohichnyj slovnyk [Political science dictionary], Kharkiv, Ukraine, available at: <http://subject.com.ua/political/dict/902.html> (Accessed 10 Feb 2021).

8. Bajmuratov, M.O. (2012), "Municipal human rights: theoretical and axiological approaches to definition and understanding", Yurydychnyj zhurnal, vol. 7, available at: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845> (Accessed 10 Feb 2021).

9. Yevsieieva, O.A. (2016), "Formation and development of social infrastructure of municipalities", Traektoriya nauky, vol. 2, no. 6, pp. 1.18—1.35, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/trna\\_2016\\_2\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/trna_2016_2_6_5) (Accessed 10 Feb 2021).

10. Zamkovyj, O.I. (2011), "Transformation of property relations in municipalities", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, vol. 5, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=288> (Accessed 10 Feb 2021).

11. Serhiienko, S.M. (2012), "Organizational and economic mechanism for managing the development of municipalities", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Instytut rehional'nykh doslidzhen', NAN Ukrainy, Lviv, Ukraine.

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n20> (Accessed 10 Feb 2021).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Organization and Activity of Local Self-Government Bodies and District State Administrations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#n7> (Accessed 10 Feb 2021).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On voluntary association of territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Accessed 10 Feb 2021).

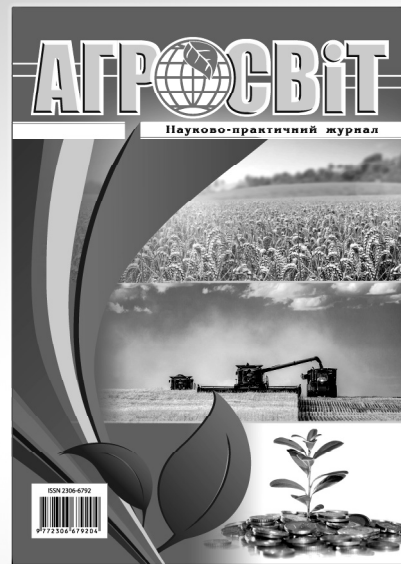
15. Toppervin, N. (2012), "Effective local self-government as a guarantee of successful decentralization of public power: the Swiss experience", DESPRO: Analitichnyj visnyk, vol. 2.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2021 р.

# АГРОСВІТ

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

**Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**