



Наталя Мішина

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Національного університету “Одеська юридична академія”
(м. Одеса, Україна)
mishyna@ukr.net

УДК 342.25

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

АНОТАЦІЯ. Місцеве самоврядування посідає важливе місце у житті кожної демократичної держави. Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, у зв'язку з чим на них покладено значну кількість повноважень, ефективне виконання яких підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та сприяє його залученню до участі у вирішенні важливих питань на місцевому рівні. Місцеве самоврядування та його організація привертають увагу дослідників, особливо фахівців у сфері конституційного та муніципального права, і ця увага підвищується у період реформування органів публічної влади; не є винятком і Україна.

Муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють затверджені органами державної влади концепції цієї реформи, у зв'язку з чим важливим науковим завданням є доктринальний аналіз цих документів. Наявність чіткого, послідовного, без внутрішніх протиріч проекту (концепції) муніципальної реформи сприятиме вирішенню низки проблем, які постали перед місцевим самоврядуванням в Україні. Ці проблеми гальмують його подальший розвиток.

Метою статті є телеологічний і формальний аналіз затверджених різними органами державної влади у різні часи концепцій, які стосуються муніципальної реформи, що сприятиме кодифікації їхніх норм в одному документі, та визначення органу державної влади, якому доречно надати відповідні систематизаційні повноваження.

За підсумками проведеного аналізу виявлено відсутність: а) послідовності у скасуванні попередніх актів при прийнятті нових аналогічного змісту; б) визначеності з тими суб'єктами, до повноважень яких належить прийняття концептуальних актів про реформування місцевого самоврядування в Україні; в) уніфікованості родових найменувань досліджуваних актів; г) точності їх індивідуальних найменувань.

Більшість недоліків, виявлених у процесі аналізу затверджених різними органами державної влади у різні часи концепцій, які стосуються муніципальної реформи, виправити доволі швидко – наприклад, скасувати три застарілі акти-концепції,

які й досі залишаються чинними, незважаючи на втрату актуальності, або переглянути їх з метою виключення з їхнього складу норми про муніципальну реформу (Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р.). Відповідно, залишиться чинною лише Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. (Концепція реформи місцевого самоврядування 2009 р. була скасована у 2012 р.). Якщо у трьох застарілих актах-концепціях буде виявлено актуальні положення, то доцільно кодифікувати їх в одному документі – зокрема, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Незважаючи на значну нормотворчу активність у цій сфері органів виконавчої влади та глави держави, концептуальну регламентацію реформи місцевого самоврядування в Україні та зазначені вище систематизаційні повноваження доцільно покласти на Верховну Раду України.

Ключові слова: місцеве самоврядування; реформа місцевого самоврядування; муніципальна реформа; публічна влада; місцеве управління.

Місцеве самоврядування займає важливе місце у житті кожної демократичної держави. Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до населення, у зв'язку з чим на них покладено значну кількість повноважень, ефективне виконання яких підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та сприяє його залученню до участі у вирішенні важливих питань на місцевому рівні. Місцеве самоврядування та його організація привертають увагу дослідників, особливо фахівців у сфері конституційного та муніципального права, і ця увага підвищується у період реформування публічної влади; не є винятком і Україна.

Муніципальна реформа (реформа місцевого самоврядування) в Україні триває вже доволі давно, але не втрачає актуальності – можливо тому, що поки що жоден з її етапів не закінчився, продемонструвавши такі значні успіхи, які б надали підстави для її завершення. Вагому роль у проведенні муніципальної реформи відіграють затверджені органами державної влади концепції цієї реформи, у зв'язку з чим важливим науковим завданням є доктринальний аналіз цих документів. Наявність чіткого, послідовного, без внутрішніх протиріч проекту (концепції) муніципальної реформи сприятиме вирішенню низки проблем, які постали перед місцевим самоврядуванням в Україні. Увагу дослідників – переважно фахівців із конституційного та муніципального права – протягом десятиріч привертають питання нестабільності законодавства про місцеві вибори та вибори сільських, селищних, міських голів, його надзвичайної складності для пересічного члена територіальної громади, низький

рівень систематизації, надмірна кількість депутатів місцевих рад, особливо у великих містах, відсутність виконавчих органів муніципальної природи у районних та обласних рад тощо. Ці проблеми гальмують подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Доктринальне забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні можна визнати належним, але поки що досить слабким залишається її нормативне забезпечення, зокрема тоді, коли йдеться про затверджені органами державної влади концепції зазначеної реформи. Дослідження цих документів із формальної та змістовної точок зору не є поширеним у національній юридичній літературі. Аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні є доволі популярним і міститься як у монографічних дослідженнях, так і у наукових статтях. Однак найчастіше науковці або привертають увагу до конкретної низки проблем і пропонують шляхи їхнього вирішення (М. Баймуратов¹², П. Любченко³), або при формулюванні пропозицій щодо реформи місцевого самоврядування зосереджують увагу переважно на Конституції України та європейських муніципальних стандартах (С. Серьогіна⁴). Аналіз окремих концепцій муніципальної реформи, затверджених органами державної влади, міститься у працях О. Батанова (наприклад, характеристика Концепції реформи місцевого самоврядування 2009 р.⁵), В. Борденюка (наприклад, характеристика Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. у частині реформи місцевого самоврядування⁶). Одне з найбільш ґрунтовних порівняльних досліджень концепцій муніципальної реформи, затверджених органами державної влади, міститься у статті М. Орзіха "Місьцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків"⁷. Однак цей аналіз здійснено станом на 2002 р., а тому аналізоване питання нині залишається невирішеним.

¹ М. Баймуратов, 'Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи' в Кравченко В та інші (ред), *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 08 грудня 2017 р)* (ТОВ "Підприємство ВІ.ЕН.ЕІ" 2017) 12.

² М. Баймуратов, 'Децентралізація в унітарних державах: міжнародні стандарти та європейський досвід' в *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання* (Інститут законодавства Верховної Ради України 2015) 135-144.

³ Павло Любченко, *Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства* (Одіссея 2006) 300-350.

⁴ С. Серьогіна, 'Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні' (2013) 26 *Державне будівництво та місьцеве самоврядування* 3.

⁵ Олександр Батанов, *Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики* (Юридична думка 2010) 272-286.

⁶ Василь Борденюк, *Місьцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії* (Парламентське видавництво 2007) 65-90.

⁷ М. Орзіх 'Місьцеве самоврядування ви незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків' в Пухтинський М (ред), *Місьцеве самоврядування: 10 років здобутків* (Атіка 2002) 61-71.

Метою дослідження є телеологічний і формальний аналіз затверджених різними органами державної влади у різні часи концепцій, які стосуються муніципальної реформи, що сприятиме кодифікації їхніх норм в одному документі, та визначення органу державної влади, якому доречно надати відповідні систематизаційні повноваження.

Звернення до затверджених органами державної влади концепцій більшості з етапів муніципальної реформи привертає увагу до того факту, що ця реформа ніколи не здійснювалася, а отже, й не регламентувалася “самостійно”, без поєднання її з реформами органів публічної влади чи інших сфер державного і суспільного життя. З моменту проголошення незалежності України органами державної влади було затверджено п’ять документів із назвою “Концепція”, здебільшого або частково присвячених муніципальній реформі. Крім цих п’яти концепцій, існує і низка програм державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, однак їхні автори не концентрували свою увагу виключно на муніципальній проблематиці. Наприклад, метою Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні було:

зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії;
удосконалення правових засад місцевого самоврядування;
зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;
поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні;
розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення⁸.

Програма передбачала нагальність

внесення пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на дальше проведення в Україні адміністративної реформи на місцевому рівні, реалізацію державної регіональної політики, зміцнення економічної основи територіальних громад, удосконалення надання адміністративних і громадських послуг населенню⁹.

Хронологічно першим документом концептуального характеру, у якому чільна увага приділялася вирішенню проблем місцевого самоврядування шляхом реформування територіального устрою та обсягу повноважень відповідних органів, є затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Концепція адміністративної реформи в Україні. Від-

⁸ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/749/2001> (дата звернення: 02.03.2018).

⁹ Там само.

повідно до її норм для досягнення мети адміністративної реформи під час її проведення має бути вирішено низку завдань:

- а) формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- б) формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- в) запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- г) організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- д) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- е) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою¹⁰.

Отже, передбачався перегляд системи органів публічної влади на центральному та місцевому рівнях. Варто наголосити, що навіть у назві нормативно-правового акта та у його частині I “Загальні засади адміністративної реформи” не йшлося про муніципальну реформу, хоча, враховуючи визначену у Концепції мету реформи, більш точною була б назва “адміністративна та муніципальна реформа”.

З погляду відображення відповідності змісту слід всіяко вітати назву хронологічно наступної концепції, що містила основні напрями реформи публічної влади на місцевому рівні, – Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. У ній зазначається:

Внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” викликане необхідністю підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у реалізації стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 роки, визначеної у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки”¹¹.

А однією з основних причин “спільного” реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади ця Конвенція називає те, що ‘недосконалість правових норм породжує зайву на-

¹⁰ Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 02.03.2018).

¹¹ Послання Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 рр.”. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000> (дата звернення: 02.03.2018).

пруженість у стосунках між головами обласних і районних державних адміністрацій та головами обласних і районних рад, а також між ними і міськими головами¹².

25 травня 2001 р. Указом Президента України була затверджена Концепція державної регіональної політики. Відповідно до її положень:

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹³.

Варто зауважити, що, незважаючи на назву, це один із небагатьох нормативно-правових актів концептуально-програмного характеру, присвячений здебільшого (хоча й не повністю) реформі саме місцевого самоврядування.

Хронологічно наступним документом була Концепція реформи місцевого самоврядування¹⁴. Вона охоплювала виключно проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні, хоча ознайомлення з її змістом, а також із Планом заходів щодо її реалізації, свідчить про те, що й ці документи стосувалися реформування публічної влади на місцевому рівні загалом. Наприклад, План заходів передбачав розробку не тільки таких проектів законів України, як “Про місто із спеціальним статусом Севастополь”, “Про комунальну власність”, а й “Про місцеві державні адміністрації” (нова редакція), про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій¹⁵.

Аналогічний підхід було застосовано і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

¹² Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-p> (дата звернення: 02.03.2018).

¹³ Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 02.03.2018).

¹⁴ Концепція реформи місцевого самоврядування: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/401/2009> (дата звернення: 02.03.2018).

¹⁵ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. № 1456-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-p> (дата звернення: 02.03.2018).

Цікаво, що цей документ не передбачає мету реформування (тільки завдання), натомість містить положення щодо мети самої Концепції:

Визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹⁶.

Так само, як і попередні концепції, цей документ приділяє увагу не лише муніципальній, а й адміністративній реформі.

Аналіз норм п'яти означених Концепцій свідчить про таке.

По-перше, органи державної влади доволі непослідовно та недостатньо ретельно ставляться до припинення дії тих концептуальних документів, які втратили актуальність, були замінені більш новими або просто застаріли. Серед проаналізованих концепцій *de jure* чинність зберігають: Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. *De facto* нині актуальним є лише останній документ. І лише Концепція реформи місцевого самоврядування 2009 р. після зміни пріоритетів на черговому етапі муніципальної реформи була скасована на підставі розпорядження Уряду від 15 серпня 2012 р. № 567-р “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України”¹⁷.

По-друге, досі немає визначеності з тими суб'єктами, до повноважень яких належить прийняття концептуальних актів про реформування місцевого самоврядування в Україні. Глава держави затверджував Концепцію адміністративної реформи в Україні 1998 р. та Концепцію державної регіональної політики 2001 р., Уряд – Концепцію щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р., Концепцію реформи місцевого самоврядування 2009 р. та Концепцію реформування міс-

¹⁶ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 02.03.2018).

¹⁷ Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 567-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/567-2012-p> (дата звернення: 02.03.2018).

цевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Варто згадати і про роль Парламенту, адже саме закони України найчастіше виступають нормативною основою для чергового етапу муніципальної реформи.

По-третє, неуніфіковані родові найменування документів, що містять концепції етапів муніципальних реформ, а індивідуальним найменуванням бракує точності. За сутністю кожен із документів присвячено реформі публічної влади на місцевому рівні (один – також й інститутів громадянського суспільства). Однак найменування жодної з п'яти зазначених концепцій не збігаються. Найбільш вузькою за колом охоплюваних суспільних відносин є Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р. Після неї слід розташувати Концепцію реформи місцевого самоврядування 2009 р., а потім – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Що ж до Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. та Концепції державної регіональної політики 2001 р., то вони у своїх назвах не містять посилання на те, що їхні окремі положення стосуються реформування місцевого самоврядування.

На користь підходу, що передбачає наявність нормативного підґрунтя, утворюваного лише для муніципальної реформи, свідчить те, що Конституція України 1996 р., на відміну від основних законів деяких зарубіжних країн, не містить розділу, присвяченого організації публічної влади на місцевому рівні. Натомість місцеві органи державної влади згадуються у розділі VI “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”, а органи місцевого самоврядування – у розділі XI “Місцеве самоврядування”. Ще одним аргументом на підтримку висунутої тези є те, що приділення уваги на рівні концепцій виключно муніципальній реформі буде відповідати сутності громадської теорії місцевого самоврядування, на якій ґрунтуються норми розділу XI “Місцеве самоврядування” Конституції України¹⁸.

Такий підхід доцільно було б сприйняти не тільки щодо концептуальних нормативних актів про муніципальну реформу, а й щодо інших нормативно-правових актів, які стосуються питань місцевого самоврядування. Наприклад, значний рівень політизованості мають закони України “Про місцеві вибори”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Непрямим підтвердженням цього є той факт, що концептуальні зміни та доповнення, яких зазнають норми законів про місцеві вибори, відбуваються,

¹⁸ Н. Мішина, ‘Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи’ (2015) 3 Публічне право 67.

як правило, практично одночасно з внесенням аналогічних змін та доповнень до законів про вибори народних депутатів України, Президента України; те саме відбувається й щодо законів про службу в органах місцевого самоврядування, при цьому аналогічні зміни та доповнення здійснюються до Закону України “Про державну службу”. Правова уніфікація є важливою в умовах збільшення правового масиву, але вона не має стати самоціллю, яка впливає на практичну реалізацію на місцевому рівні такої конституційної цінності, як народовладдя. Варто зауважити, що вирішення членами територіальної громади питань місцевого значення, прямо чи опосередковано, і є проявом народовладдя, а намагання “посилити” виконавчу владу на місцевому рівні швидше відповідають вимогам ефективності здійснення публічної влади. Таким чином, отримуємо конфлікт між народовладдям та ефективністю здійснення публічної влади, що постійно виникає в Україні при здійсненні нормативно-правової регламентації організації місцевого самоврядування.

До того ж значний рівень політизації місцевого самоврядування не завжди відповідає європейським муніципальним стандартам. Так, у низці країн – членів Європейського Союзу місцеве самоврядування нині є доволі деполітизованим внаслідок як поглиблення інтеграційних процесів, так і свідомого дотримання ідеї деполітизації при здійсненні нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування.

“Авторство” концепцій, що стосуються муніципальної реформи, вказує на значну нормотворчу активність у цій сфері органів виконавчої влади та глави держави. Віддаючи належне високому професіоналізму апаратів цих органів, їхній нормотворчій активності в усіх сферах державного та суспільного життя, виникає запитання – чи дійсно вони зацікавлені у незалежному місцевому самоврядуванні? Варто зауважити, що належність місцевих державних адміністрацій до вертикалі виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України, робить вельми сумнівною політичну волю Уряду у становленні та подальшому розвитку органів місцевого самоврядування у демократичному напрямі як деполітизованих органів публічної влади, а також передачу їм низки тих повноважень від місцевих державних адміністрацій, реалізація яких становить для них певний інтерес, а не є “тягарем” унаслідок відсутності фінансових чи інших ресурсів.

Таким чином, концептуальну регламентацію реформи місцевого самоврядування в Україні доцільно було б здійснювати Парламенту України, враховуючи представницьку природу цього органу та прагнення до практичної реалізації у місцевому самоврядуванні такого конституційного принципу, як народовладдя.

Висновки. Більшість недоліків, виявлених у процесі аналізу концепцій, які були свого часу затверджені різними органами державної влади, і стосуються муніципальної реформи, виправити доволі швидко – наприклад, скасувати три застарілі акти-концепції, які й досі залишаються чинними, незважаючи на втрату актуальності, або переглянути їх з метою виключення з їхнього складу норми про муніципальну реформу (Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., Концепція державної регіональної політики 2001 р., Концепція щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” 2001 р.). Відповідно, залишиться чинною лише Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. (Концепція реформи місцевого самоврядування 2009 р. була скасована у 2012 р.). Якщо у трьох застарілих актах-концепціях буде виявлено актуальні положення, то доцільно кодифікувати їх в одному документі – зокрема, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. Незважаючи на значну нормотворчу активність у цій сфері органів виконавчої влади та глави держави, концептуальну регламентацію реформи місцевого самоврядування в Україні та зазначені вище систематизаційні повноваження доцільно покласти на Парламент України.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Kontseptsiiia administratyvnoi reformy v Ukraini [The Concept of the Administrative Reform in Ukraine]: zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy [Approved by Decree of the President of Ukraine] vid 22 lypnia 1998 r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
2. Kontseptsiiia derzhavnoi rehionalnoi polityky [The Concept of the State Regional Policy]: zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy [Approved by Decree of the President of Ukraine] vid 25 travnia 2001 r. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
3. Kontseptsiiia reformy mistsevoho samovriyaduvannia [The Concept of the Local Self-Government Reform]: skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy [Approved by Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 29 lypnia 2009 r. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/401/2009> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
4. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriyaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]: skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy [Approved by Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 1 kvitnia

- 2014 r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
5. Kontseptsii shchodo vnesennia zmin do Zakoniv Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” ta “Pro mistsevi derzhavni administratsii” [The Concept of Amending the Laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Local State Administrations”]: skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy [Approved by Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 1 bereznia 2001 r. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-r> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
 6. Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy “Ukraina: postup u XXI stolittia. Stratehiia ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku na 2000-2004 rr.” [Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine “Ukraine: Heading Towards the XXI Century. The Economic and Social Development Strategy for Years 2000–2004”]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276a/2000> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
 7. Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakyykh rozporiadzhen Kabinetu Ministriv Ukrainy [On the Annulment of Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 15 serpnia 2012 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/567-2012-r> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
 8. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannia [On Approving the Action Plan for the Implementation of the Local Self-Government Reform Concept]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 2 hrudnia 2009 r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-r> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).
 9. Prohrama derzhavnoi pidtrymky rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [The State Support Program for the Development of Local Self-Government in Ukraine]: zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy [Approved by Decree of the President of Ukraine] vid 30 serpnia 2001 r. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/749/2001> (accessed: 02.03.2018) (in Ukrainian).

Bibliography

Authored books

10. Batanov Oleksandr, *Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* [Municipal Power in Ukraine: Issues of Theory and Practice] (Iurydychna dumka 2010) (in Ukrainian).
11. Bordeniuk Vasyl, *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii* [Local Self-Government and Public Administration: Constitutional and Legal Bases of Correlation and Interaction] (Parlamentske vydavnytstvo 2007) (in Ukrainian).
12. Liubchenko Pavlo, *Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia yak instytutu hromadianskoho suspilstva* [Constitutional and Legal Bases for Development of Local Self-Government as an Institution of Civil Society] (Odissei 2006) (in Ukrainian).

Edited books

13. Baimuratov M, ‘Detsentralizatsiia v unitarnykh derzhavakh: mizhnarodni standarty ta yevropeyskyi dosvid’ [‘Decentralization in Unitary States: International Standards and European Experience. Decentralization in Ukraine: Legislative Novations and Expectations of Society’] v *Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni*

spodivannia [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations] (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 2015) (in Ukrainian).

14. Orzikh M, 'Mistseve samovriaduvannia v nezalezhnii Ukraini: desiatyrichchia dosiahnen ta prorakhunkiv' ['Local Self-Government in Independent Ukraine: a Decade of Achievements and Failures. Local Self-Government: 10 Years of Achievements'] v Pukhtynskiyi M (red), *Mistseve samovriaduvannia: 10 rokiv zdobutkiv* (Atika 2002) (in Ukrainian).

Journal articles

15. Mishyna N, 'Konstytutsiina rehlamentatsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: suchasnist ta perspektyvy' ['Constitutional Regulation of Local Self-Government in Ukraine: Current Situation and Prospects'] (2015) 3 *Publichne pravo* 67 (in Ukrainian).
16. Serohina S, 'Munitsypalna reforma yak chynnyk udoskonalennia funktsionuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini' ['Municipal Reform as a Factor to Improve the Functioning of the Local Self-Government System in Ukraine'] (2013) 26 *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* 3 (in Ukrainian).

Conference papers

17. Baimuratov M, 'Munitsypalna vlada v systemi publichnoi vlady v Ukraini v umovakh munitsypalnoi reformy' ['Municipal Power in the System of Public Power of Ukraine in the Context of the Municipal Reform'] v Kravchenko V ta inshi (red), *Munitsypalna reforma v konteksti yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Tezy dopovidei Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m Kyiv, 08 hrudnia 2017 r)* [Municipal reform in the context of European integration of Ukraine: the position of the authorities, academics, trade unions and the public: Abstracts of the reports of the All-Ukrainian scientific and practical conference (Kyiv, December 08, 2017)] (TOV "Pidpriemstvo VI.EN.EI" 2017) (in Ukrainian).

Natalia Mishyna

THE MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: CURRENT STATUS AND PROSPECTS

ABSTRACT. Local self-government is a crucial constituent in the life of every democratic state. Local self-government bodies are most close to the population, and therefore they are entrusted with an extensive scope of powers which, if exercised efficiently, raise the level of public trust in public authorities and facilitate its involvement in resolution of important issues at the local level. Local self-government and its organization is in the focus of researchers, especially constitutional and municipal law specialists, and such attention is growing in the period of reforms of public authorities; Ukraine is no exception.

The municipal reform (reform of local self – government) in Ukraine is underway for a rather long time, but its relevance is not decreasing – perhaps because so far none of its stages has been completed with any significant success which would justify its overall completion. The concepts of the said reform approved by public authorities significantly facilitate the municipal reform, and in this connection, the doctrinal analysis of these documents is an important scientific objective. If a clear and consistent municipal reform

Наталія Мішина

project (concept) free of internal contradictions is available, this will contribute to solving a range of issues encountered by local self-government in Ukraine. These issues hinder its further development.

The purpose of the article is to make a teleological and formal analysis of the municipal reform concepts approved by various public authorities at different times, which will contribute to the codification of their provisions in one document, and also to identify a public authority which should be granted appropriate powers of systematization.

The analysis made demonstrated that currently the following is unavailable: a) consistency in the annulment of prior acts when new acts with similar contents are adopted; b) clear understanding which entities are authorized to adopt the conceptual acts in respect of the local self-government reform in Ukraine; c) uniformity of generic names of the acts under study; d) accuracy of their individual names.

Most of the shortcomings identified while analyzing the municipal reform concepts approved by various public authorities at different times can be rather promptly corrected – for example, by annulment of three outdated acts-concepts which are still applicable irrespective of their irrelevance, or by revising them in order to exclude the provision on municipal reform from their contents (the Concept of Administrative Reform in Ukraine of 1998, the Concept of the State Regional Policy of 2001, the Concept of Amending the Laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Local State Administrations” of 2001). Accordingly, only the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine of 2014 will keep in force (the Concept of Reforming Local Self-Government of 2009 was abolished in 2012). If relevant provisions are found in the three outdated acts-concepts, it is advisable to codify them in a single document – in particular, in the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine of 2014. Despite intensive legislative activity in this domain exercised by executive authorities and the Head of the State, it would be appropriate to vest the conceptual regulation of the reform of local self-government in Ukraine and the above systematization powers in the Verkhovna Rada of Ukraine.

KEYWORDS: local self-government; reform of local self-government; municipal reform; public power; local administration.