

ВИЗНАЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РІВНЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

DETERMINATION OF THE BALANCED LEVEL OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTONOMY

У статті представлено теоретико-методологічні аспекти збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. Метою наукового дослідження є теоретичне обґрунтування доцільності визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування в якості передумови для забезпечення територіальних громад необхідним обсягом функцій і ресурсів при недопущенні використання самоврядних повноважень проти загальнодержавних інтересів. Досліджено фактори впливу кожного виду автономії на управління в системі місцевого самоврядування. Автором проаналізовано негативні наслідки для системи місцевого самоврядування від незбалансованого рівня автономії, зокрема, щодо неефективного управління через брак влади та ресурсів або зловживання владою, корупції, порушення прав інших осіб. Також розглянуто критерії визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування та принципи рівноважного функціонування системи органів публічної влади. Доведено необхідність перерозподілу повноважень між органами публічної влади та запропоновано впроваджувати його із застосуванням концептуальних принципів системи стримувань і противаг. Звернено увагу на невід'ємні елементи справедливого перерозподілу повноважень між органами публічної влади із застосуванням принципів пропорційності та субсидіарності, теорії муніципального дуалізму. Принцип розподілу повноважень між владними суб'єктами місцевого самоврядування розглянуто в якості сприяючого фактора для збалансування рівня самостійності. Визначення збалансованого рівня автономії обґрунтовано в якості передумови для створення системи місцевого самоврядування, в якій всі її елементи (суб'єкти) зможуть ефективно виконувати свої функції та повноваження в інтересах відповідних територіальних громад, не порушуючи загальнодержавних інтересів. Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися удосконалення регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування та їх змінного правового статусу при реалізації ними власних (самоврядних) повноважень.

Ключові слова: автономія, місцеве самоврядування, територіальна громада, збалансований рівень, принципи, система.

The article presents the theoretical and methodological aspects of the balanced level of the local self-government autonomy. The research aim is the theoretical substantiation of the feasibility of determining the balanced level of the local self-government autonomy as a prerequisite for providing territorial communities with the necessary number of functions and resources while preventing them from the use of the self-governing powers against national interests. The paper examines the influencing factors of each type of autonomy that are affecting management in the local self-government system. The author has analyzed the negative consequences of the unbalanced level of autonomy for the local self-government system including those regarding inefficient management due to the lack of power and resources or abuse of power, corruption, violation of other persons' rights. The article outlines the criteria for determining the balanced level of the local self-government autonomy and the principles of the balanced functioning of the public authorities' system. The author has proved the need for the separation of powers between public authorities and has proposed to implement it using the conceptual principles of checks and balances system. The paper pinpoints the integral elements of fair separation of powers between public authorities using the principles of proportionality and subsidiarity, and the theory of municipal dualism. The principle of separation of powers between the powerful entities of the local self-government is considered as a contributing factor for the balanced level of self-reliance. The definition of the balanced level of autonomy has been underlined as the prerequisite for the creation of the local self-government system in which all its elements (entities) will be able to effectively perform their functions and powers for the sake of the territorial communities' interests, without violating national interests. Prospects for future research may relate to improving the regulation of the local self-government entities powers and their legal status which changes while implementing their own (self-governing) powers. **Key words:** autonomy, local self-government, territorial community, balanced level, principles, system.

УДК 352.072.1-025.17
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.28>

Радченко О.В.

аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-науковий інститут публічного
управління та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми. В існуючому конституційно-правовому статусі територіальна громада, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, володіє правом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Основний Закон держави наділяє місцеве самоврядування автономією, межі якої визначаються за принципом позитивного права, що протиставляється теоретичній концепції природного права. На даний час автономія не має універсального виміру, який міг би збалансу-

вати повноваження місцевого самоврядування через механізм державного контролю у забезпеченні законності та конституційних принципів діяльності цього інституту громадянського суспільства, з підзвітністю та відповідальністю владних суб'єктів місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Недостатній рівень автономії позбавить органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливості ефективно виконувати свої функції, оскільки їм не вистачить влади та ресурсів для вирішення місцевих проблем.

При занадто високому рівні автономії існує ризик використання самостійності в питаннях протистояння державній владі та порушення загальнодержавних інтересів. Перебільшена автономія також може створювати умови для корупції владних суб'єктів місцевого самоврядування та неефективного використання ними ресурсів територіальної громади.

Для вирішення зазначеної проблеми є необхідність дослідити можливість визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя вивчення природи автономії місцевого самоврядування та окремі аспекти балансування в розподілі повноважень між органами публічної влади, забезпечення основоположних принципів місцевого самоврядування з поєднанням місцевих і державних інтересів досліджувалося значною кількістю наукових дослідників, серед них: Олександр Батанов, Володимир Вакулєнко, Олександр Ігнатенко, Григорій Тимчук, Мануела Золлер-Вінклер, Вікторія Колтун, Тетяна Дерун та інші. Однак питання теоретико-методологічних засад визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування до цього часу ще не було спеціальним предметом наукового аналізу, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні доцільності визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування, що створить умови для забезпечення територіальних громад необхідним обсягом функцій і ресурсів при недопущенні використання самоврядних повноважень проти загальнодержавних інтересів.

Виклад основного матеріалу. Автономія місцевого самоврядування має велике значення для того, щоб досягати більш ефективного та адаптивного управління. Для забезпечення рівноважного функціонування системи органів публічної влади рівень автономії місцевого самоврядування має бути пропорційним обсягу покладених на цей інститут громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин питань суто місцевого значення, вирішення яких не входить до повноважень органів державної влади та їх посадових осіб. Досягнення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування передбачається за рахунок перерозподілу повноважень між органами публічної влади за принципами пропорційності та субсидіарності, а також шляхом компромісу між децентралізацією та централізацією.

Науковець Ігор Зозуля відносить пропорційність та субсидіарність до основних двох

взаємопов'язаних та взаємозалежних принципів комунітарного права Європейського Союзу. На думку дослідника, принцип субсидіарності визначає доцільність виконання завдань на більш низькому (віддаленому від центра) рівні, якщо таке їх виконання можливе й ефективне; а принцип пропорційності визначає, що дії та рішення органів мають бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення загальної мети. Він пише: «Застосування даного принципу [пропорційності. – О.Р.] у розмежуванні компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади сприяє, по-перше, чіткому визначенню мети діяльності даних органів, по-друге, поєднуючись із принципом субсидіарності, дає можливість визначити, хто найефективніше і в найкоротші строки може виконати поставлене завдання» [2].

Науковець Олександр Батанов зазначає: «...місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою» [3].

Одним з найвідоміших принципів забезпечення збалансованого розподілу повноважень між органами публічної влади є впровадження системи стримувань і противаг. На державному рівні реалізація такого принципу здійснюється у вигляді розподілу влади на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову [1]. В системі місцевого самоврядування подібний принцип розподілу повноважень також існує між представницькими органами, головними посадовими особами територіальних громад та виконавчими органами місцевого самоврядування [4].

Однією з неодмінних умов функціонування гілок влади у їх поділі вважається їх автономність, незалежність одна від одної, відсутність переваг для жодної, зайняття у власній, відведеній законами сфері й невтручання у сфері інших гілок [5, с. 9].

Система стримувань і противаг (checks and balances) в публічному управлінні покликана на забезпечення балансу влад при єдності функціонального змісту кожної з них, тому при формуванні критеріїв визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування доцільне застосування концептуальних принципів цієї системи. В місцевому самоврядуванні ця система також виконує роль механізму запобігання зловживань владою або службовим становищем.

Баланс між місцевими та державними інтересами є важливим аспектом у системі публічного управління, особливо в контексті державного устрою та децентралізації. Визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування вимагає комплексного підходу та врахування різноманітних аспектів, до яких можна віднести:

– *нормативно-правовий*, що має встановити чіткі критерії та способи реалізації власних повноважень місцевого самоврядування, обсяг самостійності відносно сутності певного питання місцевого значення, правовий статус кожного елемента (суб'єкта) системи місцевого самоврядування, умови та порядок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;

– *матеріально-фінансовий*, який надасть можливість органам місцевого самоврядування ефективно управляти місцевими справами із забезпеченням розвитку адміністративно-територіальних одиниць, не втрачаючи власних ресурсів на реалізацію державних рішень та отримуючи компенсацію від втрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

– *організаційний*, який надасть можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб, забезпечивши територіальні громади висококваліфікованими посадовими особами місцевого самоврядування, з періодичним проходженням ними перепідготовки та підвищення кваліфікації, що також сприятиме ефективному управлінню при виконанні повноважень;

– *громадської участі*, який проявляється в активній участі мешканців територіальної громади в процесах прийняття рішень та у формуванні місцевої політики, сприяє більшому представництву інтересів місцевого населення та уникненню непорозуміння між владою та громадою;

– *моніторинговий*, який є необхідним для спостереження та оцінки ефективності управління в системі місцевого самоврядування з метою постійного вдосконалення системи та виправлення недоліків;

– *координаційний*, який покликаний визначити чіткі механізми співпраці та координації між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами державної влади для досягнення загальних цілей та уникнення конфліктів інтересів.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) належить до основних принципів, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні [4].

Принцип правової самостійності місцевого самоврядування сприяє забезпеченню умов правової самоорганізації територіальних громад та автономного врегулювання правовідносин, необхідних для вирішення питань місцевого значення. Разом з тим на сьогоднішній день реалізація цього принципу відбувається в умовах часткової правової невизначеності. Це пов'язано як з невизначеністю в Україні теорії (концепції) походження місцевого самоврядування щодо наявності або відсутності природних прав у територіальних громад, так і суперечністю норм національного та міжнародного законодавства стосовно можливості застосування принципу негативного правового регулювання в діяльності місцевого самоврядування. Крім того, законодавцем не створені критерії змінного правового статусу представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня, а також сільських, селищних, міських голів при реалізації ними самоврядних та делегованих повноважень органів державної виконавчої влади. На наш погляд, при впровадженні теорії «вільної громади» та реалізації власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування правовий статус зазначених суб'єктів має перетворюватися з публічно-правового у приватно-правовий.

Важливість принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування також важко переоцінити. Цей принцип забезпечує право територіальних громад на власні внутрішні адміністративні структури (формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, загальну чисельність їх апаратів тощо) з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління в системі місцевого самоврядування.

Науковець Олександр Ігнатенко, описуючи властивості принципу організаційної автономії, зазначив: «Головне, що органи місцевого самоврядування, діючи в межах закону, не підпорядковуються іншим органам, і будь-який адміністративний контроль за їх діяльністю можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування» [6, с. 33].

Сприяючим фактором для збалансування публічно-владних повноважень з урахуванням компетентності суб'єктів місцевого самоврядування, встановлення взаємного контролю та унеможливлення узурпації влади слугує передбачений Законом [4] принцип розподілу повноважень між головними посадовими особами територіальних громад, представницькими органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами.

Організаційна автономія покликана не тільки забезпечувати організаційні процеси управління, які здійснюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування (владними суб'єктами), але також створює сприятливі умови для виникнення синергетичних процесів в системі місцевого самоврядування [7].

Досліджуючи питання фінансово-бюджетного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, Григорій Тимчук зауважив: «В Україні відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної потреби становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Без перебільшення можна стверджувати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх принципів місцевого самоврядування» [8].

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [9]. Від матеріально-фінансової основи безпосередньо залежать спроможність територіальних громад, рівень реальної самостійності представницьких органів та можливість використання інших видів автономії місцевого самоврядування.

Мануела Золлер-Вінклер вважає, що без фінансової автономії немає місцевого самоврядування. На думку дослідниці, фінансова автономія є ключовим принципом і невід'ємною частиною місцевого самоврядування у розумінні Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС). Без фінансової автономії не існує автономії повноважень, і місцеве самоврядування у розумінні ЄХМС не гарантується [10].

Для визначення найбільш оптимізованого рівня автономії місцевого самоврядування є необхідність проведення чіткого розмежування між питаннями загальнодержавного, регіонального та місцевого значення, а також між власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Такий висновок узгоджується з думкою науковиці Тетяни Дерун, яка зазначила: «Досить гостро стоїть питання щодо матеріально фінансового забезпечення делегованих повноважень. Звідси випливає і питання вироблення критеріїв розмежування власних та делегованих повноважень задля доцільності та ефективності проведення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень» [11].

Рівень автономії місцевого самоврядування може бути статичним або динамічним, в залежності від конкретної системи управління, законодавства та політичного режиму. Якщо правовий статус місцевого самоврядування залишається незмінним, без можливості адаптації до змінних умов, то можна говорити про статичний вимір автономії.

Обсяг межсамостійності місцевого самоврядування може змінюватися з часом в залежності від різних факторів. Наприклад, Конституція Королівства Іспанія передбачає через кожні п'ять років можливість розширення повноважень місцевої спільноти у межах, які не зачіпають виключну компетенцію держави [12, с. 414].

Важливим аспектом створення справедливого розподілу повноважень органів публічної влади та ефективного управління є забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів. Загальний підхід до цього процесу повинен будуватися на теорії муніципального дуалізму, ґрунтуватися на принципах пропорційності та субсидіарності, а також на ідеї взаємодії та взаєморозуміння органів публічної влади.

У процесі формування збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування велике значення має участь громадян України – мешканців територіальних громад, які є носієм влади та «замовниками» адміністративно-муніципальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті проведеного дослідження обґрунтована доцільність визначення збалансованого рівня автономії в якості передумови для створення системи місцевого самоврядування, у якій усі її елементи (суб'єкти) зможуть ефективно виконувати свої функції та повноваження в інтересах відповідних територіальних громад, не порушуючи загальнодержавних інтересів.

Розглянуто критерії для визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування та принципи рівноважного функціонування системи органів публічної влади. Доведено необхідність перерозподілу повноважень між органами публічної влади, який запропоновано впроваджувати із застосуванням концептуальних принципів системи стримувань і противаг.

Проаналізовано умови динамічності та статичності рівнів автономії місцевого самоврядування. Встановлено, що підхід до процесу забезпечення балансу публічних інтересів повинен ґрунтуватися як на принципі поєднання місцевих і державних інтересів, так і на ідеї взаємодії та взаєморозуміння органів публічної влади.

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися удосконалення регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування та їх змінного правового статусу при реалізації власних (самоврядних) повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 28.11.2023).
2. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів у виконавчій владі та органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 55–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_2_11 (дата звернення: 28.11.2023).
3. Батанов О. В. Традиції та новації у розвитку муніципального права сучасної Європи: теоретичні та прикладні аспекти. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 12. С. 114–122.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 28.11.2023).
5. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / авт. кол. : В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. Київ: НАДУ, 2008. 72 с.
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.
7. Радченко О. В. Принцип організаційної автономії місцевого самоврядування. Шевченківська весна–2022: публічне управління та державна служба : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 квітня 2022 р.) / за загальною редакцією Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 251–253.
8. Тимчук Г. Фінансово-бюджетне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Буковинський вісник Державної служби та місцевого самоврядування*. 2009. № 2. С. 40–43. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2985650.pdf> (дата звернення: 28.11.2023).
9. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Мануела Золлер-Вінклер. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. Міжнародне експертне обговорення «Розширення прав і можливостей громад. Розбудова стійких і сталих органів місцевого самоврядування», організованому Програмою «U-LEAD з Європою», 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13610> (дата звернення: 28.11.2023).
11. Дерун Т. М. Організація роботи органів місцевого самоврядування в територіальних громадах. *Humanization concept of public administration: theoretical and methodological fundamentals : Scientific monograph*. Riga, Latvia : «Baltija Publishing». 2022. 242 p. P. 68–99. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/211/5833/12195-1> (дата звернення: 28.11.2023).
12. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці: «Рута». 2000. 424 с.