

Сергій Пушкаревський

аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ «АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» ТА ЇЇ ВИДІВ

У статті здійснено дослідження категорійного апарату понять «автономія» та «автономія місцевого самоврядування». Здійснено аналіз категорій «автономія» серед наукової спільноти різних галузей знань та у нормативно-правовому полі. Охарактеризовано основні види автономії місцевого самоврядування: територіальну (первинну), правову (нормативну), організаційну та фінансову. Наведено організаційно-правові критерії існування автономії та її видів.

Ключові слова: самостійність, місцева самостійність, автономія, місцева автономія, види автономії, органи місцевого самоврядування.

Sergey Pushkarevsky

post-graduate student of the Department of Regional Policy
and public administration, ORIPA NAPA under the President of Ukraine

THEORETICAL ASPECTS OF THE STUDY OF CATEGORY «AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT» AND ITS SPECIES

The article deals with the categorical apparatus of the concept of «autonomy» and «autonomy of local self-government», since local self-government is the basis of any democratic society, the fundamental principle of organization and activity of which is its autonomy or the principle of local autonomy, reflected in international documents and legal acts.

An analysis of the categories of «autonomy» among the scientific community of various branches of knowledge and in the regulatory field is carried out, since virtually every scientific field has its own definition of autonomy, which in turn leads to the impossibility of forming a unified scientific approach to the concept and content of «autonomy» and, as a consequence, «autonomy of local self-government». Various approaches to understanding the content and essence of autonomy of local self-government lead to the practical impossibility of establishing clear boundaries for the autonomy of local self-government.

The main types of autonomy of local self-government – territorial (primary), legal (normative), organizational and financial, which are laid down in the European Charter of Local Self-Government, are described. The organizational and legal criteria for the existence of autonomy and its types are presented. The characteristics of each type of autonomy are analyzed, it is established that, despite the consolidation in the normative-legal acts, each type of autonomy of local self-government needs to be revised and the necessary changes are made on time. It is established that autonomy of local self-government is the activity of local self-government bodies in solving their tasks, which is based on the principles of self-organization and self-financing in order to improve the level and quality of life of a population in a certain territory. The necessity of creating the proper mechanism of interaction between public administration and local self-government is proved, which will ensure the implementation of the constitutional principle of autonomy of local self-government.

Key words: independence, local autonomy, autonomy, local autonomy, types of autonomy, bodies of local self-government.

Постановка проблеми

Основним принципом організації та діяльності місцевого самоврядування (далі – МС) є його незалежність чи принцип місцевої автономії, як це часто відзначають у міжнародних документах та нормативних актах. Автономія місцевого самоврядування, що є основою суспільства в межах функцій та повноважень місцевих громад, є загально визнаним сучасним конституційним та правовим принципом. У результаті одним із важливих стратегічних завдань в рамках децентралізації та реформування органів державного управління є формування такої системи органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), яка відповідатиме сучасним потребам та завданням держави, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому нагальною є необхідність створити відповідний механізм взаємодії державного управління та місцевого самоврядування, забезпечити реалізацію конституційного принципу автономії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти проблеми визначення поняття «автономія» та «автономія місцевого самоврядування» досліджувалися значною кількістю вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед них: А. Акмалова, В. Капіцин, В. Борденюк, Р. Енгібарян, К. Ровинська, С. Серьогіна в дослідженнях яких дефініція нерозривно пов'язується з самостійністю МС. Зокрема, Н. Мяловицька, здійснює узагальнення підходів щодо визначення автономії МС як поняття та якісної характеристики, водночас наголошуючи на тісній взаємодії з державними органами влади.

Не зважаючи на наявність значної кількості напрацювань щодо питань автономії МС проблема автономії МС залишається малодослідженою, однак суттєво важливою для розвитку вітчизняної науки, місцевого

© Пушкаревський С. В., 2018.

самоврядування, особливо зважаючи на обраний євроінтеграційний курс нашої держави та проведення децентралізації.

Мета

Виклад
основного
матеріалу

Обґрунтувати теоретичні засади поняття автономії місцевого самоврядування, окреслити її ознаки та класифікацію, а також місце в сучасному розвитку інституту місцевого самоврядування.

Визначальним принципом, закріпленим в Європейській хартії місцевого самоврядування, яку було схвалено Комітетом міністрів країн Ради Європи у 1985 р. та ратифіковано Україною у 1997 р., є принцип автономії.

На сьогодні існує велика кількість визначень, що таке автономія.

В загальноживаному значенні автономія – є відокремленістю, самостійністю, незалежністю. Крім того автономія може ґрунтуватися на культурних чи етнічних відмінностях, що досить часто призводить до можливості отримання незалежності [4, с. 169].

Зазначимо, що практично кожна наукова сфера має власне визначення, що таке автономія. Зокрема, в філософії автономія є принципом самостійності існування, що спрямовується совістю та власним розумом; здатністю особистості в якості морального суб'єкта до самовизначення на основі власного законодавства [12].

Автономія з точки зору психології є звичкою покладатися на власні сили й вирішувати власні проблеми не вдаючись до допомоги сторонніх. В педагогіці автономію розглядають як індивідуальну позицію людини, яку характеризують самостійність та незалежність щодо вибору мотивів, цілей, стилів поведінки тощо. В політології автономія є формою самоуправління певної частини території в унітарній, інколи в федеративній державі, що наділяється самостійністю щодо вирішення питань місцевого значення, однак виключно в межах, що встановлені центральною владою [9].

З правової точки зору автономія належить до загальних категорій конституційного права й є відображенням особливого статусу території або організації в державі, який передбачає наявність відносно самостійного вирішення існуючих внутрішніх проблем за межами прав та повноважень держави або організації, до складу якої входить дана самоврядна одиниця. Такий підхід щодо розуміння автономії поділяється більшістю вітчизняних правознавців [15, с. 190; 16, с. 285]. Варто наголосити, що в галузі права практично відсутні серйозні теоретичні суперечки щодо поняття автономії, що пояснюється тим фактом, що процеси автономізації серед європейських країн практично звершилися у ХХ ст. й питання щодо створення нових піднімається досить рідко [13, с. 45]. Крім того останнім часом набули популярності питання регіоналізації територій європейських країн [9].

З точки зору державного управління автономія означає можливість здійснення самоврядування певної території в державі. Крім того існують в інші підходи щодо розуміння цього явища. Зокрема, на думку деяких дослідників, автономія не може сприйматися однозначно й може використовуватися в декількох значеннях, а саме: 1) як повна чи визнана ступінь самостійності певної частини по відношенню до цілого;

2) несuverенним утворенням, сконструйованим державою, якому делегуються певні власні та управлінські повноваження; 3) право території, організації, установи самостійно вирішувати існуючі адміністративні, економічні, соціальні, культурні тощо питання в межах встановлених законом [9].

На нашу думку, автономія є можливістю або правом суб'єкта самостійно діяти на основі встановлених чи загальноприйнятих правил на користь власних інтересів.

Автономія є поняттям загальноуправлінським, що означає обмежену самостійність в рамках системи управління. За такого підходу можемо говорити про автономію підприємства, що входить до складу великої комерційної структури, чи автономію первинного або регіонального осередку громадського об'єднання тощо [3].

Відповідно до визначення поняття МС в Законі України «Про місцеве самоврядування», автономія місцевого самоврядування – це право та здатність ОМС регулювати та управляти значною частиною державних справ у межах своєї компетенції в інтересах місцевого населення в рамках закону [11].

Отже, основними ознаками самостійності МС можемо вважати, що:

а) повноваження ОМС (за своїми обсягами) мають бути достатніми для вирішення питань місцевої публічної влади;

б) держава зобов'язана законодавчо гарантувати своє власне невтручання (відповідно до статті 145 Основного закону, що гарантує судовий захист прав місцевого самоврядування [5]) на права МС від інших суб'єктів правової відносини (державні органи, приватні особи) [12].

Варто зауважити, що автономія МС, як і самостійність будь-якої іншої системи в межах єдиної державності, є досить відносною, оскільки МС здійснюється за умов наявності певних обмежень. Наявність таких обмежень є обумовленою об'єктивними умовами, це локальний характер організації та діяльності, особливості географічного положення й природних умов муніципального утворення, особливості складу населення, а також статус МС, що закріплено в нормах національного законодавства.

Крім того наголосимо, що ступінь самостійності ОМС може бути різною. В країнах, де проголошено про автономію МС, місцева влади, зазвичай, є найбільш залежною від центру. Держави з англосаксонською системою самостійність місцевого управління є традиційно вищою, ніж в країнах континентальної правової системи. Однак на сьогодні наявність таких відмінностей поступово починає згладжуватися. У розвинених країнах фактична незалежність місцевої влади завжди більша, ніж у тих країнах, що розвиваються, в яких процеси формування громадянського суспільства залежать від політичної позиції центру.

Місцева автономія, проголошена Європейською хартією принципом побудови МС, містить кілька типів автономій, які обумовлені існуванням різних видів діяльності ОМС або напрямами вирішення соціально значимих питань місцевого значення.

Зокрема, автономія містить такі види.

1. Організаційна самостійність ОМС, яку закріплено в законодавстві у вигляді вимоги, що «ОМС не входять до системи державних органів влади».

2. Самостійність населення муніципального утворення у визначенні структури власних ОМС; така самостійність знаходить виявлення в тому, що населення не лише на власний розсуд вирішує, які саме муніципальні органи чи посадові особи обирати (призначати) для ефективного вирішення питань місцевого значення, але й те, яким саме чином вони взаємодіятимуть між собою, розмежовуватимуть повноваження та звітуватимуть за їхнє здійснення.

3. Незалежність рішення населення за місцевими питаннями; відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ОМС в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-яких питань, не виходять за межі їхньої компетенції та не входять до складу компетенції іншого органу.

4. Економічна незалежність МС, яка забезпечує існування муніципальної власності, право муніципальної влади від імені населення самостійно управляти та розпоряджатися такою власністю.

5. Фінансова незалежність МС визначає право ОМС, але відповідно до законодавчих норм, формує та виконує місцевий бюджет, встановлює види та обсяги місцевих податків і зборів, бере участь у кредитних відносинах [1; 2; 7; 12; 14].

Існує дещо інший підхід, який наголошує на існуванні соціально-економічної автономії, що є досить дискусійним питанням. Головний аргумент проти такої муніципальної автономії є те, що не завжди є підконтрольним навіть державній владі. Як наслідок, така автономія матиме найменший радіус своєї дії. За будь-яких умов вона не поширюватиметься на макроекономічний рівень та буде покликана здійснювати лише координування діяльності господарюючих суб'єктів на території відповідного муніципального утворення.

Наявність елементів автономії характерна для ОМС, зазначає В. Борденюк. Описуючи взаємозв'язок між функціями держави та функціями МС, дослідник зазначає, що характер взаємодії повинен базуватися не стільки на тому, що їх обирають територіальні громади, а саме на порядку їх створення та формування, функціях, повноваженнях, формах та методах діяльності цих органів, правовому характері їхніх дій та багатьох інших чинників, не дає підстав категорично передавати їх виключно органам територіальних громад. На відміну від органів виконавчої влади, ОМС мають певну юридичну, організаційну та фінансову автономію (самостійність), яка, проте, майже не має абсолютного характеру. Водночас мова йде не про автономію МС від держави в цілому, а про його автономію стосовно центральних органів, перш за все органів виконавчої влади, межі яких визначаються Основним законом та законами України [1, с. 114–115].

На нашу думку автономія місцевого самоврядування проявляється в територіальному, правовому (нормативному), організаційному та фінансовому аспектах.

Первинна автономія МС є територіальною автономією. Територіальна автономія використовується тоді, коли внаслідок певних причин тій або іншій частині держави надаються ширші повноваження, порівняно з іншими територіями, для ефективного та самостійного вирішення питань місцевого самоуправління, в нашому випадку, територіальній громаді.

Змістом правової (нормативної) автономії МС є те, що ОМС наділяється власними повноваженнями, що визначаються Основним Законом та законами України. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, такі повноваження повинні бути повними та особливими, тобто такими, що не будуть належати одночасно іншим органам [1]. В Законі України «Про місцеве самоврядування» нормативно закріплено повну свободу дій ОМС для здійснення ними власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції [11].

Крім того, важливим засобом щодо реалізації конституційно-правових засад поєднання форм безпосередньої та представницької демократії під час здійснення МС й підтвердженням правової автономії місцевого самоврядування є статuti територіальних громад. Зокрема, статuti можуть передбачати додатковий перелік питань місцевого життя, які можуть бути вирішені через місцевий референдум; встановити порядок проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив; встановити додаткові форми прямого вираження волі територіальної громади, порядок і частоту їхнього проведення [9]. Крім того, статuti територіальних громад затверджуються самими місцевими радами та в межах, встановлених законодавством.

Організаційна автономія знаходить свій прояв в тому, що ОМС повинні мати можливості самостійно визначати власну внутрішню структуру, яка відповідатиме місцевим потребам та забезпечуватиме ефективне управління. Діючи в рамках закону ОМС не підпорядковуються іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за їхніми діями є можливим лише для забезпечення законності й конституційних принципів місцевого самоврядування. На сьогодні на законодавчому рівні цей принцип є практично реалізованим.

Варто вказати, що гарантіями організаційної самостійності місцевого самоврядування є положення:

- закріплені в Основному Законі про те, що ОМС не включено до єдиної системи органів державної влади (стаття 5), а надання послуг у ОМС є незалежним державним органом (стаття 38);
- з питань обрання ОМС, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування в ОМС;
- встановлено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 71) [11], що забороняє органам виконавчої влади та їх посадових осіб втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб ОМС, а також у вирішенні питань, які Основним Законом та іншими нормативно-правовими актами, віднесено до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, пов'язаних із здійсненням повноважень, наданих їм радами, та в інших випадках, встановлених законодавчими нормами;
- встановлено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 21) про заборону обмежувати права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування, за винятком умов військового або надзвичайного стану [11].

Фінансова автономія МС зводиться до надання

ОМС права володіти та розпоряджатися власними коштами в достатніх обсягах для здійснення їхніх функцій та повноважень. Частиною цих коштів, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [4], мають складати надходження від місцевих податків та зборів, ставки яких повинні визначатися самими ОМС у відповідності до встановлених законодавчих норм. Однак існуюча в нашій державі бюджетна система не створює відповідні умови для забезпечення ОМС належною фінансовою автономією. Встановлений Податковим кодексом України [10, с. 65] перелік місцевих податків та зборів не створює передумови та можливості для впливу на рівень доходів ОМС. У контексті сказаного варто відзначити територіальну основу МС, яка ослаблена значним рівнем роздробленості адміністративно-територіальних одиниць та невизначеності меж населених пунктів [6, с. 11]. Така ситуація не тільки негативно впливає на територіальні основи МС, але також ставить питання фінансової автономії, адже податки і збори повинні сплачуватися на територіальній основі, що суттєво впливає на дохідну частину місцевих бюджетів [11]. Проблема надмірного подробнення адміністративно-територіальних одиниць та невизначеності меж населених пунктів (за офіційними даними Державного агентства земельних ресурсів на 01.01.2012 р. з 29835 населених пунктів України встановлені ліміти лише для 19252 населених пунктів, що становить 64,5 % від їх загальної чисельності) можна вирішити шляхом реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави, що передбачає скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць і виділення, наприклад, коштів державного бюджету на інвентаризацію та демаркацію земель. Такі заходи сприятимуть підвищенню ефективності управління та належному використанню земельних та виробничих ресурсів, оскільки вони сприятимуть створенню законодавчої бази для їх утилізації.

Слід зазначити, що незважаючи на те, що МС та його органи не входять до механізму державної влади відповідно до положень Основного Закону, це не свідчить про те, що МС має повну автономію від державної влади або державних адміністрацій. Місце та роль ОМС в системі державного управління визначає структуру їх повноважень, в тому числі: 1) власні (самоврядування) повноваження, виконання яких пов'язане з вирішенням місцевих питань, наданням суспільних послуг громадянам; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, передбачені законом ОМС [2]), виконання яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Висновки

Таким чином, відсутність стало-го підходу щодо розуміння поняття та змісту автономії є передумовою неможливості сформувати загальноприйнятне визначення автономії місцевого самоврядування, не зважаючи на сталість самого підходу щодо місцевого самоврядування. На сьогодні, в світі що глобалізується, відбуваються зміни автономій, одні зникають, інші виникають. На нашу думку, такі зміни стосуватимуться й місцевого самоврядування, оскільки саме воно є найбільш наближеним до певної території та населення, які можуть відчувати суттєві зміни сучасного світу. Щодо автономії місцевого самоврядування, то автономія МС є діяльністю ОМС

щодо вирішення поставлених перед ними задач, яка ґрунтується на принципах самоорганізації та самофінансування з метою покращити рівень та якість життя населення певної території. Також варто зазначити, що основними ознаками автономності ОМС можемо назвати наявність: необхідних обсягів повноважень органів місцевого самоврядування, що будуть достатніми для вирішення питань місцевої публічної влади; зобов'язань держави на законодавчому рівні гарантувати та забезпечувати власне невтручання в права та дії ОМС, а також з боку інших суб'єктів правових взаємовідносин (органів державної влади, фізичних осіб); передачу певної частини прав адміністративно-територіальним одиницям під їх особисту відповідальність та у рамках, закріплених нормативно-правовими актами. Сформовані на сьогодні види автономій місцевого самоврядування (територіальна (первинна), правова (нормативна), організаційна та фінансова) є відображенням параметрів державної політики в галузі місцевого самоврядування, сталість якої є відображенням основ взаємодії місцевого самоврядування та державної влади.

Література.

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937/
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 16.
4. Західна О. Місцеві бюджети як фінансова складова органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. праць*. 2007. Вип. 17.7. С. 169–175.
5. Конституція України із змінами і доповненнями внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: www.rada.gov.ua
6. Косінов С. Контроль у демократичній державі : загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 33 с.
7. Мяловицька Н. А. Автономія: поняття, принципи, класифікація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 93–97.
8. Панасюк Л. Формування доходів місцевих бюджетів. *Науковий вісник академії Державної податкової служби України*. 2006. № 4-5(35). С. 63–71.
9. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування. Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815>
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України: Закон України від 07.07.2011 р. № 3609-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

12. Ровинська К. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_29

13. Серьогіна С. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 3 (86). 2016. С. 43–48.

14. Сисоєва В. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер. : Культура і соціальні комунікації*. 2012. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoaksk_2012_3_17

15. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Київ: Право, 2009. 468 с.

16. Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України: підручник. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 488 с.