

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.26>**Катерина Закоморна,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИП МУНІЦИПАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ ЯК ГАРАНТІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Конституція України гарантує муніципальну автономію. Нині в Україні триває реформа децентралізації публічної влади, одним із напрямів якої є зміцнення спроможності місцевого самоврядування. В українському законодавстві первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнано територіальну громаду. Проте чинні нормативно-правові акти визначають юридичними особами лише представницькі органи територіальних громад. Тому, з огляду на особливе місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування, насамперед трансформації потребує конституційно-правовий статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Проблемні питання гарантування правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування в Україні досить всебічно висвітлено в працях українських науковців: О. Батанова, Л. Воронової, І. Бодрової, О. Заверухи, П. Любченко, С. Серьогіної й ін.

Мета статті полягає у розкритті змісту принципу муніципальної автономії в зарубіжній теорії і практиці та висвітленні значення належного конституційно-правового регулювання різних форм правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування для забезпечення децентралізованого управління публічними справами в демократичній державі.

У статті встановлено, що визнання за територіальною громадою статусу публічно-правової територіальної корпорації, безумовно, зміцнить конституційні гарантії автономії місцевого самоврядування в Україні. Підкреслено, що перехід до так званого «негативного регулювання компетенції» муніципалітетів зміцнить правову автономію муніципалітетів. Автором підтримано висновок про доцільність закріплення у вітчизняному законодавстві права членів територіальної громади безпосередньо вибирати варіант організаційної форми життєдіяльності співтовариства. Щодо фінансової спроможності місцевого самоврядування, то в статті запропоновано врахувати зарубіжний досвід функціонування муніципальних фінансових корпорацій, які забезпечують доступ громади до комерційних кредитів на більш вигідних умовах.

Ключові слова: громада, місцеве самоврядування, муніципалітет, правова, організаційна і фінансова спроможність.

Постановка проблеми. Розділ XI «Місцеве самоврядування» Конституції України гарантує функціонування місцевого самоврядування на основі принципів правової, організаційної і фінансової автономії. Аналізуючи ці конституційні положення, більшість вітчизняних науковців підкреслюють, що ці конституційні принципи місцевого самоврядування є результатом осмислення вітчизняного досвіду організації місцевої влади з урахуванням Європейської хартії місцевого самоврядування, загальних для демократичних держав принципів децентралізації управління, самоорганізації громадян, законності тощо [1, с. 166]. Водночас не можна не підтримати досить поширене твердження про те, що, незважаючи на конституційні гарантії самостійності, місцеве самоврядування значною мірою залишається додатком держав-

ної влади, слабким і політично, і економічно. Справа не лише у небажанні держави вибудувати з громадами справжні партнерські відносини, а й у слабкій організації самих громад, що і не дивно у патерналістському суспільстві [2, с. 150]. Крім того, від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на це, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

ключовими принципами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визнано принципи субсидіарності та правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування [3]. У законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вперше на конституційному рівні проголошено принцип спроможності жителів громад на вирішення питань місцевого значення та чітко визначено способи здійснення місцевого самоврядування [4]. Відповідно до «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання гарантування правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування в Україні досить всебічно висвітлено в працях українських науковців: О. Батанова, Л. Воронової, І. Бодрової, О. Заверухи, П. Любченка, С. Серьогіної, В. Серьогіна та ін. Разом із тим у сучасних умовах впровадження засад децентралізації публічної влади наявні механізми забезпечення автономії місцевого самоврядування в Україні потребують переосмислення з урахуванням зарубіжного досвіду.

Мета статті полягає у розкритті змісту принципу муніципальної автономії в зарубіжній теорії і практиці та висвітленні значення належного конституційно-правового регулювання різних форм правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування для забезпечення децентралізованого управління публічними справами в демократичній державі.

Виклад основного матеріалу. Загальновизнано, що децентралізована публічна влада об'єктивно наближена до населення й гарантує членам територіальної громади можливість брати участь у вирішенні щоденних справ з метою оптимального задоволення різноманітних потреб і інтересів людини, а також сприяє територіальній самоорганізації, самодіяльності, саморегулюванню та самоконтролю громади [6, с. 180; 7]. Тому абсолютно справедливим є висновок про те, що однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної

влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави [8, с. 20-21].

Слід зауважити, що в українському законодавстві первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнано територіальну громаду. Проте чинні нормативно-правові акти (Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1150, статuti територіальних громад) чітко визначають юридичними особами лише представницькі органи територіальних громад. Зважаючи на це, вітчизняні дослідники обґрунтовано наголошують на тому, що тільки наявність цивільної та фінансової правосуб'єктності територіальної громади у щільному діалектичному взаємозв'язку з такими характеристиками, як спільне проживання населення та соціальні зв'язки, є єдиною умовою, яка забезпечує реальну гарантію становлення територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування в Україні [9, с. 46].

Таким чином, конституційні гарантії муніципальної автономії без статусу юридичної особи для первинного суб'єкта місцевого самоврядування стають звичайним гаслом. Як слушно зауважує П. Любченко, законодавець не може ігнорувати права територіальної громади (а) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, (б) обирати місцеві ради й сільського, селищного, міського голову, (в) на комунальну власність та управління майном і фінансами [10, с. 57-58]. У цьому зв'язку варто зазначити, що нині існують декілька проектів Закону «Про територіальні громади». В одному з них встановлено, що територіальна громада набуває статусу юридичної особи публічного права після її реєстрації у встановленому порядку. Територіальна громада реалізує права та обов'язки юридичної особи через утворені нею органи [11]. Вказані положення проекту Закону «Про територіальні громади» загалом відповідають загальновизнаній світовій практиці. По-перше, в Європейській хартії місцевого самоврядування визначено місцеве самоврядування як право органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. По-друге,

на рівні конституційного і поточного законодавства громада визнається первинною ланкою місцевого самоврядування і публічно-правовою територіальною корпорацією [12]. У цьому аспекті гарантії автономності муніципалітетів набувають реального змісту.

Слід наголосити, що встановлення за громадою статусу публічно-правової територіальної корпорації гарантує відповідним співтовариствам у повному обсязі правову автономію за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Безумовно, концепція негативної регламентації функцій та компетенції муніципалітетів гарантує громадам повну свободу дій з метою забезпечення потреб її мешканців. Разом із тим українська чинна конституційно-правова модель регулювання місцевого самоврядування характеризується позитивним підходом регламентування права на управління місцевими справами, що є відмінним від негативного, який властивий зарубіжним країнам [13, с. 333]. У цьому зв'язку варто підтримати тезу С. Сербогіної про те, що вітчизняні конституційно-правові норми невинуватно обмежують принцип самостійності у вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, встановлюючи, що вони зобов'язані діяти лише у спосіб, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами, що не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [14, с. 7].

Розглядаючи принцип автономії місцевого самоврядування, П. Любченко справедливо зауважує, що право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення є одночасно й обмеженням, яке стосується всіх суб'єктів суспільних відносин (державних органів, партій, суб'єктів господарювання та інших інституцій), які не мають права замість територіальної громади чи її органів здійснювати місцеве самоврядування [15, с.17]. До речі, в американській доктрині місцевого самоврядування розглядається як механізм обмеження федеральної влади, оскільки сфера місцевого управління входить до компетенції штатів (Поправка X Конституції США). Згідно із так званним «правилом Діллона» штати визначають повноваження та гарантії автономії муніципалітетів – *home rule* – право місцевого населення приймати власну хартію на основі конституції та законодавства штату. Відповідно до принципу *home rule* громадяни міста самостійно вирішують питання про вибір системи муніципального управління [18]. Більш того, всі територіальні колективи США мають можливість не тільки вибирати

організаційну форму муніципального управління, а й модифікувати її з урахуванням місцевих потреб. Базовими організаційними формами управління муніципальних корпорацій в США є: - «рада – мер»; - «рада – менеджер»; - «комісійна форма». У результаті більш ніж вікового існування базові організаційні форми змінювалися, при цьому недоліки кожної конкретної форми найчастіше згладжувалися привнесенням елементів іншої форми. Безумовно, істотним вітчизняним недоліком є імперативне встановлення лише однієї організаційної форми місцевого самоврядування. Враховуючи позитивний американський досвід організаційної автономії муніципалітетів, доречно підтримати пропозиції про необхідність запровадження права вибору членів територіальних громад організаційної форми місцевого самоврядування [19, с. 14–17].

Принцип фінансової автономії місцевого самоврядування досить докладно врегульовано в ст. 142–143 Конституції України. Вказані конституційні положення загалом відповідають європейській практиці гарантування фінансової автономії муніципалітетів на рівні Основних законів (Конституції Іспанії (ст. 142), Італії (ст. 119), Польщі (ст. 167), Франції (ст. 72-2) та ін.). У рамках реформи децентралізації публічної влади Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи» (2014 р.) запроваджено низку новел, які, безперечно, зміцнили фінансову автономію місцевого самоврядування. Зокрема, серед таких гарантій виділяють: трансформацію процесу розмежування податків та зборів, відповідно до якої значна частина доходів від податкових надходжень передана на місця; впровадження оновленого акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), а також розширення бази оподаткування вже діючих податків та зборів [18, с. 44]. Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати

інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади [19].

Разом із тим у зарубіжних країнах подібні реформи вважаються вже пройденим етапом і зараз відбувається пошук нових інноваційних механізмів фінансової автономії муніципалітетів. Так, згідно з ч. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу в межах закону органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу. Наприклад, у Швеції «Комман Індест» належить асоціації місцевих органів влади, функціонує на основі приватної власності та займається кредитуванням органів місцевого самоврядування. У Бельгії «Кредит Комуналь де Бельжик» знаходиться у спільному володінні уряду і місцевих органів влади, а головним джерелом фінансування є депозити. Як справедливо зауважує П. Любченко, досвід цих розвинутих країн свідчить про ефективність діяльності подібних муніципальних фінансових корпорацій. Ці організації управляються на комерційних принципах і конкурують за капітал і позичальників, чим забезпечують покриття ризиків і доступ муніципалітетів доступу до комерційного кредиту на більш вигідних умовах, а також успішно розвивають фінансовий потенціал місцевої влади [20].

Розглядаючи подальші перспективи зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні, варто погодитися з пропозиціями щодо оптимізації місцевих податків на основі досвіду зарубіжних країн. Приміром, у США та Великій Британії спостерігається відсутність прямої залежності обсягу коштів, які надходять від них у бюджети органів місцевого самоврядування, від різновиду та кількості місцевих податків та зборів. Можливо, доцільне поступове скорочення в Україні кількості місцевих податків та зборів для того, щоб звести їх до одного. Зокрема, у Великій Британії нині, незважаючи на наявність значної кількості місцевих податків і зборів, основу бюджетів органів місцевого самоврядування становлять відрахування від загальнодержавних податків [17, с. 19].

Висновки

Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків. Нині в Україні триває реформа децентралізації публічної влади, одним із напрямів якої є зміцнення спроможності місцевого самоврядування. Разом із тим, враховуючи особливе місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування, насамперед трансформації потребує конституційно-правовий статус первинного суб'єкта місцевого само-

врядування. Визнання за територіальною громадою статусу публічно-правової територіальної корпорації, безумовно, зміцнить конституційні гарантії автономії місцевого самоврядування в Україні. Щодо принципу правової автономії, то перехід до так званого «негативного регулювання компетенції» муніципалітетів розширить можливості щодо управління місцевими справами. Істотним недоліком реалізації принципу організаційної автономії місцевого самоврядування в Україні є імперативне визначення лише однієї організаційної форми діяльності громади. Доцільно у вітчизняному законодавстві встановити альтернативність таких форм і можливість членів територіальної громади безпосередньо вибирати варіант організаційної форми життєдіяльності громади. Закріплення на конституційному рівні фінансової автономії та проведення фінансової децентралізації в Україні є відбиттям загальновизнаної світової практики. Водночас на сучасному етапі в європейських країнах відбувається пошук нових інноваційних форм зміцнення фінансової спроможності муніципалітетів. Зважаючи на це, варто врахувати досвід функціонування муніципальних фінансових корпорацій, які забезпечують доступ співтовариству до комерційних кредитів на більш вигідних умовах.

Список використаних джерел:

1. Фролов О.О. Сутність принципів місцевого самоврядування. *Право та інновації*. 2015. № 4 (12). С. 164–168.
2. Сergyога С. Г. Реформа місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах політико-правового розвитку. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. Харків, 2016. С. 145–154.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 11.01.2021).
4. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України (реєстр. № 2217а). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 11.01.2021).
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 11.01.2021).
6. Мануїлова К.В. Тенденції розвитку децентралізації публічної влади у світі. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 1 (53). С. 179 – 183.

7. Серьогіна С.Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/> (дата звернення: 11.01.2021).

8. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с.

9. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні *Вісник запорізького державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2004. № 2. С. 42–49.

10. Любченко П. М. Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. 2002. Вип. 2. С. 50–60.

11. Про територіальні громади : проект Закону / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: www.kmu.gov.ua/document/3494120/ter_gromada.doc (дата звернення: 11.01.2021).

12. Klobučnik M., Vačík V. Local self-government structure in the EU member states in 2011. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17445647.2015.1060181> (дата звернення: 11.01.2021).

13. Богів Я. Конституційні аспекти регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія «Юридичні*

науки» : збірник наукових праць. 2016. № 855. С. 329–335.

14. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків, 2013. Вип. 26. С. 3–15.

15. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 36 с.

16. Katz E. Local Self-Government in the United States *Electronic journals of the U. S. information agency issues of democracy*. URL: <https://usa.usembassy.de/etexts/gov/ijde0499.pdf> (дата звернення: 11.01.2021).

17. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, ОНЮА 2002. 21 с.

18. Тютюник І.В., Решетняк Я.В. Фінансова децентралізація в Україні: можливості та загрози для забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Економіка та держава*. 2017. С. 43–47.

19. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance> (дата звернення: 11.01.2021).

20. Любченко П.М. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1783/1/DOPOVID_Lyubchenko.pdf (дата звернення: 11.01.2021).

Kateryna Zakomorna. The principle of municipal autonomy as a guarantee of decentralization of public power

The Constitution of Ukraine guarantees municipal autonomy. Currently, Ukraine is reforming the decentralization of the public power, one of the directions of which is to strengthen the capacity of the local self-government. In Ukrainian law, the territorial community is recognized as the primary subject of the local self-government. However, the current regulations are determined by legal entities only by representative bodies of territorial communities. Therefore, given the special place of the territorial community in the system of the local self-government, first of all, the constitutional and legal status of the primary subject of the local self-government needs to be transformed. Problematic issues of the guaranteeing the legal, organizational and financial capacity of the local self-government in Ukraine are sufficiently comprehensively covered in the works of such Ukrainian scholars as O. Batanov, L. Voronov, I. Bodrova, O. Zaverukha, P. Lyubchenko, S. Seryogina and others.

The purpose of the article is to reveal the content of the principle of municipal autonomy in foreign theory and practice and highlight the importance of proper constitutional and legal regulation of various forms of legal, organizational and financial independence of the local self-government to ensure decentralized management of public affairs in a democracy.

Strengthen the constitutional guarantees of the autonomy of local self-government in Ukraine may be carried out the recognition territorial community by public-law territorial corporation, has been established in the article. The transition to the so-called «negative regulation of competence» of municipalities will strengthen the legal autonomy of the local self-government, have been emphasized. The author supports the conclusion that it is expedient to enshrine in domestic legislation the right of members of the territorial community to directly choose the option of organizational form of community life. The article proposes to take into account the foreign experience of municipal financial corporations, which provide community access to commercial loans on more favorable terms, to ensure financial autonomy of the community.

Key words: community, legal, organizational and financial capacity, local self-government, municipality.