

УДК 352.072.1-027.21

В. С. Колтун,
 д. держ. упр., професор, в. о. завідувача кафедри регіональної політики,
 Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
 Київського національного університету імені Тараса Шевченка
 ORCID ID: 0000-0001-8432-873X

О. В. Радченко,
 аспірант кафедри регіональної політики,
 Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
 Київського національного університету імені Тараса Шевченка
 ORCID ID: 0000-0001-7583-8295

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67

ПОТЕНЦІАЛ ПРИНЦИПІВ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

V. Koltun,
 Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Acting Head of the Department
 of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public Management
 and Public Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv
 O. Radchenko,
 Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public
 Management and Public Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

POTENTIAL OF PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNANCE AUTONOMY: APPROACHES TO DEFINITION

У результаті проведеного дослідження встановлено специфіку потенціалу суспільного феномену місцевого самоврядування через застосування принципу організаційної, правової та фінансової автономії, з використанням підходів методології теорії систем. Проаналізовано можливі методологічні наслідки використання терміну "потенціал" як темпоральної характеристики розгортання властивостей системи місцевого самоврядування. У сфері правового регулювання засад місцевого самоврядування доводиться необхідність впровадження пропорційного обсягу автономії, з дотриманням балансу між будь-якими несприятливими наслідками для держави і цілями, на досягнення яких спрямований принцип організаційної, правової та фінансової самостійності. Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися розроблення методологічних аспектів зарубіжного досвіду забезпечення збалансованого рівня автономії у представницьких органах самоврядних територіальних спільнот, з розробкою пропозицій щодо імплементації окремих елементів зарубіжного досвіду правового регулювання.

The article examines the peculiarities of the potential of social phenomena in local self-government through the application of the principle of organizational, legal, and financial autonomy and describes the discrepancies in the current interpretation of autonomy. The goal of the research is to clarify the problems related to the reasons for not using the potential of local self-government autonomy; to specify the theoretical and methodological foundations of the study of ways to manage the potential of local government autonomy, which will help address a number of complex issues related to the development of practical recommendations. To determine the notion and identify the features of "potential" the authors have used the methods of dynamic open systems. "Potential" in the research has been determined as possibilities, abilities, supplies, and means that can be used to achieve certain aims while solving problems at regional (local) level or effective solvation of local self-government problems. The researchers have analysed possible methodological consequences of using the term "potential" as a temporal characteristic of the development of the properties of the local self-government system. The research has also shown the necessity of introducing a proportional amount of autonomy in the field of legal regulation of the principles of local self-government. The authors have emphasized the need to keep to a balance between any adverse consequences for the state and the goals aimed at achieving the principle of organizational, legal and financial independence in introducing a proportional amount of autonomy. The article describes the parties that have to be involved in the process of administering the potential of autonomy. Prospects

for further research may relate to the study of foreign experience to ensure a balanced level of autonomy in the representative bodies of self-governing territorial communities, with the development of proposals for the implementation of certain elements of foreign experience in domestic legal regulation.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, місцеве самоврядування, автономія місцевого самоврядування, територіальна громада, суб'єкти місцевого самоврядування, управління потенціалом.

Key words: public administration, local self-government, autonomy of local self-government, territorial community, subjects of local self-government, capacity management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Суттєвою перешкодою у використанні потенціалу автономії місцевого самоврядування є правова невизначеність у критеріях щодо питань місцевого значення. Відсутність у публічному управлінні чіткого розмежування між державними справами та питаннями, що належать до відання місцевого самоврядування, заважає повноцінному використанню можливостей потенціалу автономії місцевого самоврядування. Посадові особи місцевого самоврядування часто стикаються з труднощами в практичному застосуванні принципів автономії місцевого самоврядування, оскільки не існує нормативно врегульованих способів її реалізації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти автономії місцевого самоврядування та наявної проблематики в її реалізації досліджувалися значною кількістю вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед них: Альфія Акмалова, Олександр Батанов, Роберт Єнгібарян, Василь Борденюк, Олена Бориславська, Володимир Вакулєнко, Сергій Пушкаревський, Катерина Ровинська, Катерина Сахарова, Мануела Золлер-Вінклер та інші. Однак, попри значний інтерес науковців до цієї проблематики, питання теоретико-методологічних засад управління потенціалом місцевого самоврядування досліджені не були. Проблематика управління потенціалом автономії місцевого самоврядування до цього часу ще не була спеціальним предметом наукового аналізу, що й зумовлює актуальність дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розроблення підходів до визначення специфіки потенціалу принципів автономії місцевого самоврядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Після визначення місцевого самоврядування самостійним видом публічної влади у сфері публічно-правових відносин наукові дослідження автономії місцевого самоврядування набувають актуальності.

Особливого значення набуває необхідність визначення відповідної специфіки найбільш властивої для України моделі місцевого самоуправління. Невизначеність у нашій державі з теорією походження місцевого самоврядування є однією з причин недосконалого правового врегулювання обсягу автономії (самостійності) місцевого самоврядування. Це, безумовно, впливає на об'єктивність прогнозування соціально-економічного розвитку територіальних громад та виявлення потенціалу нових можливостей автономії місцевого самоврядування.

Варто наголосити, що сучасний підхід до автономії місцевого самоврядування є недосконалим, оскільки він уможливорює елементи безконтрольності використання її властивостей при прийнятті рішень уповноваженими владними суб'єктами щодо добросовісності, обґрунтованості, неупередженості та пропорційності. Проблемою в цьому питанні є відсутність важелів впливу та контролю територіальної громади за прийняттям органами місцевого самоврядування рішень, зокрема, в питаннях відчуження об'єктів комунальної власності та раціонального використання коштів місцевого бюджету.

Методологія цього дослідження базується на системі загальнонаукових та спеціально-наукових методів, що забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета: метод системного аналізу, логічний метод, порівняльний метод, формально-юридичний метод, метод експертних оцінок, статистичний метод.

Виходячи із векторів розвитку сучасної методології науки, необхідно обрати цілісний комплекс теоретичних надбань теорії систем та теорії організацій.

Загальна теорія систем стверджує, що будь-який розвиток — це адаптація до зовнішніх умов навколишнього середовища. Професор Л.І. Євенко пише: "Управління організацією — це адаптація. Такий наріжний камінь сучасної методології менеджменту. Ніщо в управлінні не відбувається невмотивовано, все має свою причину, все визначається архіскладним хитросплетенням впливу багатьох змінних, зовнішнього і внутрішнього середовища організації" [1, с. 14].

Методологія загальної теорії систем передбачає виділення причинно-наслідкових зв'язків і аналіз ресурсних потоків. Вона в рівній мірі може бути поширена на всі наукові дисципліни, що відображають різні аспекти функціонування соціальних систем. Іншими словами, під час вивчення самоорганізації в соціальних системах об'єктом дослідження виступає структура соціальних систем, що адаптуються до умов зовнішнього середовища. Предметом дослідження є адаптаційна поведінка систем (відхилення параметрів від середньозважених показників). Методом дослідження є системний аналіз як самостійна дисципліна зі своїм понятійним і методологічним апаратом. Теорія і практика соціального управління свідчать про те, що сьогодні мова повинна йти не стільки про систематизацію протиріч і інтересів, скільки про методологію вивчення та систематизацію причин, які їх формують. Головна причина соціальних змін на будь-якому системному рівні — ресурсні потоки [2, с. 126].

Місцеве самоврядування, як гарантований Конституцією України окремий вид публічної влади у сфері публічно-правових відносин, має свою систему, яка складається із елементів, визначених статтею 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Не будучи частиною системи державного управління, місцеве самоврядування формує власні системи, ядром яких є відповідні територіальні громади. Система місцевого самоврядування певної самоврядної території є автономною і повністю незалежною від аналогічної системи іншої самоврядної території.

У силу цього різні територіальні громади та їх власні органи не характеризуються спільними системоутворюючими ознаками і не можуть становити єдиної системи [3, с. 358].

Система місцевого самоврядування є відкритою, складною і нелінійною, вона складається з підсистем, а її ціле є більшим суми частин і якісно відрізняється від них. Таким чином, кожен елемент системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") має свою індивідуальну систему, за винятком головної посадової особи територіальної громади, яка в цьому статусі здійснює свої повноваження одноосібно.

Місцеве самоврядування, будучи однією з форм публічної влади, в питаннях реалізації владних адміністративних повноважень практично схоже з державним управлінням. Істотною відмінністю між даними формами публічної влади є структури управлінських зв'язків: якщо в системі державного управління між її суб'єктами використовується лінійна або лінійно-функціональна форма зв'язку, то між суб'єктами місцевого самоврядування використовуються функціональна та програмно-цільова (з матричною структурою) форми зв'язків.

Територіальна громада, як основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування, є ядром відповідної системи. Створення владних суб'єктів місцевого самоврядування походить саме від територіальних громад, мешканці яких обирають членів (депутатів) представницьких органів та головних посадових осіб територіальних громад.

Загально визнаним є той факт, що кожен член спільноти має значний потенціал, який часто перебуває у "неактуалізованому" стані або не використовується сповна через те, що люди не знають про свій потенціал чи про хороші справи, на які його можна спрямувати. Соціальна мобілізація націлена на розширення можливостей окремих осіб чи груп людей шляхом надання їм навичок, необхідних для здійснення змін у їхніх громадах. Соціальна мобілізація дозволяє людям розширювати їхні можливості з точки зору трьох перспектив: соціальної, фінансової та політичної [4, с. 226].

Управління є складним суспільним явищем, яке наука трактує як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм, досягнення їх мети. Управління притаманне лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє в цьому середовищі, до оптимізації функціонування системи [5, с. 7—8].

В Україні у значенні місцевого самоврядування замість поняття "муніципальний" вживається термін "комунальний". Водночас у смислового значенні комунальної власності територіальних громад у наукових дослідженнях або в контексті правової навчальної дисциплі-

ни "Муніципальне право" слово "муніципальний" в нашій країні також застосовується. Одним з системоутворюючих інструментів муніципального менеджменту, який дозволяє забезпечувати ефективний розвиток адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (територіальних громад) у напрямі досягнення обґрунтованих цілей та завдань у умовах змінюваного зовнішнього і внутрішнього середовища на основі раціонального використання конкурентних переваг та всіх складових його соціально-економічного потенціалу, є стратегічне управління. Процес стратегічного управління спрямований на досягнення цілей розвитку територіальних громад і передбачає здійснення комплексу управлінських операцій та застосування спеціального організаційно-економічного інструментарію.

З позиції системного підходу можна розглянути потенціал автономії місцевого самоврядування як сукупність невикористовуваних нематеріальних ресурсів кожним суб'єктом місцевого самоврядування. Універсальність парадигма дозволяє врахувати вплив зовнішніх факторів на можливість використання потенціалу автономії місцевого самоврядування. Діяльнісний підхід обґрунтовується тим, що потенціал має суб'єктивний вимір.

Специфічні риси фази "структурної кризи" (за термінологією В.І. Пантіна) можуть долатися засобами, що притаманні феномену місцевого самоврядування, а саме: через застосування принципів організаційної, правової та фінансової автономії. Їх потенціал гнучкості (за умови доцільного застосування) може виступити потужним інструментом адаптації наявної системи місцевого самоврядування до вимог світу, що динамічно змінюється.

Багатовимірний комплекс властивостей принципу автономії місцевого самоврядування можна розглядати як певний сукупний потенціал, що реалізовується з плином часу. Вважаємо необхідним здійснити аналіз можливих методологічних наслідків використання терміну "потенціал" як темпоральної характеристики розгортання властивостей суспільного феномену місцевого самоврядування.

Згідно з класичним усталеним визначенням, "потенціал — джерела, можливості, засоби, запаси, які можуть бути використані для вирішення певної задачі; досягнення певної мети; можливості окремої особи, суспільства, держави у певній області" [6, с. 245]. З позицій телеологічного підходу, який найбільшою мірою відповідає діяльнісній сутності людини, "джерела, можливості, засоби, запаси" розглядаються у контексті цілепокладальної діяльності.

У зв'язку з вищевикладеним, видається очевидним, що властивості потенціалу повинні відбивати аспекти та механізми досягнення мети. Цитоване визначення фіксує ключові властивості потенціалу як такого, і ступінь та повнота їх реалізації за шкалою часу визначатиме темпоральні рамки формування очікуваного рівня суспільного розвитку.

Як свідчить здійснений аналіз, термін "потенціал" має багато визначень. Найбільш доречним у смислового значенні для застосування у цьому дослідженні слова "потенціал" є: можливості, наявні сили, запаси та засоби, які можуть бути використані для досягнення певних цілей у вирішенні питань місцевого значення (у локальному значенні) або ефективного виконання завдань місцевого самоврядування (у глобальному значенні).

Американський письменник і бізнесмен Роберт Кійосакі сказав: "Слово "неможливо" блокує ваш потенціал, у той час як запитання "Як мені це зробити?" змушує мозок працювати на повну катушку" [7]. Отже, наявний потенціал не завжди може бути використаний внаслідок його прихованості.

У цьому дослідженні потенціал розглядається як можливість реалізації одного з основних принципів місцевого самоврядування — правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності.

До управління потенціалом автономії мають залучатися всі елементи системи місцевого самоврядування (територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення).

Розглядаючи принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в якості обов'язкового атрибуту існування місцевого самоврядування, варто звернути увагу на наявну зараз певну його недосконалість у частині забезпечення пропорційності (дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для держави і цілями, на досягнення яких спрямована автономія).

Іншою проблемою у використанні потенціалу самостійності місцевого самоврядування є відсутність контролю, як з боку держави, так і з боку зацікавлених осіб, зокрема, мешканців територіальної громади. Як відомо, всі власні (самоврядні) повноваження місцевого самоврядування фактично здійснюються через органи та посадових осіб місцевого самоврядування, які в цих питаннях наділені дискреційними повноваженнями (прийняття рішень на власний розсуд). Але владні суб'єкти місцевого самоврядування не завжди здатні та мотивовані на прийняття ефективних рішень в інтересах відповідних територіальних громад. Відсутність реальних важелів контролю за здійсненням органами та посадовими особами місцевого самоврядування самоврядних повноважень дозволяє їм іноді безвідповідально ставитися до прийняття найважливіших для територіальної громади рішень.

Проте є й протилежні приклади, коли відсутність нормативно врегульованих способів використання автономії місцевого самоврядування заважає у прийнятті рішень і здійсненні повноважень органами місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження було здійснено розробку підходів до визначення потенціалу принципів автономії місцевого самоврядування, а саме:

— встановлено специфіку потенціалу суспільного феномену місцевого самоврядування через застосування принципів організаційної, правової та фінансової автономії;

— уточнено стан проблем, пов'язаних з використанням потенціалу принципів автономії місцевого самоврядування, частину яких зумовлено факторами недостатнього рівня фахової підготовки посадових осіб місцевого самоврядування (здебільшого виборних посад);

— виявлено комплекс пріоритетних напрямів розвитку нормативно-правового регулювання принципів

автономії місцевого самоврядування, зокрема наголошено на доцільності забезпечення пропорційності при визначенні меж правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, орієнтованих на повноцінне існування системи місцевого самоврядування та ефективне виконання її суб'єктами покладених на них функцій та повноважень при забезпеченні контролю за діяльністю владних суб'єктів щодо запобігання зловживанню адміністративними повноваженнями.

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися розроблення методологічних аспектів зарубіжного досвіду забезпечення збалансованого рівня автономії у представницьких органах самоврядних територіальних спільнот, з розробкою пропозицій щодо імплементації окремих елементів зарубіжного досвіду правового регулювання.

Література:

1. Євенко Л.І. Основы менеджмента, 1994. № 55, "Дело", Москва, Росія.
2. Калужский М.Л. Общая теория систем, 2013. № 17, "Директ-Медиа", Москва, Росія.
3. Батанов О.В. Муниципальное право Украины, 2012. № 2, "Одиссей", Харьков, Україна.
4. Петрушенко Ю.М. Місцевий розвиток за участі громади, Університетська книга, 2013. Суми, Україна.
5. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Тимцуник В.І., Червякова О.В. Основы административного менеджмента, "НВП "Интерсервіс", 2013. Київ, Україна.
6. Загнітко А.П. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я, "БАО", 2008. Донецьк, Україна.
7. Харченко Г. Що таке потенціал та як ним управляти? Цікаво про економіку, 2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=r6KAg0DOn8w>. Дата звернення до ресурсу: 16.08.2021.

References:

1. Yevenko, L.I. (1994), *Osnovy menedzhmenta [Management]*, Delo, Moscow, Russia.
2. Kaluz'kyj, M.L. (2013), *Obschaia teoriya sistem [General systems theory]*, Dyrekt-Medya, Moscow, Russia.
3. Batanov, O.V. (2012), *Munitsypal'ne pravo Ukrainy [Municipal Law of Ukraine]*, 2nd ed, Odisej, Kharkiv, Ukraine.
4. Petrushenko, Yu.M. (2013), *Mistsevyj rozvytok za uchasti hromady [Community based local development]*, Universytets'ka knyha, Sumy, Ukraine.
5. Bakumenko, V.D. Usachenko, L.M. Tymtsunyk, V.I. and Chervyakova, O.V. (2013), *Osnovy administratyvnoho menedzhmentu [Fundamentals of Administrative Management]*, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
6. Zahnitko, A.P. (2008), *Velykyj tлумachnyj slovnyk. Suchasna ukrains'ka mova vid A do Ya [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]*, BAO, Donetsk, Ukraine.
7. Kharchenko, H. (2020), "What is potential and how to manage it?", *Tsikavo pro ekonomiku*, [Online], available at: <https://www.youtube.com/watch?v=r6KAg0DOn8w> (Accessed 16 Aug 2021).

Стаття надійшла до редакції 27.08.2021 р.