

**ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ПРАВОВИЙ, ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ, ІНСТИТУЦІЙНИЙ  
ТА МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТИ**

**PROBLEMS OF ENSURING THE AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT:  
LEGAL, ORGANIZATIONAL, INSTITUTIONAL  
AND MATERIAL AND FINANCIAL ASPECTS**

**Пилипенко І.С., студентка І курсу магістратури  
факультету прокуратури**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Пашкова Н.В., студентка І курсу магістратури  
факультету приватного права та підприємництва**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Лялюк О.Ю., к.ю.н., доцент,  
завідувач відділом конституційно правових проблем державного будівництва  
та місцевого самоврядування**

*Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена всебічному дослідженню проблем забезпечення автономії місцевого самоврядування в контексті таких її складових як правовий, інституційний, організаційний та матеріально-фінансовий аспекти. Підкреслюється на особливий актуальності дослідження даної проблематики, що зумовлено відсутністю у наявних наукових напрацюваннях конкретизованого і систематизованого висвітлення проблем правового забезпечення та практичної реалізації складових автономії місцевого самоврядування в Україні, а також розробки подальших шляхів вирішення цих проблем.

Насамперед автори наголошують, що для того, аби найбільш повно та ефективно реалізувати головне завдання – управління місцевими справами, місцеве самоврядування має бути наділене самостійністю у частині виконання власних повноважень, що має назву автономії, яка являє собою гарантію та основний принцип організації та діяльності місцевого самоврядування. У контексті заданої тематики найперше аналізується категорія «автономія місцевого самоврядування» як в контексті європейських стандартів, так і в межах національного досвіду нашої держави. Зокрема, досліджуються проблеми правового закріплення даного принципу в законодавстві України, складові муніципальної автономії і проблематика виокремлення їх видів на основі порівняння з європейським досвідом.

Основна ж увага у даній науковій роботі приділяється аналізу складових принципу муніципальної автономії, а саме досліджується змістовне наповнення понять правової, інституційної, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування, виокремлюються їх основні гарантії, які віднайшли своє закріплення у вітчизняному законодавстві, проводиться оцінка відповідності даних положень та практичної їх реалізації європейським стандартам у даній сфері, передбачених Європейської хартією місцевого самоврядування.

Окрім цього, щодо кожної зі складових принципу муніципальної автономії авторами було підкреслено основні проблеми, які стосуються як питань їх належного правового забезпечення в Україні, так і безпосередньої реалізації їх на практиці. На основі проаналізованого і систематизованого матеріалу в контексті заданої проблематики у роботі пропонуються найбільш оптимальні і, з точки зору їх практичного втілення, реальні шляхи розв'язання цих проблем.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, автономія місцевого самоврядування, муніципальна автономія, правова, інституційна, організаційна, матеріально-фінансова автономія, органи місцевого самоврядування, проблеми забезпечення автономії.

The article is devoted to a comprehensive study of the problems of ensuring the autonomy of local self-government in the context of such components as legal, institutional, organizational, and material and financial aspects. It is emphasized the special urgency of the study of this issue, which is caused by the lack of a concrete and systematic coverage of the problems of legal support and practical implementation of the components of the autonomy of local self-government in Ukraine in the available scientific works, as well as the development of further ways to solve these problems.

First of all, the authors emphasize that in order to most fully and effectively implement the main task of managing local affairs, local self-government should be endowed with independence in the exercise of its own powers, which is called autonomy, which is a guarantee and the main principle of the organization and activity of local self-government. In the context of the given topic, the category "autonomy of local self-government" is first analyzed both in the context of European standards and within the national experience of our country. In particular, the problems of legal consolidation of this principle in the legislation of Ukraine, the components of municipal autonomy and the problems of distinguishing their types on the basis of comparison with European experience are investigated.

The main focus of this scientific work is on the analysis of the components of the principle of municipal autonomy, namely, the meaningful content of the concepts of legal, institutional, organizational, and material and financial autonomy of local self-government is investigated, their main guarantees, which have found their consolidation in domestic legislation, are singled out, the data compliance assessment is carried out provisions and their practical implementation by European standards in this area, provided for by the European Charter of Local Self-Government.

In addition, with regard to each of the components of the principle of municipal autonomy, the authors emphasized the main problems related to both the issues of their proper legal support in Ukraine and their direct implementation in practice. Based on the analyzed and systematized material in the context of the given problems, the work offers the most optimal and, from the point of view of their practical implementation, real ways of solving these problems.

**Key words:** local self-government, autonomy of local self-government, municipal autonomy, legal, institutional, organizational, material and financial autonomy, local self-government bodies, problems of ensuring autonomy.

**Вступ.** Згідно з положеннями Конституції України, місцеве самоврядування являє собою право територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ і міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України [1]. Для того, аби найбільш повно реалізувати головне завдання – управління місцевими справами, місцеве самоврядування має бути наділене самостійністю у частині виконання власних повноважень, яка має назву автономії.

Автономію місцевого самоврядування доцільно визначити як право та спроможність органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у законодавчих межах здійснювати регулювання та управління частиною суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [2, с. 171]. Вона являє собою гарантію та основний принцип організації та діяльності місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що принцип автономії місцевого самоврядування закріплений у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія), щодо якої наша держава взяла на себе зобов'язання адаптувати своє законодавство. Однак наразі вказаний принцип не знайшов вираження у чинному національному законодавстві, що свідчить про необхідність доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) відповідними положеннями.

Зміст автономії місцевого самоврядування становить низка складових: правова, організаційна, інституційна та матеріально-фінансова. Кожний із вказаних аспектів окреслює конкретну сферу, у якій знаходиться прояв самостійності місцевого самоврядування. Для того, аби забезпечити відповідність рівня такої самостійності місцевого управління європейським стандартам доцільно досліджувати можливі шляхи вирішення проблем забезпечення та функціонування кожного з аспектів автономії місцевого самоврядування.

**Метою статті** є дослідження автономії місцевого самоврядування як комплексного явища, що поєднує у собі низку складових: правову, організаційну, інституційну, матеріально-фінансову, а також визначення проблематики їх функціонування у межах національної правової системи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Поняття, зміст та проблематику впровадження окремих складових автономії місцевого самоврядування стали предметом дослідження таких науковців як С.Г. Серьогіна, К.О. Закоморна, Я.С. Богів, В.І. Клоцевський, М.В. Корнєєв, О.Р. Квасній, О.П. Поляков, К.І. Ровинська та інші. Водночас наявна потреба конкретизації проблематики правового забезпечення та практичної реалізації складових автономії місцевого самоврядування в Україні, а також розробки подальших шляхів її вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип автономії місцевого самоврядування неодноразово був предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, але безпосередньо не був закріплений у чинному національному законодавстві, хоча його змістовні складові та гарантії знайшли відображення як у нормах Основного Закону, так й інших нормативно-правових актах. З аналізу положень Конституції України, зокрема розділу XI під назвою «Місцеве самоврядування», можемо констатувати, що законодавець шляхом закріплення таких норм дійсно юридично гарантує функціонування цього принципу, наділяючи місцеве самоврядування правовою, організаційною інституційною і фінансовою автономією.

Досліджуючи безпосередньо проблеми забезпечення автономії місцевого самоврядування в окреслених вище аспектах, варто звернути увагу на те, що в роботах науковців з даного питання простежуються певні неузгодженості та суперечності щодо конкретизованого визначення видів

автономії місцевого самоврядування. Тож, подивимось на дану проблематику крізь призму не тільки наукових досліджень, але й європейських стандартів в даній площині.

Якщо проаналізувати принцип місцевої автономії, який проголошений на рівні Європейської хартії як провідна засада побудови місцевого самоврядування, то на основі її положень можемо простежити виокремлення декількох типів автономії, які виділяються саме за наявністю різних видів діяльності ОМС або напрямами вирішення соціально значимих питань місцевого значення. С. Пушкарєвський на основі ґрунтовного аналізу зазначеного документу досить влучно систематизував ці види автономії місцевого самоврядування, намагаючись втілити ідею, покладену в їх основу Європейським Співтовариством. Тож, на даному рівні було виділено такі типи автономії:

1) організаційна самостійність ОМС, яка має втілення у вигляді положення, що «ОМС не входять до системи державних органів влади»;

2) самостійність населення муніципального утворення у визначенні структури власних ОМС: народ 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 щодо місцевих питань: відповідно до вимог Європейської хартії, ОМС в межах, встановлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-яких питань, що не виходять за межі їхньої компетенції та не входять до складу компетенції інших органів;

4) економічна незалежність місцевого самоврядування, що втілюється у реальному існуванні муніципальної власності, права муніципальної влади від імені населення самостійно управляти та розпоряджатися останньою;

5) фінансова незалежність місцевого самоврядування передбачає право ОМС відповідно до нормативних положень формувати та виконувати місцевий бюджет, встановлювати види та обсяги місцевих податків і зборів, брати участь у кредитних відносинах [3, с. 109-110].

До цього ж існує думка про необхідність виділення ще й соціально-економічної автономії, однак ми вважаємо за доцільне підтримати наукову тезу про недоцільність виділення такого типу автономії місцевого самоврядування, адже вона дійсно матиме найменший радіус своєї дії [3, с. 109-110].

Порівнюючи вітчизняні норми, що закріплюють зміст самостійності місцевого самоврядування в Україні і виокремлені види муніципальної автономії покладені в основу Європейської хартії, можемо побачити певні суперечності стосовно саме їх видової диференціації. Зокрема, сутність організаційної автономії місцевого самоврядування у національному законодавчому розумінні розкривається через інституційну автономію, а відповідно під організаційною наш законодавець розуміє самостійність населення муніципального утворення у визначенні структури власних ОМС. Що стосується економічної і фінансової автономії, передбачених у європейських стандартах, то у вітчизняній нормативній сфері більш поширеним є категорія матеріально-фінансова автономія, хоча змістовно вони є практично ідентичними. Відносно такого виду муніципальної автономії як правова, то Європейська хартія конкретно не оперує даним поняттям, але натомість змістовно все одно визначає її як таку.

Аналогічна ситуація спостерігається і в науковому полі, де дослідники досить часто визначаючи один вид муніципальної автономії, фактично розуміють під ним зовсім інший, вкладаючи в нього не зовсім вірний, на нашу думку, зміст. Тому в контексті даної роботи, аналізуючи проблеми забезпечення муніципальної автономії

в Україні, пропонуємо досліджувати саме правовий, організаційний, інституційний та матеріально-фінансовий аспекти в тому розумінні та значенні, яке вкладає в них наш законодавець.

На нашу думку, доцільно буде першочергово звернути увагу саме на інституційну автономію місцевого самоврядування, адже дана правова категорія прямо не закріплена в законодавстві. Для того, аби її виокремити, особливий акцент варто зробити саме на змістовній складовій нормативних законодавчих приписів. Внаслідок цього можемо виділити наступні положення, які свідчать про наявність в Україні інституційної автономії місцевого самоврядування як такої.

По-перше, провідне значення в цьому контексті має те, що ОМС не включені до єдиної системи органів державної влади. Підтвердженням цьому є положення ст. 38 Основного Закону, якою закріплено, що громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування і користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Тобто підкреслюється на інституційній самостійності ОМС шляхом відмежування їх таким чином від органів державної влади.

Однак варто мати на увазі, що незважаючи на те, що місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади відповідно до положень Основного Закону, це, як цілком логічно стверджує С. Пушкаревський, не свідчить про повну автономію останнього від державної влади або державних адміністрацій. Безпосереднє місце та роль ОМС в системі державного управління визначає структура їх повноважень, в тому числі власних – суто самоврядування як таке та делегованих [3, с. 111].

Що стосується правової автономії місцевого самоврядування, то, спираючись на положення Європейської хартії, під нею, на нашу думку, слід розуміти наділення органів місцевого самоврядування власними повноваженнями, які визначені законом і, де це можливо – Конституцією (ст. 2), у межах яких вони мають повну свободу дій, правом на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11). Безперечним є те, що такі повноваження обов'язково мають бути повними і виключними (ст. 4), тобто такими, що не належать одночасно іншим органам [4]. Адже в протилежному випадку матиме місце реальна проблема суперечностей повноважень одних органів з іншими, перебирання і перетягування їх з одної ланки на іншу і загалом ми просто не зможемо казати про належну правову муніципальну автономію в державі. Крім того, ОМС у межах своїх повноважень незалежні у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до їх компетенції. При чому дане правило має значення і тоді, коли ми кажемо про делеговані цьому органу повноваження (ст. ст. 3 і 4) [5, с. 104-105].

Стосовно правової муніципальної автономії в контексті безпосередньо українського законодавства доцільно звернутися до Конституції України та Закону, в положеннях яких містяться закріплені гарантії зазначеного виду автономії. Водночас Законом в свою чергу деталізовано норми Конституції з даного питання. Відповідно до положення ст. 16 Закону ОМС є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. До того ж, ОМС можуть надаватися, тобто фактично делегуватися, окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними останнім [6]. Надзвичайно важливими в досліджуваному аспекті є також норми ст. ст. 144 та 145 Конституції, де закріплено, по-перше, вимогу про обов'язковість до виконання на відповідній

території рішень, прийнятих ОМС в межах повноважень, визначених законом, а, по-друге, гарантії права на судовий захист для забезпечення ОМС своїх повноважень та конституційних принципів самоврядності [1].

Крім того, С. Пушкаревський підкреслює, що важливим засобом й підтвердженням правової автономії місцевого самоврядування є статuti територіальних громад, які затверджуються безпосередньо самими місцевими радами в межах встановлених законодавством і можуть передбачати додатковий перелік питань суто місцевого значення і способів їх вирішення [3, с. 110].

В аспекті правової автономії в Україні В.І. Ключевський звертає увагу на такі практичні проблеми її реалізації як фактична відсутність належним чином розмежованих повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; законодавча не визначеність статусу, функції і повноваження територіальних громад [5, с. 106].

Що стосується проблематики територіальних громад, які в українському законодавстві визнаються первинним і базовим елементом системи місцевого самоврядування, то важливо акцентувати увагу на тому, що чинні нормативні-правові акти не наділяють їх статусом юридичних осіб, натомість визначають його лише за представницькими органами громад. До цього К. Закоморна досить обґрунтовано стверджує, що зважаючи на вказану прогалину єдиною умовою, яка забезпечує реальну гарантію становлення територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування в Україні залишається тільки наявність цивільної та фінансової правосуб'єктності останніх. Тобто фактично гарантії муніципальної автономії на рівні Конституції без статусу юридичної особи для первинного суб'єкта місцевого самоврядування є звичайним декларативним положенням без практичного його втілення [7, с. 144].

В контексті зазначеного Я. Богів у своїй роботі наголошує на тому, що встановлення статусу публічно-правової територіальної корпорації за громадою безпосередньо гарантує відповідним співтовариствам у повному обсязі правову автономію за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». Така концепція негативної регламентації функцій та компетенції ОМС надає громадам повну свободу дій з метою забезпечення потреб її мешканців. Але, проблема наразі в тому, що в Україні, на відміну від більшості зарубіжних країн, передбачена і діє інша, прямо протилежна конституційно-правова модель регулювання місцевого самоврядування – концепція позитивної регламентації права на управління місцевими справами [8, с. 333], в основі якої фактично лежить принцип «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом». На підтвердження закріплення саме цієї концепції, окрім ст. 142 Конституції, яка вже була раніше згадана в роботі, варто звернути увагу на преамбулу Закону, де зазначається, що даним документом визначається система та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До того ж, положення розділу 2 даного Закону також чітко встановлюють повноваження місцевих рад, їх голів та виконавчих органів у різних сферах діяльності [6]. До речі, позитивний підхід прослідковується і в податковій сфері, адже Податковий кодекс України забороняє місцевим органам влади самостійно встановлювати податки і зобов'язує їх діяти чітко у встановлених центральною владою рамках [9, с. 154].

У зв'язку з таким становищем в полі правової муніципальної автономії, хотілося б підтримати обґрунтовану, на нашу думку, позицію С. Серьогіної, яка наголошує, що вітчизняні конституційно-правові норми не виправдано обмежують принцип самостійності у вирішенні питань місцевого значення територіальними грома-



дами безпосередньо або через ОМС, встановлюючи, що вони зобов'язані діяти лише у спосіб, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами. Більш того, закріплення саме такої регламентації явно не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [10, с. 7].

Як вже було з'ясовано – основою діяльності ОМС є наявність власних законодавчо закріплених повноважень, необхідних для задоволення потреб та інтересів територіальної громади. Що стосується проблемних аспектів в контексті цього, то варто звернути увагу на те, що з прийняттям в зв'язку з реформою децентралізації Законів України «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» повноваження територіальних громад було розширено цілим рядом можливостей в плані наділення їх певною сукупністю нових повноважень. Але, незважаючи на те, що ця група повноважень є важливою складовою на шляху практичної реалізації стратегії децентралізації та збільшення автономії місцевого самоврядування, в тому числі бюджетної та фінансової, наразі вони не знайшли свого нормативного закріплення саме на базі основного законодавчого акту, який регулює організаційні засади місцевого самоврядування в Україні – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому, хочемо в даному аспекті погодитися з позицією О. П. Полякова про те, що доцільно було б якнайшвидше внести зміни до цього Закону, зокрема чітко виокремити такі повноваження, що безпосередньо стосуються проведення реформи децентралізації. Це дозволить не тільки закріпити право територіальних громад на об'єднання власних ресурсів та співпрацю з метою покращення якості життя населення, але й ще раз додатково підкреслити правову автономію місцевого самоврядування [9, с. 154-156].

В Україні питання делегування повноважень органів державної влади до ОМС регламентується Законом, з аналізу норм якого випливає, що окрім класичної, і здавалося б єдино вірної в контексті децентралізації, традиції делегування повноважень «зверху-вниз», закріплений також обов'язок делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (далі – МДА), тобто фактично «знизу-вверх», що є проблемою у сфері взаємовідносин ОБВ та ОМС. Доказом цього є положення ст. 44 Закону [6] та ст. ст. 14 та 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11]. Безперечним є те, що дана форма делегування є прямим порушенням прав територіальних громад, вона не тільки гальмує їх розвиток і ставить під загрозу їхню самостійність, зокрема в першу чергу фінансову, але й явно суперечить ідеї децентралізації як такої. Тому, доречно було б, на нашу думку, повністю позбутися форми делегування «знизу-вверх», а за МДА закріпити виключно контрольно-наглядові функції [9, с. 157].

Що стосується організаційної автономії місцевого самоврядування, то її суть полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління (ст. ст. 6, 7 і 10 Європейської хартії) [5, с. 104-105]. ОМС, діючи в межах закону, не підпорядковується іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (стаття 8 Європейської хартії) [4].

В контексті вітчизняного законодавства, серед гарантій організаційної самостійності місцевого самоврядування можна відзначити положення:

- а) з питань обрання ОМС, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 110];
- б) щодо заборони органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність орга-

нів та посадових ОМС, а також у вирішення питань, які Конституцією та іншими нормативно-правовими актами віднесено до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом (ст. 71 Закону);

в) щодо заборони обмеження права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування, за винятком умов військового або надзвичайного стану (ст. 21 Закону) [6]. Також важливе значення в цьому аспекті має положення ст. 20 Закону, де зазначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення ОМС наданих їм власних повноважень [6].

Крім того, П. Любченко справедливо підкреслює, що право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення є одночасно й обмеженням, яке стосується всіх суб'єктів суспільних відносин, які не мають права замість територіальної громади чи її органів здійснювати місцеве самоврядування [12, с. 17].

Серед проблемних питань в контексті організаційної муніципальної автономії варто відзначити:

1) недовершеність місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях, так як відповідні ради досі не мають своїх виконавчих структур [5, с. 106];

2) імперативне встановлення лише однієї організаційної форми місцевого самоврядування, адже доцільно було б, в межах реформування і посилення організаційної автономії, закріпити право вибору членів територіальних громад організаційної форми місцевого самоврядування серед декількох альтернативних [7, с. 145-146];

3) відсутність реальних важелів контролю (як з боку держави, так і з боку зацікавлених осіб, зокрема, мешканців територіальної громади) за здійсненням органами та посадовими особами місцевого самоврядування самоврядних повноважень, що як наслідок, дозволяє їм іноді безвідповідально ставитися до прийняття найважливіших для територіальної громади рішень [13, с. 70].

Наступним етапом нашого дослідження є аналіз матеріально-фінансової складової автономії місцевого самоврядування, основні гарантії якої відображено у ст. 142 Конституції. Відповідно до положень даної статті матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [1].

Аналізуючи зазначену вище норму, слід зазначити, що необхідно розрізнити два елементи вказаної складової автономії місцевого управління – матеріальний, який охоплює майно (рухоме та нерухоме), природні ресурси та фінансовий, що включає в себе доходи місцевих бюджетів та інші кошти.

З метою забезпечення належного рівня матеріально-фінансової автономії, законодавством закріплені гарантії щодо розпорядження відповідними ресурсами на місцевому рівні. Зокрема, у межах реалізації матеріального компоненту автономії, ОМС наділені повноваженнями щодо самостійного здійснення правомочностей володіння, користування та розпорядження майном, яке перебуває у комунальній власності. Гарантується захист права комунальної власності, недопустимість свавільного вилучення об'єктів даного права власності [6].

Реалізація фінансового елемента автономії місцевого самоврядування полягає у наданні ОМС права володіти та розпоряджатися коштами з метою здійснення своїх повноважень [2, с. 173]. Практичним прикладом впрова-

дження зазначеного компоненту є наділення ОМС у селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) правом самостійного складання, схвалення прогнозів відповідних місцевих бюджетів, а також правом розроблення, затвердження та виконання цих бюджетів [6].

Водночас доцільно зауважити, що проблемним аспектом гарантування фінансової самостійності місцевого самоврядування є його суттєве обмеження розпорядженням з боку МДА, як органів, що здійснюють виконавчу владу на місцях на районному та обласному рівні, адже вони наділені повноваженнями щодо складання і схвалення прогнозів районних і обласних бюджетів, складання і виконання відповідних бюджетів [6].

Джерелом формування місцевих бюджетів є кошти державного бюджету, а також власні кошти, включаючи місцеві податки та збори [6]. Однак перелік джерел формування власних коштів місцевих бюджетів, закріплених Податковим кодексом України, серед яких місцеві податки та збори, не є достатнім для забезпечення належного рівня фінансової муніципальної автономії, що є підставою для перегляду норм податкового законодавства в цій частині [2, с. 173].

Вирішення окреслених вище проблем забезпечення фінансово-матеріальної самостійності місцевого самоврядування має здійснюватися шляхом реформування законодавчої бази у сфері фінансового забезпечення місцевого управління, реформування виконавчої влади на місцях шляхом подальшої ліквідації місцевих державних адміністрацій з перерозподіленням їхніх повноважень на місцевому рівні зі створенням у майбутньому префектур.

**Висновки.** Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що принцип автономії необхідно розглядати як один із європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування. Забезпечення його належного запровадження в правовому, інституційному, організа-

ційному та матеріально-фінансовому аспекті є важливим напрямом діяльності нашої держави. Водночас практична реалізація принципу автономії характеризується наступною проблематикою, якій кореспондують відповідні шляхи її вирішення:

1) відсутність безпосереднього закріплення принципу автономії місцевого самоврядування у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у зв'язку з чим доцільно внести зміни до вказаних нормативних актів, що дозволить більш повно реалізувати аналізований принцип у якості засади місцевого управління, не обмежуючись лише законодавчим визначенням змісту та гарантій автономії;

2) відсутність законодавчої можливості створити виконавчі комітети на рівні районних та обласних рад, оскільки фактично повноваження виконавчих органів на даному рівні передані відповідним місцевим державним адміністраціям. Вказана обставина є однією з підстав, що зумовлює потребу у майбутньому реформуванні системи органів державної влади на місцевому рівні шляхом запровадження префектур, що дозволить вирішити зазначену проблему, адже обласні та районні ради зможуть створювати виконавчі органи;

3) низький рівень фінансової автономії місцевого самоврядування через надмірне втручання органів державної влади на місцевому рівні у процес затвердження та виконання місцевих бюджетів, що обумовлює необхідність надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування щодо складання прогнозів районних, обласних бюджетів, виконання місцевих бюджетів;

4) неможливість самостійного забезпечення фінансовими ресурсами місцевого управління, що може бути вирішене шляхом внесення змін до Податкового кодексу України в частині збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/conv#n4303> (дата звернення: 16.02.2024).
2. Ровинська К.І. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 170-176.
3. Пушкаревський С. В. Теоретичні аспекти дослідження категорії «автономія місцевого самоврядування» та її видів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 3(75). С. 108-112.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнар. докум. від 15.10.1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 16.02.2024).
5. Ключевський В.І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2019. № 6. С. 102-108.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.02.2024).
7. Закоморна К. Принцип муніципальної автономії як гарантія децентралізації публічної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 143-147.
8. Богів Я.С. Конституційні аспекти регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*: збірник наук. праць. 2016. № 855. С. 329-335.
9. Поляков О.П. Теоретико-правове закріплення організаційної складової в умовах впровадження реформи бюджетної децентралізації для забезпечення автономії місцевого самоврядування. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. № 3-4 (12-13). С. 152-158.
10. Серьогіна С.Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: збірник наук. праць. Харків, 2013. № 26. С. 3-15.
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 16.02.2024).
12. 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.
13. Колтун В.С., Радченко О.В. Потенціал принципів автономії місцевого самоврядування: підходи до визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 67-70.