

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:342.55:303.09

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/14>

Радченко О.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МОДЕЛЮВАННЯ УНІВЕРСАЛЬНОГО КОЕФІЦІЄНТА АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті представлено теоретико-методологічні аспекти моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування. Метою наукового дослідження є теоретичне обґрунтування підходів до визначення критеріїв моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, як передумови для удосконалення правового регулювання повноважень суб'єктів місцевого самоврядування. Автором проаналізовано концепцію моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування в якості підходу до створення універсальної моделі автономних систем, яка може функціонувати незалежно від зовнішніх умов. У статті визначаються цілі територіальної громади, які пов'язані з реалізацією принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, а також фактори зовнішнього впливу на управління в системі місцевого самоврядування та ймовірність настання непередбачених обставин (умов невизначеності). Звертається увага на існуючий принцип позитивного правового регулювання при реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення (в межах Конституції і законів України), а також на правову невизначеність в частині відсутності в законодавчих актах норм з вичерпним переліком власних (самоврядних) повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Встановлено, що негативні зовнішні фактори впливу на систему місцевого самоврядування штучно зменшують обсяг автономії, створюючи додаткові перешкоди в її реалізації. Ґрунтуючись на прикладі розрахунку коефіцієнта фінансової автономії підприємства, автором були змодельовані формула коефіцієнта автономії місцевого самоврядування та формула універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування (з врахуванням ентропії системи і подоланням залежності від зовнішнього впливу на систему). Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися розроблення методологічних аспектів щодо визначення збалансованого рівня автономії та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Ключові слова: моделювання, універсальний коефіцієнт, автономія, міське самоврядування, територіальна громада, система, ентропія.

Постановка проблеми. Автономія є ресурсом ефективного виконання суб'єктами місцевого самоврядування покладених на них функцій та повноважень. Разом з цим, автономія місцевого самоврядування не має універсального виміру як за обсягом, так і за якісними характеристиками. Відсутність вимірюваної величини автономії місцевого самоврядування створює неоднозначне розуміння щодо межі її застосування, а також породжує в суспільстві сумніви щодо наявності у владних суб'єктів місцевого самоврядування компетенції на самостійне вирішення деяких питань місцевого значення. Для вирішення зазначеної проблеми пропонується змодельовати універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти моделювання систем, розробки універсальних моделей, розрахунку коефіцієнта автономії підприємств, автономії місцевого самоврядування та наявної проблематики в їх реалізаціях досліджувалися значною кількістю вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед них: Інна Стеценко, Іван Грабар, Олександр Коваль, Олександр Батанов, Володимир Вакулєнко, Вікторія Колтун, Руслан Плющ, Тетяна Дерун, Роберт Алексі та інші. Однак питання теоретико-методологічних засад моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування досліджені не були. Проблема відсутності універсального коефіцієнта обсягу самостійності при вирішенні питань місцевого

значення суб'єктами місцевого самоврядування до цього часу ще не була спеціальним предметом наукового аналізу, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні підходів до визначення критеріїв моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, що може стати передумовою створення збалансованого рівня автономії в управлінні та сприятиме удосконаленню правового регулювання повноважень суб'єктів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розвиток синергетичної концепції самостійного вирішення питань місцевого значення викликає зростання зацікавленості до автономії місцевого самоврядування як невід'ємної складової частини цього інституту громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин.

Принцип автономії місцевого самоврядування не є всебічним та безмежним, а стосується лише правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами [1].

Незважаючи на наявність дискреції, реалізація автономії місцевого самоврядування обмежується обсягом повноважень, визначених законами. Навіть право територіальної громади (невладного суб'єкта місцевого самоврядування) на самостійне вирішення питань місцевого значення обмежується Конституцією і законами України [2].

Разом з цим, чинними законами України не передбачено вичерпного переліку власних (самоврядних) повноважень представницьких органів місцевого самоврядування при реалізації ними принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Це призводить до правової невизначеності, що у сукупності з конституційним принципом позитивного правового регулювання є суттєвою перешкодою у виконанні автономії місцевого самоврядування.

Оскільки обсяг існуючої автономії не є універсальним для системи місцевого самоврядування, доцільно виробити концепцію з врегулювання процесів, що виникають внаслідок застосування принципу самостійності. Одним з напрямів такої концепції може бути моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування.

Моделювання є найбільш ефективним способом дослідження складних систем різного призначення – технічних, економічних, екологічних, соціальних, інформаційних – як на етапі їх проектування, так і в процесі експлуатації. Моделлю

називається представлення об'єкта, системи чи поняття в деякій абстрактній формі, що є зручною для наукового дослідження [3, с. 7].

Модель універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування має бути всеосяжною, різнобічною та загальною, тобто передбачати можливість її застосування до множини суттєво відмінних систем місцевого самоврядування.

Моделювання універсального коефіцієнта автономії передбачає підходи до створення універсальної моделі автономних систем, які можуть функціонувати незалежно від зовнішніх умов.

Одним із ключових елементів універсальної моделі автономії є її адаптація до змінних умов та навчання на основі досвіду. Це дозволяє системам місцевого самоврядування бути більш гнучкими та ефективними, а також збільшує їхню здатність до автономного управління [4].

У якості виміру фінансової самостійності в економічній галузі використовується термін «*коефіцієнт автономії*». Коефіцієнт фінансової автономії означає рівень незалежності підприємства від зовнішніх позик. Чим вище є значення цього показника, тим більш стійкий і незалежний фінансовий стан організації [5].

Коефіцієнт фінансової автономії підприємства (Кфа) обчислюється відношенням валюти балансу до суми власних коштів (капіталу). Розрахунок коефіцієнта фінансової автономії підприємства проводиться за формулою:

$$\text{Кфа} = \frac{\text{Власний капітал}}{\text{Валюта балансу}}$$

Коефіцієнт автономії місцевого самоврядування відображає загальний рівень стійкості системи та дозволяє проаналізувати залежність її управління від зовнішнього впливу. Вищий коефіцієнт автономії свідчить про наявність потенціалу у самостійному вирішенні питань місцевого значення та передумов створення спроможної територіальної громади. Низький коефіцієнт автономії навпаки несе високий ризик централізованого управління та залежності територіальної громади від рішень органів виконавчої влади та державних ресурсів.

Німецький професор публічного права і філософії права Роберт Алексі в дискусіях про права людини в політичній філософії зазначив, що принцип автономії працює у двох напрямках – як у напрямі приватної автономії, так і у напрямі автономії публічної. Сутність приватної автономії полягає в індивідуальному виборі та в реалізації власної концепції блага. Публічна автономія визначається

шляхом колективного вибору та через реалізацію політичної концепції про те, що є правильним і що є благом. У публічній автономії права людини і демократія неминуче пов'язані [6].

Оскільки інтереси територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади, можна припустити, що наявна в системі місцевого самоврядування автономія працює як у публічному, так і у приватному напрямі.

Грунтуючись на формулі розрахунку коефіцієнта фінансової автономії підприємства, замінивши цілі суб'єкта підприємницької діяльності на цілі територіальної громади, а фінансову (матеріальну) автономію – на автономію місцевого самоврядування (принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності), спробуємо змодельовати формулу коефіцієнта автономії місцевого самоврядування.

До цілей територіальної громади, які пов'язані з реалізацією автономії місцевого самоврядування, можна віднести:

- правове забезпечення життєдіяльності територіальної громади (правові механізми взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, захист прав і свобод громадян на місцевому рівні);
- впровадження маркетингу територіальної громади, ефективне управління в системі місцевого самоврядування на засадах адаптивного менеджменту, запровадження в органах місцевого самоврядування сучасних моделей управління «New Public Management» та «Good Governance»;
- забезпечення економічного розвитку територіальної громади (високий рівень якості життя для кожного мешканця), розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів, наявність ресурсного потенціалу територіальної громади.

Для спрощеного застосування у формулі коефіцієнта збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування досягнення цілей територіальної громади умовно назвемо «спроможна територіальна громада».

Коефіцієнт автономії (Ка) місцевого самоврядування обчислюється співвідношенням спроможності територіальної громади (СТГ) до суми власного ресурсного капіталу (ВРК), ресурсного потенціалу (РП) територіальної громади та обсягу питань місцевого значення (ОПМЗ), віднесеного законами до повноважень місцевого самоврядування.

Коефіцієнт автономії місцевого самоврядування:

$$Ka = \frac{ВРК + РП + ОПМЗ}{СТГ}$$

Ця формула відображає коефіцієнт автономії місцевого самоврядування без врахування зовнішнього впливу на систему та непередбачених ризиків. Для визначення величини рівня існуючої автономії в системі місцевого самоврядування необхідно мати всі зазначені у формулі дані. Неможливо визначити значення коефіцієнта автономії місцевого самоврядування тільки за обсягом питань місцевого значення, оскільки, по-перше, у чинному законодавчому полі відсутній чіткий розподіл повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, по-друге, територіальні громади, в яких не вистачає власного ресурсного капіталу і не виявлений ресурсний потенціал, не зможуть компенсувати відсутні компоненти спроможності за рахунок збільшення обсягу питань місцевого значення.

Для моделювання універсального коефіцієнта автономії, крім зазначених показників, необхідні додаткові критерії, які мають вплив на систему місцевого самоврядування.

Зокрема, оскільки система місцевого самоврядування чутлива до зовнішніх змін, для збалансування рівня автономії місцевого самоврядування також необхідно врахувати можливість настання непередбачених обставин.

Науковець Руслан Плющ вважає, що організованість систем місцевого самоврядування виявляється в наявності певної організації, тобто в зниженні ступеня її невизначеності порівняно з ентропією системоутворюючих чинників, що визначають можливість формування системи. Такими чинниками є кількість елементів системи та істотних зв'язків, які може мати елемент, а також кількість його системоутворюючих властивостей [7, с. 112].

Взагалі, невизначеність – це об'єктивна неможливість отримання абсолютного знання про об'єктивні та суб'єктивні фактори функціонування системи, неоднозначність параметрів останньої [8, с. 223].

Для кількісної оцінки невизначеності було запроваджено поняття *ентропія*, яке в науковій галузі теорії систем також розглядається як міра внутрішньої неупорядкованості системи.

Деякі науковці класифікують ризик як один з видів невизначеності або ототожнюють ці поняття. Різниця між ризиком та невизначеністю

полягає в тому, що особа, яка приймає рішення, має різноманітні уявлення про ймовірність очікуваних подій. Тому ризик наявний тоді, коли на основі досвіду, набутого в попередній період, можемо визначити ймовірність. А невизначеність присутня тоді, коли відбувається суб'єктивне прогнозування можливих наслідків, оскільки відсутні необхідні дані [8, с. 224].

Крім ймовірності настання непередбачених обставин, на систему місцевого самоврядування мають вплив такі зовнішні фактори:

- неузгодженість національного законодавства з ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами про місцеве самоврядування;
- правова невизначеність щодо питань місцевого значення, які належать до власних (самоврядних) повноважень територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування;
- неврегульованість правового статусу територіальних громад та їх головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів;
- відсутність реальних важелів впливу мешканців територіальних громад на владних суб'єктів місцевого самоврядування (за виключенням місцевих виборів раз на 5 років);
- навантаження органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, а також відсутність критеріїв пропорційної компенсації витрат на їх реалізацію;
- залежність від діяльності органів Державної податкової служби України в питаннях формування дохідної частини місцевого бюджету;
- залежність від діяльності органів Державної казначейської служби України в питаннях використання коштів місцевого бюджету;
- впровадження нових пільг зі сплати місцевих податків і зборів;
- міжбюджетні трансферти.

Перелічені фактори, крім міжбюджетних трансфертів, мають негативний вплив на самостійне управління в системі місцевого самоврядування. Міжбюджетні трансферти, крім реверсної дотації, позитивно позначаються на управлінні в системі місцевого самоврядування, оскільки наділяють територіальні громади додатковим фінансовим ресурсом [9].

Негативні зовнішні фактори штучно зменшують обсяг автономії місцевого самоврядування, створюючи додаткові перешкоди в її реалізації. Тому пропонується визначити ці фактори в якості критеріїв залежності системи місцевого самоврядування від зовнішнього впливу. Ймовірністю

впливу на систему міжбюджетних трансфертів пропонується знехтувати, оскільки їх наявність не повсюдна, вони не мають чітко визначеної періодичності та можуть мати різне значення відносно автономії місцевого самоврядування.

Позначимо ймовірність настання непередбачених обставин або кількісну міру невизначеності стану системи місцевого самоврядування як ентропію, з позначкою – S, а негативні зовнішні фактори впливу на самостійне управління в системі місцевого самоврядування як залежність від зовнішнього впливу, з позначкою – D.

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування (UCa) обчислюється співвідношенням ентропії системи місцевого самоврядування (S) до різниці між коефіцієнтом автономії місцевого самоврядування (Ka) та залежністю управління в системі від зовнішнього впливу (D).

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування:

$$UCa = \frac{Ka - D}{S}$$

Отже, універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування відносно коефіцієнта автономії місцевого самоврядування досягається за рахунок усунення всіх зовнішніх факторів, які мають негативний вплив на самостійне управління в системі місцевого самоврядування, та при врахуванні ймовірності перебування системи в умовах невизначеності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Моделювання є найбільш ефективним способом встановлення абстрактної конструкції універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, що дозволяє отримати характеристики об'єкта дослідження.

У результаті дослідження були змодельовані формули коефіцієнта автономії місцевого самоврядування та універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування (з врахуванням ентропії системи і подоланням залежності від зовнішнього впливу на управління).

У якості компонентів коефіцієнтів автономії місцевого самоврядування використовувалися наступні критерії:

- спроможність та ресурсний потенціал територіальної громади;
- обсяг питань місцевого значення, віднесені законами до повноважень місцевого самоврядування;
- фактори зовнішнього впливу на управління в системі місцевого самоврядування, які перешко-

джають процесам реалізації принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності;

– умови невизначеності стану системи місцевого самоврядування (ентропія).

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування в майбутніх дослідженнях може бути використано в якості одного з головних критеріїв визначення збалансованого рівня автоно-

мії місцевого самоврядування та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів цього інституту громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин.

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися методологічних аспектів щодо визначення збалансованого рівня автономії та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.08.2023).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 14.08.2023).
3. Стеценко І. В. Моделювання систем: навч. посіб. / І. В. Стеценко ; Міністерство освіти і науки України, Черкаський державний технологічний університет. Черкаси : ЧДТУ, 2010. 399 с.
4. Радченко О. В. Універсальна модель автономії місцевого самоврядування. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26–27 квітня 2023 р.) / за загальною редакцією Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2023. С. 137–138.
5. Коваль О. А., Літус П. Р. Управління фінансовою стійкістю підприємства. *Ефективна економіка*. 2020. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8402>
6. Алексі Р. Теорія дискурсу та права людини / Р. Алексі // *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 73–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filpr_2013_1_10
7. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : моногр. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 396 с.
8. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : підручник / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2016. 404 с.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 14.08.2023).

Radchenko O.V. MODELLING THE UNIVERSAL COEFFICIENT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTONOMY

The paper presents the theoretical and methodological aspects of modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy. The aim of the research is to substantiate theoretically the approaches to determining the criteria for modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy, as a prerequisite for improving the legal regulation of the powers of local self-government bodies. The author has analysed the concept of modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy as the approach to creating a universal model of autonomous systems that can function independently of external factors. The paper defines the goals of the territorial community, which are related to the implementation of the principle of legal, organizational, and material and financial independence, as well as external factors influencing on management in the local self-government system and the probability of the occurrence of unforeseen circumstances (conditions of uncertainty). The attention is paid to the existing principle of positive legal regulation in the implementation of the right of territorial communities to independently resolve issues of local importance (within the Constitution and laws of Ukraine), as well as to the legal uncertainty regarding absence of legal norms with an exhaustive list of self-governing powers of the representative bodies of local self-government. It has established that the negative external factors influencing on the system of the local self-government reduce the amount of autonomy, creating additional obstacles in its implementation. The author has modelled the formula for determining the coefficient of the local self-government autonomy and the formula for determining of the universal coefficient of the local self-government autonomy (taking into account the entropy of the system and the necessity overcoming the external factors impact on the system) based on the example of calculating the coefficient of the enterprise' financial autonomy. Prospects for further research may relate to the developing of the methodological aspects for determining a balanced level of the autonomy and improving the legal regulation of the local self-government bodies' powers.

Key words: modelling, universal coefficient, autonomy, local self-government, territorial community, system, entropy.