

Титикало Р. С.,

кандидат юридичних наук, адвокат,
асистент кафедри менеджменту охорони здоров'я
Інституту післядипломної освіти
Національного медичного університету імені О. О. Богомольця

ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. В даній статті розкрито підходи до визначення комплементарності місцевого самоврядування.

Комплементарність місцевого самоврядування в Україні характеризується:

1) динамічністю розвитку відносин між суб'єктами взаємодії місцевого самоврядування, при чому, що дана взаємодія може мати як зовнішній характер, так і внутрішній;

2) є характеристикою когнівної муніципалії, тобто процесу пізнання про роль, значення, повноваження елементів місцевого самоврядування та, безпосередньо, їх взаємодію з метою підвищення ефективності діяльності інституту місцевого самоврядування в Україні;

3) є проявом дихотомії елементів системи місцевого самоврядування як в середині системи, так і з іншими елементами публічного адміністрування;

4) виражаються в координаційних зв'язках елементів системи місцевого самоврядування;

5) використовується для побудови елементів системи муніципального адміністрування більш високого рівня;

6) залежно від організаційного рівня та предметності може бути: внутрішня – рівень та вираження взаємодії елементів системи місцевого самоврядування; зовнішня – взаємодія з іншими суб'єктами публічної адміністрації відмінними від елементів системи місцевого самоврядування; постійна – наявна у всіх сферах публічного адміністрування, де органи місцевого самоврядування виконують власні чи делеговані повноваження; предметна – передбачає реалізацію повноважень елементів системи місцевого самоврядування в межах нормативно закріпленої компетенції.

Комплементарність місцевого самоврядування забезпечується і на рівні органів самоорганізації населення.

Кількість об'єктів, які знаходяться у відносинах комплементарності є формально не обмеженою, адже, якщо виходити з розуміння необхідності постійного забезпечення домірності керуючої системи до керованої, система місцевого самоврядування повинна постійно знаходитись у різних аспектах стану комплементарності, не тільки з іншими елементами системи публічного управління, але і з громадськими організаціями/рухами, з підприємницьким сектором, тощо.

Ключові слова: комплементарність, публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради.

Tytykalo R. S. Definition of complementarity of local self-government

Abstract. This article describes approaches to determining the complementarity of local self-government.

The complementarity of local self-government in Ukraine is characterized by:

1) the dynamic development of relations between the subjects of interaction of local self-government, with the fact that this interaction can be both external and internal in nature;

2) is a characteristic of the cognitive municipality, i.e. the process of learning about the role, importance, powers of the elements of local self-government and, directly, their interaction with the aim of increasing the effectiveness of the local self-government institute in Ukraine;

3) is a manifestation of the dichotomy of the elements of the local self-government system both within the system and with other elements of public administration;

4) are expressed in the coordination links of the elements of the local self-government system;

5) is used to build elements of a higher-level municipal administration system;

6) depending on the organizational level and objectivity, it can be: internal – the level and expression of the interaction of the elements of the local self-government system; external – interaction with other subjects of public administration other than the elements of the local self-government system; permanent – available in all spheres of public administration, where local self-government bodies exercise their own or delegated

powers; substantive – provides for the implementation of the powers of the elements of the local self-government system within the limits of the normatively established competence.

The complementarity of local self-government is also ensured at the level of self-organization bodies of the population.

The number of objects that are in a relationship of complementarity is not formally limited, because, if we proceed from the understanding of the need to constantly ensure the proportionality of the governing system to the governed, the system of local self-government must constantly be in various aspects of the state of complementarity, not only with other elements of the public administration system, but also with public organizations/movements, with the business sector, etc.

Key words: *complementarity, public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils.*

Постановка проблеми. Децентралізована модель місцевого самоврядування однією з своїх особливостей має те, що елементи системи місцевого самоврядування не зважаючи на їх ієрархічну побудову перебувають у постійній взаємодії один з одним. Окрім того, дані зв'язки, на нашу думку, мають також екстраполярний характер, адже, під час виконання своїх повноважень кожен елемент системи місцевого самоврядування взаємодіє також з органами державної влади, державними та недержавними підприємствами, установами та організаціями. Тобто можемо вести мову про відносини комплементарності різних рівнів.

Стан дослідження. Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В.Б. Авер'янова, В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемчушенко, М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина, О.В. Батанов, М.А. Баймуратов, В.А. Григор'єв, І.С. Щебетун, П.А. Трачук, В.С. Костицький.

Виклад основного матеріалу. Термін «комплементаризм» – походить від лат. *“complementum”* – «доповнення». З точки зору, політології «комплементаризм» – це політична модель поведінки держави, яка зорієнтована на рівновіддаленість елементів, які виконують спільні завдання. На нашу думку, комплементаризм є поліструктурним та полігалузевим явищем, адже, існує як в політології, педагогіці, так і в кожній сфері публічного адміністрування на всіх рівнях діяльності органів публічної адміністрації.

Так, наприклад, у педагогіці принцип комплементарності розглядається як принцип відбору інформації мас-медіа для використання у навчально-виховному процесі [1, с. 49].

З точки зору юриспруденції принцип комплементарності визначається як: 1) фактор

соціальних співрегуляторів (через кореляцію норм права і моралі); як характеристика юрисдикції того чи іншого суду [2]; 2) універсальна і ключова тенденція розвитку і функціонування елементів системи місцевого самоврядування. Принцип універсальності означає, що місцеве самоврядування, витлумачене і в якості феномену, і в якості системи, завжди є комплементарно відкритим до взаємовпливів з іншого рідними системами або їх елементами. Динамічний стан стійкості, її комплексність забезпечується принциповою комплементарністю відкритої динамічної системи місцевого самоврядування. Водночас, з метою забезпечення когнітивного рівня феноменологічному, видається доцільним зосереджувати увагу не тільки на об'єктивній комплементарності системи місцевого самоврядування як такої, але і комплементарному характеру чинників процесів, які забезпечують вказані властивості, і на взаємодоповнюючому характері застосовуваного комплексу методологічних інструментів, які використовуються для аналізу вказаних явищ і процесів. Стійкість окремого органу місцевого самоврядування характеризується через динамічний аспект, адже управлінські рішення щодо специфіки стійкості приймаються перманентно в якості реакції на постійно оновлювану інформацію, яка надходить з ендогенного і екзогенного середовищ [3, с. 105].

В.С. Колтун досліджуючи інститут місцевого самоврядування відзначає, що «застосування терміну «комплементарність» для визначення специфіки характеру взаємодії між ОМС і МОБВ та іншими суб'єктами територіального розвитку цілком вирішує названу вченим проблему. Реальна проблема полягає у чіткому, обґрунтованому визначенні місця

і ролі кожного суб'єкту управління і системному узгодженні їх керуючих впливів. Побудова системи місцевого самоврядування на феноменальному рівні з урахуванням запропонованих у даному дослідженні підходів дозволить уникнути вказаних вченим ускладнень [3, с. 106].

Розглянемо комплементарність місцевого самоврядування.

Колтун В. С. досліджує комплементарність як парадигму місцевого самоврядування виділяє інституціональну та функціональну комплементарність, які властиві системі місцевого самоврядування.

Так, інституціональна комплементарність системи місцевого самоврядування передбачає заздалегідь вибудований і закріплений у законодавстві спосіб реалізації взаємодії з іншими органами публічного управління як місцевого, так і центрального рівнів. Подібні зв'язки визначено на рівні Конституції України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Інституціональна комплементарність свідчить про організаційну іманентну єдність декількох відносно стабільних систем і не відображає їх рух у часі [3].

Наприклад, ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад

мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції [4, ст. 35].

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації. Місцеві державні адміністрації мають право укласти договори у випадках, встановлених законами [4, ст. 35].

Даним нормативно-правовим актом визначено комплементарність місцевих органів виконавчої влади та сільських, селищних і міських рад, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами.

Натомість функціональна комплементарність місцевого самоврядування, як доводять результати проведених досліджень, суттєво відрізняється від інституціональної.

Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради забезпечує виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих відповідною радою, якщо рішенням цієї ради повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів не делеговано відповідним місцевим державним адміністраціям [5, ст. 58].

Повноваження депутата представницького органу місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення визначаються його статусом члена колегіального виборного органу, який має право представляти інтереси

всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради [5, ст. 49]. Депутат представницького органу місцевого самоврядування бере участь у прийнятті рішень про затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання, встановлення місцевих податків і зборів, прийняття планів та програм розвитку муніципальної освіти, затвердження звітів про їх виконання, а також з інших питань, віднесених до компетенції представницького органу.

Члени інших виборних органів місцевого самоврядування беруть участь у вирішенні питань місцевого значення, віднесених до ведення цього виборного органу місцевого самоврядування.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом [5, ст. 49].

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право: 1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; 2) на невідкладний прийом; 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку [6].

Депутати сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради тісно взаємодіють з органами публічної влади в інтересах відповідного органу місцевого самоврядування.

Взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не тільки можлива, а й необхідна, оскільки і ті, й інші представляють та виражають інтереси народу, та їх взаємодія є невід'ємною частиною відображення всією системою публічної влади інтересів народу України в цілому, окремих територіальних спільнот.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади здійснюється у таких формах:

1. У формі впливу органів державної влади на органи місцевого самоврядування через: 1) нормотворчу функцію: встановлення загальних засад організації місцевого самоврядування законами та іншими нормативними правовими актами; прийняття нормативно-правових актів, що передбачають делегування окремих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; видання нормативних правових актів, які визначають державні гарантії здійснення місцевого самоврядування, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування; видання нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність порушення актів, регламентують здійснення місцевого самоврядування; 2) здійснення адміністративних функцій по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування: державний контроль за законністю у діяльності органів місцевого самоврядування та за виконанням ними делегованих повноважень; організація роботи щодо підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування; створення та організація роботи дорадчих органів.

2. У формі впливу органів місцевого самоврядування на органи публічної влади: можливість приймати участь у засіданнях органів публічної влади та вносити свої пропозиції щодо прийняття законодавчих актів; звернення зі скаргами на дії органів державної влади до прокуратури та інших органів, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження щодо відповідного органу державної влади (детально розглянуто в підрозділі 2.3 дисертації); оскарження органами місцевого самоврядування у адміністративному та судовому порядку рішень (актів) органів державної влади. Так, наприклад, Київська міська рада звернулася до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо недопущення позбавлення територіальної громади Києва прав на всі земельні ділянки лісогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, на користь спеціалізованого державного лісогосподарського акціонерного товариства «Ліси України». Відповідний проєкт рішення підтримали 62 депутати Київської ради.

3. У формі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади на паритетних засадах: укладання договорів про спільну діяльність на користь населення; участь у роботі створюваних на паритетних засадах дорадчих органів (погоджувальні комісії та ін.).

Комплементарність місцевого самоврядування забезпечується і на рівні органів самоорганізації населення.

Органи самоорганізації населення міста Києва сприяють створенню умов для реалізації кожним киянином його невід'ємного права на участь у місцевому самоврядуванні, функціонують у взаємодії з територіальною громадою міста Києва, її органами, об'єднаннями громадян, політичними партіями, а також розташованими на відповідній території підприємствами, установами, організаціями [6].

Органам місцевого самоврядування в межах своїх муніципальних утворень доводиться взаємодіяти як з підприємствами, установами, організаціями, що перебувають як в комунальній власності, так і з іншими підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у державній та приватній власності.

В процесі роботи по реалізації державної регуляторної політики у 2022 році щодо забезпечення прозорості та гласності підготовки проєктів регуляторних актів виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) постійно співпрацювала з суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями. Забезпечується системний діалог органів виконавчої влади і громадськості шляхом проведення семінарів, круглих столів, телефонних «гарячих ліній», соціологічних досліджень. З метою залучення більш широкого кола суб'єктів господарювання столиці до обговорення проєктів регуляторних актів задля одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, Департамент промисловості та розвитку підприємництва виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на власні сторінці в мережі Інтернет (<https://dprp.kyivcity.gov.ua>) в рубриці «Новини» постійно здійснює публікації щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів. Відповідно до розпорядження Київської місь-

кої державної адміністрації від 28.01.2003 № 109 щомісячно у визначений час прямиий телефонний зв'язок з підприємцями проводиться фахівцями Департаменту промисловості та розвитку підприємництва [7].

Як бачимо, відносини комплементарності в системі місцевого самоврядування в Україні є полісуб'єктними та визначаються повноваженнями місцевого самоврядування у відповідній сфері. Характеризуються паритетністю, юрисдикційністю, виконанням програмних цілей та завдань.

Висновки. З огляду на викладене, можемо стверджувати, що комплементарність в парадигмі місцевого самоврядування в Україні передбачає, на нашу думку, виникнення різного рівня відносин:

1) транскордонна комплементарність, тобто публічно-правові відносини, що виникають між територіальними громадами України та інших держав. Нормативною підставою є система міжнародних нормативно-правових актів, які ратифікувала Україна;

2) відносини комплементарності в системі місцевого самоврядування між її елементами;

3) відносини комплементарності між елементами місцевого самоврядування та іншими органами державної влади, в даному випадку мова йде про відносини взаємодії під час виконання своїх повноважень. Головним в даній системі відносин є недопущення дублювання повноважень, а діяльність суб'єктів повинна бути спрямована на заповнення прогалів при здійсненні публічного адміністрування у відповідній сфері за участю органів місцевого самоврядування та органів державної влади;

4) відносини комплементарності між елементами системи місцевого самоврядування та громадськими інститутами.

Отже, **комплементарність інституту місцевого самоврядування**, на нашу думку, є специфічним принципом побудови та функціонування місцевого самоврядування в Україні, який передбачає здійснення публічної влади на визначених адміністративно-територіальних одиницях відокремлено від органів державної влади, при тому, уникаючи дублювання їх повноважень та взаємодоповнювати як систему органів публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Балалаєва О. Ю. Проектування електронних посібників з латинської мови для вищих аграрних навчальних закладів : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.10 «інформаційно-комунікаційні технології в освіті». 2016. Київ : НУБіП. 269 с. URL: <http://surl.li/hhkld>
2. Дрьоміна Н.В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2005. 240 с.
3. Колтун В. С. Комплементарність як парадигма місцевого самоврядування: методологічний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 4. С. 104–108. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2015/22.pdf
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
5. Про місцеве самоврядування: *Відомості Верховної Ради України*), 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про Статут територіальної громади міста Києва : затв. рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 371/1805. URL: <http://surl.li/hhkme>
7. Інформація про здійснення заходів, спрямованих на забезпечення реалізації Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) у 2022 році. URL: <http://surl.li/hhklu>