

ПРИНЦИП СУБСИДАРНOSTІ ЯК ПІДСТАВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ

Бучинська А.Й., ст. викладач

Постановка проблеми Як зазначено в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, саме місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Більш того, одним з демократичних принципів, визнається право громадян на участь в управлінні державними справами. Таким чином, як виникає з преамбули, управління державними справами, найбільш безпосередньо може

здійснюватися на місцевому рівні і саме існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління.

В Хартії не просто задеклароване право органів місцевого самоврядування управляти державними справами на місцевому рівні, але закріплений реальний механізм реалізації даного права. Зокрема, в ч. 2 і 3 ст. 4 Хартії встановлено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу [1].

Аналіз останніх досліджень В Україні не проводилось фундаментальних досліджень з приводу застосування принципу субсидіарності в діяльності органів місцевого самоврядування. Взагалі, даному принципу приділяється мало уваги у вітчизняних наукових публікаціях. В більшій мірі, про принцип субсидіарності, згадується тільки при дослідженні положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Наприклад, Б. Калиновський досліджуючи конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні, зазначає, що враховуючи загальноєвропейський вибір України, концептуальні основи місцевої політики доцільно запроваджувати на принципах, апробованих у країнах Євросоюзу, а саме: субсидіарності, децентралізації, повсюдності, регіоналізму, стратегічного планування, партнерства. Безумовно, застосовувати їх потрібно на українському, національному ґрунті, одночасно адаптуючи законодавство до європейських правових стандартів [2, с.18].

Мета. Дослідити нормативно-правову базу і доктринальні положення на предмет застосування принципу субсидіарності при діяльності органів місцевого самоврядування. Завданням є порівняти і проаналізувати застосування принципу субсидіарності при діяльності органів місцевого самоврядування Польщі і України, та з урахуванням польського досвіду, вказати на необхідність, закріпити принцип субсидіарності в законодавстві України.

Об'єкт. Сукупність суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення публічної діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України.

Методика дослідження. Наукові дослідження здійснювались із використанням загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Базовим є порівняльно-правовий (компаративістський) метод наукового пізнання, на підставі якого здійснюється порівняльний науковий аналіз діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України.

Результати дослідження. І польські, і українські науковці однозначно стверджують, що в ст. 4 Хартії сформульований принцип субсидіарності. Хоча, як зазначає, польський вчений Х. Іздебський в даному фундаментальному документі і не вжито цієї назви [3, с. 94-95]. На думку польського науковця Б. Дольницького, не викликає сумнівів той факт, що територіальне самоврядування покликане виконувати публічні завдання. Водночас, проблемним є питання встановлення принципів поділу повноважень між державою і самоврядуванням та між окремими рівнями самоврядування. Вчений робить висновок, що в зв'язку з віднесенням територіального самоврядування до засад конституційного ладу і виконання ним публічних завдань, поділ повноважень повинен відбуватись, не "горизонтально" як це має місце при розподілі функцій та повноважень між органами державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а "вертикально", шляхом надання можливості іншим недержавним суб'єктам, головним чином територіальному самоврядуванню, здійснювати державні функції [4, с. 22-25]. Подібний погляд про "вертикальний" розподіл функцій та повноважень між центральними та місцевими органами публічної влади, висловлює український вчений В. І. Борденюк. Однак, такий розподіл він пов'язує не з принципом субсидіарності, а з проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних спільнот та обраних ними у демократичний спосіб органів [5, с. 14].

При розгляді поняття "субсидіарності", в польській і українській науковій літературі здійснюється посилання на енцикліку папи Пія XI, опубліковану в 1931 році з нагоди 40-ї річниці *Regum novarum*, в якій цей принцип був сформульований вперше. Відповідно до даного принципу: "Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у нижчого соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному утворенню вищого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх". Отже, основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідуумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби [4, с. 23 ; 6, с. 480].

Варто відмітити, що не лише польські науковці приділяють велику увагу принципу субсидіарності [3, с. 20 ; 4, с. 56], але й польський законодавець визнав даний принцип на конституційному рівні. Як зазначено в Преамбулі Основного Закону цієї держави: "...Конституцію Польської Республіки прийнято як основні права для держави, що ґрунтуються на пошані свободи і справедливості, взаємодії властей, суспільному діалозі, а також на принципі субсидіарності, що зміцнює права громадян і їх спільнот" [7]. Конституційний принцип субсидіарності знайшов своє відображення також на законодавчому рівні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону Польщі "Про гмінне самоврядування", до сфери діяльності гміни відносяться всі публічні справи локального характеру, які не віднесені до компетенції інших суб'єктів [8]. Як зазначає польський дослідник Б. Дольницький, "жителі гміни об'єднанні у самоврядну організацію самі повинні вирішувати свої справи" [4, с. 62].

На жаль, доводиться констатувати, що український законодавець не відніс принцип субсидіарності до норми найвищої юридичної сили, якою є конституційна норма. Втім, здійснюються певні кроки на шляху визнання даного принципу і закріплення його на законодавчому рівні. Підтвердженням такого висновку є постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" від 15 грудня 2005 року, яку прийнято в зв'язку з тим, що існуючі моделі державного управління та місцевого самоврядування в Україні, а також система їхніх відносин не завжди забезпечують інтереси самої держави та основні життєві потреби людини. Як наголошується в постанові, втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу, основною ознакою якої є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя. Також, зазначається, що діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [9].

В українській доктрині, про принцип субсидіарності, зазвичай, згадується лише при аналізі відповідних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. На думку В. В. Кравченко, ч. 3 ст. 4 Хартії містить обидва аспекти принципу субсидіарності. А саме, "передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе". До того ж, науковець вважає, що принцип субсидіарності можна розглядати в юридичному та

політичному значеннях. Так, в юридичному значенні принцип субсидіарності є "певною формулою розподілу в законодавчих актах повноважень" на найнижчий рівень влади, тому що "наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити їх ефективніше", що дає змогу "максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого, - цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм".

Політичне значення принципу субсидіарності проявляється в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Повноваження, що вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, якими керують або яких контролюють обрані представники [6, с. 481]. О. В. Батанов вважає, що при застосуванні принципу субсидіарності "полярно змінюється класична схема" розподілу повноважень, а саме "не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не в змозі впоратися самостійно, інші питання вирішують на своєму рівні" [10, с. 192].

Висновки. Отже, аналіз польської нормативно-правової бази і теоретичних положень, дає підстави стверджувати, що принцип субсидіарності знайшов реальне закріплення на законодавчому рівні і застосування в діяльності органів територіального самоврядування, тому що на гміну, яка в трьохрівневій структурі територіального самоврядування є найнижчою (базовою) структурною одиницею і найближче до жителів, покладено вирішення всіх публічних справ, за винятком тих, що передані на вирішення інших структурних одиниць територіального самоврядування (повіт, воєводство). І не менш важливе твердження, виникає з ч. 2 ст. 16 Конституції Польщі, яка встановлює, що територіальне самоврядування повинно вирішувати значну частину публічних справ від свого імені і під особисту відповідальність, тобто держава фактично передала більшу частину своїх повноважень на територіальне самоврядування. Натомість, в Україні, принцип субсидіарності носить декларативний характер. Ратифікувавши Хартію про місцеве самоврядування, в якій даний принцип визначений як основоположний, український законодавець проігнорував його втілення на законодавчому рівні, і як наслідок, при виконанні місцевим самоврядуванням публічних справ практична його реалізація не видається можливою. Хоча, на нашу думку, проблема набагато глибше, тому що для реального втілення принципу субсидіарності, необхідно змінювати всю структуру адміністративно-територіального устрою, по суті, необхідно створити, як вже зазначалось, територіальне самоврядування на рівні району і області.

Використані джерела інформації

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 14.00.02 [Електронний ресурс] / Б.В. Калиновський; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2004. — 21 с. — укр.
3. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. — [Wydanie III]. — Warszawa : Prawnicze LexisNexis, 2004. — 272 s.
4. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. — [4 wydanie]. — Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. — 418 s
5. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. І. Борденюк // Право України. — 2003. — №4. — С. 12—17.
6. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посібник] / В. В. Кравченко. — [вид. 6-те, виправл. та доповн.]. — К. : Атіка, 2008. — 592 с.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. — 1997. — Nr 78. — Poz. 483.
8. O samorządzie gminnym : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. — 2001.

— № 142. — Poz. 1591.

9. Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" від 15 грудня 2005 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3227-15>

10. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / Батанов О. В. За заг. ред. В. Ф. Погорілка. - К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. - 512 с.