

УДК 342.2

А. Бучинська, здобувач

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ПІДСТАВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ

У статті, на підставі порівняльного аналізу законодавства Польщі та України, досліджується принцип субсидіарності, відповідно до якого повинен відбуватись розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Автор робить висновок про необхідність закріплення в Україні принципу субсидіарності на законодавчому рівні, для ефективного здійснення управління органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація державного управління, принцип субсидіарності, розподіл повноважень, публічні справи, рівні територіального самоврядування.

В статье, на основании сравнительного анализа законодательства Польши и Украины, исследуется принцип субсидиарности, согласно которому должен происходить распределение полномочий различных уровней публичной власти в государстве. Автор делает вывод о необходимости закрепления в Украине принципа субсидиарности на законодательном уровне, для эффективного осуществления управления органами местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация государственного управления, принцип субсидиарности, распределение полномочий, публичные дела, уровне территориального самоуправления.

The article, based on comparative analysis of legislation in Poland and Ukraine, studied the principle of subsidiarity, whereby the distribution of powers should take place at different levels of public authority in the country. The author concludes the need for consolidation in Ukraine, the principle of subsidiarity at the legislative level for the effective performance of local authorities.

Keywords: decentralization of public administration, the principle of subsidiarity, the distribution of powers, public affairs, local government level.

Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою кожної демократичної держави. 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 закріплені 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.

На думку, польського вченого Х. Іздебського в ч. 2 і 3 ст. 4 Хартії сформульовано принцип субсидіарності, хоча в даному фундаментальному документі, не вжито цієї назви. Відповідно до вищезазначеної норми, територіальні громади мають повне право, в межах закону, вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу влади. В цілому, відповідальність за публічні справи, в першу чергу, повинні нести органи влади, які мають найтісніший зв'язок з громадянами. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії [1, 94-95].

Метою статті є 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.

З принципом субсидіарності як одного з головних принципів в діяльності органів місцевого самоврядування, нерозривно пов'язане поняття децентралізації державної влади. Місцеве самоврядування є нічим іншим, як

проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних спільнот та обраних ними у демократичний спосіб органів [2, 14]. В зв'язку з цим, принцип субсидіарності необхідно розглядати через призму децентралізації державного управління.

Водночас варто зазначити, що місцеве самоврядування, має характер територіальної децентралізації, коли повноваження по здійсненню функцій та завдань державної влади (державного управління) адресуються конституцією та/або законами чи іншими нормативно-правовими актами на рівень відповідних органів публічної влади, що створюються у відповідних територіальних утвореннях. Без такої децентралізації не може обійтись будь-яка держава. Це зумовлено тим, що центральні державні органи не можуть забезпечити здійснення завдань і функцій державного управління на всій території держави, оскільки хоч якою не була б досконалою організація влади в центрі, вона не буде ефективною, якщо не буде спиратися на таку ж досконалу організацію влади на місцях. [3, 22].

Варто підкреслити, що і в Україні, і в Польщі процес становлення місцевого самоврядування, розпочався практично одночасно. В Польщі територіальне самоврядування, після проведення реформи в два етапи, діє на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу (гміна, повіт, воєводство) держави. На першому етапі реформи, яку здійснено в 1990 році, місцеве самоврядування запроваджено на рівні гміни, яка була визнана основною (базовою) одиницею територіального самоврядування. На другому етапі реформування адміністративно-територіального устрою, який розпочато 1 січня 1999 р., крім гміни, яка є базовим (найнижчим) рівнем, територіальне самоврядування запроваджено на локальному рівні – повіт та регіональному рівні – воєводство. І тільки на рівні воєводства, яких до речі в Польщі всього 16 (замість 49), крім органів самоврядування, управління здійснюється воєводою, що представляє інтереси держави, і який призначається і звільняється Прем'єр-Міністром Республіки Польщі. Звідси, виникає, що саме територіальне самоврядування, головним чином в особі відповідних органів, покликане реалізовувати публічні справи.

В Україні місцеве самоврядування запроваджено тільки на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу держави, а саме на рівні сіл, селищ та міст. Так насправді, тільки з прийняттям Конституції України та профільного закону "Про місцеве

самоврядування в Україні" розпочався процес формування місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, територіальне самоврядування в нашій державі, є власне місцевим, тому що діє тільки на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу держави, а саме на рівні сіл, селищ та міст. На рівні району та області діють тільки органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, натомість правовий статус територіальних громад на цих рівнях законодавчо не визначений, іншим словом, так насправді цих громад не існує. Виникає питання, які спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють районні і обласні ради, і яким чином реалізуються рішення відповідних рад, якщо вони не мають сформованих власних виконавчих органів.

Залежно від того, на яких саме рівнях адміністративно-територіального поділу населення користується правом на самоврядування, унітарні держави класифікуються на: децентралізовані, відносно децентралізовані і централізовані [3, 23]. Якщо дотримуватися даного поділу, необхідно вказати на факт, що Польща є дійсно децентралізованою державою, тому що територіальне самоврядування реально функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, включаючи адміністративно-територіальні одиниці найвищого рівня, якими є воєводства. Натомість, Україна є відносно децентралізованою державою, в якій місцеве самоврядування функціонує лише на так званому первинному рівні адміністративно-територіального поділу, тобто на рівні громад.

Безперечно, подальший розвиток і реальне функціонування місцевого самоврядування в Україні, можливе тільки при здійсненні децентралізації державного управління на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави, зокрема району і області. І тільки, в такий спосіб здійснена децентралізація, дасть змогу запровадити принцип субсидіарності. Як відомо, принцип субсидіарності закріплений в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована і Польщею і Україною, в зв'язку з чим її норми стали частиною як польського так і українського національного законодавства.

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 індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби. Вперше цей принцип отримав достатньо повне формулювання в енциклопедії папи Пія XI, яку було опубліковано 1931 р. з нагоди 40-ї річниці *Regum novagim*: "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" [4, 480].

На підставі порівняльного аналізу, розглянемо, яким чином принцип субсидіарності закріплений в законодавстві Польщі та України.

Конституція Польщі в ст.ст. 15, 16, які містяться в I розділі під назвою "Республіка Польща" закріплює, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію державної влади. Здійснення публічної влади покладено на територіальне самоврядування. Значна частина публічних справ, на підставі законів, здійснюється територіальним самоврядуванням від свого імені і під особисту відповідальність [5].

В польській науковій доктрині Х. Іздебський, здійснюючи аналіз ст.ст. 15 і 16 Конституції Польщі вказує, що основний (базовий) територіальний поділ здійснено саме для територіального самоврядування. В результаті, територіальне самоврядування являється підставою децентралізації державної влади. Це основний принцип, тому що в своїй суті має демократичний характер – означає передачу органам обраним локальними і регіональними громадами значної частини публічних справ [1, 19].

На думку, польських науковців, зокрема Х. Іздебського [1, 20], Є. Новацької [6, 40], Б. Дольницького [7, 56], принцип субсидіарності також сформульовано в преамбулі Конституції Польщі. В ній зазначено, що принцип субсидіарності зміцнює повноваження громадян і їх громад. На думку, Х. Іздебського цей принцип становить основу для визначення сутності публічних справ, тому що на його підставі здійснюється поділ завдань між територіальним самоврядуванням і державою, потім здійснюється поділ завдань між різними щаблями самоврядування і державною владою, а також визначаються основні принципи реалізації публічних справ [1, 20]. Публічні завдання повинні здійснюватися на найнижчому з можливих рівнів публічної влади. Якщо може виконати їх гміна, то не потрібно залучати інший рівень територіального самоврядування. Держава може і повинна втручатися тільки тоді, коли органи територіального самоврядування найнижчого рівня не в змозі виконати завдання [1, 96].

Інша польська дослідниця Є. Новацька, в свою чергу, зазначає, що завдання держави повинні реалізовуватися територіальним самоврядуванням, яке діє в єдиній системі публічної влади. Держава здійснює тільки ті завдання, які не можуть бути виконані громадянами або їх організаціями. В позитивному аспекті, принцип субсидіарності означає, що завдання можуть виконуватися організаційними структурами нижчого рівня в порядку визначеному законом. Більш того, науковець вказує, що право на самоврядування – це конституційне право жителів самоврядної громади здійснювати державне управління, яке реалізується шляхом прийняття рішень на місцевому рівні безпосередньо або через обрані органи [6, 41].

Б. Дольницький звертає увагу на те, що принцип субсидіарності відіграє провідну роль в адміністративному праві при визначенні регулятивної функції держави і допустимої сфери інгеренції державної влади відносно громадян [7, 56].

Конституційний принцип субсидіарності знайшов своє відображення також на законодавчому рівні. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону Польщі "Про самоврядування гміни", до сфери діяльності гміни відносяться всі публічні справи місцевого значення, 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" [7, 62].

Аналіз польської нормативно-правової бази і теоретичних положень, дає підставу стверджувати, що принцип субсидіарності знайшов реальне закріплення на законодавчому рівні і застосування в діяльності органів територіального самоврядування. Як бачимо, на польському досвіді, даний принцип може бути втілений тільки

ки у випадку децентралізації державного управління на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави. Саме, територіальне самоврядування, під яким слід розуміти територіальну громаду (колектив), покликане регламентувати і управляти значною частиною справ публічного характеру під свою відповідальність і в інтересах їх жителів. Зрозуміло, що територіальні громади, в більшій мірі, діють через обрані ними демократичним шляхом органи. Таким чином, саме органи територіального самоврядування, діючи на підставі принципу субсидіарності, управляють публічними справами. Необхідно звернути увагу на той факт, що законодавець надав гміні, яка є найнижчим рівнем адміністративно-територіального поділу і найближче до громадян, право вирішувати всі публічні справи, крім тих, які віднесені до сфери діяльності самоврядування на рівні повіту і воєводства. Досліджуючи принцип субсидіарності, можна зробити висновок, що територіальне самоврядування управляє і вирішує публічні (державні) справи, а не питання місцевого значення.

В аспекті питань, що розглядаються в даній статті, варто зауважити, що відповідно до ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Виникає питання, яким чином може поєднуватись централізація і децентралізація державної влади, якщо ці поняття є зовсім протилежними. На думку О. Фрицького, в ст. 6 Конституції йдеться про дійсне здійснення державної влади органами України, а ст. 7 Основного Закону лише визнає і гарантує існування місцевого самоврядування, що ставить владу і самоврядування у явно нерівне становище [9, 481].

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, було прийнято постанову Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" від 15 грудня 2005 року. В постанові наголошується, що 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 діючи 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 [10]. Така постанова, ще раз доводить той факт, що в Україні має місце відносна децентралізація, а це означає не можливість реалізації принципу субсидіарності. Слід наголосити, що саме принцип субсидіарності визначається Хартією, як підстава функціонування територіального самоврядування і органів самоврядування, що здійснюють управління публічними (державними) справами.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" в ст. 4 визначає основні принципи місцевого самоврядування, серед яких: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень,

визначених законом; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [11]. Як видно, з наведеного, ані в Конституції України, ані в законі "Про місцеве самоврядування" принцип субсидіарності не знайшов нормативного закріплення.

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 [12, 18]. В свою чергу, В. Куйбіда аналізуючи принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, вказує на розмежування функцій, спираючись на принцип субсидіарності, між державними органами та органами місцевого самоврядування, який є необхідною умовою створення ефективної системи управління [13, 69].

Підсумовуючи сказане, слід наголосити, що запровадження принципу субсидіарності в Україні, можливе тільки при здійсненні повної децентралізації державної влади, шляхом запровадження реального механізму функціонування територіального самоврядування на рівні району і області. З цією метою необхідно: по-перше, визначити правовий статус територіальних громад району і області; по-друге, ліквідувати державні адміністрації, замість яких повинні діяти виконавчі органи призначені відповідними районними і обласними радами. З урахуванням, досвіду Польщі, варто передати управління і вирішення всіх публічних справ на користь місцевих громад.

1. H. Izdebski Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności. Wydanie III Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004. – 272 s.
2. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. – 2003. – № 4. – С 12–17.
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С 21–25.
4. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Вид. 6-те, виправл. та доповн.- К.: Атіка, 2008. – 592 с.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.)
6. E.J. Nowacka Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej. Wydanie 1. LexisNexis, Warszawa 2010. – 160 s.
7. B. Dolnicki Samorząd terytorialny, 4 wydanie Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2009. – 418 s.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 samorządzie gminnym, (tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74)
9. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 2-е вид., перероб. та допов. – 510 с.
10. Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" від 15 грудня 2005 року // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3227-15> 11. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.97 р. (ВВР), 1997, N 24, ст.170 зі зм.
12. 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.
13. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.: іл. – Бібліогр.: с. 373-431/