

# ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ СУБСИДІАРНОСТІ ТА ПРОПОРЦІЙНОСТІ У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ



**Т. ШАХМАТОВА**

*старший науковий співробітник*

*(Інститут державного будівництва  
та місцевого самоврядування АПрН України)*

**П**ринципи субсидіарності та пропорційності визнаються європейською спільнотою як основні принципи розбудови демократичної держави.

Нормативного закріплення змісту цих принципів немає ні у вітчизняному законодавстві, ні в законодавстві інших держав. Водночас ці принципи досліджували на прикладі міжнародних документів, а також країн, де вони набули поширення та стали політичною і правовою традицією (Німеччина, Франція, Іспанія та ін.).

Зрозуміло, що міжнародні документи визначають зазначені принципи, насамперед, для міжнародних відносин, а не для відбудови системи влади всередині держави. Так, із преамбули Маастрихтського договору 1992 р. про Європейський Союз випливає, що у сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, під яким розуміється його право вживати ті чи інші заходи (норми), якщо й оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому мо-

жуть бути більш успішно здійснені саме на рівні Співтовариства. Принцип пропорційності також закріплений у Маастрихтському договорі та проголошує, що «будь-які дії Співдружності не повинні виходити за межі необхідного для досягнення цілей цього Договору» [1].

С. Бартенев вважає, що співвідношення вказаних принципів у практиці діяльності Європейського співтовариства визначається як їх послідовне застосування, тобто якщо буде визнано, що прийняття тих чи інших заходів (норм) є необхідним, наприклад на рівні ЄС, то на цьому припиняє дію принцип субсидіарності й у свої права вступає принцип пропорційності, який і буде визначати, які заходи (дії, норми) мають бути вжиті [2].

У дослідженнях вчених щодо внутрішньодержавних відносин принцип субсидіарності має різні інтерпретації, які включають як спільні риси та ознаки, так і деякі відмінності. О. Скакун, О. Алексєєв, І. Яковюк, В. Кравченко, А. Заєць, російські вчені Е. Уткін, А. Денисов та багато інших вітчизняних та зарубіжних вчених визнають

принцип субсидіарності принципом організації влади й управління з таким розподілом повноважень у державі, при якому рішення в ній приймаються на, можливо, більш наближеному до громадян рівні.

Водночас майже кожен із дослідників, ґрунтуючись на власному розумінні змісту цього принципу, доповнює його певними додатковими ознаками. У зв'язку з цим висновок Д. Синджанські про те, що майже одногосна підтримка принципу субсидіарності у міжнародних відносинах обумовлена відсутністю точного визначення його значення, що дає змогу кожному вкласти в нього власний зміст [3], цілком слушно може бути прикладним до застосування цього принципу і до відносин усередині держави.

Так, О. Скакун вважає, що відповідно до принципу субсидіарності саме держава визначає повноваження, які повинна віддати представницьким органам на місцях та їх виконавчим комітетам в обсязі, який вони можуть виконати [4]. У той час як В. Кравченко вважає, що субсидіарність передбачає формування компетенції органів місцевого самоврядування обов'язково з низового (місцевого) рівня [5].

На думку О. Алексєєва та П. Щедровицького, децентралізація державного управління як спосіб реального втілення принципу субсидіарності за будь-яких умов має супроводжуватися паралельним посиленням інструментів державного контролю [6]. На відміну від цього Е. Уткін та А. Денисов доводять, що з принципу субсидіарності випливає те, що більш високий рівень управління може втручатися в дії більш нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління [7].

А. Заєць невід'ємною складовою принципу субсидіарності вважає обо-

в'язок держави наділити органи, які надають послуги населенню, організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення обсягу та якості цих послуг відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів [8].

Принцип пропорційності значно менше досліджується у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, і є значно менше знайомим українській правовій науці. При цьому слід зазначити, що пізнання цього принципу, як правило, здійснюється крізь призму взаємовідносин між Європейським Союзом та державами-членами.

В. Лукашевич зазначає, що принцип пропорційності потребує, щоб юридично значущі дії та акти суб'єктів права найбільшою мірою відповідали (були пропорційними) фактичним обставинам. Це означає, по-перше, відповідність актів за своїми цілями і природою тій сфері, де здійснюється правове регулювання. По-друге, правові акти мають прийматися лише у разі, якщо це необхідно для досягнення поставлених цілей. І, нарешті, третє, дії, що передбачені тим чи іншим правовим актом, мають бути спрямовані на досягнення цілі, запобігаючи при цьому надмірному регулюванню [9].

Д. Грєві вважає, що принцип пропорційності дає змогу визначити, якою мірою та в якій формі слід виконувати ту чи іншу необхідну дію, запобігаючи при цьому надмірній деталізації та настирливості. Він вважає, що принцип пропорційності тісно пов'язаний із принципом субсидіарності й на практиці їх відмінності є дуже розпливчастими [10].

У повідомленні Європейської комісії Раді та Європейському парламенту йдеться про те, що принцип пропорційності є елементом прецедентного

права Європейського співтовариства і розглядається як принцип, що є спорідненим із принципом субсидіарності. Зазначений принцип гарантує, що масштаби дії, яка запроваджується, будуть пропорційні меті, якої намагаються досягти, незалежно від того, чи є повноваження, що реалізуються, виключними чи спільними. Загальним правилом визнається застосування зобов'язуючих інструментів в останню чергу, надання пріоритету заходам підтримки, ніж регламентам, взаємному визнанню, ніж узгодженням, рамочним директивам, ніж детальним правилам та інструкціям тощо. За межами цього правила вважається, що у разі потреби обов'язкового заходу фактична ступінь регулювання має зводитись до мінімуму [11].

Враховуючи наведене, автор вважає, що для реального та ефективного втілення принципів субсидіарності та пропорційності, як основних принципів розбудови демократичної держави, при реформуванні влади в Україні обов'язковим є їх нормативне закріплення у вітчизняному законодавстві. У той же час передувати цьому має їх широке обговорення вченими, представниками владних структур, громадськістю з метою наповнення цих принципів чітким, конкретним змістом. Саме наявність розбіжностей у визначенні основних складових цих принципів у працях перелічених та інших вітчизняних та зарубіжних вчених, певної розпливчастості зроблених ними формулювань зазначених принципів, на думку автора, викликає потребу у продовженні їх системного дослідження, а також у визначенні особливостей їх застосування у процесі реформування місцевих органів влади в Україні.

Проаналізувавши перелічені у цій статті та деякі інші формулювання

принципу субсидіарності у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників [12], автор доходить висновку, що субсидіарність є принципом, який регулює співвідношення компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування з предметів, питань, які перебувають у їх спільному віданні та вирішуються на місцевому рівні, з тим, щоб забезпечити надання повноважень з їх виконання тим органам влади, які найбільш наближені до громадян і здатні при цьому якісно та ефективно здійснювати зазначені повноваження в інтересах місцевого населення.

З цього випливає, що принцип субсидіарності не застосовується, з одного боку, до питань, які становлять виключну компетенцію держави, а з другого — до питань суто місцевого значення, вирішення яких за Конституцією України вже є прерогативою органів місцевого самоврядування. Отже, сферою застосування принципу субсидіарності є коло спільних для держави та органів місцевого самоврядування предметів відання. Перелік таких питань, предметів відання, так само як і перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо їх вирішення, має визначатися на законодавчому рівні. Це дозволить чітко визначити обсяг, межі повноважень та відповідальності окремо кожного з органів влади при вирішенні питань, які перебувають у їх спільному віданні, що ускладнить чи взагалі виключить виникнення компетенційних спорів, а також дасть змогу більш-менш об'єктивно визначити вартість виконання тих чи інших повноважень і питання їх перерозподілу вирішувати обов'язково в комплексі «повноваження + фінансування щодо його здійснення».

Як обов'язкову умову перерозподілу державних повноважень на користь органів місцевого самоврядування, принцип субсидіарності передбачає наявність у того чи іншого рівня місцевого самоврядування реальних можливостей вирішувати державні питання і через більшу наближеність до населення робити це більш якісно та ефективно, ніж державні органи.

Узагальнюючи поняття, які на думку різних дослідників становлять зміст принципу пропорційності, автор вважає, що його можна визначити як міру дозволеного тому чи іншому органу влади. Тобто це принцип, за яким дії органу влади мають обмежуватися завданням, яке поставлено перед ним та ціллю, якої він має досягти, уникаючи при цьому надмірного регулювання.

Розглянемо ситуацію із застосуванням принципів субсидіарності та пропорційності для українських умов.

Так, за Конституцією Україна проголошена демократичною, соціальною і правовою державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість її діяльності. Це означає, що держава має організувати владу таким чином, щоб вона якомога більше виконувала вказане призначення. Разом із тим доводиться констатувати, що до цього часу організація влади в Україні залишається далекою від європейських та світових стандартів демократичної держави, які передбачають повновладне місцеве самоврядування, можливість для населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування самостійно вирішувати якомога більше своїх проблем, використання толерантності, плюралізму, діалогу, інших цивілізованих способів досягнення компромісів для вирішення проблем, які виникають у суспільстві та державі.

На відміну від зазначених демократичних підходів для обговорення і врегулювання конфліктів, узгодження супротивних інтересів держава Україна, населення якої досить неоднорідне, на жаль, нерідко демонструє інші методи проведення державної політики, зокрема, безапеляційність в оцінці доцільності здійснення тих чи інших кроків у зовнішній та внутрішній політиці і, як наслідок, ігнорування з цього приводу думок значної кількості громадян. Саме через наведені обставини, а також деякі інші причини спостерігається, особливо останнім часом, значне відчуження влади від населення і, як наслідок, небажання пересічних громадян підтримувати багато заходів, які пропонує влада.

Цілком слушно висловився з цього приводу І. Магновський, який зауважив, що «важко сформувані демократичну владу в країні, люди якої ніколи не жили при демократії. Цього може не статися навіть при формальній наявності в політичній системі всіх органів й інститутів демократичної влади, оскільки відсутні традиції та звичай мислити й діяти відповідно до демократичних норм і принципів» [13].

Проблеми взаємозв'язку держави, суспільства та індивіда, за висновками С. Кириченка, є фундаментальними для будь-якого соціуму. Безумовно, вони є визначальними і для розбудови української держави, громадянського суспільства в цілому [14].

За таких підстав Україна, прагнучи до членства в Євросоюзі, має не лише розбудовувати демократичні інститути, а й докорінно змінити принципи та методи взаємовідносин держави, суспільства та окремих громадян. Вважаю, що саме з цього слід починати реформування системи влади в Україні, при цьому обов'язково враховувати позитивний міжнародний досвід із

тим, щоб реально втілити в життя європейське та світове бачення демократичної, соціальної, правової держави.

Наведемо приклади, які способи подолання розбіжностей у суспільстві визнає за оптимальні та демократичні швейцарський дослідник Е. Бапст. Визнаючи неоднорідність населення цієї країни, наявність багатьох відмінностей різних груп, спільнот (мова, релігія, освіта, проживання в різних умовах, стан довкілля тощо), він доходить висновку, що за таких умов, щоб «дати демократії шанс, треба будувати мости, рішення влади не повинні бути занадто радикальними, а закони мають застосовуватися обачливо та з урахуванням індивідуальних прав». Саме такий підхід дав Швейцарії можливість утворити сучасну складно діючу систему розподілу повноважень, в якій кожен рівень влади відповідає за певні питання, а важлива система політичних рішень приймається на місцевому рівні [15].

На жаль, не всі досягнення демократичної Європи є прийнятними для теперішньої України через незадовільний стан соціально-економічної ситуації в країні; несформованість громадянського суспільства; відсутність економічно ефективного середнього класу, який є економічно і політично активною частиною населення будь-якої території та наявність якого становить соціальну базу місцевого самоврядування [16].

Зокрема, це стосується проведення політики децентралізації. Так, за даними І. Іванова, в ряді держав — членів ЄС деякі регіони спільно з місцевими адміністраціями вже реалізують від 50 до 100 функцій державного управління, які переважно пов'язані з наданням населенню послуг [17]. Водночас для того щоб запровадити таку політику в Україні, спочатку слід вжи-

ти конкретних заходів щодо створення повноцінного місцевого самоврядування, тобто здійснити, нарешті, реформу місцевих органів влади, про яку протягом останніх років йде мова, але замість цього вкотре перерозподіляються повноваження лише між вищими органами державної влади.

В Україні до цього часу навіть не забезпечено дотримання деяких основоположних засад місцевого самоврядування, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування. Насамперед, йдеться про недостатність джерел фінансування місцевих рад, особливо базового рівня, для виконання як власних, самоврядних, так і делегованих державою повноважень; відсутність комунальної власності на рівні районів та областей; заборона обласним та районним радам утворювати свої виконавчі комітети і внаслідок цього виконання місцевими державними адміністраціями значної кількості самоврядних повноважень та ін.

Саме з розв'язання перелічених та деяких інших проблем, пов'язаних із забезпеченням органів місцевого самоврядування реальними можливостями ефективно та якісно вирішувати питання місцевого значення, і слід починати реформу місцевих органів влади. До речі, найбільше нарікань з боку мешканців сіл, селищ, міст викликає неналежне виконання органами місцевого самоврядування власних, самоврядних повноважень, таких як організація благоустрою населених пунктів, вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів тощо, тобто питань суто місцевого значення. Для того щоб задовольнити ці та інші потреби місцевих мешканців, держава й повинна потурбуватись про те, щоб у органів місцевого самоврядування вистачало коштів та матеріальних ресурсів на здійснення зазначених повноважень.

Окремо слід визначитися щодо статусу обласних та районних рад, як органів місцевого самоврядування, що за Конституцією повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Зокрема, нормативно слід закріпити перелік підстав та обставин, за наявності яких ті чи інші інтереси територіальних громад мають розглядатися як спільні та внаслідок цього представлятися, відповідно, районною чи обласною радою.

Через слабкість та недостатність розвитку системи місцевого самоврядування в Україні на нинішньому етапі розвитку держави проведення активної децентралізації державних повноважень нині є недоцільним, а ліквідація місцевих державних адміністрацій — передчасною, адже може призвести до розбалансування системи влади в державі. Уявляється, що в результаті реформування місцевих органів влади місцеві державні адміністрації мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на місцевому рівні та які взагалі неможливо або недоцільно на цей час передавати органам місцевого самоврядування, зокрема, бути провідниками державної політики в регіонах, координувати діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснювати функції з контролю та нагляду за дотриманням Конституції й законів України, прав і свобод громадян тощо.

На думку Ю. Торохтія, наприклад, місцеві державні адміністрації мають бути перетворені на органи, які матимуть функції виконавчої влади, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних явищ, боротьба зі злочинністю,

управління державною власністю на місцях тощо) [18].

Зосередження на здійсненні виключно державних повноважень, безумовно, має супроводжуватися суттєвими змінами структури місцевих державних адміністрацій, що і треба здійснити на початковому етапі реформування місцевих органів влади.

Щодо органів місцевого самоврядування, то на цьому етапі їх діяльність має бути зосереджена, насамперед, на вирішенні тих питань, які відповідають їхній конституційній природі, головному призначенню цих органів, заради якого вони й були утворені, тобто вирішенні питань місцевого значення. Для цього, врешті-решт, слід здійснити, принаймні, такі заходи, як законодавче закріплення гарантій самостійності місцевих бюджетів, визначення та затвердження у законодавчому порядку переліку питань місцевого значення, прийняття закону про правовий режим майна спільної власності територіальних громад, поновлення права обласних та районних рад утворювати власні виконавчі комітети та деякі інші, про невідкладність яких багато говорилось протягом останніх років науковцями, практиками, керівництвом держави, але донині вони так і залишились нездійсненими.

Вважаю, що лише після цього можна буде, спираючись на принципи субсидіарності та пропорційності, передавати органам місцевого самоврядування окремі державні повноваження з вирішення питань, які можуть перебувати у спільному віданні держави та органів місцевого самоврядування. При цьому обов'язковою умовою такої передачі має бути одночасне забезпечення останніх необхідними для цього кадровими, матеріальними та фінансовими ресурсами.

## ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Договор о Европейском Сообществе* // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 557.
2. *Бартенев С. А.* Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3155. — С. 192.
3. *Сиджански Д.* Федералистское будущее Европы : от Европейского Сообщества до Европейского Союза. — М., 1998. — С. 241.
4. *Скакун О. Ф.* Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи : від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брновської програми 2003 р. // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2006. — Вип. 11. — С. 77–78.
5. *Кравченко В.* До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К., 2000. — Вип. 2. — Ч. 1. — С. 128.
6. *Алексеев О. Б., Шедровицкий П. Г.* Практическая субсидиарность // <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat3>
7. *Уткин Э. А., Денисов А. Ф.* Государственное и муниципальное управление. — М., 2003. — С. 69.
8. *Засць А.* Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою в Україні // <http://www.kharkivoda.gov.ua>
9. *Лукашевич В. А.* Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве Европейского Союза.
10. *Джованни Гриви.* По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности // <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n5/stat8>
11. *Сообщение* Европейской Комиссии Совету и Европейскому парламенту // <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n5/stat9>
12. *Яковюк І. В.* Соціальна держава : питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 — Х., 2000. — С. 114–141; *Анн Дейтон.* Единая Европа как предмет политики // <http://magazines.russ.ru/vestnik/2002/4/dei-pr.html>; *Кэтлин Тенл.* Организационная структура региональной политики Европейского Союза // <http://ieie.nsc.ru/~taxis/index.htm>; *Петров Р. А.* Понятие «acquis communautaire» в праве Европейского Союза // [http://search.ligazakon.ua/l\\_nav\\_doc2.nsf/vWWWGroupParam1/topical\\_list](http://search.ligazakon.ua/l_nav_doc2.nsf/vWWWGroupParam1/topical_list)
13. *Магновський І.* Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство : єдність та обумовленість // Право України. — 2005. — № 7. — С. 27.
14. *Кириченко С. О.* Співвідношення соціальної, правової держави і громадянського суспільства в умовах сучасної України : дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2001. — С. 12.
15. *Банст Э.* В защиту автономии швейцарских общин // <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n6/stat12>
16. *Логунова М.* Проблема співвідношення центральної влади і місцевого самоврядування : об'єктивні і суб'єктивні передумови // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К., 2000. — Вип. 2. — Ч. 1. — С. 156.
17. *Иванов И.* Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 9. — С. 10.
18. *Торохтій Ю. З.* Делегування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування : шляхи оптимізації // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2004. — Вип. 7. — С. 192–193.