

Добрівський Т. Г.,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
м. Київ, Україна,
e-mail: lyudmila_galahov@mail.ru

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У СВІТЛІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

В статті досліджено поняття «субсидіарність» та його значення у суспільних процесах. Автором відзначено, що однією з причин виникнення складної політичної ситуації в Україні є надмірно централізована регіональна політика останніх років. В статті акцентовано увагу на необхідності розширення прав місцевого самоврядування, забезпеченні розвитку самодостатніх територіальних громад, зокрема в сфері надання адміністративних послуг. Наголошено що у демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Отже, цей принцип є політичною й правовою традицією і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі – центральними, регіональними та місцевими. Заклики щодо зміцнення та розширення прав місцевого самоврядування, забезпечення розвитку самодостатніх територіальних громад є популярним політичним гаслом, яке довгий час маскувало посилення в державі процесів централізації влади на всіх рівнях, у т. ч. і місцевому. На наш погляд, через складну ситуацію в державі (кризу в державній владі і заклики, які лунали в 2014 р. щодо федералізації) одним з ключових завдань реформи децентралізації є пошук компромісу між приватним (інтереси пересічних громадян) і публічним (інтереси державної влади). Саме зміцнення основ місцевого самоврядування має гарантувати покращення якості життя громадян, забезпечити реалізацію соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні не залежно від регіону, і тим самим подолати соціальну напругу та політичну нестабільність. Масштабне реформування органів публічної влади шляхом децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад. Прикладом реалізації принципу субсидіарності наведено діяльність центрів надання адміністративних послуг. В кінці статті автором зазначено, що субсидіарність має стати головним політичним концептом делегування повноважень органів влади на нижчий рівень. Це посилить ефективність діяльності органів влади і заохотить територіальні громади до самоорганізації.

Ключові слова: принцип субсидіарності; реформа; децентралізація влади; адміністративні послуги; центри надання адміністративних послуг; органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Історичний розвиток України свідчить, що довготривале провінційне існування та відсутність власної державності та громадянського суспільства негативно позначилися на політичних та економічних процесах, які відбуваються за часів її незалежності. Проблеми розвитку громадянського демократичного суспільства сьогодні є надзвичайно актуальними бо становлять основу реформування суспільного життя в країні.

Заклики щодо зміцнення та розширення прав місцевого самоврядування, забезпечення розвитку самодостатніх територіальних громад є популярним політичним гаслом, яке довгий час маскувало посилення в державі процесів централізації влади на всіх рівнях, у т. ч. і місцевому. На наш погляд, через складну ситуацію в державі (кризу в державній владі і заклики, які лунали в 2014 р. щодо федералізації) одним з ключових завдань реформи децентралізації є пошук компромісу між приватним (інтереси пересічних громадян) і публічним (інтереси державної влади).

Саме зміцнення основ місцевого самоврядування має гарантувати покращення якості життя громадян, забезпечити реалізацію соціальних прав людини та громадянина на місцевому рівні не залежно від регіону, і тим самим подолати соціальну напругу та політичну нестабільність. Масштабне реформування органів публічної влади шляхом децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад [1, с. 50-51].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблем. У вітчизняній і зарубіжній науковій літературі процес розвитку громадянського суспільства переважно досліджують крізь призму його взаємодії з державою і політичним простором. Такі вчені як, І. Дробуш, М. Савіовський, О. Скакун, Т. Шахматова та інші у своїх дослідженнях приділяли увагу принципу субсидіарності, зокрема його запровадженню у діяльності органів влади. Проте, на наш погляд, в світлі проведення сьогодні в Україні реформи децентралізації влади не достатньо висвітлені окремі питання реалізації даного принципу через надання адміністративних послуг на місцевому рівні, чому і присвячена дана стаття.

Формування мети (постановка завдання). Метою статті є з'ясування проблем надання адміністративних послуг на місцевому рівні та напрямів їх подолання, які мають бути виконаними в процесі проведення реформи децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі, та є причетним до принципів децентралізації та деконцентрації. Тобто органи місцевої влади в своїй діяльності не підкоряються органам державної влади, є автономними та діють у межах чинного законодавства. Держава, передавши значну частину повноважень до влади на містах, залишає за собою контроль.

Дефініція «субсидіарність» (лат. «subsidiūm ferre» – надавати допомогу) означає систему взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю. Державні структури не мають перешкоджати місцевим співтовариствам в їхніх діях, які можуть бути ефективними [5, с. 31].

У демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Отже, цей принцип є політичною й правовою традицією і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі – центральними, регіональними та місцевими.

Складність визначення правового змісту принципу субсидіарності позначається на законодавчому його закріпленні. Будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень припускає, що самоврядні органи адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями. Для повної реалізації зазначеного принципу держава повинна відмовитися від залишкового підходу, за якого органи влади на місцях виконують повноваження, які не витребувані вищими владними органами централізованої держави [6, с. 69, 76].

На думку вчених П. Щедровицького й О. Алексєєва децентралізація державного управління, як спосіб реального втілення принципу субсидіарності має супроводжуватися посиленням інструментів державного контролю; Е. Уткіна та А. Денисова – вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління. Науковець А. Засць вважає, що наділення державою організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, в достатньому обсязі органів, які надають послуги населенню для забезпечення їх якості відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів є невід'ємною складовою аналізованого принципу субсидіарності [8, с. 126].

Отже, головними цінностями є людина, відповідальність, справедливість і загальне благо. Органи державної та місцевої влади мають таким чином будувати свою діяльність, щоб узгоджувати інтереси конкретної людини, суспільства та влади.

Світова практика свідчить, що з метою мінімізації впливу корупційного ризику особистого спілкування особи та службовця, який надає послугу в адміністративно-територіальних одиницях створюються універсами, офіси, бюро послуг для громадян. В Україні створено 567 центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), найбільша кількість яких у Харківській (43), Київській (37), Дніпропетровській (35), Львівській (35) областях, у м. Києві функціонують 1 міський і 10 ЦНАП в усіх районах міста [7].

Підхід, за якого заяви на адміністративні послуги приймають в одному місці (загальній приймальні), а їх безпосередній розгляд і вирішення справи здійснюють інші службовці ліквідує корупційну складову процедури надання адміністративної послуги. За нього втрачається необхідність «заохочувати» особи, які приймають заяву та вирішують справу. В даному випадку працює принцип «єдиного вікна», за якого споживач подає до універсаму послуг заяву й всі необхідні документи, а потім забирає або отримує поштою кінцевий результат і не приймає участь у внутрішньо-адміністративних діях (отриманні погоджень, висновків тощо) [2, с. 38].

З'ясовано, що в 1 кварталі 2015 р. в Україні кількість звернень до ЦНАП становила 1 349 929, у т. ч. до державного адміністратора – 94 518; наданих результатів надання адміністративних послуг через ЦНАП – 1 075 587, у т. ч. документів дозвільного характеру, виданих державним адміністратором – 46 987;

відмов у наданні адміністративних послуг через ЦНАП – 33 752, у т. ч. у видачі документів дозвільного характеру через державного адміністратора – 5 242; прийнятих державним адміністратором декларацій, подання яких передбачено законодавством – 14 636; відмов у реєстрації декларацій, подання яких передбачено законодавством – 3 462; наданих консультацій у ЦНАП – 818 656, державним адміністратором – 73 688. Найбільша кількість звернень до ЦНАП у м. Києві (100 111), Харківській (124 573), Київській (106 088), Одеській (90 855) областях. Найбільша кількість результатів наданих адміністративних послуг у м. Києві (74 217), Хмельницькій (79 597), Волинській (75 583), Одеській (74 571), Сумській (73 425) областях [7].

Водночас Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» на замовлення Центру політико-правових реформ спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24.12.2014 р. проводилося соціологічне дослідження щодо оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Було опитано 2008 респондентів віком від 18 років. Результати дослідження виявили, що лише 5 % населення якості надання адміністративних послуг оцінюють позитивно – це на 7 % менше, ніж у 2013 р., водночас частка тих, хто вважає їх якість поганою, з 2013 р. зросла з 32 % до 40 %.

Рівень задоволеності громадян обслуговуванням у конкретних державних установах засвідчує їхнє неоднозначне ставлення до роботи таких установ. Зокрема, інстанції з оформлення субсидій, державної допомоги та інших видів соціальної допомоги найчастіше згадувалися серед установ, роботою яких громадяни задоволені (22 %) і тих, діяльність яких населення вважає незадовільним (21 %). Водночас 35 % громадян, що зверталися за отриманням адміністративних послуг, не змогли чітко визначити жодного позитивного елемента в їхньому обслуговуванні.

Переважаюча частина населення досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання адміністративних послуг, однак частка необізнаних щодо цього громадян скоротилася порівняно з 2013 р. із 67 % до 59 %. З 8 % до 21 % зросла частка тих, хто знає про створення центрів надання адміністративних послуг, і з 4 % до 9 % про створення офіційних веб-ресурсів. У 2014 р. більшістю підтримана пропозиція щодо передачі

владних повноважень до органів місцевого самоврядування, приватним і громадським організаціям. Опитування осіб, які звертаються до ЦНАП за певними послугами, свідчать про те, що більшість із них (59 %) задоволені їх роботою [4].

На думку Віце-прем'єр-міністра В. Гройсмана однією з причин виникнення складної політичної ситуації в Україні є надмірно централізована регіональна політика останніх років, за якої влада абсолютно втратила зв'язок з людьми. Чиновники на місцях мають працювати за абсолютно новим принципом і першочерговими кроками повинні стати максимальна передача повноважень на місця, в т. ч. фінансових ресурсів, максимальне скасування непотрібних адміністративних послуг тощо.

На думку директора Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України С. Шаршова адміністративні послуги, які сьогодні отримуються в районних центрах, у результаті об'єднання територіальних громад стануть ближчими та доступнішими для населення. З 30 000 населених пунктів 16 000 не мають органу влади, і тут ситуація з отримання послуг є найкатастрофічнішою. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у містах і селах, які увійдуть до складу об'єднаної громади, владу представлятимуть старости, на яких буде покладено збір і первину обробку запитів населення на отримання адміністративних послуг, а також допомогу в оформленні необхідних документів у відповідних інстанціях [3].

Висновки. Таким чином, викладене вище дозволяє зробити висновок, що в сьогоденних умовах побудови громадянського суспільства та здійсненні демократичних перетворень у державі субсидіарність має стати головним політичним концептом делегування повноважень на нижчий рівень, що дозволить посилити ефективність діяльності органів влади на всіх рівнях і заохочувати територіальні громади до самоорганізації. Реформа децентралізації влади має кардинально змінити суспільні відносини, щоб усі соціальні питання вирішувалися якомога ближче до людини. Територіальні громади повинні самостійно, власними силами і на свій розсуд, а не нав'язані з боку вищих органів влади, ефективно вирішуватимуть повсякденні запити й інтереси мешканців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І. Дробуш // Національний юридичний журнал: теорія та практика. – Червень, 2014. – С. 50–55.
2. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін. ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.
3. Офіційний сайт Реформи децентралізації влади [Електронний ресурс] – decentralization.gov.ua
4. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг : соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Фонду Демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва – <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naseleennja.htm>
5. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Ю. Савіовський // Трипільська цивілізація. – № 8 (11). – 2012. – С. 31–36.
6. 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 Брюнської програми 2003 р. / О. Ф. Скакун // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69–78.

7. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за I квартал 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва – <http://www.dkrr.gov.ua/info/4344.htm>
8. Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні / т. Шахматова // Право України. – 2009. – № 10. – С. 125–131.

Т. Г. Добровський,

Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ, Україна

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье исследовано понятие «субсидиарности» и его значение в общественных процессах. Автором отмечено, что одной из причин возникновения сложной политической ситуации в Украине является чрезмерно централизованная региональная политика последних лет. В статье акцентировано внимание на необходимости расширения прав местного самоуправления, обеспечении развития самодостаточных территориальных общин, в частности в сфере предоставления административных услуг. Отмечено что в демократических государствах принцип субсидиарности лежит в основе институциональной организации власти и управления, и заключается в том, что, во-первых, государство выполняет лишь функции, осуществление которых не под силу гражданам, их объединениям и территориальным коллективам, а во-вторых, что в компетенцию органов самоуправления высшего уровня относится выполнение только тех задач, которые не могут быть лучше выполнены на низком уровне. Следовательно, этот принцип политической и правовой традиции и определяет разделение полномочий между различными уровнями власти в государстве – центральными, региональными и местными. Призывы к укреплению и расширению прав местного самоуправления, обеспечения развития самодостаточных территориальных общин является популярным политическим лозунгом, который долгое время маскировало усиления в государстве процессов централизации власти на всех уровнях, в т. ч. и местном. На наш взгляд, из-за сложной ситуации в государстве (кризис в государственной власти и призывы, которые звучали в 2014 г. По федерализации) одной из ключевых задач реформы децентрализации является поиск компромисса между частным (интересы рядовых граждан) и публичным (интересы государственной власти). Именно укрепление основ местного самоуправления должен гарантировать улучшение качества жизни граждан, обеспечить реализацию социальных прав человека и гражданина на местном уровне независимо от региона, и тем самым преодолеть социальное напряжение и политическую нестабильность. Масштабное реформирование органов публичной власти путем децентрализации и осуществления основополагающего принципа субсидиарности способствовать решению вопросов жизнедеятельности территориальных общин. Примером реализации принципа субсидиарности приведена деятельность центров предоставления административных услуг. В конце статьи автором отмечено, что субсидиарности должен стать главным политическим концептом делегирования полномочий органов власти на более низкий уровень. Это усилит эффективность деятельности органов власти и поощрит территориальные общины к самоорганизации.

Ключевые слова: принцип субсидиарности; реформа; децентрализация власти; административные услуги; центры предоставления административных услуг; органы местного самоуправления.

T. Dobrovskiy,

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

REALIZATION OF THE SUBSIDIARY PRINCIPLE IN THE LIGHT OF REFORMS THE DECENTRALIZATION OF POWER

In the article the concept of «subsidiarity» and its importance in social processes. The author noted that one of the causes of the difficult political situation in Ukraine is overly centralized regional policy in recent years. The article focused on the necessity of expansion of the rights of local government, ensuring the development of self-sufficient local communities, particularly in the provision of administrative services. It is noted that in democracies the principle of subsidiarity is the basis of the institutional organization of power and administration, and is that, firstly, the state performs a function, the implementation of which is not under the power of citizens, their associations and the territorial collectives, and in the second that the authorities of the highest level of government is performing only those tasks which can not be better carried out at a low level. Consequently, the principle of political and legal traditions and defines the division of powers between different levels of government in the state – central, regional and local. Calls for the strengthening and empowerment of local government, development of self-sufficient local communities is a popular political slogan that has long masked the gain in the process of centralization of state power at all levels, including and local. In our opinion, because of the difficult situation in the state (the crisis in the public authorities and appeals that were heard in 2014. According to federalisation), one of the key objectives of the decentralization reform is to find a

compromise between the private (the interests of ordinary citizens) and public (the interests of state power). It is strengthening the foundations of local government must ensure the quality of life of citizens, ensure the realization of social rights and citizens at the local level, regardless of the region, and thus to overcome the social tensions and political instability. The large-scale reform of the public authorities through decentralization and the implementation of the fundamental principle of subsidiarity help address issues of life of local communities. An example of the implementation of the principle of subsidiarity shows the activity center providing administrative services. At the end of the article the author noted that subsidiarity should be the main political concept of delegation of authority to lower levels. This will strengthen the effectiveness of the authorities and encourage territorial communities to self-organize.

Keywords: *the subsidiary principle; reform; decentralization of power; administrative services; centers of administrative services; local government.*