
Самоврядування

УДК 352.07: 323.1 (477)

Мармазова Т. І.

Доктор політичних наук, доцент кафедри політології Донецького національного університету

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПУ «СУБСИДІАРНОСТІ» У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Дослідження пропонує систематизацію існуючого теоретичного та практичного досвіду реалізації принципу субсидіарності.

Ключові слова: *субсидіарність, місцеве самоврядування, власні та делеговані повноваження, автономія, регіоналізм.*

Актуальність представленої теми дослідження полягає в тому, що ліберальна модель демократії країн Західної Європи розуміє поняття «автономія», «самоврядування», «муніципальне право» як центральний елемент теорії субсидіарності. Вихідним положенням цієї теорії є принцип делегування повноважень центральним урядом на місця. На думку О. Мошака, таке делегування визначає дві тенденції, по-перше — це обмеження діяльності центральної влади, а по-друге, субсидіарність виступає результатом публічного управління [1, с.3], саме останнє і декларує Конституція України, у якій ст. 7 та ст. 140–146 визнають місцеве самоврядування як складовий елемент конституційного ладу країни на основі народовладдя [2]. На практиці це мало означати, що Основний Закон гарантує українському місцевому самоврядуванню встановлення децентралізованих стосунків з центральною владою, забезпечує реалізацію принципу деконцентрації влади, що надає органам місцевого самоврядування право самостійно, але в межах наданої компетенції формувати економічну, соціальну, податкову та інші різновиди господарської діяльності. Навіть шлях до євроінтеграції вимагає від України повної реалізації принципу субсидіарності, який в Угоді про Європейський Союз (ст. 5) розуміється як «реалізація місцевою спіль-

нотою всіх запланованих дій, які відображають соціально-політичну ініціативу на місцях» [3, с.37]. Іншими словами, Європейський Союз у стандартах демократії повністю віддає місцевій громаді право вільно вирішувати місцеві питання, і взагалі принцип субсидіарності розуміється як фундаментальна основа діяльності Євросоюзу.

Проте, в умовах нашої держави названий принцип не спрацьовує, бо на думку О. Бідея, і ми з нею погоджуємося, теоретично Україна проголошує оптимізацію законодавства до вимог Європейського Союзу, насамперед у питаннях децентралізації, впровадження ефективної моделі місцевого та регіонального самоврядування, але фактично, названі зміни не торкаються загальної централізованої системи управління, яка стримує ініціативу на місцях [4, с.107].

Отже, вихідною проблемою дослідження є аналіз факторів за якими в Україні не спрацьовує принцип субсидіарності. Варто зауважити, субсидіарність як поняття й політико-правове явище не має загальноприйнятого тлумачення, проте це дозволяє йому залишатися фундаментом народовладдя. Тому, ми не ставимо собі за мету надавати його визначення й досліджувати специфіку й закономірності розвитку цього принципу в Україні лише у контексті європейської практики. Отже, метою дослідження виступає систематизація існуючих теоретичних підходів до принципу субсидіарності у роботах зарубіжних та вітчизняних авторів, на основі яких, з однієї сторони, виробляється авторський полідисциплінарний підхід до субсидіарності, де вона розуміється як синергетична система з внутрішніми закономірностями й власною логікою розвитку. З іншої сторони, субсидіарність є результатом певних традицій соціально-політичного розвитку громади на місцях й також вивченню теоретичних традицій субсидіарності та аргументації їх реалізації в українських умовах присвячено наше дослідження.

На користь представленої проблематики висловлюється також вже згадуваний нами О. Мошак, який наполягає на тому, що субсидіарність багато в чому залежить від державного устрою країни та відповідних політичних традицій, які й аргументують відповідний рівень субсидіарності [1, с.1]. В загальному вигляді принцип субсидіарності, як ми вже це наводили, не має єдиного трактування. Причиною цього є еволюція субсидіарності від релігійно-догматичної норми до фундаментального принципу демократії. Це означає, що субсидіарність своїм корінням відходить до періоду Середньовіччя, де він означав вирішення конфлікту інтересів між особистістю та суспільством, пропонуючи індивіду певний

спектр можливостей, котрі не розходяться зі загальним інтересом [5, р.86]. Пізніше, субсидіарність трансформується у філософську категорію, що відображає певні політико-соціальні та нормативно-правові межі втручання центрального уряду у місцеве самоврядування. Саме це ми знаходимо в роботах Й. Альтузіуса, Д. Дітріха, Д. Дж. Елазара, Ш. Миллон-Дельсона, А. Фоллесдаля, Т. Х'юегліна [6; 7]. Названа група дослідників розуміла субсидіарність ще як принцип федералізації через розподіл повноважень відповідно до універсальних стандартів соціальної користі. Тобто, західна політична думка не вимагає від дослідника давати визначення субсидіарності як певної категорії, розуміючи під нею конструкцію з набору соціальних інтересів, що направлені на певний рівень автономії місцевого самоврядування від центрального уряду. Саме включенню названих аспектів субсидіарності й додавання до них ідеалів ліберальної версії демократії присвячено роботи вітчизняних фахівців. На думку П. Ворони [8, с.36–37] та Т. Панченко [9, с.38] під субсидіарністю варто розуміти ціннісний вимір політики невтручання центрального уряду в справи місцевого самоврядування. В умовах України це означає, що субсидіарність виступає не як поняття та сукупність аспектів місцевої автономії, а як включення українського досвіду самоврядування до існуючого виміру європейської політичної культури [9, с. 41]. На наше переконання, такий підхід багато в чому є справедливим, але це не має означати, що адоптація українського законодавства до європейських стандартів автоматично призведе до включення української постсоціалістичної ментальності до європейських традицій. Саме це розуміє І. Софінська, яка розглядає субсидіарність як синергетичну систему саморозвитку політичних формацій в історії людства, що відображає певне закріплення існуючого конституційного ладу шляхом його нормативно-правового оформлення з юридичним визначенням основних понять до яких також входить й субсидіарність [10, с. 44]. Тобто, на наше переконання, субсидіарність виступає певним форматом стосунків між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Результат такої взаємодії і є реалізація названого принципу, яка при цьому має виступати структурним елементом реалізації державної влади у певний проміжок часу з включенням до цього соціокультурних, економічних, політичних та інших елементів державної політики. Якщо цього не відбувається, ми ведемо мову про неефективну систему місцевого самоврядування (відсутність фінансових ресурсів, залежність від центрального бюджету, формування місцевого самоврядування центральним урядом) [11, с.25].

На наше переконання, саме це ми спостерігаємо в Україні. Названу ситуацію ми окреслюємо як дуальність несприйняття субсидіарності як принципу демократії перехідних суспільств. На думку Х. Лінця, перехідні або пострадянські суспільства не можуть засвоювати демократичні цінності через ментальне відношення до автономії [12, р.18]. Тобто, посилення місцевої ініціативи може вбачатися як послаблення державної влади [12, р.18]. Проте, на думку І. Єфремової задля успішної реалізації принципу субсидіарності в умовах України необхідно йти шляхом запозичення з Європейської Хартії Місцевого самоврядування ідеї законотворчого створення умов для формування громадянського суспільства та побудови громадянських, самодіяльних територіальних утворень [11, с.25–26]. На наше переконання, це не є панацеєю від вирішення загальної проблеми — низької ефективності місцевого самоврядування, навіть за умов вдалого бюджетного фінансування. Варто розуміти, що законотворче вирішення зазначеної проблеми вимагає й все більше буде вимагати від держави обмеження її влади, що в українських умовах поки-що неможливе з приводу того, що радянське минуле України побудувало на ментальному рівні складну ієрархічну систему влади, й на думку Д. Дж. Елазара субсидіарність тут є обмеженням ієрархії владних відносин [6]. Тобто, на наше переконання, в умовах України обмеження влади через створення ефективного самоврядування є не скільки законотворчою проблемою, скільки проблемою престижу центральної влади, що означає його зменшення.

Посиленням вказаного негативного явища є факт несприйняття постсоціалістичним суспільством цінностей ліберальної демократії, де обмеження влади означає також зменшення її легітимності, а згодом і легальності. Саме це й посилює названу нами дуальність реалізації принципу субсидіарності в Україні. З однієї сторони, місцеве самоврядування має бути ефективним, а це реалізується за умов його фінансової автономії, яка з іншої сторони, вимагає від держави делегувати все більше бюджетних джерел на місця. І в першому, і в другому випадку це означає зменшення ролі центрального уряду.

Сучасні українські науковці, на наше переконання, здійснюють спробу вирішити проблему зменшення престижу та легітимності державної влади через реалізацію принципу субсидіарності шляхом відповіді на питання, чому явище, котре не має єдиної інтерпретації і розуміється лише в окремих аспектах має фундаментальну, загальноєвропейську структуру і знаходить своє визнання у Конституціях як

основний принцип діяльності державної влади у країнах Євросоюзу, а в українських умовах посилює негативні явища перехідного етапу розвитку. На думку О. Стогової причина названого аспекту негативного розвитку субсидіарності криється в тому, що вона взагалі є загальноєвропейським принципом федералізації країни, де регіональній владі належить відповідні до соціально-політичних проблеми регіону компетенції, що можуть протистояти всебічній децентралізації, тобто принцип субсидіарності виступає унікальним для кожного регіону інструментом вирішення проблем між рівнями влади та підтримкою балансу між рівнями влади державної [13, с.127]. Тобто, на наше переконання, необхідного відмовитися від універсального застосування принципу субсидіарності, а лише залишити його декларативний характер з надаванням права місцевим громадам самостійно наповнювати названий принцип необхідними структурними елементами. Хоча, це не вирішує питання бюджетних ресурсів місцевого самоврядування, проте дозволяє в такому випадку відмовитися від штучного делегування повноважень центрального уряду на місцях в залежності від політичних умов. Отже, в цьому випадку можна вести мову, що субсидіарність це декларативний принцип нормативно-правової взаємодії центральної влади з місцевою громадою, а модель місцевого самоврядування тут виступає результатом такої взаємодії. Саме це ми й знаходимо в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2.), де місцеве самоврядування це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і Законів України [14]. З однієї сторони, Закон України «Про місцеве самоврядування України» проголошує реалізацію принципу субсидіарності на пропонованому нами декларативному рівні, але, з іншої сторони, Конституція України (ст. 143) цей принцип дещо унеможливує через невизначене питання бюджетної політики місцевого самоврядування. Тобто, територіальна громада села, селища, міста безпосередньо має право затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, але питання контролю та вирішального права у бюджетній політики належить державі [2]. На практиці, це означає, що центральний уряд віддає місцевій громаді право створювати відповідно до принципу субсидіарності об'єднання

для реалізації місцевих інтересів, дає право на затвердження для цього певного бюджету, але вирішальне слово у формуванні бюджетних джерел, контролю за видатками належить державі. На наше переконання, це дає підстави включити до принципу субсидіарності в умовах України структурний елемент бюджетної автономії й компетентності державних службовців.

На користь нашої думки слугує позиція Н. Пришви, яка зазначає, що в Україні закріплено два подібних, але не тотожних поняття «бюджет місцевого самоврядування» і «бюджет місцевої громади» [15, с.72]. Різниця полягає в тому, що бюджет місцевого самоврядування формується з трансфертів державного бюджету (хоча й не включенні до державного бюджету України) та власними джерелами місцевого самоврядування (рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [14]), а бюджет місцевої громади таких ресурсів немає [15, с.73]. Це означає, що громада на місцях взагалі не має жодних ресурсів для вирішення місцевих питань, а права розподілу бюджетних ресурсів належить посадовим особам місцевого самоврядування, що підіймає проблему їх компетентності на принципово новий рівень. Названу проблему намагається вирішити В. Чернадчук, який зазначає, що безпосередніми учасниками бюджетних правовідносин хоча і є органи місцевого самоврядування, але вони діють як від імені адміністративно-територіальної одиниці (під час розгляду та затвердження місцевого бюджету, тобто без врахування побажань громади бюджет не затверджується), так і від власного імені (під час підготовки проекту місцевого бюджету, здійснення бюджетного контролю) [16, с.160]. На думку Н. Пришви, і ми з нею погоджуємося, окреслена ситуація взагалі унеможливило принцип субсидіарності в Україні, оскільки місцева громада взагалі є на нормативно-правовому рівні виключеною з процесів самоврядування й її роль зводиться лише до політичною (право брати участь у виборах, створювати певні комісії з вирішення місцевих питань, рішення котрих мають переважно рекомендаційний характер) [15, с.73]. Корінь такої ситуації, продовжує Н. Пришва, крається ще з радянської практики, де законодавець визнаючи бюджетну компетенцію не застосував термін «бюджетні повноваження», а вживав поняття «бюджетні права», під якими розумілася «сукупність повноважень на отримання, розподіл

і використання через місцеві Ради та їх виконавчі комітети доходів з метою виконання своїх завдань щодо керівництва державним, господарським і соціально-культурним будівництвом» [15, с.73–74]. Іншими словами, Україна дещо дивним шляхом реалізовує принцип субсидіарності, так, на законодавчому рівні одночасно реалізовується й штучно обмежується право місцевої громади вирішувати проблеми на місцях. Фактором обмеження є непрозорість бюджетної політики на місцях, що перетворює принцип субсидіарності на формальність, яка унеможлиблює розвиток представницької демократії в Україні на якісному рівні.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження, можна зробити наступні висновки. Субсидіарність у загальному вигляді означає нормативне закріплення права місцевої громади самостійно вирішувати місцеві питання, що досягається через створення інститутів місцевого самоврядування. Як наукова категорія субсидіарність пройшла значну еволюцію та трансформацію свого визначення, від релігійної догми невтручання суспільних інтересів в приватні й філософської категорії аргументації волі індивідам вільно об'єднуватися задля вирішення місцевих соціально-політичних та економічних питань, до фундаментального принципу демократії, який відображає певні політико-соціальні та нормативно-правові межі втручання центрального уряду у місцеве самоврядування. В умовах України принцип субсидіарності має багатоаспектну природу і розуміється як структурний елемент державної влади. Така позиція призвела до того, що у нормативно-правовій практиці названий принци декларується, але не має жодних практичних засобів для своєї реалізації. Закон України «Про місцеве самоврядування» надає місцевій громаді право самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і Законів України (ст. 2) [14]. Але, у свою чергу, Конституція України багато в чому обмежує зазначене у Законі право, так, ст. 142 Основного Закону зазначає, що держава бере участь у формуванні доходів у бюджеті місцевого самоврядування, але це право реалізують компетентні урядовці на місцях, в той самий час, коли місцева громада для реалізації своїх інтересів немає жодних ресурсів, окрім політичних. Отже, принцип субсидіарності в українських умовах не знаходить свого повного втілення в життя, як вихід з цієї ситуації ми пропонуємо розширити його шляхом включення до структурних компонентів цього явища аспектів бюджетної самостійності місцевих громад та критеріїв компетентності місцевих урядовців на яких напо-

лягає Н. Шаргородська (авторитетність, компетентність, креативність, емоційна стійкість, якість впровадження політичних рішень) [17]. Саме вирішенню зазначеної проблематики будуть присвячені наші подальші наукові пошуки.

Список використаних джерел:

1. Мошак О. В. Перспективи реалізації принципу субсидіарності й розвиток громадянського суспільства в Україні / О. В. Мошак // Південноукраїнський правничий часопис. — 2010. — № 1. — С. 3–6.
2. Конституція України [електронний ресурс]//Режим доступу:
3. [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%20к/96-вр)
4. Договір про Європейський Союз//Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)/За ред. Г. Друзенка. — К., 2010. — С. 31–73.
5. Бідей О. Реалізація теорії субсидіарності у практиці державного будівництва України/О. Бадей//Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 8. — С. 103–107.
6. Shaw D. The application of subsidiarity in the making of European environmental law/D. Shaw, V. Nadin, K. Seaton//European Environment. 2000. Vol. 10. — N. 2. — P. 85–95
7. Элазар Д. Дж. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или иерархия против коллегальности в управлении Европейским сообществом/Д. Дж. Элазар//Журнал «Казанский федералист». — 2002. — № 4. — [електронний ресурс]//Режим доступу:
8. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat4/>
9. Хьюеглин Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция/Т. Хьюеглин//Казанский федералист. — 2002. — № 4. — <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat5/>
10. Ворона П. Особливості самоврядування в ізраїльських кібуцах як приклад прямої демократії/П. Ворона//Вісник державної служби України. — 2009. — № 1. — С. 36–40.
11. Панченко Т. Еволюція доктрини субсидіарності: ціннісний вимір/Т. Панченко//Політологічний менеджмент. — 2010. — № 3. — С. 35–43.

12. Софінська І. Теоретичне становлення принципу субсидіарності у місцевому самоврядуванні/І. Софінська//Вибори та демократія. — 2008. — № 4. — С. 43–48.
13. Єфремова І. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів/Єфремова//Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 9. — С. 25–28.
14. Juan J. Linz. «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 7; Juan J. Linz, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, 1 (Winter 1990). — P.18.
15. Стогова О. Субсидіарність як принцип функціонування Європейського Союзу/О. Стогова//Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 8. — С. 124–127.
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [електронний ресурс]//Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
17. Пришва Н. Питання бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування/Н. Пришва//Право України. — 2013. — № 1–2. — С. 72–78.
18. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні: моногр./В. Д. Чернадчук. — Суми, 2008. — 456 с.
19. Шаргородська Н. Л. Детермінанти професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування/Н. Л. Шаргородська//Збірник наукових праць Донецького державного університету управління: «Інновації в державному управлінні та місцевому самоврядуванні»: серія «Державне управління». Т. 8. Вип. 88. — Донецьк, 2007. — С. 285–292.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013 р.

Мармазова Т. И. Теоретические аспекты принципа «субсидарности» в местном самоуправлении Украины

Исследование предлагает систематизацию существующего теоретического и практического опыта реализации принципа субсидарности.

Ключевые слова: *субсидарность, местное самоуправление, властные и делегированные полномочия, автономия, регионализм.*

Marmazova T. I. Theoretical aspects of the principle of «subsidiarity» in the local government of Ukraine

Attempt to define politological aspects of the principle of subsidiarity and to investigate its evolution in local government of Ukraine is made. Research offers systematization of existing theoretical and practical experience of realization of the principle of a subsidiarity

Keywords: *subsidiarity, local government, the imperious and delegated powers, autonomy, regionalism.*