

Віталіна ТЕЛИЦЬКА,

здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

ПРИНЦИПИ СУБСИДІАРНОСТІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ НАДАННЯ ПОСЛУГ

Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби». Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [2, с.76].

На наш погляд, розподіл повноважень місцевого самоврядування щодо вирішення тих чи інших питань місцевого значення має відбуватися починаючи з первинного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади, тобто владна вертикаль формується знизу до верху. Якщо органи місцевого самоврядування нижчого рівня не спроможні належним чином виконати завдання, то частину повноважень варто передати органу місцевого самоврядування вищого рівня. Наприклад, відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Згідно з вказаною Концепцією основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через

територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [10].

Як вбачається зі змісту частини першої статті 9 Конституції України [4] та частини першої статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [8] чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, принцип субсидіарності, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною у 1997 році закріплений і у правовій системі України. Так, відповідно до вказаної Хартії, «місцеве самоврядування» розуміють як право та спроможність місцевих властей у межах закону та своєї компетенції управляти суттєвою часткою суспільних справ в інтересах населення.

В законодавстві України майже не використовується поняття «субсидіарність», його суть можна простежити, наприклад, у визначенні місцевого самоврядування в Конституції України як «право 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» [4]. Таким чином гарантується право громадян на вирішення питань, які не вимагають втручання органів управління вищого рівня, як того вимагає принцип субсидіарності [6, с. 216]. У статті 7 Бюджетного кодексу України [3] також можемо спостерігати закріплення принципу субсидіарності, так як він передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача; На жаль, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] серед основних принципів місцевого самоврядування не значиться принцип субсидіарності, тому вважаємо за необхідне закріпити вказаний принцип у нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини у сфері місцевого самоврядування.

Вперше в Україні принцип субсидіарності зустрічається в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [7], в якій зазначається принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління». Однак, вважаємо, що метою принципу субсидіарності є створення дієвих механізмів здійснення місцевого самоврядування, а не тільки розподіл повноважень та встановлення меж їх делегування. Крім того, погоджуємося з думкою Ф. Барса, який дійшов висновку, що за допомогою принципу субсидіарності необхідно регулювати розподіл завдань [1; с. 41]. Розподіл завдань повинен відповідати конкретним напрямкам діяльності [1; с. 42]. Також доцільно говорити щоб разом з розподілом завдань здійснювався розподіл відповідальності за їх невиконання.

Таким чином, реалії сьогодення вимагають чіткого законодавчого закріплення та регулювання принципу субсидіарності для належного виконання завдань місцевого значення, зокрема, надання адміністративних послуг населенню. Так, з урахуванням принципів субсидіарності та децентралізації з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг було розроблено Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», що є позитивним зрушенням, оскільки свідчить про намагання влади реалізувати на практиці зазначені принципи.

На нашу думку, впровадження принципу субсидіарності на місцевому рівні можливе у разі здійснення повної децентралізації державної влади.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю [2, с.14].

Німецький професор Георг Мільбрадт в публікації «Переваги децентралізованого розподілу завдань» з приводу створення децентралізованих структур зазначає, що знизу догори децентралізовані одиниці передають свої повноваження центру, щоб краще вирішувати спільні проблеми, але вони зберігають важливі державні функції. До завдань центру належать, наприклад: спільний економічний простір, спільна правова система, валюта; зовнішня безпека; економічна і політична координація. Згори донизу: центральний рівень віддає владу на нижчі рівні, особливо громадам, або створює регіональні одиниці з місцевим самоврядуванням; місцеві і регіональні повноваження виводяться з центрального державного рівня; делегування частково може бути оборотним [5].

Звертаємо увагу, що у статті 132 Конституції України [4] закріплено засади, на яких ґрунтується територіальний устрій України, зокрема, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Ми вважаємо, що дана норма відображає проблематику впровадження принципу децентралізації в країні, оскільки не зрозуміло яким чином можливо поєднати ці два протилежні принципи, так як застосування одного виключає можливість застосування іншого. Враховуючи те, що Україною обрано курс на децентралізацію та активно здійснюється процес реформування державних інститутів, слід у вказаній вище статті Конституції України задекларувати єдиний принцип - децентралізації без «поєднання», як це впроваджено в Конституціях багатьох зарубіжних країн.

Таким чином, розробка політико-правового механізму реалізації принципів субсидіарності та децентралізації допоможе населенню України в найкоротші строки досягти світових стандартів життя.

Список використаних джерел

1. Barca F. «An agenda for a reformed cohesion policy», A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy/ F. Barca. - Vol. 218. - [Електронний ресурс] Режим доступу :http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf – Назва з екрану.

2. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін. // Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

3. Бюджетний кодексу України // Офіційний вісник України. – 2010. - № 59. – С. 9. – ст.2047

4. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

5. Мільбрадт Г. «Переваги децентралізованого розподілу завдань» / Г. Мільбрадт // Публікація Німецького Товариства міжнародного співробітництва (GIZ) GmbH. – Київ, 2014. – [Електронний ресурс] Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_54855e0870686.pdf - Назва з екрану.

6. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку: Монографія / Т.В. Панченко. – Х. : Майдан, 2011. – 368 с.

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 30. – С. 36. – ст.2132

8. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Офіційний вісник України. – 2004. - № 35. – С. 11. – ст.2317

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> – Назва з екрану.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – С. 18. – Ст. 831.