



УДК 342.553(477)

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наливайко Л.Р., д. ю. н.,
професор, завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
Ковбаса Ю.В., студентка IV курсу
факультету № 4
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті на підставі аналізу принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, досліджується принцип субсидіарності, основна ідея якого полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування лише тією мірою й у тих межах, за яких територіальна громада не може задовольнити свої потреби. Зроблено висновки про необхідність запровадження цього принципу під час повної децентралізації державної влади в Україні шляхом передання управління й вирішення публічних справ на користь місцевих громад.

Ключові слова: принцип субсидіарності, децентралізація державної влади, Європейська хартія місцевого самоврядування, міське самоврядування.

В статье на основании анализа принципов, предусмотренных Европейской хартией местного самоуправления, исследуется принцип субсидиарности, основная идея которого заключается в том, что центральная и региональная власть должна вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления только в той мере и в тех пределах, по которым территориальное общество не может удовлетворить свои потребности. Сделаны выводы о необходимости введения данного принципа при осуществлении полной децентрализации государственной власти в Украине путем передачи управления и решения публичных дел в пользу местных общин.

Ключевые слова: принцип субсидиарности, децентрализация государственной власти, Европейская хартия местного самоуправления, местное самоуправление.

Nalyvaiko L.R., Kovbasa Y.V. THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY AS ONE OF THE MAIN PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT

The article, based on an analysis of the principles stipulated by the European Charter of Local Self-Government, studied the principle of subsidiarity, the main idea of which is that the central and regional authorities should interfere in the activities of local government only when the territorial society can't satisfy their needs. The author concludes the need for introducing this principle in the implementation of decentralization of state authority in Ukraine, by transferring the governance and decisions of public affairs in favor of local communities.

Key words: subsidiarity, decentralization of public administration, the European Charter of local self-government, local government.

Постановка проблеми. Процес демократизму передбачає не лише належність влади народові, тобто право населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів усіх жителів територіальної одиниці, також визначення на законодавчому рівні форм взаємодії центральних і місцевих органів влади, установлення децентралізованої системи управління, а й визнання державою самостійності місцевого самоврядування в межах його повноважень і обов'язок створювати необхідні умови для їх реалізації.

Ступінь розробленості проблеми. Певні аспекти означеної проблеми досліджували у своїх працях В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Батанов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Борденюк, В. Васильєв, І. Голосніченко, А. Комзюк, О. Кутафін, М. Пітцик, В. Погорілко, О. Рябченко, Ю. Тихмиров, Ю. Тодика, В. Фадєєв, О. Фрицький та ін. [12, с. 1].

Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення й розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюбра, Н. Пархоменко, А. Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізують у своїх працях Ю. Дехтяренко, В. Кравченко, О. Лебединська й ін. Правові аспекти розглядають М. Баймуратов, О. Батанов, П. Біленчук, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Орзіх,

В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Сушинський та ін. У політичному контексті міське самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарий та ін., його управлінський аспект – В. Авер'янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаров та ін. Територіальний розвиток і управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакулєнко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко й ін. [7, с. 4].

Мета статті – на підставі аналізу принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, дослідити принцип субсидіарності, основна ідея якого полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування лише тією мірою й у тих межах, за яких територіальна громада не може задовольнити свої потреби.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомим є те, що громадянське суспільство здійснює визначальний вплив на розвиток і функціонування місцевого самоврядування. Саме рівень розвитку правої держави та громадянського суспільства свідчить про роль і значення місцевого самоврядування в їх житті.

Міське самоврядування на сьогодні є важливим чинником демократизації суспільного

життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на це, виклики, які постали перед Україною в 2014 р., значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, забезпечивши тим самим поліпшення умов життя українців і звільнивши органи центральної влади від не властивих їм функцій. Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на всіх рівнях досить тривалий час, спроби його здійснити досі не були успішними.

Розуміючи важливість цієї проблеми, можемо констатувати, що на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність удосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями [7, с. 10].

Система місцевого самоврядування в Україні, переживши етап становлення, набуває все більшої ваги й значення. Але все ж з огляду на незначний час її існування як самостійної владної інституції існує багато неврегульованих питань і проблем у її формуванні та функціонуванні, способах прийняття й реалізації управлінських рішень, розвитку й функціонуванні механізмів управління.

Ефективність роботи системи місцевого самоврядування безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, тому що до сфери компетенції цієї інституції зараховано великий масив державних справ як до однієї з ключових ланок, що являє собою «низовий і особливо демократичний підвид державного управління, суб'єктом якого є мешканці поселень та адміністративних територій, а сенсом слугують проблеми комплексного облаштування місця проживання людей», і «комплексне політико-правове явище, окремий вид публічної влади, принцип її організації на місцях, згідно з яким взаємовідносини центру й регіонів будуються на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих органів влади, а також гарантоване державою конституційне право територіальних громад сіл, селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення і територіальну самоорганізацію громадян України».

Європейська хартія місцевого самоврядування є одним із джерел муніципального права європейських держав. Саме цей документ окреслює шляхи розвитку місцевого самоврядування в Європі. У його основу покладено класичний принцип субсидіарності, відповідно до якого саме на нижчих рівнях управління потрібно вирішувати ті питання місцевого значення, які немає сенсу передавати на вищий рівень управління.

Аналіз принципів, передбачених Хартією місцевого самоврядування, свідчить про те, що су-

часна Європа вбачає в місцевому самоврядуванні надзвичайно важливий елемент демократії. Насамперед ідеться про зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмеження бюрократичного тиску з боку чиновництва, що сприяє залученню людей до цінностей народовладдя. Досвід самоуправління, а головне вироблені ним уміння виховують у населення почуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого розвитку [13, с. 3–4].

Принцип субсидіарності є принципом інституціональної організації влади й управління в демократичних державах, що полягає в такому:

– по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян і територіальним колективам;

– по-друге, до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні.

Цей принцип є політичною і правовою традицією багатьох правових систем романо-германського типу (сім'ї), передусім її германської групи, і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі – центральними та регіональними, місцевими. Власна юрисдикція органів місцевого самоврядування є виявленням принципу субсидіарності.

Назва «принцип субсидіарності» викристалізувалася тільки в ХХ – на початку ХХІ ст. До цього часу протягом століть тривав процес визрівання і збагачення змісту цього принципу, що зумовлювалося об'єктивною необхідністю децентралізації влади й посилення її демократичних засад. Термін «субсидіарність» не фігурував ні в національних, ні в європейських (міжнародних) актах [14].

Субсидіарність (від лат. *subsidiaries* – допоміжний) – організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на нижчому, малому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення можливе й ефективне. Ідея субсидіарності споріднена децентралізації. Цей принцип став частиною права Європейського Союзу як один із основних механізмів стримування надмірної централізації.

Сам принцип субсидіарності сходить до ідей Платона й Аристотеля, а також до середньовічного міського права. У католицькому соціальному вченні ця концепція стала частиною офіційної доктрини після опублікування енцикліки «*Rerum Novarum*» (1891) Папою римським Львом XIII. Початковою метою принципу було вирішення конфлікту між особистістю й суспільством, яке б уникало крайнощів як індивідуалізму, так і колективізму [10]. Подальший внесок у теорію зробила енцикліка «*Quadragesimo Anno*» (1931) папи Пія XI, де концепція й отримала назву «субсидіарність». Зокрема, там говориться: «Основним принципом соціальної філософії, установленим і незмінним, є те, що ніхто не повинен відбирати в індивідуумів і передавати суспільству ті можливості, які вони можуть реалізовувати власною ініціативою й зусиллями. Звідси одночасно несправедливістю, суворим гріхом і порушенням правильного устрою буде передача більшого за розмірами, і складність тих функцій, які можуть бути забезпечені і реалізовані нижчестоящими і підлеглими структурами. Оскільки будь-яка громадська діяльність за своєю природою повинна служити засобом допомоги членам соціаль-



ної освіти, вона ніколи не повинна руйнувати або поглинати їх (індивідуальність)» [5]. Згідно з принципом субсидіарності, влада повинна бути якомога ближче до громадян. Держава має виявляти ініціативу тільки в тих питаннях, де можливостей незалежних приватних осіб і організацій виявляється недостатньо. Якщо завдання може бути вирішене на місцевому рівні так само ефективно, як і на національному рівні, доцільно віддати перевагу місцевому рівню. Принцип стосується не тільки урядів, а й узагалі всіх можновладців: партій, корпорацій, профспілок, лідерів політичних рухів, великих бізнесових і банківських структур [6, с. 29–30].

Із принципом субсидіарності як одним із головних принципів у діяльності органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язане поняття децентралізації державної влади. Місцеве самоврядування є нічим іншим як виявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівні територіальних спільнот і обраних ними в демократичний спосіб органів [1, с. 13]. У 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 зі здійснення функцій і 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 обійтися 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 саму досконалу організацію влади на місцях [2, с. 23].

Варто звернути увагу на те, що принцип субсидіарності може бути втілений тільки у разі децентралізації державного управління на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави. Саме територіальне самоврядування, під яким потрібно розуміти територіальну громаду (колектив), покликане регламентувати й управляти значною частиною справ публічного характеру під свою відповідальність і в інтересах їхніх жителів.

Попри важливість принципу субсидіарності, у Конституції України до системи принципів місцевого самоврядування його не зараховано, щоправда, як і жоден інший принцип місцевого самоврядування [8].

У статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [11]. Отже, законодавець не здійснює легального закріплення принципу субсидіарності й у спеціальному

нормативно-правовому акті, спрямованому на регулювання муніципальних відносин. Щоправда, принцип поєднання місцевих і державних інтересів опосередковано пов'язаний із принципом субсидіарності, проте цього замало для його ефективної правореалізації.

Утілення принципу субсидіарності в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відбувається шляхом законодавчого розподілу всіх повноважень органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) та делеговані, що і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Принцип визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами й порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням, виходячи з того, що система «питань місцевого значення» повинна будуватися знизу [3].

В Україні не проводилось фундаментальних досліджень щодо застосування принципу субсидіарності в діяльності органів місцевого самоврядування. Загалом цьому принципіві приділяється мало уваги у вітчизняних наукових публікаціях. Більшою мірою про принцип субсидіарності згадується тільки під час дослідження положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наприклад, Б. Калиновський, досліджуючи конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні, зазначає, що, урахувавши 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, водночас адаптувати законодавство до європейських правових стандартів [4, с. 18]. У свою чергу, В. Куйбіда, аналізуючи принципи й методи діяльності органів місцевого самоврядування, указує на розмежування функцій між державними органами та органами місцевого самоврядування, спираючись на принцип субсидіарності, який є необхідною умовою створення ефективної системи управління [9].

Висновки. Отже, Україна, маючи власний досвід у формуванні законодавства у сфері місцевого самоврядування, мусить обов'язково враховувати й зарубіжний досвід, який базується на ідеї основоположного принципу місцевого самоврядування – принципу субсидіарності. Основна ідея якого полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування лише тією мірою і в тих межах, за яких територіальна громада не може задовольнити свої потреби. Запровадження цього принципу можливе лише в разі повної децентралізації державної влади в Україні шляхом передання управління й вирішення публічних справ на користь місцевих громад. А вже місцеве самоврядування особливо на сучасному етапі його розвитку потребує цілеспрямованого керівного впливу, який здійснюється через певний механізм управління. Його правильна, цілеспрямована робота позитивно позначиться як на якості життя людей, які є членами територіальної громади, так і на умовах діяльності суб'єктів господарювання, що функціонують на території громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / І.В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12–17.
2. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В.І. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
3. Гордова Я. Зміст принципу субсидіарності у муніципальному праві / Я. Гордова // Нормативні, управлінські та міжнародні аспекти розвитку економіки та права : матер. науково-практичної конференції, 02 вересня 2014 р., Тернопіль. – Тернопіль : ГО «Всеукраїнський центр громадського права», 2014. – № 1.
4. Калиновський Б. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 14.00.02 / Б. Калиновський ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 21 с.
5. Кашкін С.Ю. Основи права Європейського Союзу : [навч. посіб.] / С.Ю. Кашкін. – М. : Білі Альви, 1997. – 94 с.
6. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С.А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – Вип. № 4 (18). – С. 28–35.
7. Ковбасюк Ю. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / Ю. Ковбасюк ; редкол.: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Куйбіда В.С. Принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування : [моногр.] / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
10. Нойхауз Н. Ценности христианской демократии / Н. Нойхауз ; пер. с нем. – М. : Республика, 2005. – 192 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

УДК 340.7.07(3)

**ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПРАВА НА СВОБОДУ ТВОРЧОСТІ
В КРАЇНАХ СТАРОДАВНЬОГО СХОДУ**

Опольська Н.М., к. ю. н.,
доцент кафедри права
Вінницький національний аграрний університет

Стаття присвячена генезису права на свободу творчості в стародавніх державах Месопотамії, Стародавньому Єгипті, порівняльному аналізу його витоків на основі дослідження джерел права, історико-правових пам'яток, результатів творчої діяльності IV–I тисячоліття до н. е.

Ключові слова: право на творчість, свобода творчості, творча діяльність.

Статья посвящена генезису права на свободу творчества в древних государствах Месопотамии, Древнем Египте, сравнительному анализу его истоков на основе исследования источников права, историко-правовых памятников, результатов творческой деятельности IV–I тысячелетия до н. е.

Ключевые слова: право на творчество, свобода творчества, творческая деятельность.

Opolska N.M. FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE RIGHT TO CREATIVE FREEDOM IN THE COUNTRIES OF THE ANCIENT EAST

The article is devoted to the genesis of the right to freedom of creativity in the ancient states of Mesopotamia, Ancient Egypt, a comparative analysis of its sources on the basis of the study of sources of law, the monuments of historical and legal results of creative activity IV–I millennium BC.

Key words: right to work, freedom of creativity, creative activity.

Постановка проблеми. Генезис права на свободу творчості має багатовікову історію. Законодавчому закріпленню зазначеного права передують усвідомлення соціальних потреб у вільній реалізації творчих здібностей людини та отримання зиску від використання інтелектуальних здобутків.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідженню історичних аспектів становлення й розвитку права на творчість присвятили свої праці В. Авдеева, С. Лисенков Т. Мілова, Д. Шапорева й інші науковці. Однак поза увагою науковців залишилися питання генезису права на свободу творчості в стародавніх державах Месопотамії, Стародавньому Єгипті.

Метою статті є аналіз витоків права на свободу творчості в стародавніх державах Месопотамії та Стародавньому Єгипті.

Виклад основного матеріалу. Витоки творчої діяльності сягають своїм корінням своєї давнини. Спершу людина навчилася використовувати для добування їжі предмети, що її оточували, потім їх удосконалювати, а згодом створила перший в історії людства винахід –

знаряддя праці. На зорі людської цивілізації це вміння стало основною рисою, яка відрізняла людину від тварини, й однією з підстав її еволюціонування.

Водночас із використанням творчих здібностей виникло бажання уникнути загальнодоступності використання результатів інтелектуальної діяльності. Наприклад, через надзвичайно важливе значення вогню різні способи його добування тримались у таємниці й передавались у спадок. Саме здатність до творчості й виділяла талановитих осіб, надавала можливість заявляти про власні «надприродні» сили. Незрозумілі для первісного суспільства наукові відкриття, винаходи, які не мали простого пояснення, були підставами для визнання цих осіб «надлюдьми», богами.

Першопрохідцями на цьому шляху були шумери (IV–III тисячоліття до н. е.), винаходи та наукові відкриття яких вважають одними з перших в історії світової цивілізації. Шумерам приписується винайдення писемності, що з часом трансформувалась у клинопис. Вони першими почали будувати іригаційні споруди, ступінчасті