

Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування, конституційне, адміністративне, інформаційне, фінансове право, конституційний та адміністративний процес.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Калюжна С.В. аспірант кафедри
адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету

Уклавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна прийняла історичне рішення щодо свого подальшого розвитку у європейському співтоваристві. Як зазначається у положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, принциповий вибір України зумовив потребу у активізації впровадження нової моделі місцевого самоврядування, яка має відповідати керівним принципам та усталеній практиці Європейського Союзу, з урахуванням, безумовно, і національних особливостей.

З'ясовано, що європейські стандарти місцевого самоврядування знайшли своє закріплення у багатосторонніх міжнародних договорах держав-членів Ради Європи, передусім, у Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади, Європейській хартії регіональних мов або мов меншин, Європейській хартії про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейської хартії міст, Європейської хартії участі молоді в муніципальному та регіональному житті, Європейській хартії місцевого самоврядування [1]. До речі, саме останній документ постає пріоритетним серед наведених вище.

Аналіз цієї Хартії [1] дозволив усвідомити важливість для України впровадження найважливіших принципів, які постають засадницькими для формування європейської (демократичної) моделі влади на субнаціональних

територіальних рівнях. Встановлено змістовне наповнення кожного із 21 принципів та акцентовано особливу увагу на тлумаченні принципу субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території). Зазначений принцип передбачає: по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніше контакт із громадянином; по-друге врахування обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч.3 ст.4 Хартії [1]). З огляду на тлумачення принципу субсидіарності, вважаємо, що виникає потреба у чіткому визначенні муніципальних функцій в умовах розбудови публічно-сервісної держави та інформаційного суспільства. На нашу думку, оновленого змісту набуває інформаційна функція органів місцевого самоврядування, яка, відповідно, спроможна реалізовуватися за умови існування належних повноважень інформаційно-правового характеру.

Аналіз доктринальних досліджень (зокрема, [2, 44]) дозволив встановити, що в основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування в більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Вважається [2, 74], що виникнення цього принципу пов'язано із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що поставили перед суспільством у цілому.

Вважаємо за необхідне підтримати існуючу позицію, що основоположна ідея принципу субсидіарності полягає у 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 гомогенних груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби»[3, 9-10]. Важливим для розгляду цього принципу, як основи правового регулювання

діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, постає те, що 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 (ч. 3 ст. 4 Хартії [1]). Варто підкреслити, що, дійсно, місцеве самоврядування – це управління справами, найбільш наближене до громадян. А згідно із принципом субсидіарності все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Зрозуміло, що при цьому органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні ресурси: економічні, фінансові та інфраструктурні [2, 45].

Узагальнення досвіду європейських держав [2, 96] дозволяє дійти висновку щодо існування двох можливих форм розбудови місцевого самоврядування (залежно від його співвідношення з державною владою та від обсягу покладених на самоврядні органи повноважень) – децентралізацію влади на користь громад або ж автономізацію останніх. Водночас, в Україні, як на рівні правової доктрини, так і на рівні сформованої за роки незалежності нормативно-правової бази (з огляду на традиції вітчизняного державотворення) йдеться про орієнтування саме на децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування [2, 96]. На нашу думку, виникає об'єктивна потреба у поглибленому розумінню змістовного наповнення принципу децентралізації як одного із загальноприйнятих європейських принципів публічної адміністрації. З'ясовано існування різних тлумачень поняття «публічна адміністрація» у сучасній правовій доктрині України, а також двох визначень цього поняття у європейському праві – у вузькому та широкому сенсі [4].

Вважаємо, що варто акцентувати увагу на позиції щодо двох вимірів публічної адміністрації як правової категорії – функціональному та організаційно-структурному [5, 55]. З нашої точки зору, в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні та його інтеграції до європейського інформаційного суспільства доцільно переосмислити перелік та зміст функцій структурних утворень місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію

публічного інтересу територіальної громади. Водночас, така пропозиція має знайти свій розвиток і під час формування та реалізації моделі правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, передусім, акцентуючи увагу на комплексному правовому регулюванні за допомогою норм адміністративного, муніципального та інформаційного права. З'ясовано, що децентралізація публічної влади, як універсальне явище, відображає перерозподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування [6, 185].

Вважається, що децентралізація може набувати різних форм у залежності від цілей розвитку системи публічної влади та публічної адміністрації, а саме, деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція [6, 181]. Водночас, існує три типи (види) децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна [6, 181], які висвітлюються у публікаціях зарубіжних дослідників. Наприклад, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією, як формами адміністративної децентралізації, полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки» [6, 56]. Виявлено визначення понять, які стосуються видів децентралізації [6, 54-58].

Наприклад, адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування [6, 55]. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управління, планування, моніторингу і оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адміністративна децентралізація включає в себе взаємозв'язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому

організаційно-правовому рівні та механізми взаємодії з ключовими суб'єктами приватного права [6, 54].

Таким чином, дослідження європейських принципів публічної адміністрації дозволили дійти наступних висновків: зазначені принципи необхідно публічна адміністрація включити до правових засобів, що формують механізм правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні; правові відносини за участю органів місцевого самоврядування України можуть мати комплексний характер; існування інформаційного характеру правовідносин зумовлено виникненням нових суспільних відносин в умовах розбудови інформаційного суспільства.

Використана література

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року URL:<https://goo.gl/8pqKnC>(дата звернення 21.03.2019 року).
2. 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. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям CDLR. Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. Страсбург. Издание Совета Европы, 1994. 280 с.
4. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522-525.
5. Мосьондз С. О. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. Публічне право. 2013. № 4 (12). С. 54-60.
6. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур та ін. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТИМΠΑНИ, 2015. 216 с.