

## ПРИНЦИП ПРОПОРЦІЙНОСТІ – ПРИНЦИП МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ?

### THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY – THE PRINCIPLE OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE?

Барвіненко В.Д., к.ю.н.

Метою статті є аналіз сутності та змісту принципу пропорційності як можливого принципу місцевого самоврядування в Україні. Автором констатовано, що в українському муніципальному законодавстві, так само як і в українській муніципально-правовій літературі, принцип пропорційності в якості принципу місцевого самоврядування не згадується. Однак, цей принцип, так само, як і принцип субсидіарності на рівні ЄС, відповідно до конституційних договорів застосовується по відношенню до розподілу, розмежування компетенції органів публічної влади. А тому одразу відкидати можливість застосування цього принципу на рівні місцевого самоврядування було б передчасним.

Проаналізовано підходи до визначення змісту принципу пропорційності. Виходячи з результатів проведеного аналізу виявлено, що тісний зв'язок принципу пропорційності з конституціоналізмом проявляється у його повній відповідності сутності конституціоналізму щодо обмеження (самообмеження) публічної влади з метою дотримання прав і свободи особистості. Принцип пропорційності таки покликаний встановити ступінь (межі) цього обмеження.

Сформульовано, що першим аргументом на користь того, щоб уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні, є те, що сутність та зміст цього принципу пов'язані з розподілом компетенції та гарантуванням і захистом прав особистості – з положеннями, важливими для інституту місцевого самоврядування з огляду на його функції. Перший аргумент ґрунтується на розумінні змісту принципу пропорційності органами Ради Європи, у першу чергу Європейським судом з прав людини.

Сформульовано, що другим аргументом на користь того, щоб уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні, є тісний зв'язок цього принципу з принципом субсидіарності, коли йдеться про розподіл повноважень (виходячи з конституційної практики ЄС). Другий аргумент ґрунтується на розумінні змісту принципу пропорційності у Європейському Союзі, відповідно до первинних джерел права ЄС.

Рекомендовано уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** демократія, принцип субсидіарності, місцеве самоврядування, права людини, захист прав людини, принцип пропорційності.

The purpose of the article is to analyze the essence and content of the principle of proportionality as a possible principle of local self-government in Ukraine.

The author stated that in Ukrainian municipal legislation, as well as in Ukrainian municipal legal literature, the principle of proportionality as a principle of local self-government is not mentioned. However, this principle, as well as the principle of subsidiarity at the EU level, in accordance with the constitutional treaties, is applied in relation to the distribution and delimitation of the competence of public authorities. Therefore, it would be premature to immediately reject the possibility of applying this principle at the level of local self-government.

Approaches to determining the content of the principle of proportionality are analyzed. Based on the results of the analysis, it was found that the close connection of the principle of proportionality with constitutionalism is manifested in its full compliance with the essence of constitutionalism regarding the limitation (self-limitation) of public power in order to observe the rights and freedom of the individual. The principle of proportionality is designed to establish the degree (limits) of this restriction.

It is formulated that the first argument in favor of considering the principle of proportionality as one of the principles of local self-government in Ukraine is that the essence and content of this principle are related to the distribution of competence and the guarantee and protection of individual rights – with provisions important for the institution of local self-government in view of its functions. The first argument is based on the understanding of the principle of proportionality by the bodies of the Council of Europe, primarily the European Court of Human Rights.

It is formulated that the second argument in favor of considering the principle of proportionality as one of the principles of local self-government in Ukraine is the close connection of this principle with the principle of subsidiarity when it comes to the distribution of powers (based on the constitutional practice of the EU). The second argument is based on the understanding of the content of the principle of proportionality in the European Union, according to the primary sources of EU law.

It is recommended to consider the principle of proportionality as one of the principles of local self-government in Ukraine.

**Key words:** democracy, principle of subsidiarity, local self-government, human rights, protection of human rights, principle of proportionality.

**Постановка проблеми.** Українська реформа децентралізації публічної влади, – а відповідно, і черговий етап муніципальної реформи, – зараз проходять з урахуванням євроінтеграційних прагнень нашої країни. А отже, широко застосовуються муніципальні стандарти Ради Європи (у першу чергу, розроблені Конгресом місцевих та регіональних влад), а також і кращі муніципальні практики країн – членів Європейського Союзу (ЄС).

Для країн – членів Європейського Союзу надзвичайно важливим є принцип субсидіарності. Цей принцип широко застосовується також і в Україні для реформування місцевого самоврядування, при проведенні децентралізації публічної влади. У праві ЄС з принципом субсидіарності тісно пов'язаний принцип пропорційності. А тому важливим науковим завданням є виявлення того, чи може принцип пропорційності застосовуватись як один з провідних принципів на сучасному етапі муніципальної реформи в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розглядаючи принцип субсидіарності, Т. Шахматова у 2009 році

сформулювала тезу про його тісний зв'язок з принципом пропорційності. Вона висловила на користь того, що «принцип пропорційності значно менше досліджується у працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, і є значно менше знайомим українській правовій науці. При цьому слід зазначити, що пізнання цього принципу, як правило, здійснюється крізь призму взаємовідносин між Європейським Союзом та державами-членами» [1, с. 126]. Авторка озаглавила свою статтю «Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні». Варто зауважити, що з тих пір інші фахівці з муніципального права не звертались до принципу пропорційності у контексті дослідження місцевого самоврядування в Україні.

У цій статті з використанням праць Б.В. Калиновського, Д.Я. Гараджаєва, С.В. Малікова, С.А. Квіткі та інших вчених досліджується доцільність уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні.

**Метою статті** є аналіз сутності та змісту принципу пропорційності як можливого принципу місцевого самоврядування в Україні.

**Основний текст.** В українській юридичній літературі «під принципами місцевого самоврядування розуміють ідеї та керівні засади, які визначають загальні до суб'єктів вимоги щодо здійснення прав місцевого самоврядування» [2, с. 49]. Це визначення не є досконалим, однак, воно є прийнятним з урахуванням мети статті, і буде застосовано у подальшому.

Принципи місцевого самоврядування закріплено у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 4 Закону має назву «Основні принципи місцевого самоврядування» та передбачає, 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 та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

– судового захисту прав місцевого самоврядування» [3].

Як можна побачити, принцип пропорційності у цьому переліку не згадується. Однак, цей перелік не є вичерпним – адже у ньому йдеться про основні принципи місцевого самоврядування.

На монографічному рівні питання принципів місцевого самоврядування досліджувалось не часто. Одною з провідних робіт з цього питання є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Б.В. Калиновського на тему «Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні». Б.В. Калиновський, досліджуючи конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні, зазначає, що, «ураховуючи 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 адаптуючи законодавство до європейських правових стандартів» [4, с. 18]. Про принцип пропорційності дослідник не згадує. Так само не згадується принцип пропорційності і у дисертації С. В. Малікова на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Принципи місцевого самоврядування в Україні» [5].

Принцип пропорційності є важливим принципом, який знаходить своє відображення у документах органів Ради Європи та Європейського Союзу.

Цей принцип широко застосовується органами Ради Європи, у першу чергу Європейським судом з прав людини, при захисті прав і свобод особистості, передбачених Конвенцією 1950 року (дивись, наприклад, [6]). ЄСПЧ неодноразово тлумачив сутність та зміст цього принципу у своїх рішеннях, не звертаючись, однак, до муніципально-правової проблематики.

Договір про Європейський Союз (фактично, це Конституція ЄС) прямо закріплює принципи субсидіарності та пропорційності. У частині першій статті 5 (колишня стаття 3ter) передбачається, що принцип наділення компетенцією регулює межі компетенції Союзу, та що «принципи субсидіарності та пропорційності регулюють здійснення даної компетенції» [7]. Частина четверта цієї ж статті встановлює, що, «відповідно до принципу пропо-

рційності зміст та форма дій Союзу не виходять за межі того, що необхідно для досягнення цілей Договорів. Інститути Союзу застосовують принцип пропорційності згідно з Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» [7].

Таким чином, принципу пропорційності частково присвячено один із протоколів – невід'ємних частин Конституції ЄС – Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. Відповідно до першої статті цього Протоколу, «кожен інститут постійно стежить за дотриманням принципів субсидіарності та пропорційності», а відповідно до статті 5 «Проекти європейських законодавчих актів мотивуються щодо принципів субсидіарності та пропорційності. Кожен проект європейського законодавчого акта повинен включати картку з ґрунтовними даними, що дозволяють оцінити дотримання принципів субсидіарності та пропорційності» [7].

Отже, в якості проміжного висновку можна узагальнити: принцип пропорційності (так само, як і принцип субсидіарності) на рівні ЄС відповідно до конституційних договорів застосовується по відношенню до розподілу, розмежування компетенції органів публічної влади. А тому одразу відкидати можливість застосування цього принципу на рівні місцевого самоврядування було б передчасним.

Д. Греві сформулював, що принцип пропорційності дає змогу визначити, якою мірою та в якій формі слід виконувати ту чи іншу необхідну дію, запобігаючи при цьому надмірній деталізації та настирливості. Він вважає, що принцип пропорційності тісно пов'язаний із принципом субсидіарності й на практиці їх відмінності є дуже розпливчастими [1, с. 127]. Ця теза також дає можливість та підстави розглядати можливість використання принципу пропорційності як одного з принципів місцевого самоврядування.

Відповідно до довідкових матеріалів, цей принцип «призначений залишати дії, що вживаються інститутами ЄС, у певних межах. Відповідно до цього правила, дії ЄС мають бути обмежені тим, що необхідно для досягнення цілей договорів. Іншими словами, зміст та форма дії повинні відповідати переслідуваній меті» [8].

Д. Гардажєв узагальнює, що принцип пропорційності може бути застосований не лише на міжнародному, але й на національному рівні, а також підкреслює «варіативність його змісту у залежності від рівня його застосування» [9, с. 255]. Аналогічну думку він висловив і в своєму монографічному дослідженні, присвяченому більш загальним проблемам (дивись [10]). Дослідник вважає, що найбільшого поширення у внутрішньодержавному праві принцип пропорційності «отримав у межах свого правозахисного потенціалу, тобто тісний зв'язок принципу пропорційності з конституціоналізмом проявляється у його повній відповідності сутності конституціоналізму щодо обмеження (самообмеження) публічної влади з метою дотримання прав і свобод особистості. Принцип пропорційності таки покликаний встановити ступінь (межі) цього обмеження. [9, с. 256]. Отже, виходячи з такого розуміння змісту принципу пропорційності, можна робити висновки щодо прийнятності його застосування у муніципальному праві.

Таке застосування буде тим більш доречним, що на сучасному етапі питання муніципальних прав людини все більш активно досліджуються в українській юридичній науці. А «принцип пропорційності виходить із того, що держава обмежує права людини:

- по-перше, лише у разі реальної необхідності;
- по-друге, лише в тому обсязі, який необхідний і адекватний меті, що переслідується обмеженням.

Іншими словами, принцип пропорційності є загородженням від надмірного обмеження прав людини органами публічної влади» [9, с. 256-257].

Т. Шахматова, «узагальнюючи поняття, які на думку різних дослідників становлять зміст принципу пропорційності, ... вважає, що його можна визначити як міру дозволеного тому чи іншому органу влади. Тобто це принцип, за яким дії органу влади мають обмежуватися завданням, яке поставлено перед ним та ціллю, якої він має досягти, уникаючи при цьому надмірного регулювання» [1, с. 128]. Таким чином, першим аргументом на користь того, щоб уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні, є те, що сутність та зміст цього принципу пов'язані з гарантуванням і захистом прав особистості – з положеннями, важливими для інституту місцевого самоврядування з огляду на його функції. Перший аргумент ґрунтується на розумінні змісту принципу пропорційності органами Ради Європи, у першу чергу Європейським судом з прав людини.

Другим аргументом на користь того, щоб уважати принцип пропорційності одним з принципів місцевого самоврядування в Україні, є тісний зв'язок цього принципу з принципом субсидіарності, коли йдеться про розподіл повноважень (виходячи з конституційної практики ЄС). Адже вище вже вказувалося на те, що у Договорі про ЄС принцип пропорційності згадується разом з принципом субсидіарності. Варто нагадати, що основна ідея останнього принципу «полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише в тій мірі і в тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різноманітні потреби» [11, с. 33]. Таким чином, застосування принципів пропорційності та субсидіарності на місцевому рівні по відношенню до органів місцевого самоврядування є більш, ніж виправданою, виходячи з доктринальних міркувань (адже «принцип субсидіарності передбачає обов'язкове розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної влади, хоча взаємодія між ними завжди була і буде» [12, с. 225]). Таким чином, другий аргумент ґрунтується на розумінні змісту принципу пропорційності у Європейському Союзі, відповідно до первинних джерел права ЄС.

Аналізуючи сучасний етап муніципальної реформи в Україні, В.В. Грубась досліджує децентралізаційні процеси, доходячи висновку про необхідність впровадження у науковий обіг поняття «індекс децентралізації». Пояснюючи це поняття, автор зазначає: «індекс децентралізації складається з двох основних параметрів: «Децентралізації прийняття рішень» і «Фінансової децентралізації». Показник децентралізації прийняття рішень свідчить про рівень автономії на субнаціональному рівні управління, спроможність його одиниць приймати рішення незалежно від національного рівня» [13, с. 19]. Варто відмітити, що фактично при визначенні індексу децентралізації автором запропоновано виходити як з принципу субсидіарності, так і з принципу пропорційності.

**Висновки.** О.Н. Євтушенко сформульовано, що «у Конституції України зафіксований принцип відокремлення місцевого самоврядування від системи органів державної влади, але його реалізація не забезпечена відповідним розподілом повноважень у вирішенні місцевих питань» [14, с. 76]. Тут мова йде не зовсім про принцип субсидіарності, але навряд чи можна погодитися з цим твердженням у його другій частині; саме ця частина опосередковано стосується принципу субсидіарності. Адже, як влучно сформулювала Т.О. Карабін, «у цьому ракурсі принцип субсидіарності перетворюється, з одного боку, на правило обмеження повноважень, коли межі компетенції того чи іншого рівня органів влади встановлюються заборонаю брати на себе виконання тих повноважень, які можуть бути ефективно вирішені на нижчому рівні. А з іншого – субсидіарність прямо передбачає втручання влади більш високого рівня у сферу влади нижчого рівня, однак таке втручання передбачає не підміну, а певний вид допомоги, метою якої є заохочення влад низових рівнів та наділення їх повноваженнями» [15, с. 81]. А для того, щоб наділити ці органи повноваженнями, повноваження дійсно мають бути розподілені. І при цьому стане у нагоді не лише принцип субсидіарності, а також і принцип пропорційності.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб дослідити принцип пропорційності як один із принципів місцевого самоврядування в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

- Шахматова Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні. *Право України*. 2009. № 10. С. 125-131.
- Дубовик Ю.С. Конституційні принципи місцевого самоврядування: порівняльний аналіз (Україна та європейські країни). Український конституціоналізм: виклики, народжені свободою. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції (23 грудня 2020 року) / За заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2020. С. 48-49.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
- Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. 21 с.
- Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2012. 21 с.
- Cottier T., Ehandi R., Leal-Arcas R. The Principle of Proportionality in International Law. *NCCR Trade Regulation Working Paper*. 2012. № 2012/38.
- Договір про Європейський Союз. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/mu92338?ed=1992\\_02\\_07](https://ips.ligazakon.net/document/view/mu92338?ed=1992_02_07)
- Proportionality Principle. Glossary of summaries. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html>
- Гараджаев Д.Я. Конституционные принципы прав человек: на практике Конституционного Суда Азербайджана и Европейского Суда по правам человека: монография. Киев: Издат. «Норма Права», 2020. 308 с.
- Гараджаев Д. Я. Конституционный суд Азербайджанской Республики: теория и практика: дис. ... д-ра юрид.наук. Одесса, 2017. 483 с.
- Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28-35.
- Шинькович А. Принцип субсидіарності як базова засада поділу влади та розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням. *Публічне урядування*. 2020. № 2. С. 221-229.
- Грубась В.В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації. *Грані*. 2016. № 1. С. 17-23.
- Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2008. Т. 93. Вип. 80. С. 76-81.
- Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації. Монографія. Ужгород: Вид-во Раджа, 2016. 220 с.