

С. І. Максимов, д-р юрид. наук,
старший науковий співробітник
Інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
АПРН України

СУБСИДАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У системі публічно-правового регулювання суспільних відносин в Україні бракує визначення принципу, на підставі якого має здійснюватися це регулювання. Якщо за радянських часів принципом державного управління проголошувався демократичний централізм, хоча насправді це був централізм бюрократичний, то стосовно сучасних реалій заслуговує на увагу ідея визначення таким принципом субсидіарності. Хоча принцип субсидіарності в історичному аспекті має католицькі витоки і розроблений в католицькій соціальній доктрині, зараз він набуває загальноєвропейського визнання у вигляді правової та державної ідеї Європейського союзу, що знайшло вираз у Маастрихтському «Договорі про Європейський Союз» (1992 р.). Мають також місце пропозиції щодо законодавчого закріплення в Україні засад субсидіарності (див.: Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці неотомізму: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 2003. — С. 14). Тому філософсько-правовий аналіз природи та змісту принципу субсидіарності для обґрунтування його пріоритетного значення у взаємовідносинах між органами державної влади і органами місцевого самоврядування є своєчасним і актуальним.

Правове значення субсидіарності полягає в тому, що цей принцип виступає джерелом «допоміжних» обов'язків спільнот «вищого» рівня, зокрема держави, щодо спільнот «нижчого» рівня (організацій, сімей) і окремих людей, а також цей принцип встановлює права окремих індивідів і спільнот на самостійність й ініціативу і права на необхідну допомогу в соціальній, економічній, культурній, політичній і правових сферах.

У сучасному європейському дискурсі держави і права принципу субсидіарності приділяється значне місце, а на думку деяких німецьких теоретиків держави в конституційному порядку правової демократичної держави цей принцип відіграє універсальну роль.

Соціально-філософський принцип, ідея субсидіарності застосовується як компенсуючий, терапевтичний засіб проти завищення вимог держави і забуття про додаткові вимоги індивідів. Будь-яка суспільна діяльність є субсидіарною за своєю силою та природою. Вона повинна підтримувати усі члени суспільного тіла, але їй ніколи не дозволяється ділити їх на частини чи поглинати (див.: Гюфе О. Розум і право. — К., 2003. — С. 188–190). Це визначення є головною формулою субсидіарності, в ній йдеться про притаманні «соціальному тілу» права. Він має легітимацийно-теоретичний сенс, згідно з яким суспільство не має власних прав, воно служить іншим інстанціям, які окреслюють абсолютні межі, тому не дозволяється руйнувати члени суспільного тіла та позбавляти його самостійності.

Принцип субсидіарності визначають сім змістовних моментів:

1. Першим і останнім засадничим принципом є окрема людина. На відміну від органологічного та утилітаристського розуміння соціального межю є не спільнота, а окрема особа. Тому не можна позбавити окрему особу того, що вона отримує з власної ініціативи або власними силами, та наділити цим спільноту.

2. Субсидіарність не співпадає з передачею прав та децентралізацією. Така передача здійснюється зверху вниз, але згідно з цим принципом повноваження не належать вищій інстанції. Додаткові компетенції останньої є насправді незаконним позбавленням компетенції інших.

3. Субсидіарність потрібна суспільству тому, що індивід не є самодостатньою істотою, він не може обмежитись власними силами і потребує допомоги. Принцип субсидіарності у вузькому його розумінні визначає два пріоритетних правила ставлення вищих спільнот до нижчих: заповідь допомагати та заборона привласнювати права, кожне з яких складається з двох частин.

По-перше, заповідь допомагати стосується спільнот; по-друге, вся сфера соціального служить окремим людям. Це означає,

що в ієрархії спільнот більші та вищі служать меншим та підлеглим.

Правилом заборони встановлюються межі компетенцій. Воно стосується, по-перше, відношення соціальної сфери до індивіда, по-друге, відношення більших та ширших соціальних утворень до менших. Принцип субсидіарності перетворюється на негативне правило розподілу компетенцій, тобто на правило обмеження повноважень. Вищі інстанції повинні проявляти стриманість і не претендувати на те, що спроможний виконати індивід чи менше соціальне утворення.

У той же час принцип субсидіарності відповідає не за обмеження державної компетенції, а за її розподіл. З позиції демократичного принципу питання про міру державності вирішує не держава, а сукупність усіх учасників права (*civitas*). З точки зору теорії легітимациї державна діяльність лише тоді легітимна, коли нижчі соціальні утворення не можуть зовсім або не можуть так успішно виконувати певні завдання.

Про субсидіарність може йтися лише там, де існують ієрархічно впорядковані соціальні утворення, тобто де суспільний лад хоч частково має вигляд — сім'я — рід — велике утворення. Найелементарне значення принципу субсидіарності полягає у вимозі: між індивідом та найвищою інстанцією повинні існувати проміжні суспільні форми. Якщо вони — їх потрібно зміцнювати; якщо немає — створювати.

За своїм характером зобов'язання згідно з принципом субсидіарності стосуються не моралі любові до ближнього, тобто братерства або солідарності, а правової моралі і справедливості. Така мораль виходить за межі культури та є водночас скромнішою. Її вимога: хто порушує принцип субсидіарності, той винен у крадіжці, незаконному привласненні повноважень.

Для вирішення конфліктів, які виникають при застосуванні правил, існує метаправило: через те, що окрема і водночас особлива людина встановлює межі, то у випадку конфліктів між спільнотами зміцнюються ті форми, які слугують переважно індивідам. Таки форми можуть бути не обов'язково меншими, тому що повага до індивіда більша в міцнішій державі. Така держава звільняє дитину від патріархальної залежності та сімейної тиранії. Всезростаюче збільшення повноважень виправдовується

ся звільненням окремої людини. Там, де немає такого виправдання, а державні повноваження більше не служать індивідам, вони втрачають свою легітимність.

З одного боку, застосування соціально-етичного принципу субсидіарності до сучасній державі є проблематичним, тому що вона будується на досучасній антропології, на аристотелівській інтерпретації поняття кооперації, тоді як сучасна теорія держави заснована на конфлікті. З іншого боку, багато особливостей субсидіарності можна побачити в сучасному понятті держави, зокрема: заперечення будь-якого перебільшення ролі соціального та визнання окремої людини останньою мірою; передача прав знизу на гору; визнання держави легітимною тільки тому, що вона, гарантуючи права людини, перебирає на себе завдання, яких індивіди насправді були позбавлені.

Таким чином, теорія сучасної держави потребує принципу субсидіарності, тому що останній сприяє точному розподілу повноважень. Держава має брати тільки такі компетенції, на які вона має право, тобто вона може обіймати тільки притаманні їй завдання. Відповідна допомога перетворює специфічні державні завдання у морально-правовий обов'язок компенсувати заплановане позбавлення влади при створенні вищої інстанції.

Принцип субсидіарності не конкурує з демократичним принципом, а доповнює і зміцнює його. Демократичний принцип називає витоки державної влади (народний суверенітет), а принцип субсидіарності вирішує питання про розподіл різних рівнів влади. Субсидіарність виступає також проти тенденції самопереоцінки, яка має місце у вимозі сучасною державою суверенітету. Вона нагадує, що політична влада йде не зверху і подається як милість вниз, а йде знизу від прихильників права і передається державі за умов служіння всім її суб'єктам.

У регулюванні взаємовідносин між органами місцевого управління та органами державної влади загально-методологічні положення принципу субсидіарності проявляються наступним чином.

1. У цих взаємовідносинах слід ураховувати те, що їх засадничим принципом є окрема людина, яку не можна позбавити права на власну ініціативу та самостійність.

2. Оскільки передача повноважень здійснюється знизу вгору, то не можна позбавляти ініціативи і самостійності органи

місцевого самоврядування, а певне позбавлення компетенцій слід компенсувати допомогою.

3. Повинні виконуватись обидва правила ставлення вищих спільнот до нижчих: заповідь допомагати та заборона привласнювати права.

4. Органи державного управління як більші та вищі повинні служити органам місцевого самоврядування як меншим та підлеглим.

5. Органи державного управління повинні проявляти стриманість і не претендувати на те, що спроможне виконати менше соціальне утворення.

6. Оскільки органи місцевого самоврядування репрезентують певну проміжну соціальну форму між індивідом та державною інстанцією — територіальну спільноту, їх потрібно зміцнювати.

7. Порушення принципу субсидіарності слід кваліфікувати як незаконне привласнення повноважень аж до його судового вирішення.

При цьому слід пам'ятати, що субсидіарність — це принцип, правова та державна ідея, а не правило визначення безперечних рішень. Вирішення питань про необхідність та характер допомоги здійснюється на підставі додаткових роздумів щодо предметних вимог та конкретних умов відповідної сфери.