

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-154>
УДК 352.07:327.218.1(477)

І. В. Гаращук, к. ю. н., старший викладач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0003-3953-1004

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню принципу субсидіарності як європейського стандарту формування взаємодії рівнів влади, його теоретичного та практичного потенціалу для успішного здійснення реформи децентралізації в Україні. Окреслені чинники, які зумовлюють реалізацію цього принципу в світлі вимог закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування як першого документу, що гарантує його виконання; з'ясовано відповідність українського законодавства цим вимогам, виокремлено ключові питання правового регулювання та вдосконалення правової основи й практики його реалізації в сучасних умовах.*

***Ключові слова:** субсидіарність, делеговані повноваження, децентралізація, місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

Актуальність теми дослідження. Однією зі стратегічних засад конституційної реформи в Україні є забезпечення децентралі-

зації публічної влади, яка виступає ключовим інструментом трансформації суспільних відносин на основі доктринальних конституційних цінностей сьогодення. Найдокладніше питання децентралізації досліджено Ж. Веделем: він визначає її як передачу владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останньої, переважно, які обрані населенням [3, с. 392]. Головною метою децентралізації є забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», децентралізацію в якій було визнано одним із ключових завдань розвитку держави, і визначено «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [12].

Розуміння сутності децентралізації вимагає поглибленого дослідження природи принципу субсидіарності, як такого, що створює необхідне підґрунтя для передачі повноважень із центрального на нижчі організаційні рівні. Разом із тим, питанням, пов'язаним із механізмами його реалізації приділяється недостатньо уваги.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання теоретичних і практико-прикладних аспектів застосування принципу субсидіарності як опосередковано, так і безпосередньо, досліджувалися в працях вітчизняних учених М. Баймуратова, О. Батанова, І. Бодрової, С. Серьогіної, О. Скакун, І. Яковюка; сучасних західних вчених Р. Агранофф, М. Брюннера, Б. Гурне, Д. Дітріха, Т. Хегліна, К. Ендо. Субсидіарність як концепція знайшла висвітлення в працях А. Токвіля й Дж. Ст. Милля, як принцип, розроблялася на основі робіт Р. Арона, А. Марка й Дени де Ружмона. Але поряд із цим вказана проблематика не втрачає актуальності в силу незавершеності реформи децентралізації

влади в Україні, оновлення стратегічних цілей сталого розвитку держави.

Мета дослідження: визначення основного змісту принципу субсидіарності, його теоретичного та практичного потенціалу для успішного здійснення реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Аналіз висловлених в юридичній літературі поглядів на зміст поняття й розуміння сутності принципу субсидіарності свідчить про розмаїття міркувань з цього приводу. Вперше ідея субсидіарності, з'явилася в роботах Аристотеля, як антитеза Платонівського розуміння єдності суспільства й держави. Фома Аквінський, також приділяв особливу увагу ролі й місцю нижчих соціальних груп у соціальній структурі суспільства. На його думку, нездатність цих соціальних груп задовольняти наявні потреби приводить до необхідності втручання в цей процес публічних органів влади, але тільки у тому випадку, якщо це необхідно для досягнення загального добра [1, С. 120]. Назву «субсидіарність» цей феномен отримав у 1931 р. в енцикліці папи Пія XI «*Quadragesimo Anno*». Зокрема там говориться: «Основним принципом соціальної філософії, встановленим і незмінним, є те, що ніхто не повинен відбирати в індивідуумів і передавати суспільству ті можливості, які вони можуть реалізовувати власною ініціативою і зусиллями. Звідси одночасно несправедливістю, суворим гріхом і порушенням правильного пристрою буде передача більшого за розмірами і складності спільноті 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 соціальної освіти, вона ніколи не повинна руйнувати або поглинати їх індивідуальність» [9; 15].

Сутність та уявлення про «субсидіарність» розвивається в досить широкому понятійному просторі, і охоплює сфери державного устрою, економіки, соціальної політики та взаємодії державної влади і місцевого самоврядування. Для правильного визначення цього поняття необхідним є встановлення його етимології, належних цілей і завдань. «Субсидіарність» (англ. *subsidiary* – той що доповнює) означає «надання допомоги»,

«додатковість», «другорядність». У науковій літературі зустрічаються різні тлумачення цього терміну: зокрема у теоретичному вимірі, «субсидіарність», передбачає делегування повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні; як принцип інституціональної організації влади і управління – ідею втручання політичної влади тільки в тих межах, за яких суспільство і його складові групи не в змозі задовольняти різноманітні потреби [4, С. 53; 15]. У політичному вимірі він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадян; передбачається, що політична дія відбувається на тому рівні, який найбільш відповідає вирішенню проблеми. Такий розподіл повноважень дає можливість і наказує органам вищого рівня допомагати органам нижчого рівня лише тоді, коли необхідно, і коли ця необхідність має адекватну форму та вимір. Отже, він реалізується лише у разі недостатніх можливостей індивіда (або невеликої групи людей) у вирішенні необхідних завдань, що потребує субсидіарного втручання з боку державних інституцій. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади [5, С. 34]. Відомий німецький професор О. фон Нель-Бройнінг, пояснюючи суть даного принципу, вказує, що йдеться про допомогу, яку ціле повинно надавати своїм «частинам». При цьому даний принцип означає не тільки розумну допомогу тим, хто дійсно її потребує, а й захист більш низького рівня управління від надмірної централізації; невтручання у ті сфери, де індивіди можуть впоратись без усіякої допомоги з боку цілого (держави). «Разом із тим... ціле повинно надавати допомогу тим своїм «частинам», котрі дійсно потребують такої допомоги і без неї просто не зможуть існувати. Більш цього, принцип субсидіарності є обов'язком допомагати» [14].

У концепції соціальної держави, яка орієнтується передусім на добробут суспільства, окремої людини, і покликана послідовно забезпечити в суспільстві реалізацію принципу соціальної справедливості він є одним із основних. У галузі соціальної політики, яка здійснює практичну реалізацію положень соціальної держави, цей принцип передбачає законодавче регулювання

взаємодії державних та недержавних структур у соціальній сфері та підтримку останніх. Його реалізація дозволяє не тільки ефективніше використовувати існуючі матеріальні ресурси, а й гнучкіше реагувати на нові соціальні запити і залучати громадян до вирішення соціальних проблем. Принцип субсидіарності спрямований на розвиток індивідуального потенціалу, самовизначення і самовідповідальності [13, С. 61].

С. Ладивірова констатує, що принцип субсидіарності є правовим з огляду на те, що вирішувана за допомогою нього проблема розподілу є правовою [6, С. 16]. Це певна формула розподілу компетенцій елементів суспільного цілого в законодавчих актах, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективною. П. де Поб'є називає субсидіарність «принципом децентралізації і розподілу відповідальності, який лежить в основі сучасного демократичного процесу» [7]. Варто зазначити, що чинне законодавство України на сьогодні не визначає поняття «субсидіарності», «децентралізації», «децентралізації публічної влади», хоча в минулому такі спроби були.

Закріплення принципу субсидіарності як стандарту у правовій системі України обумовлюється ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, оскільки чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (ч. 1 ст. 9 Конституції України; ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Україна стала 37-м членом Ради Європи і ратифікувала Хартію без будь-яких застережень [10], проте, і сьогодні залишається невирішеним питання дієвого механізму імплементації вимог права Ради Європи у національне законодавство. Слід наголосити, що під час ратифікації Європейської хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акту), а отже, взяла на себе обов'язок виконання всіх без винятку викладених у ній норм.

Разом і з цим, низка принципів Європейської хартії не реалізується в Україні, а деякі з них суперечать національним зако-

нодавчим актам, що регулюють питання місцевого самоврядування. У цьому контексті слід звернути увагу на наступні обставини:

По-перше, термін «субсидіарність» в національному законодавстві майже не застосовується. Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він відсутній в Основному Законі; у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» він просліджується опосередковано у визначенні «місцевого самоврядування».

По-друге, гострою проблемою на сучасному етапі постає питання про якість правових актів у сфері місцевого самоврядування. С. Серьогіна наголошує на необхідності поглиблення науково-експертної оцінки законопроектів у сфері місцевого самоврядування, приділяючи окрему увагу не тільки зарубіжному досвіду, концепції і презентації проектів, а перш за все юридичній техніці, термінам і категоріям, які застосовуються в цих проектах. Недостатньо чітка чи суперечлива регламентація цих відносин призводить до непорозумінь, необхідності внесення змін і доповнень, додаткового тлумачення актів [11, С. 45]. Негативним прикладом такого стану є практика, коли принцип субсидіарності закріплюється навіть у тих сферах, в яких він має опосередкований вплив. І. Бодрова звертає увагу на включення у змісті ст. 132 законопроекту № 2598 принципу субсидіарності до засад територіального устрою України поряд із унітарністю, єдністю та цілісністю державної території, децентралізацією влади, повсюдністю місцевого самоврядування, збалансованістю і стійким соціально-економічним розвитком територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Оскільки субсидіарність характеризує засади функціонально-компетенційної сфери органів місцевого самоврядування, визначаючи умови, критерії її формування та забезпечення, вона впливає на правовий статус територіальних одиниць опосередковано. У зв'язку із цим більш логічним, пише вчена, було б конституційне закріплення принципу субсидіарності у тій статті Основного Закону, що регламентує питання ком-

петенції територіальних громад, органів місцевого самоврядування [2, С. 32].

По – третє, важливим чинником для удосконалення існуючої законодавчої бази для нових потреб, є термінологічна чіткість і конкретизація у вітчизняному законодавстві. У вітчизняній практиці підмінюються принципи децентралізації та субсидіарності, як два по суті «зустрічних» потоки перерозподілу повноважень. Так, принцип субсидіарності розкривається лише як засада державної регіональної політики (ст. 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики»), а децентралізація згадувалася як процес передавання функції у Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади. [2, С. 33].

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що практика розвинених демократичних країн доводить, що поєднання децентралізованої державної влади з розвиненим місцевим самоврядуванням є однією з найефективніших моделей на сучасному етапі. Основні передумови активізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з виконанням вимог, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ в ЄС. Проте, Україна дещо повільно просувається в напрямі імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування і проблема комплексного реформування місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною. Шляхи вирішення окреслених проблем не в останню чергу пов'язані з удосконаленням конституційного регулювання інституту делегованих повноважень. Необхідна науково – аналітична оцінка чинних нормативних актів і розробка рекомендації з удосконалення правового регулювання у сфері децентралізації. Особливу увагу потрібно приділяти юридичній техніці, термінам і категоріям, які застосовуються в нормативних актах, адже недостатньо чітка регламентація відносин призводить до непорозумінь, протистояння й відкритих конфліктів [8, С. 56]. На сьогодні відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» в Україні здійснюється комплекс заходів щодо законодавчого, науково-методичного й інформаційного забезпечення реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Андріяш В. І. Особливості застосування принципу субсидіарності в етнополітиці України. *Економіка та держава*. № 9. 2013. С. 199–121;
2. Бодрова І. І., Проблеми імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків : Право, 2019. Вип. 38, С. 26–49
3. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. Москва.:Прогресс, 1973, 512с.;
4. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні. *Національний юридический журнал: теория и практика*. С. 50–55.
5. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35.
6. Ладивірова С. Соціальна доктрина католицької церкви в контексті теоретичного обґрунтування прав людини: автореф. дис.... к.ф.н. 09.00.11 / С. Ладивірова. Київ; 1993. 20 с.
7. Лобье Патрик. Три града. Социальное учение христианства. / П. Лобье СПб.: Алетейя, 2001 , 367.
8. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування. *Право України*. 2009. № 5. С. 55–60
9. Основы права Европейского Союза: Учебно-пособие / Под ред. проф. Кашкина С. Ю. Москва : Белые альвы, 1997.
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР) (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст. 249),
11. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України* № 3 (86) 2016, С. 43–48
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
13. Студенова Е. Г. Принцип субсидиарности как социально-этический и социально-политический базис плюрализма в субъектности социальной политики и социальной работы. *Теории и проблемы политических исследований*. 2016. Том 5. № 5А. С. 60–70;
14. Nell-Breuning O. von. Grundsatzliches zur Politik. O. Nell-Breuning – Munchen.: Wien, 1975. 28.
15. Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 4. С. 22–30.

References

1. Andriiash V. I. (2013). Osoblyvosti zastosuvannya pryntsypu subsydiarnosti v etnopolitytsi Ukrainy. *Ekonomika ta derzhava*. № 9. 199–121.
2. Bodrova I. I., (2019). Problemy implementatsii yevropeiskyykh standartiv u sferi kompetentsii mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Serohina S. H. (Ed.). Kharkiv : Pravo, Issue. 38, 26–49
3. Vedel Zh. (1973). *Administrativnoe pravo Frantsiy*. L. M. Энтyna (transl.). Moskva.:Prohress, 512pp.
4. Drobush I. (2014). Detsentralizatsiia ta subsydiarnist yak neobkhdni umovy realizatsii sotsialnykh prav terytorialnykh hromad na mistsevomu rivni. *Natsionalnyi yurydycheskyi zhurnal: teoriya y praktyka*. pp. 50–55.
5. Kvitka S. A. (2015). Pryntsyp subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsii v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 4, 28–35.
6. Ladyvirova S. (1993). Sotsialna doktryna katolytskoi tserkvy v konteksti teoretychnoho obruntuvannia prav liudyny. Candidates thesis 09.00.11. Kyiv.
7. Lobe Patryk (2001). Try hrada. *Sotsyalnoe uchenye khrystyanstva*. SPb.: Aleteiia.
8. Liubchenko P. M. (2009). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: kontseptualni pidkhody reformuvannia. *Pravo Ukrainy*. № 5, 55–60
9. Osnovu prava Evropeiskoho Soyuzu. Kashkyn S. Yu. (Eds.). (1997). Moskva : Belue alvu.
10. Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 15.08.1997 r. № 452/97-VR). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy 1997*, № 38, art.249.
11. Serohina S. H. (2016). Napriamy vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v aspekti yevropeiskoi intehratsii. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 3 (86).pp. 43–48
12. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01. 2015. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
13. Studenova E. H. (2016). Pryntsyp subsydiarnosti kak sotsyalno–etycheskyi y sotsyalno–polytycheskyi bazys pliuuralyzma v sub'ektnosti sotsyalnoi polityky y sotsyalnoi rabotu. *Teoryy y problemu polytycheskykh yssledovanyi*. Voll. 5, № 5A, 60–70.
14. Nell-Breuning O. (1975). von. Grundsatzliches zur Politik. Munchen.: Wien, 28.
15. Yakoviuk I. V. (2004). Subsidiarnis yak pryntsyp vzaiemovidnosyn natsionalnykh derzhav i Yevropeiskoho Soiuzu. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. № 4. pp. 22–30.

I. V. Garashchuk

Modern aspects of theoretical and legal support implementation of the principle of subsidiarity in the process of decentralization in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the principle of subsidiarity as a European standard for the formation of interaction between levels of power, its theoretical and practical potential for a successful reform of decentralization in Ukraine. Ensuring the decentralization of public authorities, which is a key instrument for transforming public relations based on fundamental doctrinal constitutional values, is one of the strategic foundations of constitutional reform in Ukraine. The main objective of decentralization is to ensure the possibility of local self-government and the creation of an effective system of territorial organization of power in Ukraine. Understanding the essence of decentralization requires an in-depth study of the nature of the principle of subsidiarity, as creating a certain basis for the transfer of powers from the central to the lower organizational levels. An analysis of the views expressed in the legal literature on the content of the concept and understanding of the essence of the principle of subsidiarity testifies to the diversity of considerations in this regard. The idea of «subsidiarity» develops in a fairly wide conceptual space and covers the spheres of state structure, economy, social policy and interaction between state power and local self-government.

The consolidation of the principle of subsidiarity as a standard in the legal system of Ukraine is determined by the ratification of the European Charter of Local Self-Government, since the current international treaties, the consent to be bound by which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, are part of the national legislation. Ukraine ratified the Charter without any reservations, however, and today the issue of an effective mechanism for implementing the requirements of Council of Europe law into national legislation remains unresolved. Ukraine is somewhat slowly moving towards the implementation of the provisions of the European Charter of Local Self-Government into national legislation, and the problem of comprehensive reform of local self-government remains unresolved. A number of principles of the European Charter are not being implemented, and some of them are contrary to national legislative acts regulating issues of local self-government.

An acute problem remains the question of the quality of legal acts in the field of local self-government. A scientific and analytical assessment of the current regulations and the development of recommendations for improving the legal

regulation in the field of decentralization are required. Special attention should be given to legal technique, terms and categories used in regulations. Today, the current legislation of Ukraine does not define the concepts of «subsidiarity», «decentralization», «decentralization of public power», and as a result, in practice, the principles of decentralization and subsidiarity are replaced.

Keywords: *subsidiarity, delegation of authority, decentralization, local self-government, European Charter of Local Self-Government.*