

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В УКРАЇНІ:
КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ****LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARY IN UKRAINE:
COMPREHENSIVE ANALYSIS AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

Товкун Л.В., доцент,
доцент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Чуряєва А.С., студентка III курсу факультету слідчої та детективної діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню принципів бюджетної системи, а саме аналізу принципу субсидіарності як в ЄС так і в Україні, враховуючи те, що він є одним із важливих фундаментальних принципів, який формує ефективне, прозоре та відповідальне управління публічними фінансами, особливо в контексті децентралізації влади. Визначені різні аспекти дослідження бюджетної системи України і підкреслено, що для більш повної її характеристики важливим є розгляд принципів на основі яких ґрунтується ця система. У принципах виражений зміст законодавства про бюджетну систему держави та найважливіші основи бюджетно-правового регулювання. По аналогії із загальним визначенням принципів, дається визначення принципів бюджетної системи. Так, під принципами бюджетної системи розуміють законодавчо закріплені нормами бюджетного права, вихідні положення побудови та правила функціонування, що відображають зміст бюджетної системи, які обумовлені потребами і закономірностями суспільного розвитку і задовольняють інтереси держави. Значення цих принципів доповнюється тим, що вони дають змогу розкрити сутність бюджетної системи, виступають основою формування досконалої бюджетної системи, забезпечують ефективне і злагоджене функціонування її рівнів. У принципах виражений зміст законодавства про бюджетну систему держави та найважливіші основи бюджетно-правового регулювання. В статті зазначено правове регулювання принципу субсидіарності на рівні ЄС і України. Розглядаючи послідовне впровадження принципу субсидіарності підкреслюється, що він ефективно працює у різних напрямках державного та місцевого управління. При цьому важливим є визначення і розкриття його правових особливостей. Зазначені переваги і наявні ризики застосування цього принципу. Враховуючи нові виклики, що безпосередньо пов'язані з процесом цифровізації, визначено їх вплив на результати роботи органів місцевого самоврядування. Наведені приклади застосування цифровізації, а саме, створення веб-сайтів або додатків, які дозволяють громадянам висловлювати свої думки, пропозиції та зауваження щодо різних аспектів місцевого управління, створення веб-порталу «Дія. Цифрова громада». Втілення досягнень цифровізації дозволяє зробити процес управління більш прозорим та забезпечити доступ до важливої інформації як органів місцевого самоврядування, так і громадян. Це відповідає принципу субсидіарності, підвищуючи відповідальність місцевих органів перед громадою.

Ключові слова: фінансове право, бюджетна система, принципи бюджетної системи, принцип субсидіарності, гармонізацію українського законодавства з нормами та стандартами ЄС, державний бюджет, місцеві бюджети, реформа публічного адміністрування, децентралізація.

The article is devoted to the study of the principles of the budget system, namely the analysis of the principle of subsidiarity both in the EU and in Ukraine, taking into account that it is one of the important fundamental principles that forms effective, transparent and responsible management of public finances, especially in the context of decentralization of power. Various aspects of the study of the budget system of Ukraine are defined and it is emphasized that for a more complete characterization it is important to consider the principles on which this system is based. The principles express the content of the legislation on the budget system of the state and the most important bases of budgetary and legal regulation. By analogy with the general definition of principles, the definition of the principles of the budget system is given. Thus, the principles of the budget system are understood to be legislatively established by the norms of budget law, the initial provisions of the construction and the rules of operation, which reflect the content of the budget system, which are determined by the needs and laws of social development and satisfy the interests of the state. The value of these principles is enhanced by the fact that they make it possible to reveal the essence of the budget system, act as the basis for the formation of a perfect budget system, and ensure the effective and harmonious functioning of its levels. The principles express the content of the legislation on the budget system of the state and the most important bases of budgetary and legal regulation. The article introduces the legal regulation of the principle of subsidiarity at the level of the EU and Ukraine. Considering the consistent implementation of the principle of subsidiarity, it is emphasized that it works effectively in various directions of state and local administration. At the same time, it is important to define and disclose its legal features. The specified advantages and existing risks of applying this principle. Taking into account the new challenges directly related to the digitalization process, their impact on the performance of local self-government bodies is determined. Examples of the application of digitalization are given, namely, the creation of websites or applications that allow citizens to express their opinions, suggestions and comments on various aspects of local governance, the creation of the web portal "Action. Digital community". The realization of the achievements of digitization makes it possible to make the management process more transparent and to ensure access to important information of both local self-government bodies and citizens. This corresponds to the principle of subsidiarity, increasing the responsibility of local bodies to the community.

Key words: financial law, budgetary system, principles of the budgetary system, principle of subsidiarity, harmonization of Ukrainian legislation with EU norms and standards, state budget, local budgets, public administration reform, decentralization.

Бюджетна система є одним із ключових елементів фінансової системи будь-якої країни. Вона відіграє вирішальну роль у розподілі та використанні публічних ресурсів, забезпеченні фінансування державних програм, інфраструктурних проєктів та соціальних послуг.

Відповідно до Конституції України, бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами та закріплює виключно законодавче і цільове регулювання будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування

цих видатків; проголошує ідею збалансованості бюджету; закріплює принцип звітності і прозорості (оприлюднення) звітів про доходи і видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Значний вклад у дослідження теоретичних і практичних питань змісту, принципів і особливостей побудови і розвитку бюджетної системи України внесли такі вчені-правознавці, як: Ю. І. Аністратенко, Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, О. О. Дмитрик, С. І. Іловайський, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, Т. О. Мацелик, Н. Ю. Пришва, І. В. Розпутенко та ін. Враховуючи те, що

у сучасному світі бюджетна система продовжує розвиватись відповідаючи на нові економічні, соціальні та політичні виклики, ця тема потребує подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження принципів бюджетної системи, а саме аналіз принципу субсидіарності як в ЄС так і в Україні, враховуючи те, що він є одним із важливих фундаментальних принципів, який формує ефективне, прозоре та відповідальне управління публічними фінансами, особливо в контексті децентралізації влади.

Розглядаючи бюджетну систему України, вчені досліджують різні її аспекти. Так, одні – підкреслюють необхідність реформування бюджетної системи для підвищення її ефективності та адаптації до сучасних економічних умов, звертаючи увагу на те, що такий процес включає реформування системи місцевих фінансів, зміну підходів до бюджетного планування та управління державним боргом. Інші – приділяють увагу ролі децентралізації у підвищенні ефективності бюджетної системи, вказуючи на необхідність надання більшої фінансової автономії місцевим органам влади та підвищення їх відповідальності у фінансовому управлінні. Деякі вчені звертають увагу на необхідність врахування соціальних аспектів при розподілі бюджетних ресурсів, підкреслюючи важливість встановлення бюджетних пріоритетів, які відображають соціальні потреби населення та ін. Враховуючи зазначені напрямки дослідження, важливим є розгляд принципів на основі яких ґрунтується бюджетна система, тим паче, що змістовний підхід до їх визначення сприятиме більш повному розумінню такої системи.

Загальне визначення категорії «принцип» дається в академічному тлумачному словникові української мови, і включає декілька значень: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1]. По аналогії з ним можна сформулювати визначення принципів бюджетної системи. Так, під принципами бюджетної системи розуміють законодавчо закріплені нормами бюджетного права вихідні положення побудови та правила функціонування, що відображають зміст бюджетної системи, які обумовлені потребами і закономірностями суспільного розвитку і задовольняють інтереси держави. Значення цих принципів доповнюється тим, що вони дають змогу розкрити сутність бюджетної системи, виступають основою формування досконалої бюджетної системи, забезпечують ефективне і злагоджене функціонування її рівнів. У принципах виражений зміст законодавства про бюджетну систему держави та найважливіші основи бюджетно-правового регулювання [2, с. 50].

Перелік принципів бюджетної системи міститься у ст. 7 Бюджетного кодексу України (БК України) і включає такі, як: єдність, збалансованість, самостійність, повнота, обґрунтованість, ефективність та результативність, субсидіарність, цільове використання, справедливість і неупередженість, прозорість і публічність. Не дивлячись на певну самостійність кожного з них, між ними існує певний взаємозв'язок, який проявляється у наявності спільної мети, узгодженості між собою. При цьому одні з принципів розвивають і доповнюють положення інших, або ж одні принципи виступають гарантіями інших, сприяючи розвитку останніх [2].

Підкреслюючи важливість дотримання кожного з визначених у БК України принципів побудови бюджетної системи, більш детально розглянемо зміст і особливості принципу субсидіарності. Це пов'язано з тим, що Україна підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, взяла на себе зобов'язання щодо проведення реформ, зокрема, у сфері публічного адміністрування та децентралізації влади. Ця Угода передбачає гармонізацію українського законодав-

ства з нормами та стандартами ЄС, що включає приведення законодавчих основ управління відповідно до принципів субсидіарності та децентралізації. Тому для України важливим буде урахування досвіду ЄС у цій сфері.

Необхідно зазначити, що в ЄС принцип субсидіарності є одним з головних принципів формування взаємодії всіх рівнів влади. Законодавче його закріплення у ЄС має на меті забезпечення балансу між збереженням національного суверенітету держав-членів та ефективністю дій на рівні Союзу, сприяючи таким чином децентралізації влади та збільшенню демократичності управління в ЄС. Принцип субсидіарності законодавчо закріплений в основних документах ЄС, серед яких:

– **Договір про Європейський Союз (ДЄС) відомий також** як Маастрихтський договір. Так, у ст.5 цього Договору визначається принцип субсидіарності, згідно з яким ЄС може діяти лише у випадках, коли цілі планованої діяльності не можуть бути досягнуті на рівні держав-членів і краще досягаються на рівні Союзу [3]. Це означає, що Європейський Союз не втручається у справи, які можуть бути ефективніше вирішені на національному, регіональному чи місцевому рівнях;

– **Європейська хартія** про місцеве самоврядування [4]. Вона закріплює принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Тобто органи місцевої влади в своїй діяльності не підпорядковуються органам державної влади, є автономними та діють у межах чинного законодавства. Відповідно до її положень, дотримання принципу субсидіарності передбачає, що при максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до безпосереднього споживача підвищується їх ефективність;

– **Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності** який є частиною Лісабонського договору 2007 року, що представляє собою базову угоду щодо принципів функціонування Європейського Союзу і був підписаний 13 грудня 2007 р. В ньому уточняється застосування принципу субсидіарності. Так, протокол вимагає від Європейської Комісії проводити оцінки впливу відповідності даному принципу нових законодавчих пропозицій та ін. Незважаючи на те, що бюджет Євро-союзу значно відрізняється як від бюджетів традиційних міжнародних організацій, так і від державних бюджетів, положення щодо принципів функціонування такого бюджету схожі з принципами бюджетної системи України.

Принцип субсидіарності в Україні законодавчо закріплений у ряді нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. №156, Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 та ін.

Так, Конституція України визначає основи місцевого самоврядування та принципи децентралізації влади, гарантує право територіальних громад на самоорганізацію та самоврядування. БК України відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 7 визначає принцип субсидіарності як «розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача». Українське законодавство в сфері місцевого самоврядування, зокрема Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплює права та обов'язки місцевих рад, а також передбачає передачу певних повноважень від центральної влади до місцевих органів. Також, Україна взяла на себе зобов'язання досягти Цілей сталого розвитку до 2030 року на засадах принципу «нікого не залишити осторонь» [5].

Дана Стратегія пропонується в якості рамкового документу, що визначає довгострокову перспективу розвитку України в різних сферах діяльності. В якості міжнародного досвіду у формуванні подібних стратегій була взята оновлена стратегія сталого розвитку ЄС. Нова Стратегія до 2030 року для України містить в якості одного із основних напрямків, подальший розвиток процесу децентралізації, який був визначений і в попередній Стратегії «Україна – 2020».

Розглядаючи послідовне впровадження принципу субсидіарності можна зазначити, що він ефективно працює у різних напрямках державного та місцевого управління. При цьому важливим, на нашу думку, є визначення наступних його правових особливостей, а саме:

- у контексті глобалізації та міжнародного співробітництва: принцип субсидіарності враховує міжнародні стандарти та зобов'язання, зокрема, у сфері прав людини, екологічних норм та економічної інтеграції. Європейський досвід його застосування показує те, як цей принцип може стимулювати розвиток місцевих економік, використовуючи їх ресурси та потенціал для вирішення проблем та досягнення розвитку таких територій. Досвід ЄС підкреслює необхідність збалансованої підтримки з боку держави органів місцевого самоврядування, яка стосується не лише фінансової допомоги, але також включає методологічну, консультативну та законодавчу підтримку;

- важливим є визначення та розподіл компетенцій між різними рівнями влади, що включає законодавче закріплення повноважень держави, органів місцевого самоврядування. Необхідно чітко визначити, які повноваження належать до компетенції державної влади, а які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Таке визначення включає законодавче врегулювання сфер відповідальності на кожному рівні. Держава має делегувати повноваження місцевим органам влади у тих сферах, де вони можуть здійснювати управління більш ефективно та відповідно до місцевих потреб. Наприклад, це стосується сфери освіти. Втілення принципу субсидіарності у здійсненні освітніх послуг проявляється у затвердженні державою певних мінімальних обов'язкових стандартів навчальних програм та у можливостях місцевих рад розширювати, удосконалювати ці програми на свій розсуд, розробляти та впроваджувати місцеві освітні програми, які відповідають специфічним потребам та особливостям конкретної громади. Також, обґрунтованість втручання в питання освіти з боку держави пов'язана з необхідністю державного контролю за якістю надання освітніх послуг;

- чітке врегулювання цього принципу у законодавстві необхідне для того, щоб забезпечити правову визначеність та уникнути конфліктів щодо владних повноважень, які є основою для стабільності та ефективності у системі управління. Завдяки чіткому розмежуванню повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування кожен рівень управління має свої визначені сфери відповідальності, що допомагає уникнути колізій в обсягах повноважень;

- встановлення правових механізмів, які регулюють порядок втручання держави у справи, що зазвичай належать до компетенції місцевих рівнів влади, з метою надання допомоги або вирішення проблем, які не можуть бути ефективно вирішені на місцевому рівні. До таких правових механізмів відносять прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які чітко визначають сфери відповідальності та повноваження різних рівнів влади; встановлення чітких процедур та правил, за якими держава може втручатись в діяльність органів місцевого самоврядування, а саме: надання консультацій, офіційне повідомлення та узгодження рішень; важливу роль у врегулюванні конфліктів між державним та місцевими рівнями влади також відіграє судове врегулювання;

- кожен рівень управління несе юридичну відповідальність за свої рішення та дії, що вимагає чітких механізмів

звітності та контролю. Так, держава відповідає за рішення на національному рівні, включаючи формулювання законодавства, зовнішню політику, оборону та розробку економічних стратегій. Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за рішення, що стосуються регіонального розвитку, місцевої інфраструктури, регіональних освітніх та соціальних програм;

- дотримання принципу субсидіарності сприяє захисту прав та інтересів місцевих громад, забезпечуючи можливість їх ефективного самоврядування та участі у вирішенні місцевих питань, шляхом проведення громадських слухань, референдумів, громадських ініціатив та інших форм участі. Так, одним із дієвих механізмів розвитку громади є бюджет участі (громадський бюджет, партисипаторний бюджет) метою якого є залучення громадськості до спільного управління громадою та до розподілу коштів видаткової частини місцевого бюджету. Бюджет участі не регламентований нормативно-правовими актами на законодавчому рівні. На місцевому рівні, рішенням відповідних рад затверджується Положення про бюджет участі. Кожна громада запроваджує такий бюджет самостійно, розробляє власні правила і його документальні форми. Такий бюджет може бути створений на рівні області, району, міста, району в місті та ін. Завдяки наявності такого бюджету відбувається формування громадянського суспільства, взаємного розуміння потреб та планів мешканців і влади, створення соціального капіталу, вибору громадських лідерів та ін. Впровадження бюджету участі сприяє прозорості бюджетного процесу в цілому, і, як наслідок, зменшенню корупційної складової у витратні бюджетних коштів, зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування, збільшує довіру між владою і громадою;

- будь-яке втручання центральних органів влади в діяльність місцевих має бути пропорційним та обґрунтованим, тобто, центральні органи влади повинні мати чіткі та вагомі причини для втручання у справи, що зазвичай відносяться до компетенції нижчого рівня. До таких причин можуть відносити ситуації, що стосуються національної безпеки, економічної стабільності, дотримання прав людини або надзвичайних обставин. Таке втручання має бути прозорим і повинно ґрунтуватись на підставі норм законодавства, що захищають та підтримують місцеву автономію. Це означає, що втручання має відбуватись тільки тоді, коли місцеві органи самостійно не можуть або не здатні вирішити певні питання.

Принцип субсидіарності є багатограним і охоплює різні аспекти управління, від децентралізації та автономії до взаємодії та координації між різними рівнями влади. Так, як ми вже зазначали, одним із важливих напрямків його застосування є процес децентралізації, який веде країну до визнаних в Європі принципів взаємодії держави та суспільства. Одним з ключових елементів децентралізації є створення ефективних та фінансово стійких місцевих громад, здатних самостійно вирішувати питання на містах. Це включає передачу більш широких повноважень та ресурсів від центрального до місцевого рівня. Таке становище стало можливим завдяки більшій фінансовій незалежності органів місцевого самоврядування яка включає можливість самостійно формувати свої місцеві бюджети, встановлювати місцеві податки та збори, а також розпоряджатись частиною державних податкових надходжень.

Аналізуючи переваги застосування принципу субсидіарності необхідно зазначити і наявні ризики цього процесу. Так, якщо розглядати застосування принципу з точки зору децентралізації, то можна зазначити, що занадто велика децентралізація може призвести до недостатньої координації здійснення повноважень на рівні органів місцевого самоврядування, що може привести до дублювання зусиль і ресурсів, може спричинити нерівність розвитку між регіонами, особливо якщо деякі місцеві органи мають не достатню

кількість ресурсів для ефективного управління такими регіонами. Також, існує небезпека того, що місцеві органи можуть переважно враховувати лише місцеві інтереси, не враховуючи більш широкі національні цілі та потреби. Якщо ж відбувається надмірна централізація, то це може обмежувати можливість місцевих органів самоврядування самостійно вирішувати питання, що безпосередньо стосуються їх компетенції. Рішення прийняті на рівні держави можуть не враховувати специфіку та унікальні потреби різних регіонів, що може призвести до неефективного використання ресурсів які виділяються з Державного бюджету. Коли рішення приймаються виключно на рівні державної влади, то місцеві органи можуть втратити мотивацію до інновацій та ефективного управління на своєму рівні.

Подальший розвиток принципу субсидіарності пов'язаний з новими викликами, що безпосередньо ґрунтуються на процесах цифровізації. Важливим фактором для втілення таких досягнень є наявність інтернету.

Саме перехід від паперового документообігу до застосування досягнень цифровізації надає місцевим органам влади кращі інструменти для самостійного управління, дозволяє їм ефективніше збирати, обробляти та аналізувати дані, що сприяє більш обґрунтованому прийняттю ними рішень. Прикладом застосування цифровізації може бути створення веб-сайтів або додатків, які дозволяють громадянам висловлювати свої думки, пропозиції та зауваження щодо різних аспектів місцевого управління. Актуальним на даний час є створення веб-порталу «Дія. Цифрова громада». Кабмін вже затвердив відповідне положення. Основними завданнями такого порталу є інформаційне

та аналітичне забезпечення місцевих держадміністрацій, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, зокрема, щодо: актів законодавства у сферах цифровізації, цифрового розвитку, електронного урядування та електронної демократії, методичних рекомендацій, цифрової трансформації і цифровізації; надання місцевим держадміністраціям, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам аналітичної та статистичної інформації [6]. Таким чином, застосування досягнень цифровізації дозволяє зробити процес управління більш прозорим та забезпечити доступ до важливої інформації як органів місцевого самоврядування, так і громадян. Це відповідає принципу субсидіарності, підвищуючи відповідальність місцевих органів перед громадою.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зазначити, що бюджетна система України є одним із ключових елементів фінансової системи. Вона відіграє вирішальну роль у розподілі та використанні публічних ресурсів, забезпеченні фінансування бюджетних програм як на рівні держави так і на місцевому рівні. Враховуючи те, що основою побудови бюджетної системи є принципи, важливим є визначення і розкриття їх змісту. Більш детальне розкриття принципу субсидіарності пов'язано з тим, що він відповідає європейським стандартам управління, що є важливим для євроінтеграції України до ЄС, створює систему управління, яка є більш гнучкою та ефективною, забезпечує більшу відповідальність та демократичність на місцевому рівні та відіграє ключову роль у процесі децентралізації влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
2. Товкун Л.В. Бюджетний процес: значення та перспективи розвитку в сучасних умовах. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34133/1/%D0%91%D0%AE%D0%94%D0%96%D0%95%D0%A2%D0%9D%D0%98%D0%99%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%A1%20%20%D0%97%D0%9D%D0%90%D0%A7%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF.pdf>
3. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#doc_info
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року. Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 03.03.2021 № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#doc_info
6. Деякі питання функціонування веб-порталу «Дія. Цифрова громада» Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 02.06.2023 № 556. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2023-%D0%BF#doc_info