

ВІХЛЯЄВ М. Ю.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Ужгородський національний
університет)
ORCID ID: 0000-0002-1906-5176

ПИЛИПЕНКО Ю. П.,

кандидат юридичних наук

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.48>

СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНА ПРОБЛЕМАТИКА ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У ТЕОРЕТИЧНІЙ ТА ПРАКТИЧНІЙ ПЛОЩИНІ

У статті обґрунтовується, що субсидіарність у політико-правовому вимірі є принципом розподілу повноважень декількох рівнів системи публічного адміністрування у спільних зонах відповідальності із зосередженням їх на якомога більш низькому рівні, який має спроможність приймати найбільш якісні рішення (засади, правила та процедури) та є найбільш чутливим до наслідків їх реалізації. Одночасно з цим, субсидіарність зобов'язує посадових осіб та органи влади вищого рівня системи публічного адміністрування забезпечувати виконання цілей публічного адміністрування та нести відповідальність за правове регулювання та правозастосування у сферах, які охоплюються їх компетенцією та лежать у зоні їх спільних повноважень із нижчим рівнем, якщо його посадові особи та органи влади виявились неспроможними належним чином виконати їх владні управлінські функції. Як й будь-яке поняття, субсидіарність має охоплювати вичерпне коло явищ, які визначаються за сталими та конкретними критеріями. При тому, що субсидіарність має бути практичною та не ілюзорною, вона є концепцією виключно розподілу повноважень та не стосується забезпечення їх виконання відповідним обсягом ресурсів та інших явищ, які лежать за межами закріплення повноважень за тим чи іншим суб'єктом. Більше того, з урахуванням природи субсидіарності, її змішування із децентралізацією та іншими подібними йому політико-правовими явищами демократизації та децентралізації публічного адміністрування, дерегуляції та адекватності державного регулювання є безпідставним.

Констатовано, що принцип субсидіарності набуває все більшого поширення як правовий регулятор суспільних відносин. Водночас, необхідність виваженого нормативного наповнення пов'язана зі складністю та багатомірністю концепції субсидіарності та середовища її застосування як визначального принципу архітектури влади в умовах одночасного функціонування деяких її рівнів у сферах, що мають точки дотику. Потенційні ризики пов'язані із складністю узгодження субсидіарності із принципами рівності та функціонування держави як єдиного механізму, які передбачають рівність у встановлених законом правах та обов'язках, а також однакове правозастосування, незалежно від рівня публічного адміністрування.

Ключові слова: децентралізація, нормативне наповнення та закріплення принципу субсидіарності, розподіл владних повноважень, ризики принципу субсидіарності, субсидіарність.



Vikhliayev M.Yu. Essence and the key problematic aspects of subsidiarity in the theoretical and practical dimension

The author maintains that subsidiarity in the political and legal dimension is the principle of distributing the powers between multiple levels of the public administration system in common areas of responsibility with their concentration at the lowest possible level, which is able to deliver the highest quality decisions (principles, rules and procedures) and is the most sensitive to the consequences of implementation of these powers. At the same time, subsidiarity obliges officials and authorities of the higher level of the public administration system to ensure the fulfillment of the goals of public administration and to be responsible for legal regulation and legal protection in the areas that fall within their common purview with a lower level, if officials and authorities of this level appeared to be unable to properly perform their administrative functions.

It is stated that, along with any concept, subsidiarity should cover an exhaustive range of phenomena that is set according to fixed and concrete criteria. While subsidiarity should be practical and not illusory, it is a concept of the distribution of powers and does not provide for ensuring their implementation with the appropriate amount of resources and other phenomena that lie outside the fact of vesting a specific authority with particular powers. Moreover, bearing in mind the nature of subsidiarity, its mixing with decentralization and other similar political and legal phenomena of democratization and decentralization of public administration, deregulation and adequacy of government regulation is groundless.

The author concludes, that the principle of subsidiarity is becoming increasingly widespread as a legal regulator of social relations. At the same time, the complexity and multidimensionality of the concept of subsidiarity and the environment of its application dictates the need for a balanced approach to creating specific rules and regulations based on this principle. Potential risks of inadequate solutions of this matter originate from incompatibility of subsidiarity with the principles of equality and the functioning of the state as a single mechanism, which provide for equality in the rights and duties established by law, as well as the uniform application of law, regardless of the level of public administration on which it takes place.

Key words: decentralization, regulatory content and consolidation of the principle of subsidiarity, distribution of power, risks of the principle of subsidiarity, subsidiarity.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Досягнення Україною значного зрушення у формалізації ціннісного та правового ядра правового регулювання виконання державою та органами місцевого самоврядування їх основоположних функцій, підпорядкувавши їх найбільш універсальним та прогресивним принципам, правилам та процедурам загальноправового та галузевого масштабу, є видатним результатом, який визначальним чином сприяє стійкому підвищенню якості правового поля на системному рівні. Нормативне оформлення та запровадження механізмів примусового забезпечення дотримання принципів правотворчої діяльності, регуляторної політики та адміністративної процедури є показниками, які виразно демонструють практичну відданість держави ідеалам верховенства права та євроінтеграційним прагненням її народу. На тлі цього процесу постає необхідність продовжити поступ до утвердження в українській правовій системі загальноновизнаних принципів правового регулювання та публічного адміністрування, якими держави-члени європейського співтовариства керуються для підтримки високого темпу економічного зростання та суспільного добробуту. Зокрема, йдеться про принцип субсидіарності, який відносно нещодавно розпочав свій шлях закріплення у національному праві та осмислення в українській науковій



думці. Разом з тим, стан його наукового опрацювання залишається далеким від задовільного. Зокрема, про це свідчить той факт, що принцип субсидіарності у науковій літературі нерідко безпідставно змішується із подібними йому політико-правовими явищами демократизації та децентралізації публічного адміністрування, дерегуляції та адекватності державного регулювання, що додатково підкреслює необхідність кристалізації розуміння сутності принципу субсидіарності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Оглянувши наукові джерела, присвячені сутності та проявам принципу субсидіарності у національній правовій системі, зауважимо, що наукова спільнота доклала значних та результативних зусиль для формування якомога більш повного та правильного уявлення про ці явища. Зокрема, слід відзначити наукові праці С. А. Квітки, О. В. Мошак, Л. Р. Наливайко, Д. В. Сігара, О. Ф. Скакун. Однак, все більш актуальною в умовах посилення інтеграційних процесів є необхідність подальших досліджень ключових аспектів принципу субсидіарності для досягнення якомога більш високого рівня готовності держави та наукового співтовариства до практичного застосування цього принципу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення сутності та окреслення проблематики принципу субсидіарності у теоретичній та практичній площині.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно розробником концепції субсидіарності як фундаментального принципу, спрямованого на стримування тяжіння держави до необмеженості її влади й, водночас, на підкреслення її обов'язку дбати про найбільш важливі категорії населення, вважається Папа Лев XIII у своїй «*Rerum Novarum*» 1891 р. Також, у витоків субсидіарності лежить праця Пія XI «*Quadragesimo Anno*», видана у 1931 р. на тлі становлення тоталітаризму у Європі та у якій викладено класичне формулювання «принципу субсидіарної функції» й вказано на те, що: «так само, як вкрай неправильно відбирати в окремих людей те, що вони можуть досягти завдяки власній ініціативі та продуктивності, та віддати це суспільству, тому також є несправедливістю і водночас великим злом і порушенням правильного суспільного порядку наділяти більшої і вищій соціальної інституції владою щодо тих заходів, які можуть виконувати менші та підпорядковані організації» [1].

У сучасних нормативно-правових документах, так само як й у науковій думці та аналітичних дослідженнях, послідовно відображається значною мірою таке саме розуміння субсидіарності. Зокрема, у аналітичних публікаціях вказується на те, що у найбільш загальному значенні субсидіарність розуміється як принцип, який регулює питання вибору виконавця заходів у ситуаціях, у яких потенційно декілька осіб мають можливість (повноваження) діяти [2]. Так само, у звіті Керівного комітету з місцевого та регіонального урядування Комітету міністрів Ради Європи зазначено, що перше значення слова «субсидіарний» пов'язаний із ідеєю заміни, ідеєю чогось другорядного, менш важливого. Це означає, що вища влада, насамперед держава, може втручатися лише в тій мірі, в якій нижча влада (або особа) показала чи довела свою неспроможність. Це перше значення є основою принципу невтручання уряду і, принаймні передбачає визначення умов, за яких його застосування може вважатися законним або бажаним. Друге ж значення пов'язане із ідеєю допомоги і має відтінок ідеї втручання. Тут мова йде про оцінку не того, чи має влада право втручання, а чи має вона обов'язок це зробити. Таким чином, субсидіарність не означає чистого лібералізму, а є концепцією, яка добре підходить для сучасних суспільств, у яких існує безліч обов'язків. Водночас, йдеться про надання допомоги членам суспільства у їх розвитку, а не знищувати їх волевиявлення чи поглинути їх. Втручання держави, що ґрунтується на субсидіарності, за словами Мійон-Дельсоль, не має на меті надати рівну свободу дій, а скоріше переконати членів суспільства максимально розвивати свої можливості, хоча це може означати скерування їхніх цілей відповідними законами [3, с. 10-11].

Подібним чином, тобто як політико-правовий принцип, покликаний слугувати критерієм розмежування повноважень декількох рівнів системи публічного адміністрування у спільних зонах відповідальності, принцип субсидіарності сприймається й у науковій літературі.



Наприклад, Л. Р. Наливайко та Ю. В. Ковбаса визначили субсидіарність (від лат. *subsidiaries* – допоміжний) як організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання мають вирішуватися на нижчому, малому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення можливе й ефективне [4, с. 29].

Так само, за підсумками її ґрунтовного дослідження ключових аспектів субсидіарності, О. В. Мошак вказала на те, що слово латинського походження «субсидіарність» в українському перекладі означає «додатковість», «другорядність», «залишковість». Субсидіарність влади, таким чином, означає, що вищі ланки управління мають бути додатковими, або другорядними, при вирішенні задач, які виникають на нижніх ланках. Слід цілком погодитись із вченою у тому, що у демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Водночас, важливим є зауваження О. В. Мошак щодо того, що розуміння субсидіарності також ґрунтується на тому, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються впродовж певного часу. Зважаючи на це, обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати постійно змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання [5, с. 39-40].

Схиляючись до подібного бачення у контексті питань місцевого самоврядування, О. Ф. Скакун дійшла висновку про те, що побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями; законодавчо забезпечити участь різних рівнів місцевого самоврядування у визначенні власних повноважень; чітко, на законодавчому рівні, встановити власну юрисдикцію органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та загальмувати обсяг делегованої правотворчості адекватно зменшенню делегованих повноважень [6, с. 78].

У світлі цього, очевидним видається те, що позитивний вплив субсидіарності ґрунтується на її здатності сприяти врахуванню ідентичності націй та особливостей буття менших спільнот, забезпечувати їм якомога більшу свободу розсуду у впорядкуванні їх функціонування, посилювати демократичність врядування, додатково легітимізувати нормативно-правові акти та мінімізувати регуляторні обмеження [7].

Більш широкого підходу до визначення сфери застосовності принципу субсидіарності дотримується С. А. Квітка, зауважуючи у цьому зв'язку, що згідно з цим принципом, влада повинна бути якомога ближче до громадян. Держава має виявляти ініціативу тільки в тих питаннях, де можливостей незалежних приватних осіб і організацій виявляється недостатньо. Якщо завдання може бути вирішене на місцевому рівні так само ефективно, як і на національному рівні, доцільно віддати перевагу місцевому рівню. Принцип стосується не тільки урядів, а й узагалі всіх можновладців: партій, корпорацій, профспілок, лідерів політичних рухів, великих бізнесових і банківських структур [8, с. 29-30].

Декілька інших примітних точок зору, що ґрунтуються на широкому трактуванні субсидіарності та виділенні, поруч із вертикальною субсидіарністю, ще й її горизонтальний різновид, виклав Д. В. Сітар. Зокрема, вертикальна субсидіарність, як зауважив вчений за підсумками джерелознавчого аналізу, відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Вертикальний принцип субсидіарності може бути втілений за умови, що організація суспільства повинна бути спрямована на наближення населення до владних структур, із залученням центральної влади тільки тоді, коли це необхідно (коли місцева влада не може вирішити проблему власними ресурсами або у разі небезпеки).



Принцип субсидіарності у певному сенсі набуває позитивного змісту як обов'язок вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно не можуть бути вирішені на інших рівнях, коли без допомоги неможливо досягти поставлених цілей. Натомість, горизонтальний вимір субсидіарності, за твердженням Д. В. Сітара, вказує на відносини між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, заохочуючи громадянське суспільство до самоорганізації з ідейною умовою надати право громадянам і їхнім об'єднанням здійснювати публічні функції. Визначення горизонтальної субсидіарності часто подаються з переважанням негативних конотацій, оскільки акцентується увага на забороні втручання органів чи організацій, на тому, що в суспільстві та в економічній сфері держава не має права посягати на індивідуальну свободу та відповідальність [9, с. 107].

Осмысливши вищевикладене, можна дійти висновку про те, що субсидіарність у політико-правовому вимірі є принципом розподілу повноважень декількох рівнів системи публічного адміністрування у спільних зонах відповідальності із зосередженням їх на якомога більш низькому рівні, який має спроможність приймати найбільш якісні рішення (засади, правила та процедури) та є найбільш чутливим до наслідків їх реалізації. Одночасно з цим, субсидіарність зобов'язує посадових осіб та органи влади вищого рівня системи публічного адміністрування забезпечувати виконання цілей публічного адміністрування та нести відповідальність за правове регулювання та правозасосування у сферах, які охоплюються їх компетенцією та лежать у зоні їх спільних повноважень із нижчим рівнем, якщо його посадові особи та органи влади виявились неспроможними належним чином виконати їх владні управлінські функції. Важливо також зазначити, що як й будь-яке поняття, субсидіарність має охоплювати вичерпне коло явищ, які визначаються за сталими та конкретними критеріями. При тому, що субсидіарність має бути практичною та не ілюзорною, вона є концепцією виключно розподілу повноважень та не стосується забезпечення їх виконання відповідним обсягом ресурсів та інших явищ, які лежать за межами закріплення повноважень за тим чи іншим суб'єктом.

Звернувшись до наукових положень та висновків, що стосуються взаємозв'язку субсидіарності із суміжними принципами та іншими конструкціями, насамперед, викладемо міркування вчених щодо співвідношення субсидіарності та децентралізації.

Л. Р. Наливайко та Ю. В. Ковбаса у цьому зв'язку зауважили, що ідея субсидіарності споріднена децентралізації та є одним із основних механізмів стримування надмірної централізації [4, с. 29]. Розмірковуючи подібним чином, О. В. Мошак визнає децентралізацію влади однією з форм субсидіарності. За цією схемою верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій і діють, фактично, на одному з ними рівні. Інакше кажучи, вчена наголосила на тому, що принцип субсидіарності – це принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні [5, с. 39, 45]. Обміркувавши ці погляди, можемо лише частко з ними погодитись, визнавши субсидіарність концепцією, яка сприяє децентралізації за умови можливості нижчого рівня системи публічного адміністрування більш ефективно виконувати повноваження які їм надаються. Змішування принципу субсидіарності за його сутністю із децентралізацією та іншими подібними йому політико-правовими явищами демократизації та децентралізації публічного адміністрування, дерегуляції та адекватності державного регулювання є безпідставним.

Продовжуючи дослідження, підкреслимо, що субсидіарність можна трактувати в широкому сенсі як концепцію вирішення складних аспектів соціальної структури. Федеральні та деякі унітарні системи користуються варіаціями субсидіарності, коли йдеться про розподіл повноважень між різними рівнями влади. На міжнародному рівні існує дискурс про розподіл повноважень та функцій між національними державами та міжнародними організаціями. Водночас, за слушними зауваженнями Т. Мараухна та Д. Менгелера, субсидіарність не можна застосувати до структур управління в цілому без критичного осмислення та модифікації [10, с. 1].



Необхідність виваженого нормативного наповнення пов'язана зі складністю та багатомірністю концепції субсидіарності та середовища її застосування як визначального принципу архітектури влади в умовах одночасного функціонування деяких її рівнів у сферах, що мають точки дотику. Зокрема, С. Касесе звернула увагу на те, що лінія розмежування між рівнями публічного адміністрування нерідко буває розмитою, особливо державах унітарного устрою. Більше того, субсидіарність породжує питання рівності ставлення до осіб на різних рівнях публічного адміністрування. Наприклад, як зазначає С. Касесе, як національний уряд та його громадян може влаштувати ситуація, коли право бути почутим захищалося в одних сферах, а не в інших, просто тому, що друге належить до виключної компетенції національних органів влади? Іншими словами, різні сектори та сфери в межах будь-якого національного правового порядку взаємопов'язані та взаємодіють один з одним; і громадяни завжди шукатимуть найкращий можливий захист [7].

Зважаючи на цю вроджену проблематику принципу субсидіарності, він повсюдно не утверджений у якості суто правового принципу.

Водночас, незважаючи на те, що принцип субсидіарності є, передусім, принципом обмеження влади, він не має нормативного характеру. Він залишає відкритими конкретні умови його застосування, і тому вони можуть змінюватися залежно від обставин часу та місця [3, с. 10]. Так само, О. В. Мошак зауважила, що намагання закласти у законодавчу базу принцип субсидіарності у багатьох випадках стикається з великими труднощами і не одержує логічного розвитку та являє серйозну проблему взаємодії існуючих рівнів управління в державі. Складність визначення правового змісту принципу субсидіарності позначається на законодавчому його закріпленні. Будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, припускає, що самоврядні органи адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями [5, с. 40].

Висновки з дослідження. Субсидіарність у політико-правовому вимірі є принципом розподілу повноважень декількох рівнів системи публічного адміністрування у спільних зонах відповідальності із зосередженням їх на якомога більш низькому рівні, який має спроможність приймати найбільш якісні рішення (засади, правила та процедури) та є найбільш чутливим до наслідків їх реалізації. Одночасно з цим, субсидіарність зобов'язує посадових осіб та органи влади вищого рівня системи публічного адміністрування забезпечувати виконання цілей публічного адміністрування та нести відповідальність за правове регулювання та правозастосування у сферах, які охоплюються їх компетенцією та лежать у зоні їх спільних повноважень із нижчим рівнем, якщо його посадові особи та органи влади виявились неспроможними належним чином виконати їх владні управлінські функції.

Як й будь-яке поняття, субсидіарність має охоплювати вичерпне коло явищ, які визначаються за сталими та конкретними критеріями. При тому, що субсидіарність має бути практичною та не ілюзорною, вона є концепцією виключно розподілу повноважень та не стосується забезпечення їх виконання відповідним обсягом ресурсів та інших явищ, які лежать за межами закріплення повноважень за тим чи іншим суб'єктом. Більше того, з урахуванням природи субсидіарності, її змішування із децентралізацією та іншими подібними йому політико-правовими явищами демократизації та децентралізації публічного адміністрування, дерегуляції та адекватності державного регулювання є безпідставним.

Принцип субсидіарності набуває все більшого поширення як правовий регулятор суспільних відносин. Водночас, необхідність виваженого нормативного наповнення пов'язана зі складністю та багатомірністю концепції субсидіарності та середовища її застосування як визначального принципу архітектури влади в умовах одночасного функціонування деяких її рівнів у сферах, що мають точки дотику. Потенційні ризики пов'язані із складністю узгодження субсидіарності із принципами рівності та функціонування держави як єдиного механізму, які передбачають рівність у встановлених законом правах та обов'язках, а також однакове правозастосування, незалежно від рівня публічного адміністрування.



Список літератури

1. Laffranque J. Subsidiarity: From Roots to Its Essence. Speech held to mark the opening of the judicial year of the European Court of Human Rights. 2016. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20150130_Seminar_Laffranque_2015_BIL.
2. United Kingdom Foreign and Commonwealth Office. Call for Evidence on the Government's Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Semester 4. Subsidiarity and Proportionality. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7e0cbeed915d74e33efba7/Call_for_Evidence_Subsubsidiarity_and_Proportionality_FINAL_26_3_14.pdf.
3. Definition and limits of the principle of subsidiarity: report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities of the Committee of Ministers of the Council of Europe. 46 p. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>.
4. Наливайко Л. П., Ковбаса Ю. В. Принцип субсидіарності як один із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 6 (1). С. 28-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_6%281%29_8.
5. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. 2017. № 3. С. 35-48.
6. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції 1996 р. і Європейської Брновської програми 2003 р. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2006. № 11, С. 69-78.
7. Cassese S. Ruling indirectly. Judicial subsidiarity in the ECtHR. Paper for the Seminar on 'Subsidiarity: a double sided coin? 1. The role of the Convention mechanism; 2. The role of the national authorities' (30 January 2015, Strasbourg). URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20150130_Seminar_Cassese_ENG.
8. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. Вип. № 4 (18). С. 28-35.
9. Сігар Д. В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Том 31 (70). Ч. 2. № 2. DOI: 10.32838/2707-0581/2020.2-2/20С. 105-109.
10. Marauhn T., Mengeler D. The Subsidiarity Principle at the Interface of Law and Politics. 2021. 6 p. URL: <https://www.e-ir.info/pdf/89538>.

