

Сімар Д.В.

Ужгородський національний університет

СУБСИДІАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У роботі досліджено правову концепцію субсидіарності в контексті розподілу повноважень публічної адміністрації. Встановлено, що цей принцип є одним із найважливіших принципів організації інститутів публічної влади та визначається в окремих актах законодавства переважно програмного характеру.

Досліджено, що «класичний» зміст принципу субсидіарності для адміністративно-правової науки зводиться до концепції, яка націлює процес надання публічних послуг приватним особам на максимальне наближення їх до рівня споживання. Водночас поширюється видозмінене тлумачення цього принципу (вертикальна та горизонтальна субсидіарність, вузьке та широке розуміння). Так, горизонтальний вимір субсидіарності вказує на відносини між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором. Широке трактування відносить субсидіарність до поняття людини й особистої гідності, поняття структурованого суспільства і поняття загального блага.

Зроблено висновок, що розширення змісту субсидіарності та перенесення її у площину соціології, політики та політології зробить цю концепцію неспроможною з юридичного погляду. Тому базовий зміст цієї концепції полягає в тому, що система повноважень повинна будуватися знизу, управлінські повноваження можуть передаватися органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Відповідно, якщо йдеться не про ієрархічну систему органів виконавчої влади, а про суб'єктів відносно децентралізованих, таких як органи місцевого самоврядування, органи, які не належать до жодної з гілок влади, то принцип субсидіарності так само застосовується в його «вертикальному» або «вузькому» значенні. Адже у такому разі вертикальна субординація трансформується у децентралізовану відповідальність за ресурси, де ідея субсидіарності так само є необхідною і корисною.

Ключові слова: субсидіарність, розподіл повноважень, вертикальна субсидіарність, ієрархічні структури, горизонтальна субсидіарність, публічне адміністрування, принцип.

Постановка проблеми. Субсидіарність як юридичний принцип бере початок із філософських, релігійних, соціальних та економічних вчень, що визначили формування та закріплення цього принципу у праві. Сьогодні принцип субсидіарності в сучасних юридичних і дослідженнях із питань державного управління розглядається як важливий принцип організації інститутів публічної влади [1, с. 69; 2]. Субсидіарність також визначається як принцип в окремих актах законодавства, переважно програмного характеру [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принцип субсидіарності та його значення у побудові системи органів публічної адміністрації вивчалися і продовжують вивчатися вітчизняними науковцями, такими як О. Бориславська, І. Грицяк, О. Їжак, Т. Карабін, А. Колісниченко, В. Кравченко, К.О. Линьов, П. Любченко, А. Некряч, Т.В. Панченко, М. Пухтинський,

Н.В. Токовенко та ін. Однак більшість досліджень стосуються питання ролі принципу у становленні та розвитку інституту місцевого самоврядування або у регіональному розвитку. Це зумовлено його закріпленням у Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас цей принцип стосується організації владних інституцій загалом, від загальнодержавного до регіонального рівня. Більше того, наднаціональні інституції, такі як Європейський Союз, також побудовані на основі концепції субсидіарності [4].

Так, ст. 5 Договору про ЄС принцип субсидіарності тлумачиться як обмеження повноважень Союзу: він може діяти лише у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, коли це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропо-

нованих заходів. Відповідно до положень Протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», що є додатком до цього договору, кожна установа забезпечує постійне дотримання принципу субсидіарності, а проекти законодавчих актів (тобто усі пропозиції Комісії, ініціативи групи держав-членів, ініціативи Європейського Парламенту, запити Суду, рекомендації Європейського центрального банку та запити Європейського інвестиційного банку для ухвалення законодавчого акта) обґрунтовуються з огляду на принцип субсидіарності та повинні містити докладний виклад, який дає змогу оцінити дотримання цього принципу. Варто відзначити також, що підстави для висновку про те, що ціль Союзу легше досягти на рівні Союзу, обґрунтовуються якісними та, за можливості, кількісними показниками [5].

Вперше у вітчизняному нормативному масиві застосування принципу субсидіарності здійснено в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.». У ній визначається, що регіональна політика здійснюється на основі принципу субсидіарності, тобто розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління [6]. Звісно, однозначно із таким твердженням погодитися не можна, оскільки широка концепція субсидіарності звучується до розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами. Однак цьому є причиною предмет регулювання самого акта – питання регіональної політики. Те саме стосується і положень Бюджетного кодексу України, де врегульовано, що субсидіарність є розподілом видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача [7].

Більш відповідне тлумачення поняття «субсидіарність» міститься в державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., прийнятій за виконанням попередньої, про яку вже йшлося. Так, тут субсидіарність визначається як децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, котрі

можуть їх реалізувати найбільш ефективно [8]. Однак таке визначення також не є ідеальним. Подібні тлумачення містяться у наукових статтях і дослідженнях, а не тільки в актах регулювання. Отже, часто принцип субсидіарності характеризується як принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні [9, с. 37].

Однак ми згодні з позицією, що субсидіарність – це принцип, на основі якого може здійснюватися децентралізація влади й управління, він також може бути мірилом чи інструментом визначення меж децентралізації, а його застосування у нормативних актах поряд із поняттям децентралізації спрямоване на підвищення довіри до цього поняття, утверджуючи переконання, що субсидіарність гарантує широку децентралізацію публічного адміністрування [10, с. 62].

Наведені визначення та тлумачення субсидіарності відображають обмеженість використання цієї концепції. Адже цей принцип у його наведеному розумінні має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, у т. ч. ієрархічно субординаційних. Наприклад, вертикаль органів виконавчої влади, де існують субординаційні зв'язки між урядом, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади. Субсидіарність також обґрунтовується у питанні розподілу повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування. Так, у спеціальній літературі вказується, що принцип субсидіарності є результатом децентралізації державного управління та розбудови реального місцевого самоврядування, де субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, а це свідчить про підвищення її значення у процесі управління [11, с. 136–137].

Водночас традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Як слушно відзначається німецьким класиком адміністративного права, сьогодні відбувається «еміграція» публічної адміністрації зі світу організаційних форм Макса Вебера, тобто зі світу високоформалізованої та високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, фрактальної організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами [12, с. 279]. І за таких нових умов концепція субсидіарності зі своїми традиційними тлумаченнями отримує звукову сферу можливого застосування. Водночас

запорукою ефективного функціонування системи організації влади (незважаючи на те, у якій спосіб вона організована) є адекватне розмежування повноважень між її носіями. І це твердження особливо справедливим є для таких складних мереживних управлінських систем, що утворюються у сучасному світі.

Для збереження значущості та дієвості цього принципу за нових умов поширене видозмінене тлумачення. Так, в одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння.

Зокрема, вертикальна субсидіарність 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) [13, с. 97]. 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 [14, с. 726].

Натомість горизонтальний вимір субсидіарності 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 [13, с. 98]. Горизонтальна субсидіарність проявляється в рамках відносин між владою і свободою і спирається на припущення про те, що турбота про спільні потреби і благо, які становлять спільний інтерес громади, здатні самостійно вирішити члени громади, а роль держави та її органів відповідно до горизонтальної субсидіарності зводиться до залучення у функції субсидіарної допомоги, програмування, координації.

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. Однак, на жаль, не завжди згадується про те, що держава має надавати під-

тримку щоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності [15, с. 49].

У деяких джерелах, аби зберегти застосовність концепції субсидіарності, розглядають її ширше, аніж інструмент розподілу повноважень, прав та обов'язків між різними рівнями управління. Широке трактування відносить субсидіарність до поняття людини й особистої гідності, поняття структурованого суспільства і поняття загального блага, де основним є індивідуальна людина і її природна схильність жити та співпрацювати з іншими людьми [16]. Субсидіарність у такому контексті застосовується до відносин між викладачем і студентом, між батьками та дітьми, а також широко в економічній сфері, й у кожному з наведених прикладів втручання і допомога повинна бути адекватними.

Однак таке розширене розуміння субсидіарності, на нашу думку, не зовсім може бути використаним адміністративно-правовою наукою. Кожна наука має свої власні галузеві методологічні підходи до наукових досліджень, які визначаються предметом і цілями, що стоять перед нею. Філософська та соціологічна наука може розширено розуміти поняття субсидіарності, однак у сфері адміністративно-правових досліджень, де існують субординаційні структури, а також структури мережевого управління, які так само мають ознаки підвідомчості (підконтрольності, підзвітності, відповідальності), широке розуміння субсидіарності не має під собою обґрунтованих підстав для використання.

За умови, коли традиційні зв'язки та шляхи ухвалення рішень втрачають міцність і перетворюються на «децентралізовану відповідальність за ресурси» [12, с. 280], відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд, що може спричинити організаційні наслідки. Наприклад, утворення органів, таких як Національні комісії регулювання природних монополій, які є державними колегіальними органами, є тому свідченням. Вони утворюються та ліквідуються Президентом України, а основне їхнє завдання – регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, сприяння створенню умов, що забезпечують виведення товарного ринку зі стану природної монополії, а це дасть можливість ефективніше задовольняти попит; формування цінової політики; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків [17]. Наприклад, Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

(Нацкомфінпослуг), є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України [18]. І саме при створенні таких органів, при визначенні сфери їх компетенції сама їхня діяльність також повинна підпадати під дію принципу субсидіарності.

Таким чином, принцип субсидіарності для адміністративно-правової науки повинен зберігати свій «класичний» зміст і значення як концепція, що націлює процес надання публічних послуг приватним особам на максимальне наближення їх до рівня споживання. В іншому разі субсидіарність буде неспроможна з юридичного погляду і непридатна для здійснення покладених на неї завдань.

Тому базовий зміст цієї концепції полягає в тому, що система повноважень повинна будуватися знизу, управлінські повноваження можуть передаватися органам публічної адміністрації

вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Відповідно, якщо йдеться не про ієрархічну систему органів виконавчої влади, а про суб'єктів відносно децентралізованих, таких як органи місцевого самоврядування, органи, які не належать до жодної з гілок влади, та ін., то принцип субсидіарності так само застосовується у його «вертикальному» або «вузькому» значенні. Адже у такому разі вертикальна субординація трансформується у децентралізовану відповідальність за ресурси, де ідея субсидіарності так само є необхідною і корисною. Водночас перспективи застосування принципу субсидіарності в Україні багато в чому визначаються його трактуванням як принципу розумного управління, що не може бути передбачено наявністю відповідних процедур і механізмів його застосування.

Список літератури:

1. Скакун О.Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 11. С. 69–78.
2. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. L.: Macmillan, 1994. 304 p.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25 березня 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
5. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності: Протокол ЄС від 02 жовтня 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 21 липня 2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page2>.
7. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
9. Мошак О.В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. 2017. № 3 (5). С. 35–48
10. Карабін Т.О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4/2. С. 60–63
11. Токоленко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.
12. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред.. О. Сироїд. Київ : «К.І.С.», 2009. 524 с.
13. Данилюк І.В. Вертикальна та горизонтальна субсидіарність. *Соціологія*. 2016. № 3 (131). С. 96–101.
14. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. *Розвиток демократії в Україні* : Матеріали міжнар. наук. конф. Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р. Київ : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725–756.
15. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності в сучасному демократичному розвитку : монографія. Харків : Майдан, 2011. С. 368.
16. Чеслав Порембські. Субсидіарність: два значення. URL: <http://iieci.ucu.edu.ua/ua/blogs/subsidiarity-two-interpretations/>.

17. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.

18. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.

Sitar D.V. SUBSIDIARITY AS A PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION POWERS DIVISION

This paper deals with the legal concept of subsidiarity in the context of the public administration powers distribution. It is found that this principle is important in organization of public authorities and is defined as a principle in some acts of legislation, mainly programmatic.

It has been researched that the “classical” content of the principle of subsidiarity for administrative science is reduced to a concept that aims at the process of rendering public services to individuals as close as possible to their level of consumption. At the same time, a modified interpretation of this principle (vertical and horizontal subsidiarity, narrow and broad understanding) is spreading. Thus, the horizontal dimension of subsidiarity indicates the relationship between the state and civil society, between the public and private sectors. Broad interpretation relates subsidiarity to the concept of human and personal dignity, the concept of a structured society and the concept of the common good.

It is concluded that expanding the content of subsidiarity and transferring it to the field of sociology, politics and political science will render this concept impossible from a legal point of view. Therefore, the basic content of this concept is that the system of powers must be built from below, the administrative powers can be transferred to higher level public administration bodies only when these issues can be better resolved. Accordingly, if it is not a hierarchical system of executive bodies, but rather relatively decentralized entities, such as local governments, bodies that do not belong to any of the branches of government, and others, then the principle of subsidiarity also applies in its “vertical” or “narrow”. In such a case, vertical subordination is transformed into decentralized responsibility for resources, where subsidiarity is just as necessary and useful.

Key words: *subsidiarity, distribution of powers, vertical subsidiarity, hierarchical structures, horizontal subsidiarity, public administration, principle.*