

Барвіненко В. Д.,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Анотація. У науці конституційного права все частіше і частіше йдеться про те, що система захисту прав людини в Україні потребує постійного удосконалення. Одним з не самих очевидних, але важливих напрямів розвитку цієї системи є її локалізація. Локалізація може здійснюватися в рамках сучасного етапу муніципальної реформи у двох напрямках: формування та розширення переліку муніципальних прав людини та подальше залучення органів місцевого самоврядування до захисту прав людини.

Перший напрям вже реалізується, та його поглиблення та інтенсифікація є можливими у разі поєднання його з другим напрямом. Таке залучення у процесі реформи децентралізації публічної влади може відбуватися при подальшій реалізації принципу субсидіарності.

В українській юридичній літературі наразі варто констатувати дуальний підхід до аналізу змісту поняття принципу субсидіарності при визначенні векторів його дослідження. Перший вектор – європейський. В межах цього вектору принцип субсидіарності в юридичній українській науці досліджувався переважно фахівцями з права ЄС. Другий вектор – це аналіз реалізації принципу субсидіарності на національному рівні.

Автор аргументує, що принцип субсидіарності, коли йдеться про національний рівень, навряд чи варто штучно обмежувати лише питаннями децентралізації публічної влади. Який би не застосовувався підхід до аналізу змісту поняття принципу субсидіарності при визначенні векторів його дослідження, принцип субсидіарності фактично є одним з найважливіших принципів, коли йдеться про перспективи подальшого удосконалення системи захисту прав людини в Україні. Це особливо яскраво проявляється у теперішній ситуації. Перспективи подальших творчих розвідок вбачаються у дослідженні його потенціалу не тільки фахівців з муніципального права, але й фахівців з конституційного права.

Ключові слова: демократія, принцип субсидіарності, місцеве самоврядування, права людини, захист прав людини, конституційна аксіологія.

Постановка проблеми. У науці конституційного права все частіше і частіше йдеться про те, що система захисту прав людини в Україні потребує постійного удосконалення. Одним з не самих очевидних, але важливих напрямів розвитку цієї системи є її локалізація.

Локалізація може здійснюватися в рамках сучасного етапу муніципальної реформи у двох напрямках:

- 1) формування та розширення переліку муніципальних прав людини;
- 2) подальше залучення органів місцевого самоврядування до захисту прав людини.

Важливим науковим завданням слід вважати розробку позицій щодо кожного з цих напрямів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття муніципальних прав людини поширено в юридичній літературі зав-

дяки активності професора М.О. Баймуратова та його учнів, які присвятили цьому питанню низку досліджень як на монографічному рівні, так і у наукових періодичних виданнях. До досліджень цієї теми згодом приєдналися і представники інших наукових шкіл (дивись [1-8]). Однак, ці творчі розробки стосуються першого з двох зазначених вище напрямів. Щодо другого напрямку, то відповідні наукові праці, навіть статті у фахових виданнях, з цього питання майже відсутні. А тому дослідження цього напрямку набувають актуальності та значущості.

Метою статті є аналіз принципу субсидіарності як важливого для захисту прав людини в Україні принципу.

Основний текст. Для того, щоб охарактеризувати зміст першого напрямку локалізації системи захисту прав людини в Україні (формування та розширення переліку муніципальних прав людини), доцільно звернутися до дефініції поняття «муніципальні права людини».

Одне з найбільш ґрунтовних визначень муніципальних прав людини надав Б.Я. Кофман. На думку дослідника, під муніципальними правами людини (особистості, жителя-члена ТГ¹) «слід розуміти сукупність суб'єктивних можливостей людини, що виникають в рамках ТГ в умовах МСВ² і функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади та скеровані на задоволення устремління, потреб, інтересів її членів відповідно до їх екзистенційних настанов, що здійснюються протягом життєвого циклу людини та реалізуються через використання її конституційного статусу, шляхом локальної інтерпретації конституційних прав, свобод і обов'язків, а також шляхом формування на основі їх тлумачення самостійного блоку прав, свобод і обов'язків, які пов'язані з існуванням, функціонування та діяльністю людини в умовах локальної демократії» [9, с. 70].

Перший напрям локалізації системи захисту прав людини в Україні – формування та розширення переліку муніципальних прав людини – вже реалізується. Його поглиблення та інтенсифікація є можливими у разі поєднання його з другим напрямом, який вище було охарактеризовано як подальше залучення органів місцевого самоврядування до захисту прав людини. Таке залучення у процесі реформи децентралізації публічної влади може відбуватися при подальшій реалізації принципу субсидіарності.

Назва цього принципу має латинські коріння. І.В. Данилюк відмічає, що «слово *subsidium* у римській військовій справі трактується як зважена допомога за необхідності, щоб а) надати допомогу у випадку потреби (порятунок від можливої поразки), б) завдати вирішального удару під час битви з метою переможного вирішення битви. Важливо відмітити, що латинське походження слова «субсидіарність» вказує на наступні два різних значення: бути готовим втрутитися і втрутитися, щоб підтримати» [10, с. 131]. С. А. Квітка пропонує уважати, що

¹ Територіальної громади. – В.Б.

² Місцевого самоврядування. – В.Б.

«субсидіарність (від лат. *Subsidiaries* – допоміжний) – організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективне. Ідея субсидіарності споріднена децентралізації» [11, с. 28]. Обидва приклади демонструють сутність принципу субсидіарності.

В українській юридичній літературі наразі варто констатувати дуальний підхід до аналізу змісту поняття принципу субсидіарності при визначенні векторів його дослідження.

Перший вектор – європейський. В межах цього вектору принцип субсидіарності в юридичній українській науці досліджувався переважно фахівцями з права ЄС. Але не тільки – його наявність констатують і у документах органів Ради Європи, зазначаючи, що «принципи субсидіарності та повсюдності ... є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування» [12, с. 92].

Другий вектор – це аналіз реалізації та потенціалу принципу субсидіарності на національному рівні. Принцип субсидіарності почав привертати увагу фахівців з муніципального права починаючи з 2014 – 2015 років, коли проектні документи щодо чергового етапу муніципальної реформи (зараз це її поточний етап) почали містити посилання на нього. З того часу принцип субсидіарності розглядається як один з принципів сучасного українського конституціоналізму. Важливість цього принципу надає підстави уважати його не лише принципом, але й цінністю сучасного українського конституціоналізму.

Визначення сутності та змісту цього принципу привертують увагу до того, що в українських юридичних дослідженнях він «залишається» принципом, поширеним у країнах-членах ЄС, де він реалізується повною мірою (щодо України висловлюються різні думки, навіть такі, що цей принцип не можна уважати принципом конституціоналізму, поки його не закріплено у Конституції України), а також одним з принципів реформи децентралізації публічної влади.

Варто привернути увагу до того факту, що принцип субсидіарності, коли йдеться про національний рівень (тобто, про цей принцип як про один з принципів сучасного українського конституціоналізму), навряд чи варто штучно обмежувати лише питаннями децентралізації публічної влади. Це зауваження сформульовано з огляду на те, що найчастіше в роботах він згадується саме так. Наприклад, В. Гладій пише: «принцип субсидіарності виконує роль ефективного інструментального методу децентралізації (муніципалізації). Під останньою розуміється отримання органами місцевого самоврядування політичної автономії разом із новими функціями і ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії» [13, с. 103]. Принагідно зазначимо, що, як влучно сформулював В.В. Грубась, «децентралізація це такий спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня» [14, с. 21].

Ще одна ремарка стосується того, що принцип субсидіарності нібито потребує закріплення у тексті Конституції України для того, щоб уважатися одним з принципів сучасного українського конституціоналізму. Навряд чи слід очікувати на внесення відповідних змін до Основного закону, і тільки після цього вести мову про те, що цей принцип нарешті став принципом сучасного українського конституціоналізму.

Л.Р. Наливайко та Ю.В. Ковбаса зауважили, що, «попри важливість принципу субсидіарності, у Конституції Укра-

їни до системи принципів місцевого самоврядування його не зараховано, що, правда, як і жоден інший принцип місцевого самоврядування» [15, с. 29]. Це констатація факту, але навряд чи потрібно прагнути закріплювати у Конституції усі основні положення для подальшого розвитку суспільства та держави детально та буквально.

Л.Р. Наливайко та Ю.В. Ковбаса продовжують, констатуючи також, що «законодавець не здійснює легального закріплення принципу субсидіарності й у спеціальному нормативно-правовому акті, спрямованому на регулювання муніципальних відносин. Щоправда, принцип поєднання місцевих і державних інтересів опосередковано пов'язаний із принципом субсидіарності, проте цього замало для його ефективної правореалізації» [15, с. 30]. Ця позиція не дуже зрозуміла, і її можна адресувати – за аналогією – ті ж аргументи, що й попередній тезі цих авторів.

О.В. Мошак сформулювала, що «принцип субсидіарності – це принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні. Причому центральна влада має відігравати субсидіарну (допоміжну), а не субординативну (підпорядковуючу) роль. Тобто принцип субсидіарності – це принцип децентралізації з позиції центральної влади. Послідовно впроваджений, цей принцип може доволі ефективно працювати» [16, с. 38]. З цієї тезию можна погодитись лише частково – адже принцип субсидіарності вже «працює».

Слід резюмувати, що закріплення у законодавстві не має бути «буквальним» – хоча, словосполучення «принцип субсидіарності» вже отримав і своє «буквальне» закріплення. Але й до того, як це відбулося у нормативно-правових актах муніципального спрямування, принцип субсидіарності вже де факто застосовувався у муніципальному законодавстві України (дивись вище зміст цього принципу).

Я.С. Богів підкреслив, що «положення щодо необхідності забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування в процесі децентралізації через: 1) чіткі конституційні формулювання в питаннях місцевого значення; 2) *розподіл компетенції різних рівнів місцевого самоврядування безпосередньо в тексті Основного закону (курсив наш. – В.Б.)*; 3) фіксацію функцій та повноважень територіальної громади, які забезпечують фінансову і майнову автономію місцевого самоврядування» [17, с. 7]. Варто зауважити, що нормативні положення про такий розподіл повноважень наявні у кожній країні. Але, від того, як саме цей розподіл відбувається, залежить те, чи принцип субсидіарності реалізовано повною мірою.

Висновок. Який би не застосовувався підхід до аналізу змісту поняття принципу субсидіарності при визначенні векторів його дослідження, принцип субсидіарності фактично є одним з найважливіших принципів, коли йдеться про перспективи подальшого удосконалення системи захисту прав людини в Україні. Це особливо яскраво проявляється у теперішній ситуації. А тому, хотілося б привернути увагу до дослідження його потенціалу не тільки фахівців з муніципального права, але й фахівців з конституційного права.

Динаміка повноважень від центральних органів влади до місцевих супроводжується динамікою коштів на забезпечення реалізації цих повноважень. Ця динаміка в Україні важлива не сама по собі, а у контексті забезпечення прав і свобод людини і громадянина – місцеві органи публічної влади зможуть робити це більш ефективно. Таким чином, ситуація з реалізацією прав

і свобод людини і громадянина може істотно покращитись, особливо коли йдеться про соціальні та культурні права.

Резюмуючи, зазначимо: принцип субсидіарності варто уважати не лише одним з принципів сучасного українського конституціоналізму, але й однією з його цінностей. Він є важливим елементом аксіологічного підґрунтя подальшої розбудови та удосконалення системи захисту прав людини в Україні. У цьому полягають перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі.

Література:

1. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава : зб. наук. праць*. Одеса, 1997. С. 96–101.
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
3. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація. *Форум права*. 2009. № 2. С. 369–374.
4. Баймуратов М. О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41–44.
5. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135–138.
6. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.
7. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
8. Мішина Н. В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28. С. 160–165.
9. Кофман Б. Я. Муніципальні права людини (особистості) як фактор вдосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 64–71.
10. Данилюк І. В. Етимологія та сутнісні характеристики принципу субсидіарності. *Грані*. 2017. Т. 20. № 7. С. 130–135.
11. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35.
12. Панчишин Р. І. Конституювання реформи децентралізації: проблемні питання та шляхи вирішення. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету : серія: Право*. 2019. Т. 1. Вип. 55. С. 91–93.
13. Гладій В. Принцип субсидіарності як умова модернізації системи місцевого самоврядування сучасної України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2 Vyd. 6. С. 101–108.
14. Грубась В. В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації. *Грані*. 2016. № 1. С. 17–23.
15. Наливайко Л.Р., 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. Т. 1. С. 28–31.
16. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. 2017. № 3. С. 35–48.
17. Богів Я. С. Народний суверенітет та механізм його реалізації публічною владою: теоретико-правовий аспект : автореф. дис... д-ра юрид.наук 12.00.01 Львів, 2020. 40 с.

Barvinenko V. The role of the principle of subsidiarity in the protection of human rights in Ukraine

Summary. In the science of constitutional law, it is more and more often underlined, that the system of human rights protection in Ukraine needs constant improvement. One of the not the most obvious, but important areas of development of this system is its localization. Localization can be carried out within the framework of the current stage of municipal reform in two directions: formation and expansion of the list of municipal human rights and further involvement of local self-government bodies in the protection of human rights. The first direction is already being implemented, and its deepening and intensification are possible if it is combined with the second direction.

Such involvement in the process of public power decentralization reform may occur in the further implementation of the principle of subsidiarity. In the Ukrainian legal literature, it is currently worth stating a dual approach to the analysis of the content of the concept of the principle of subsidiarity when determining the vectors of its research. The first vector is European. Within this vector, the principle of subsidiarity in Ukrainian legal science was studied mainly by specialists in EU law. The second vector is the analysis of the implementation of the principle of subsidiarity at the national level. The author argues that the principle of subsidiarity, when it comes to the national level, should hardly be artificially limited only to issues of decentralization of public power.

No matter what approach is used to analyze the content of the concept of the principle of subsidiarity when determining the vectors of its research, the principle of subsidiarity is actually one of the most important principles when it comes to the prospects for further improvement of the human rights protection system in Ukraine. This is especially evident in the current situation. Prospects for further creative exploration can be seen in the study of its potential not only by specialists in municipal law, but also by specialists in constitutional law.

Key words: democracy, principle of subsidiarity, local self-government, human rights, protection of human rights, constitutional axiology.