

*Гедульянов В. Е.,  
кандидат юридичних наук*

## ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ ТА ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Автором запропоновано уважати, що одним з принципів, важливих для подальшої розбудови інституту представницької демократії в Україні, є принцип субсидіарності.

Констатовано, що цей принцип має давні історичні коріння. Як і багато інших правових положень, він має свої витоки з релігійних норм. На сучасному етапі принцип субсидіарності застосовується не у своєму первинному (релігійному) розумінні. Найбільш істотна відмінність у порівнянні з середньовічним розумінням принципу субсидіарності відповідно до релігійного права з сучасним його використанням полягає у тому, що у XXI столітті цей принцип є важливим для публічного права, та застосовується як у міжнародному публічному праві, так і у галузях публічного права національних систем права, у тому числі, в Україні.

Метою статі є аргументація того, що принцип субсидіарності є одним з принципів інституту представницької демократії в Україні. Вірним представляється вести мову про те, що принцип субсидіарності опосередковує відносини між органами публічної влади різного рівня у цілому, а отже – між різними представницькими органами публічної влади різного рівня зокрема.

Доведено, що взаємодія між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні відбувається з урахуванням низки принципів, до яких належить також і принцип субсидіарності. Отже, одним з принципів інституту представницької демократії в Україні доцільно уважати принцип субсидіарності. Він знаходить свій прояв у такому розподілі повноважень між органами публічної влади (у тому числі представницькими) державної влади та місцевого самоврядування, який надає можливість задовольняти потреби населення на рівні, якомога ближчому до нього.

Принцип субсидіарності знаходить свій прояв у субординаційних та координаційних відносинах між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування, не розповсюджуючись на випадки їхньої реординаційної взаємодії.

**Ключові слова:** демократія, представницька демократія, безпосередня демократія, принцип субсидіарності, публічна влада, місцеве самоврядування, представницькі органи.

**Постановка проблеми.** Одним з принципів, важливих для подальшої розбудови інституту представницької демократії в Україні, є принцип субсидіарності.

Цей принцип має давні історичні коріння. Як і багато інших правових положень, він має свої витоки з релігійних норм. На сучасному етапі принцип субсидіарності застосовується не у своєму первинному (релігійному) розумінні. Так, І. В. Данилюк підкреслює, що «у середні віки термін «субсидіарності» був втрачений і не використовувався, а потім повернувся в тер-

мінологію XIX століття» [1, с. 132]. Однак радикально сутність та зміст цього принципу не змінилися.

Найбільш істотна відмінність у порівнянні з середньовічним розумінням принципу субсидіарності відповідно до релігійного права з сучасним його використанням полягає у тому, що у XXI столітті цей принцип є важливим для публічного права, та застосовується як у міжнародному публічному праві, так і у галузях публічного права національних систем права, у тому числі, в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження принципу субсидіарності у сучасній юридичній літературі здійснюються як фахівцями з міжнародного права, так і фахівцями з конституційного права. У цій статті використано праці І.В. Данилюк, А.Р. Крусян, О.В. Мошак, С.А. Квітки та інших вчених; ці праці присвячено виключно проблемам субсидіарності у національному праві (не процитовано у статті, але було використано при її написанні також праці Я. Гордової та Д.В. Сітар). Крім того, принцип субсидіарності у сукупності з іншими принципами досліджують і інші вчені – фахівці з конституційного права (дивись, наприклад [2 – 5]). Попри наявність значної кількості публікацій, цей принцип є доволі новим, а отже, це питання потребує подальших досліджень.

**Метою статті** є аргументація того, що принцип субсидіарності є одним з принципів інституту представницької демократії в Україні.

**Основний текст.** У цілому, якщо узагальнити сучасні погляди на сутність принципу субсидіарності, незалежно від рівня його застосування, – загальнодержавного чи міжнародного, «субсидіарність прямо передбачає втручання – влада більш високого рівня не лише має право, але й повинна втручатися у сферу влади більш низького рівня. В той же час це втручання передбачає не підміну, а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх повноваженнями» [6, с. 33].

На сучасному етапі розвитку українського конституційного права принцип субсидіарності слід уважати одним з принципів інституту представницької демократії. Така пропозиція висловлюється вперше в українській юридичній літературі, а тому доцільно пояснити та аргументувати її.

Питання взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі представницькими органами, на монографічному рівні досліджувала відомий фахівець з конституційного права професор А.Р. Крусян. В її дослідженні є два важливих положення.

Перше положення стосується того, що вона уважає важливим «розмежування і законодавче закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади» [7, с. 12]. Ця думка відомого вченого є важливою для того, щоб запропонувати уважати принцип субсидіарності одним з принципів інституту представницької демократії. Адже сутність та зміст

цього принципу дослідники описують, не оминаючи увагою поняття «повноваження», «компетенція» та подібні.

Наприклад, Я. С. Богів уважає, 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; 3) фіксацію функцій та повноважень територіальної громади, які забезпечують фінансову і майнову автономію місцевого самоврядування» [8, с. 7].

Отже, Я.С. Богів, характеризуючи принцип субсидіарності, застосовує поняття «питання місцевого значення», «компетенція», «функції» і «повноваження». Це цілком підтверджує сформульовану вище тезу щодо «компетенційного навантаження» принципу субсидіарності.

Друге положення з дослідження професора А.Р. Крусян, яке є важливим для інституту представницької демократії, стосується її авторської концепції характеру (видів) взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, викладеного у підрозділі 2.2. аналізованого монографічного дослідження. Пропозиції А.Р. Крусян можна застосувати до взаємодії між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування.

У її роботі «наводиться науково-теоретичний аналіз координаційної, субординаційної і реординаційної взаємодії» [7, с. 13-14]. Таким чином, на думку А.Р. Крусян, взаємодія між державними органами та органами місцевого самоврядування (у т.ч. представницькими) відбувається з застосуванням:

- координації;
- субординації;
- реординації.

Професор Крусян ставить на перше місце координаційну взаємодію. Коли йдеться про взаємовідносини між представницькими органами державної влади (Главою держави, Парламентом) та представницькими органами місцевого самоврядування (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами, сільськими, селищними, міськими головами), доцільніше вказати ці способи взаємодії в іншому порядку. Така пропозиція висувається вперше в українській юридичній літературі.

На першому місці за ступенем поширеності слід розмістити субординаційну взаємодію. На думку А.Р. Крусян, така взаємодія «характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі "вертикалізації"» [7, с. 14]. Приклади такої взаємодії охоплюють питання законотворчості зокрема та нормотворчості у цілому, а також виконання законів та інших нормативно-правових актів. Крім того, прикладом субординаційної взаємодії між представницькими органами є призначення Верховною Радою України місцевих виборів. Сутність субординаційної взаємодії не входить у протиріччя з принципом субсидіарності.

Так, С. А. Квітка характеризує принцип субсидіарності так: «основна ідея цього принципу полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише в тій мірі і в тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різ-

нобічні потреби» [6, с. 33]. Це як раз приклад прояву субсидіарності в межах субординації. При цьому, варто зазначити, що таке втручання є можливим лише у випадках, передбачених законом, у межах, передбачених законом та у спосіб, передбачений законом.

Дослідники зауважують, що «принцип субсидіарності – це принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні. Причому центральна влада має грати 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» [9, с. 45-46]. Це твердження містить недолік, який полягає у тому, що навряд чи «центральна влада» по відношенню до місцевого самоврядування може мати лише «субсидіарну (допоміжну)» роль. Адже саме органи державної влади, у тому числі представницькі органи, створюють законодавчі положення, на підставі яких функціонують органи місцевого самоврядування. Саме органи державної влади здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. представницьких органів. І це лише два приклади з багатьох.

У наведеній вище цитаті справедливо стверджується, що «центральна влада» по відношенню до місцевого самоврядування може відігравати субсидіарну (допоміжну) роль. Як правило, це знаходить свій прояв у координаційних взаємовідносинах.

На другому місці за ступенем поширеності варто розмістити координаційну взаємодію. На думку А.Р. Крусян, «основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих)» [7, с. 14]. Найбільш яскравим прикладами координаційної взаємодії є спільні програми представницьких органів публічної влади. Сутність координаційної взаємодії не входить у протиріччя з принципом субсидіарності.

На третьому, останньому місці доцільно розмістити реординаційну взаємодію між представницькими органами. В юридичних виданнях цей вид взаємодії характеризується наступним чином: «Реординаційна взаємодія суб'єктів конституційних правовідносин проявляється у вигляді зворотних зв'язків, коли при здійсненні власних повноважень один суб'єкт має здійснити погодження з іншим, коли одні органи входять з ініціативою до інших органів. Це забезпечується правом представників певних органів бути присутніми з правом дорадчого голосу на засіданнях інших органів, правом звертатися до суду для скасування актів тощо, що також має реординаційний характер» [11, с. 61].

Приклади реординаційної взаємодії є поодинокими та наявні в межах одного рівня – або державного, або місцевого. Наприклад, прикладом реординації може бути дострокове припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України (горизонтальна реординація). Прикладом вертикальної реординації може бути звернення Президента України до Конституційного Суду України щодо конституційності актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, передбачене останньою частиною ст. 137 Конституції України.

Сутність реординаційної взаємодії, на нашу думку, входить у протиріччя з принципом субсидіарності.

Часто автори припускаються неточності, визначаючи принцип субсидіарності. Ця неточність є типовою для української юридичної літератури XXI століття. Інколи зміст принципу субсидіарності надто демократизується. Наприклад, в юридичній літературі є думка, що «принцип субсидіарності – це система взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю» [9, с. 40]. Навряд чи можна визнати це твердження коректним. Більш вірним представляється вести мову про те, що принцип субсидіарності опосередковує відносини між органами публічної влади різного рівня у цілому, а отже – між різними представницькими органами публічної влади різного рівня зокрема.

Л.Р. Наливайко та Ю.В. Ковбаса так само, як і попередній автор, надто демократизують принцип субсидіарності. Вони стверджують, що «запровадження цього принципу можливе лише в разі повної децентралізації державної влади в Україні шляхом передання управління й вирішення публічних справ на користь місцевих громад» [14, с. 30]. Можливо, автори мають на увазі, що «місцеві громади» (територіальні громади) нададуть відповідні повноваження своїм представницьким органам. Але це варто було б уточнити.

Таким чином, у сучасній юридичній літературі надто часто принцип субсидіарності розглядається не зовсім вірно. Автори пропонують передати певні повноваження органів публічної влади неорганізованій громадськості – у той час, як класичне розуміння принципу субсидіарності передбачає, що повноваження розподіляються у найбільш оптимальний спосіб між органами публічної влади державного та місцевого рівнів.

З урахуванням цих міркувань, слід визнати вірним підхід до визначення принципу субсидіарності А. Шинькович, відповідно до якого «поділ влади і розподіл владних повноважень, найперше між державними органами влади і органами місцевого самоврядування є важливішою умовою прогресивного суспільного розвитку» [14, с. 224].

Гармонічне поєднання принципу субсидіарності з трьома видами взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування передбачає розподіл повноважень між ними, оптимальний для конкретної держави у конкретний період її історичного розвитку. Це сформулював В. Прошко.

Автор зазначив, що «принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій» [15, с. 2] та зауважив про чотири групи таких функцій. Варто уточнити, що йдеться скоріше не про функції в їх класичному, правовому розумінні (основні напрями діяльності), а про сфери відання. Про це свідчить те, як В. Прошко виклав свою пропозицію.

До першої групи запропоновано віднести «потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо» [15, с. 2]. Ця група навряд чи охоплює суспільні відносини, на які розповсюджується (чи на які доцільно розповсюдити) принцип субсидіарності. Адже тут йдеться лише про державний рівень – і не йдеться про місцеві органи публічної влади.

До другої групи автором запропоновано віднести «послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування» [15, с. 2-3]. Ця група охоплює лише суспільні відносини, що знаходяться у віданні органів місцевого самоврядування. Але, згадка про принцип субсидіарності у цьому контексті є доречною – адже органи державної влади, у т.ч. представницькі органи державної влади, свідомо не втручаються у ці відносини, встановлюючи лише відповідні стандарти тощо (див. першу групу).

До третьої групи автором віднесено «послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг» [15, с. 3]. Щодо цієї групи варто висловити ті ж самі міркування, що й до другої групи.

Нарешті, до четвертої групи В. Прошко вважає доцільним відносити «функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо» [15, с. 3]. При цьому у класифікації не наведено прикладів взаємодії між державними та місцевими органами публічної влади та представницькими органами зокрема з цих питань. Тут має місце принцип субсидіарності, а приклади будуть здебільшого з групи реординаційних та субординаційних взаємовідносин між органами публічної влади.

Ще раз варто наголосити на тому, що запропонована В. Прошко класифікація є не завжди термінологічно точною та виваженою – перша група узагальнює «потреби», друга та третя – «послуги», четверта – «функції». Але сама ідея варта обговорення з метою її подальшого удосконалення.

**Висновки.** Доведено, що взаємодія між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні відбувається з урахуванням низки принципів, до яких належить також і принцип субсидіарності. Отже, одним з принципів інституту представницької демократії в Україні доцільно уважати принцип субсидіарності. Він знаходить свій прояв у такому розподілі повноважень між органами публічної влади (у тому числі представницькими) державної влади та місцевого самоврядування, який надає можливість задовольняти потреби населення на рівні, якомога ближчому до нього.

Принцип субсидіарності знаходить свій прояв у субординаційних та координаційних відносинах між представницькими органами державної влади та місцевого самоврядування, не розповсюджуючись на випадки їхньої реординаційної взаємодії.

Перспективи подальших досліджень полягають у формуванні переліку основних принципів інституту безпосередньої демократії в Україні.

#### *Література:*

1. Данилюк І. В. Етимологія та сутнісні характеристики принципу субсидіарності. *Грані*. 2017. Т. 20. № 7. С. 130-135.
2. Qarayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.

3. Qarayev 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.
4. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154-160.
5. Мішина Н.В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова». *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 28. С. 26-32.
6. Квітка С. А. Принципи субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. – № 4. – С. 28-35.
7. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 19 с.
8. 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.
9. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. 2017. № 3. С. 35-48.
10. Гордова Я. Зміст принципу субсидіарності у муніципальному праві. Нормативні, управлінські та міжнародні аспекти розвитку економіки та права : матер. науково-практичної конференції, 02 вересня 2014 р., Тернопіль. – Тернопіль :ГО «Всеукраїнський центр громадського права», 2014. № 1. С. 20-22.
11. Конституційне право України: прагматичний курс. Навчальний посібник. Одеса: Юридична література, 2017. 256 с.
12. Сітар Д. В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського Національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. Том 31. №2, 2020. С. 105-109.
13. 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.
14. Шинькович А. Принцип субсидіарності як базова засада поділу влади та розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням. *Публічне урядування*. 2020. № 2. С. 221-229.
15. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 1. С. 2-7.

### Hedulianov V. The principle of subsidiarity and representative democracy in Ukraine

**Summary.** The author suggests that one of the principles important for the further development of the institution of representative democracy in Ukraine is the principle of subsidiarity.

It was established that this principle has ancient historical roots. Like many other legal provisions, it has its origins in religious norms. At the present stage, the principle of subsidiarity is not applied in its primary (religious) sense. The most significant difference in comparison with the medieval understanding of the principle of subsidiarity according to religious law with its modern use is that in the 21st century this principle is important for public law, and is applied both in international public law and in the fields of public law of national systems rights, including in Ukraine.

The purpose of the article is to argue that the principle of subsidiarity is one of the principles of the institution of representative democracy in Ukraine. It seems correct to say that the principle of subsidiarity mediates relations between public authorities of different levels in general, and therefore between different representative bodies of public authorities of different levels in particular.

It is proved that the interaction between the representative bodies of state power and local self-government in Ukraine takes place taking into account a number of principles, which also includes the principle of subsidiarity. Therefore, one of the principles of the institution of representative democracy in Ukraine is expedient to consider the principle of subsidiarity. It finds its manifestation in such a distribution of powers between public authorities (including representative ones) of state authority and local self-government, which provides an opportunity to satisfy the needs of the population at a level as close as possible to it.

The principle of subsidiarity is manifested in subordinate and coordination relations between representative bodies of state power and local self-government, not extending to cases of their reordinational interaction.

**Key words:** democracy, representative democracy, direct democracy, principle of subsidiarity, public power, local self-government, representative bodies.