

Тарасенко Я. В.,

*аспірант кафедри фінансового права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка***ОКРЕМІ АСПЕКТИ ФЕНОМЕНУ СУБСИДІАРНОСТІ
У ПРАЦЯХ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ****SOME ASPECTS OF SUBSIDIARITY PHENOMENON
IN NATIONAL AND FOREIGN RESEARCHERS' PAPERS**

У статті проаналізовані деякі підходи українських та зарубіжних учених до концепції субсидіарності з метою виявлення спільних рис, а також аспектів, які вітчизняна наука ще недостатньо дослідила. Більш того, покладено початок аналізу легального визначення поняття й запропоновано новий підхід з урахуванням доктринальних положень.

Ключові слова: субсидіарність, бюджетні правовідносини, делегування повноважень і відповідальності, католицька енцикліка, природно-правова концепція.

В статье были проанализированы некоторые подходы украинских и зарубежных ученых касательно концепции субсидиарности с целью определения общих черт, а также аспектов, которые отечественная наука еще не исследовала. Более того, положено начало анализу легальной дефиниции понятия и предложен новый подход с учетом доктринальных взглядов.

Ключевые слова: субсидиарность, бюджетные правоотношения, делегирование полномочий и ответственности, католическая энциклика, естественно-правовая концепция.

The article analyzes some approaches of Ukrainian and foreign researchers about subsidiarity conception in order to point common features as well as issues which have not been investigated yet. Furthermore, it is proposed to analyze the legal definition of subsidiarity as well as the new approach based on doctrinal statements.

Key words: subsidiarity, budget legal relationship, delegation of powers and responsibility, catholic encyclical, natural-law conception.

Постановка проблеми. Ситуація в українському нормотворчому процесі склалася таким чином, що часом наука та законотворчість не рухаються в синхронному напрямку та темпі – зокрема, норми законодавства оперують поняттями, що не мають належного рівня аналізу в науковій доктрині. Так, ст. 7 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. [1] закріплює як принцип бюджетної системи засаду субсидіарності, а Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [2], пропонує провадити розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Незважаючи на те, що цей термін уживається в надзвичайно важливій сфері державотворення, усе ще існують прогалини в науково-теоретичному обґрунтуванні поняття і, як наслідок, – проблеми з його реалізацією. Отже, необхідно дослідити як до розуміння субсидіарності підходить вітчизняна наука, які підходи застосовують зарубіжні дослідники.

Ступінь наукової дослідженості. На рівні української доктрини (особливо фінансово-правної) поняття та сутність принципу субсидіарності є мало дослідженими проблемами. Із цього питання існують наукові розвідки Л. Наливайко, Т. Панченко, О. Скакун, В. Телицької, Т. Шахматової (адміністративно-правний аспект), російських дослідників Н. Анісімової, Н. Гаганової (конституційно-правний аспект) та Г. Біккулової (політологічний аспект). Серед інших

зарубіжних праць можна відзначити таких авторів, як I. Begg, G. Bremann, N. MacCormick, J. Peterson, H. Sinn, B. Seliger, A. Toth тощо. Варто сказати, що основним контекстом висвітлення в літературі теми субсидіарності є адміністративно-правний, публічно-управлінський, а ролі субсидіарності у процесах, скажімо, бюджетної та фіскальної децентралізації присвячені, здебільшого, праці зарубіжних учених.

Мета дослідження – завдяки аналізу здобутків вітчизняних та закордонних наукових шкіл визначити зміст і сутність принципу субсидіарності, розробити пропозиції й рекомендації теоретичного характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція субсидіарності, будучи однією із фундаментальних основ діяльності Європейського Союзу, має глибоке філософське та історичне коріння – глибше, ніж чимало інших принципів публічного адміністрування, бюджетної системи України. Так вважається, що теорія субсидіарності була проголошена в енцикліці папи Пія XI «Quadragesimo anno» та базувалася на класовій, становій, різновіковій взаємодопомозі. Утім, сутність субсидіарності тоді розглядалась ще не в контексті правових стосунків між центральною владою та регіонами чи між країною ЄС та ЄС як спільнотою. Суть субсидіарності, згадує А. Онупрієнко, у розумінні католицької енцикліки полягала у тому, що суспільство не мало права забирати у громадянина те, чого він домігся своїми силами та уміньми. А суспільству належало сприяти твердженню стартового мінімуму, обсяг якого дозволить розвиватися людській особистості [3, с. 5]. Незважаючи на

те, що це твердження щодо походження субсидіарності є доволі поширеним у вітчизняній бібліографії, воно не є безапеляційним. Автори багатьох досліджень, у тому числі політологічних, упевнені, що теоретичні підвалини субсидіарності лежать саме в католицькій доктрині Пія XI [4, с. 32].

Насправді ж про витoki субсидіарності вперше почав говорити ще Аристотель. Першоосновою стала його відома фраза про те, що «людина є політичною твариною» [5, с. 94], яку він написав, осмислюючи праці Платона, в яких йшлося про те, що людина не є самодостатньою та потребує тісних комунікацій із громадою. Аристотель простежив усі ланки соціальних зв'язків людини, починаючи від сім'ї – найменшої економічної одиниці, продовжуючи кланом, політичною громадою та, зрештою, полісом. Німецький філософ Отфрід Гюффе, проаналізувавши праці Аристотеля, робить висновок про те, що зародки розуміння субсидіарності у давньогрецького філософа зводилися до того, що людина самотужки не зможе розвиватись і реалізовуватись, тому громада має обов'язок допомагати індивідууму у цьому. Більш того, така допомога – це наріжний камінь структури громад, вони формуються через те, що людина сама не може організувати своє життя. Отже, коли менш масштабна форма громади досягає своєї межі потенціалу в реалізації такої функції, формуються масштабніші [6, с. 108]. Окрім праці німецького філософа варто відзначити одне з наймасштабніших досліджень субсидіарності авторства французького дослідника в галузі філософії та політичної науки Шанталь Міллон-Дельсоля, який також наголосив на тому, що коріння цієї концепції сягають Давньої Греції, а згодом були підхоплені Томою Аквінським і середньовічними схоластами [7]. Підтримав цю думку також і італійський дослідник Паоло Кароцца [8, с. 41], а серед вітчизняних дослідників – С. Квітка [9, с. 29].

Можемо доповнити ці судження таким чином: людина справді є істотою соціальною – життя одинаком є скоріше ексцесом, винятком. І для реалізації всіх необхідних життєвих потреб їй потрібна допомога соціуму. Проте соціум не повинен повністю брати на себе забезпечення цих потреб, а лише сприяти їх забезпеченню. Екстраполюючи таку концепцію на парадигму управління державою, можемо зробити такі ж висновки: певна адміністративна, економічна, структурна одиниця не може існувати без підтримки держави, проте держава не може перебирати на себе повноваження в розподілі та використанні публічних доходів, мобілізованих до централізованих фондів коштів та видатків. Однак, безперечно, дієвою та активною повинна бути функція сприяння й встановлення балансу між інтересами. Наприклад, держава, виходячи із філософії субсидіарності, не має права на власний розсуд керувати бюджетними програмами, розробленими на рівні адміністративно-територіальної одиниці, але повинна максимально сприяти їх втіленню. Можливий варіант того, що держава виступить гарантом для залучення зовнішніх коштів, джерелом яких є міжнародні фінансові

організації, або створить такі бюджетно-правні умови, що дозволять представницьким органам влади на місцевому рівні таким чином сформулювати власну дохідну частину, щоб узяти на себе обслуговування та повернення кредитних коштів. Натомість протягом більшої частини новітньої історії українські міста, накопичуючи певну кількість бюджетних коштів завдяки збору податків, змушені були превалюючи частину відрахувати до державного бюджету без гарантій еквівалентного фінансування з того ж бюджету на наступний бюджетний період. Крім того, держава часто нехтувала (і почасти робить це сьогодні) програмним методом фінансування.

Розуміється, що сутністю концепції виступає збереження пріоритету прав і обов'язків, потреб та інтересів індивідуума (незалежно від масштабу – особистісного, соціального чи політично-управлінського) над спільнотою. Незважаючи на радянські канони, що так довго прищеплювались українській правничій свідомості й законодавству та полягали у нав'язуванні колективізму, саме парадигма здорового й розумного превалювання індивідуального над колективним і є природною. Зрештою, колектив – це сукупність індивідуумів, так само як і держава є сукупністю адміністративно-територіальних одиниць, або як і дохідна частина Державного бюджету залежить від надходжень із місцевих бюджетів. Таким чином, чим більше будуть дотримані та збалансовані інтереси суб'єктів найнижчих ланок у будь-якій ієрархії, тим міцнішою буде сама ж ієрархічна вертикаль. Безумовно, це відбудеться за умови належного збалансування повноважень між різнорівневими елементами ієрархії, однак концепція справді заслуговує на існування та реалізацію, тому що є природною за своєю суттю.

На природно-правному характері засади субсидіарності наголосив і С. Рабінович. Він розумів під нею принцип, що покликаний функціонально впорядковувати відносини між різнорівневими елементами соціальної ієрархії шляхом визначення меж свободи та автономії у діяльності окремих суб'єктів соціального цілого [10, с. 26]. Відзначимо, що професор розглянув субсидіарність у своїй праці набагато ширше, ніж принцип діяльності публічної адміністрації, натомість він визначав її сутнісні ознаки як засади юридичного регулювання та вказував не лише на потреби впорядкувати стосунки між різнорівневими елементами ієрархії, але й на співвідношенні приватно-правної та публічно-правної сфер регулювання [10, с. 27].

Здається, про витoki, походження та становлення цієї правової категорії автор зазначив уже достатньо для розуміння того, що закордонні дослідники глибше дослідили ці аспекти, ніж українські. Власне, варто зазначити й про підходи до визначення цього поняття. М. Савіовським, який вказує, що дефініція «субсидіарність» (лат. «subsidiū ferre» – надавати допомогу) означає систему взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю. Дер-

жавні структури не мають перешкоджати місцевим співтовариствам у їхніх діях, що можуть бути ефективними [4, с. 31]. Однак, його праця є філософським (політологічним) дослідженням, тому й не дивно, що підхід до визначення може викликати певні питання у правничих колах. Вони стосуються формулювання «система взаємовідносин, за якої...». Ми вважаємо, що відносини між державою та громадянами, як сфера публічного права, – це процеси публічного адміністрування, що можуть бути регулюючими або управлінськими. А от сутність і спрямованість таких процесів визначають принципи права. Т. Фулей наголосила, що принципам права притаманні як ознаки, що властиві праву в цілому як регулятору суспільних відносин (нормативність; об'єктивна зумовленість; фіксація в зовнішніх формах права; забезпеченість), так і власні ознаки принципів права, що відображають їх специфіку як особливої юридичної категорії (засади, концентрованість, високий ступінь абстрагування, внутрішня єдність, стабільність, примат щодо норм права, зворотна дія в часі) [11, с. 9]. Субсидіарність відповідає цим ознакам, отже, доцільно говорити про те, що це не система відносин у цілому, а засада, яка визначає їх динаміку й розвиток.

Власне, навіть якщо звернутися до закордонних праць у сфері права на цю тему, то можна відстежити превалювання узагальнених визначень субсидіарності. Наприклад, японський дослідник Кен Ендо зазначив, що це «засада, яка зобов'язує організаційний елемент вищого рівня втручатися у справи ланок нижчого рівня, у разі якщо вони не можуть самостійно досягнути своїх поточних цілей» [12, с. 72]. Іншою за формулюванням, але однаковою за сутністю є дефініція, наведена Віленом Ліпатовим та Альфонсом Вайхенрідером: «принцип, що рекомендує локалізувати (делегувати) конкретне завдання чи відповідальність у межі найнижчого рівня управління, на який покладені очікування адекватного вирішення такого завдання чи взяття відповідальності» [13, с. 19]. Із вітчизняних учених подібну позицію займає також і Л. Наливайко, що розглядає субсидіарність як «організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на нижчому, малому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення можливе й ефективне» [14, с. 29].

Якщо розглянемо фінансово-правний аспект, то виявимо, що досліджень субсидіарності у цьому контексті ще менше, а визначення можна знайти в Бюджетному кодексі України, а також у науково-практичному коментарі до нього, де вказано, що

«практичне застосування принципу субсидіарності означає, що всі види суспільних благ і послуг мають бути проаналізовані з точки зору доцільності передачі повноважень у їх наданні між державним і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами» [15, с. 37].

Утім, варто зазначити, що надання повноважень регіонам стосовно видатків не принесе бажаного результату без посилення дохідної частини місцевих бюджетів. Тому, кажучи про теоретичне вивчення та практичну реалізацію субсидіарності, важливо вказати на те, що ця концепція повинна виконати значно масштабніше завдання – врівноважити приватно-правні та публічно-правні механізми регулювання в бюджетній сфері. Необхідність приватно-правного регулювання пояснюється тим, що кожна адміністративно-територіальна одиниця є носієм притаманних лише їй особливостей і, як наслідок – перспектив розвитку та потреб. Тому далеко не всі потреби можуть стабільно забезпечуватися завдяки сталим законодавчим нормам – потрібні альтернативні договірні засади між Центром і регіоном, що можуть мати тимчасовий характер і бути спрямовані на виконання конкретних завдань і програм.

Більш того, пропонуємо повернутися до визначення субсидіарності Вілена Ліпатова, який говорив не лише про делегування повноважень на нижні ланки ієрархії, але й відповідальності. А приватно-правні відносини, базуючись на категорії договору, якраз і передбачають відповідальність обох сторін таких відносин. Таким чином, у перспективі буде можливо створити таку модель бюджетних правовідносин, де відповідальність за виконання поставлених на бюджетний період завдань і програм лежатиме не лише на державі, що на сьогодні має виключні повноваження, які все одно дозволяють їй впливати на дохідність місцевих бюджетів, але й на самих місцевих органах влади, адже вони отримають змогу також впливати на те, яким чином формувати систему власних публічних доходів.

Висновки. Підсумовуючи, можна сказати, що субсидіарність є такою правовою категорією, яка досі не дістала цілісного та комплексного дослідження в українській літературі. Узагальнені підходи до розуміння такої категорії є багато в чому спільними серед вітчизняних та зарубіжних дослідників. Проте, автором був зроблений наголос на підходах С. Рабіновича, В. Ліпатова та А. Вайхенрідера, що дозволив надати розширений підхід до розуміння субсидіарності як теоретичної категорії та принципу бюджетної системи, який потребує практичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Редакція від 05.01.2017 р. ; Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50 / № 50–51 / . – С. 1778. – Ст. 572.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р ; Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – С. 18. – Ст. 831.
3. Онупрієнко А.М. Принцип субсидіарності в системі місцевої влади : актуальні питання / А.М. Онупрієнко ; Проблеми законності : академічний збірник наукових праць / Мін. освіти і науки Укр. ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. , 2010. – Вип. 108. – С. 3–9.

4. Савіовський М.Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М.Ю. Савіовський ; Трипільська цивілізація. – 2012. – № 8. – С. 31–36. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trcyv_2012_8_8
5. Аристотель. Політика / Аристотель ; пер. с древнегр. С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова ; вступ. ст. А.И. Доватур. – М. : АСТ ; АСТ Москва, 2010. – 393 с.
6. Гюфе О. Справедливість і субсидіарність : Виступи в Україні / Отфрід Гюфе. – Київ : Альтерпрес, 2004. – 144 с.
7. Chantal Millon-Delsos, L'état Subsidiare: Ing'ERENCE et Non-Ing'ERENCE de L'état: Le Principe de Subsidiare Aux Fondements de L'histoire Europeenne 15–27 (1992).
8. Carozza, Paolo G. Subsidiarity as a structural principle of international human rights law. *American Journal of International Law* (2003): 38–79.
9. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С.А. Квітка ; Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4(18). – С. 28–35.
10. Рабінович С. Субсидіарність як природно-правова засада юридичного регулювання / С. Рабінович ; Право України : Юридичний журнал / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України та ін. – К. , 2006. – № 1. – С. 25–29.
11. Фулей Т.І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Фулей Т.І.; КНУТШ. – К. , 2003. – 20 с.
12. Endo, Ken. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to. *Bull. CE* 12 (1992): 75.
13. Lipatov, Vilen, and Alfons Weichenrieder. The Subsidiarity Principle as a Guide-line for Financing the European Budget. *The Future of EU-Finances* (2016): 17.
14. Наливайко Л.Р. Принцип субсидіарності як один із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування / Л.Р. Наливайко, Ю.В. Ковбаса ; Науковий вісник Херсонського державного університету ; Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 6. – Т. 1. – С. 28–31.
15. Ярошенко Ф.О. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / Ф.О. Ярошенко – К. : ДП «Видавництво «Зовнішня торгівля» , 2010. – 313 с.