

.....

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

.....

УДК 340.1(4)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.1>

О. С. Проневич

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

А. І. Берлач

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ЗАСОБУ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЛОКАЛЬНИХ СПІЛЬНОТ: ЄВРОПЕЙСЬКА ТА ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЇ

Стаття присвячена осмисленню європейської та вітчизняної традиції легалізації принципу субсидіарності як ефективного засобу гармонізації публічно-владної вертикальної взаємодії центральної адміністрації та локальних спільнот у контексті захисту загального блага, збереження сталого розвитку територіальних громад, забезпечення суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб.

Наголошено, що концепт субсидіарності є компетенційно-правовим базисом гармонізації національних інтересів держав-членів наднаціональних інтеграційних утворень, узгодження публічно-владної діяльності суб'єктів владних повноважень різного рівня, забезпечення інституційної та фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, підвищення адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, сприяння реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб, створення належних умов для максимальної самореалізації особистості.

Констатовано, що принцип субсидіарності має конститутивне значення для Європейського Союзу, однак не поширюється на сфери, що належать до його виключної компетенції. Втручання Європейського Союзу можливо лише у сфері спільної компетенції за умови, що задекларована мета не може бути ефективно досягнута державами-членами Європейського Союзу. Примітно, що в Європейському Союзі запроваджено механізм оцінювання відповідності принципу субсидіарності заходів інститутів/органів ЄС.

В умовах конституційно-правового закріплення стратегічного євроінтеграційного вектору системна імплементація принципу субсидіарності у національне законодавство наразі не забезпечена. Зберігається необхідність узгодженого наскрізного легального закріплення принципу субсидіарності у законодавчих актах, що регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування, визначають засади їх взаємодії та координації при вирішенні особливо соціально значущих проблем, забезпеченні сталого розвитку територіальних громад, створенні умов для максимальної самореалізації особистості. Принцип субсидіарності має поширюватися на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади, органів державної влади та саморегулюв-

них організацій, органів місцевого самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

Ключові слова: принцип субсидіарності, Європейський Союз, децентралізація, публічне управління, публічна служба, місцеве самоврядування, система органів публічного управління.

Постановка проблеми. Перспектива поступального державно-правового розвитку України полягає у розбудові високотехнологічної системи оборони та безпеки, зміцненні представницької демократії, забезпеченні верховенства права в усіх сферах суспільних відносин, вжитті системних євроінтеграційних заходів, розвитку інститутів громадянського суспільства, створенні людиноцентричної системи публічного адміністрування, формуванні ефективної системи публічної служби, забезпеченні надання населенню якісних публічних послуг, формуванні самодостатніх територіальних громад, децентралізації влади та вичерпному розмежуванні повноважень суб'єктів публічної адміністрації, запровадженні дієвих запобіжників неправомірного інтервенціонізму центральної адміністрації у справи локальних спільнот, посиленні спроможності органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати екзистенційні питання місцевого значення з урахуванням існуючого спектру легальних інтересів. Досвід провідних західних демократій свідчить, що ефективність вирішення зазначених вище стратегічних завдань безпосереднім чином залежить від повноти імплементації та належної практичної реалізації принципу субсидіарності як унікального ціннісно-компетенційно-правового принципу, що загалом передбачає уповноваження суб'єктів владних відносин вищого рівня виконувати на локальному рівні лише ті завдання, належне виконання яких не можуть забезпечити у штатному режимі суб'єкти владних відносин нижчого рівня або окремі приватні особи. Власне, йдеться про гармонізацію вертикальної взаємодії суб'єктів владних повноважень різного рівня у межах спільної компетенції з метою захисту загального блага, забезпечення сталого розвитку територіальних громад та умов для максимальної самореалізації окремої особистості. Винятковий позитивний потенціал універсального принципу субсидіарності об'єктивно зумовлює

необхідність його наскрізного легального закріплення та неухильного дотримання у публічно-владній діяльності уповноважених суб'єктів на наднаціональному, національному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівні. Аксиоматично, що якість імплементації та практичної реалізації принципу субсидіарності залежить від глибини доктринального осмислення проблеми, обґрунтованості пропозицій та рекомендацій щодо прикладного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці відсутня усталена традиція комплексного дослідження європейського та вітчизняного досвіду легального закріплення принципу субсидіарності. Зазначимо, що певні зрушення у зазначеній царині відбулися після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і конституційно-правового закріплення стратегічного євроінтеграційного вектору. Упродовж останнього часу окремі аспекти зазначеної проблеми фрагментарно розглядалися в працях О.В. Мошак (закріплення принципу субсидіарності як базової європейської цінності в консолідованій версії Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору про внесення змін в Договір про Європейський Союз та Договору про заснування Європейської Спільноти від 13 грудня 2007 року) [1], Т.В. Панченко (специфіка закріплення принципу субсидіарності у Маастрихтському Договорі про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року та Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року як додатку до Амстердамського договору від 2 жовтня 1997 року) [2], Н.В. Мішиної (принцип субсидіарності в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 року) [3], Д.І. Сітаря (принцип субсидіарності в окремих вітчизняних підзаконних нормативно-правових актів) [4] тощо. Аналіз

наукового доробку вітчизняних фахівців щодо стану легального закріплення принципу субсидіарності дає підстави стверджувати про нерозвиненість фахового проблемно-тематичного дискурсу та відсутність відповідних фундаментальних правових досліджень, спорадичність та описово-ілюстративний характер публікацій, переважно некритичний підхід до розгляду нормотворчої практики та положень окремих нормативно-правових актів.

Невирішені раніше проблеми.

Наразі зберігається необхідність поглибленого ретроспективно-правового аналізу специфіки дефініціювання принципу субсидіарності та його закріплення в актах права Європейського Союзу, а також формально-правового аналізу положень законопроектів та вітчизняних чинних нормативно-правових актів щодо легалізації принципу субсидіарності. Такий підхід сприяє з'ясуванню особливостей еволюції доктринального розуміння соціально-правового феномену субсидіарності, виокремленню тенденцій нормотворчої діяльності щодо легального закріплення принципу субсидіарності, аналізу специфіки артикуляції стрижневої дефініції «принцип субсидіарності» на різних інституційних рівнях нормопроектної діяльності, з'ясуванню глибини імплементації європейського принципу субсидіарності у національне законодавство України, виявленню колізій щодо офіційного тлумачення у нормативно-правових актах різної юридичної сили, формулюванню рекомендацій та пропозицій щодо перспектив новелізації вітчизняного законодавства тощо.

Мета статті полягає в осмисленні європейської та вітчизняної традиції легалізації принципу субсидіарності як ефективного засобу гармонізації публічно-владної вертикальної взаємодії центральної адміністрації та локальних спільнот у контексті захисту загального блага, збереження сталого розвитку територіальних громад, забезпечення суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні та інтеграційні процеси суттєво впливають на функціонал та конфігурацію системи публічної влади, ефективність функціонування якої залежить від вичерп-

ного розмежування повноважень суб'єктів публічної адміністрації у контексті глибокої децентралізації влади, розмежування публічно-владних повноважень суб'єктів владних повноважень за демократичним вектором «знизу вверх» із закріпленням компетенційного примату та управлінської автономії органів влади нижчого рівня, належного захисту загального блага та реалізації ініціатив локальних спільнот. Субсидіарний правовий механізм вертикальної взаємодії має універсальний характер, оскільки сприяє забезпеченню балансу легальних інтересів на всіх ієрархічних рівнях владної піраміди та встановленню солідарної відповідальності різних суб'єктів владних повноважень. Наголошено, що принцип субсидіарності може застосовуватися як для регулювання правовідносин у форматі «наднаціональне об'єднання – держава-член наднаціонального об'єднання», так й при вирішенні питань локального значення у форматах «федеративна держава – суб'єкт федерації», «держава – територіальна громада», «держава – приватна особа», визначальних для забезпечення прав суб'єктів федерації, ствердження місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства.

Субсидіарність тісно вмонтована у загальноєвропейську правову канву, оскільки початково сприймалася як унікальний засіб подолання «дефіциту демократії», захисту національного суверенітету та індивідуальної автономії, визначення «спільної компетенції» інституцій різного рівня. Європейська концепція субсидіарності має динамічний характер. Вона ґрунтується на імперативі щодо визначення сфери виняткової компетенції Європейського Союзу як наднаціонального інтегративного утворення, збереження суверенітету окремих держав-членів ЄС, закріплення можливості обґрунтованого втручання Європейського Союзу у межах спільної компетенції в справі держав-членів задля нейтралізації реальних загроз для охоронюваного спільного блага та розв'язання «глобальних проблем» у разі, якщо задекларовані цілі не можуть бути досягнуті з використанням можливостей держав-членів, а також забезпечення

можливості скасування актів комунітарних органів, прийнятих всупереч принципу субсидіарності.

Принцип субсидіарності в європейському праві традиційно тлумачиться як наріжний камінь європейської інтеграції, інструмент захисту інтересів держав-членів Європейського Союзу та забезпечення вертикальної взаємодії, універсальний засіб розмежування повноважень, встановлення і реалізації прерогатив Європейського Союзу. Принцип субсидіарності є основоположною засадою заснування і функціонування Європейського Союзу як наднаціонального інтеграційного утворення. Зазначимо, що в 70–80-х роках ХХ століття субсидіарність переважно розглядалася як принцип побудови громадянського суспільства та забезпечення інтересів приватних осіб. Інтенсифікація наукового дискурсу щодо трансформації субсидіарності як етично-світоглядного концепту в «принцип первинного права Європейського Союзу» була зумовлена підписанням Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу від 7 лютого 1992 року (в преамбулі було задекларовано намір «тягло творити дедалі ближчий союз народів Європи, де рішення приймаються якнайближче до громадян згідно з принципом субсидіарності» [5]). Європейський Союз створювався як «простір свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів», заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, що є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків. Відповідно до статті 5 Договору про Європейський Союз прямо встановлено, що Європейський Союз здійснює свої повноваження згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Європейський Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рів-

нях, а натомість це краще здійснити на рівні Європейського Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів. Установи Європейського Союзу застосовують принцип субсидіарності, як встановлено Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [6]. Інакше кажучи, інституції Європейського Союзу можуть вживати заходів тоді, коли органи влади держав-члени ЄС неспроможні вжити ефективних заходів самостійно. Такі заходи вживаються лише тоді та в тій мірі, якій в цілі запланованих заходів не можуть бути досягнуті державами-членами Європейського Союзу на національному, регіональному та місцевому рівнях.

У Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року до Договору про заснування Європейського Союзу акцентовано наголошено на необхідності забезпечення дотримання принципу субсидіарності кожною інституцією при виконанні наданих їй повноважень, «цілковитого збереження *acquis communautaire* та інституційної рівноваги» при застосуванні принципу субсидіарності, визнання принципу субсидіарності керівною засадою належного здійснення повноважень на рівні Спільноти, важливості застосування субсидіарності як динамічної концепції відповідно до сформульованих у Договорі цілей, що «дає Спільноті змогу в межах її повноважень розширити свої дії, коли цього вимагають обставини, чи навпаки, обмежити або припинити їх, якщо їх здійснення більше не є виправданим», обґрунтування сумісності з принципом субсидіарності в будь-яких пропозиціях правових актів Спільноти, виконання обидвох критеріїв субсидіарності з метою обґрунтування дії Спільноти, – «дії держав-членів в рамках їхніх національних конституційних систем недостатні, щоб належно досягти цілей запропонованої дії, отже, їх можна краще досягти через дії Спільноти» [7]. Зазначимо, що після закріплення в установчих актах Європейського Союзу принцип субсидіарності набув статусу юридичної норми.

Окремі дослідники цілком аргументовано наголошують, що принцип субсиді-

арності є універсальним «двостороннім мечем», оскільки може використовуватися як для посилення прерогатив Європейського Союзу як наднаціонального утворення, так й забезпечення національних інтересів окремих держав-членів Європейського Союзу. У Європейському Союзі склалася традиція послуговування трьома тестами-запитаннями для з'ясування відповідності рішення уповноваженої наднаціональної інституції вимогам принципу субсидіарності: «Чи належить питання до сфери виключної компетенції Європейського Союзу? Чи може бути досягнута задекларована мета на рівні держав-членів ЄС? Наскільки ефективним буде планований захід, вжитий на рівні ЄС?» [8]. Парламентський контроль за дотриманням принципу субсидіарності здійснюється в державах-членах Європейського Союзу на стадії правової експертизи проєктів актів права ЄС. При виявленні колізій національні парламенти зобов'язані інформувати інститути Європейського Союзу та власний уряд. Наразі запроваджено регламенти, що дозволяють виносити «жовті» або «помаранчеві» картки проєктам актів ЄС, що суперечать принципу субсидіарності. Одночасно існує процедура звернення до Суду Європейського Союзу з позовом щодо анулювання акту права у зв'язку з порушенням принципу субсидіарності (процедура судового контролю *ex post*).

Принцип субсидіарності також артикульовано у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, що є важливим джерелом муніципального права. У цьому міжнародно-правовому акті прямо закріплено засадничий правовий постулат щодо здійснення публічних повноважень, як правило, «переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином» [9]. Інакше кажучи, йдеться про розподіл повноважень органів публічної влади з гарантуванням автономного статусу органів місцевого самоврядування та їх наділення найширшими повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення за умови забезпечення можливості обмеженого втручання центральної адміністрації у сферу компетенції органів місцевого

самоврядування та здійснення державою перманентного контролю за правомірністю рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень різного рівня.

У вітчизняній законотворчій практиці перша спроба легалізації принципу субсидіарності була здійснена при підготовці законопроєкту № 4178а «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)», зареєстрованому у Верховній Раді України 26 червня 2014 року. Суб'єкти законодавчої ініціативи пропонували суттєво новелізувати статтю 140 Конституції України, у тому числі шляхом закріплення положення щодо розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності [10] (законопроєкт було відкликано 27 листопада 2014 року). Вчергове така спроба була здійснена при ініціюванні законопроєкту № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зареєстровану у парламенті 1 липня 2015 року. Цього разу пропонувалося у ст. 143 Конституції України прямо передбачити, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності [11] (законопроєкт було відкликано 29 серпня 2019 року). Примітно, що жодних спроб закріпити принцип субсидіарності у національному законодавстві, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (у першу чергу законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо), не здійснювалося. Причина фіаско зазначених вище законодавчих ініціатив полягала у незавершеності демонтажу державоцентричної моделі публічного управління, «нестачі чи відсутності відповідної політичної волі» [3], недостатній розвиненості національної традиції вичерпного розмежування повноважень державних та муніципальних органів, а також інституційній та фінансовій неспроможності значної кіль-

кості територіальних громад забезпечити якісне вирішення особливо соціально значущих питань.

Наразі категорія «субсидіарність» використовується у поодиноких вітчизняних законодавчих актах. Так, згідно з пунктом 32 статті 1 чинного Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» принцип субсидіарності визначено як принцип взаємодії між різними рівнями в ієрархічній системі управління, за якої вищий рівень приймає нові рішення (правила та процедури) тільки за умови їх вищої ефективності, ніж відповідні рішення нижчого рівня [12]. Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» одним із принципів регіональної політики визначено субсидіарність, що тлумачиться як «реалізація владних повноважень на найнижчому рівні управління, на якому це найбільш ефективно» [13].

Набагато частіше суб'єкти нормотворчої діяльності послуговуються поняттям «субсидіарність» у документах програмного/концептуального характеру для доктринального обґрунтування необхідності вжиття організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення децентралізації влади, реформування системи публічного адміністрування, закріплення консолідованої відповідальності суб'єктів владних повноважень різного рівня за вирішення особливо соціально значущих проблем та максимальне наближення публічних послуг до споживача. Вперше про субсидіарність йшлося в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 року № 1001. У цьому документі було запропоновано досить еkleктичне сервісоорієнтоване визначення «субсидіарності» як розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної послуги максимально наближено до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління. Також було наголошено на

перспективі перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування різних рівнів з додержанням принципу субсидіарності [14]. Принагідно зазначимо, що на доцільності імплементації принципу субсидіарності наголошували також інститути громадянського суспільства. Так, наприклад, в проєкті Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України від 29 жовтня 2009 року, підготовленій Інститутом громадянського суспільства, визнавалася необхідність застосування принципу субсидіарності при визначенні повноважень для органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою [15].

Природно, що принципу субсидіарності особлива увага була приділена після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, коли постала необхідність адаптації вітчизняного законодавства до актів права Європейського Союзу, імплементації положень європейської концепції належного врядування, апробації кращих управлінських практик. Так, в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, субсидіарність розглядається як один з принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [16]. У постанові Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 року вперше було акцентовано на доцільності законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей на основі принципу субсидіарності [17]. У розділі «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII, була окреслена стратегічна перспектива забезпечення «ефективного розмежування за принципом субсидіарності повноважень органів місцевого

самоврядування різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів державної влади» [18]. З часом до принципу субсидіарності апелювали при визначенні шляхів реформування різних сфер суспільних відносин. Примітно, що легалізація принципу субсидіарності відбувалася крізь призму визнання необхідності імплементації принципів пропорційності, сталого розвитку територіальних громад, доступності публічних послуг, деконцентрації фінансових ресурсів, повсюдності та фінансової спроможності місцевого самоврядування, цільового використання бюджетних коштів, транспарентності діяльності суб'єктів владних повноважень тощо. У Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1418-р, констатовано, що субсидіарність є одним із засадничих принципів бюджетної системи України [19]. У Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р, йдеться про необхідність врегулювання питання щодо розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності у контексті забезпечення фінансової спроможності територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням нової моделі територіальної організації влади України [20] (принагідно зазначимо, що загалом йдеться про підвищення фінансової спроможності територіальних громад «до рівня їх здатності досягати цілей сталого розвитку» [21]). Натомість у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженій указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021, наголошено на важливості дотримання принципу субсидіарності при ангажементі інститутів громадянського суспільства до виконання державних, регіональних програм та вирішення питань місцевого значення, а також необхідності «залучення інститутів грома-

дянського суспільства до оцінки з урахуванням принципу субсидіарності потреб у суспільно значущих послугах, зокрема соціальних, оприлюднення інформації про її результати та заплановані видатки» [22]. Досить абстрактним є тлумачення субсидіарності як принципу реалізації Національної молодіжної стратегії (субсидіарність як дії держави, що є допоміжними засобами стосовно свободи дій молоді щодо самостійного задоволення своїх потреб, освіти чи професійної діяльності [23]). У Національному плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року № 1544-р, принцип субсидіарності артикульовано у широкому сенсі як «ефективне розв'язання на місцевому рівні проблем місцевими органами виконавчої влади» [24]. Примітно, що також створено прецеденти звуженого тлумачення галузевого принципу субсидіарності. Так, в Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1013-р, субсидіарність визначена як встановлення повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити відповідні доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги, а також необхідні для цього ресурси [25].

Упродовж останнього часу категорія «субсидіарність» досить активно використовується при плануванні нормопроектної діяльності для позначення стратегічного компетентнісно-правового вектору посилення правосуб'єктності територіальних громад шляхом перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, в Плані заходів на 2018–2020 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 року № 733, було передбачено створення законодавчої основи для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого

самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [26]. У Плані заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р, була акцентована увага на необхідності розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо передачі (децентралізації) повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування відповідно до принципу субсидіарності [27]. Натомість в Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженому постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX, було задекларовано намір переглянути повноваження місцевих державних адміністрацій «з метою децентралізації повноважень за принципом субсидіарності, усунення конфлікту інтересів під час здійснення місцевими органами виконавчої влади повноважень виконавчих органів районних, обласних рад та функцій щодо забезпечення законності і правопорядку на відповідній території, здійснення контролю за органами місцевого самоврядування» [28]. Зауважимо, що зазначені вище плановані заходи мали стратегічний характер та передбачали системний підхід, однак не були реалізовані, що зумовило незавершеність процесу імплементації принципу субсидіарності.

Вважаємо, що наразі назріла необхідність наскрізної імплементації принципу субсидіарності у вітчизняне законодавство. Доцільно розробити Концепцію імплементації принципу субсидіарності в законодавство України, де першочергово має бути передбачено легальне закріплення принципу субсидіарності в Конституції України у контексті посилення євроінтеграційного вектору державно-правового розвитку (у цьому відношенні досить показовим є досвід Республіки Польща), а також новелізація

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом включення принципу субсидіарності до переліку основних принципів місцевого самоврядування та вичерпного дефініціювання правової категорії «принцип субсидіарності». Існує необхідність започаткування фахового дискурсу щодо перспектив імплементації принципу субсидіарності в законодавство про публічну службу, оскільки безумовним управлінсько-правовим імперативом є забезпечення високого рівня готовності та спроможності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ефективно взаємодіяти в умовах тимчасової легальної інтервенції органів державної влади у сферу компетенції територіальної громади.

Висновки. Резюмуючи, зазначимо, що легальне закріплення принципу субсидіарності є маркером побудови публічно-владної вертикалі знизу догори, що сприяє зміцненню адміністративної правосуб'єктності локальних спільнот та запобіганню неправомірного інтервенціонізму суб'єктів владних повноважень вищого рівня у справи/питання місцевого значення. Концепт «субсидіарність» має європейський та національний виміри. Він є компетенційно-правовим базисом гармонізації національних інтересів держав-членів наднаціональних інтеграційних утворень, узгодження публічно-владної діяльності суб'єктів владних повноважень різного рівня, забезпечення інституційної та фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, підвищення адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, сприяння реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб, створення належних умов для максимальної самореалізації особистості. Констатовано, що принцип субсидіарності має конститутивне значення для Європейського Союзу, однак не поширюється на сфери, що належать до його виключної компетенції. Втручання Європейського Союзу можливо лише у сфері спільної компетенції за умови, що задекларована мета не може бути ефективно досягнута держава-членами Європейського Союзу. Примітно, що в Європейському Союзі запроваджено механізм

оцінювання відповідності принципу субсидіарності заходів інститутів/органів ЄС. В умовах конституційно-правового закріплення стратегічного євроінтеграційного вектору системна імплементація принципу субсидіарності у національне законодавство наразі не забезпечена. Зберігається необхідність узгодженого наскрізного легального закріплення принципу субсидіарності у законодавчих актах, що регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування, визначають засади їх взаємодії та координації при вирішенні особливо соціально значущих проблем, забезпеченні сталого розвитку територіальних громад, створенні умов для максимальної самореалізації особистості. Принцип субсидіарності має поширюватися на розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади, органів державної влади та саморегульованих організацій, органів місцевого самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

Список використаної літератури:

1. Мошак О.В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex Portus*. 2017. № 3. С. 35–48.
2. Панченко Т.В. Особливості становлення концепції субсидіарності в процесі європейської інтеграції. URL: <https://periodicals.karazin.ua/politology/article/download/3200/2774/>.
3. Мішина Н.В. Субсидіарність як принцип конституціоналізму. Конституційно-правові академічні студії. 2016. № 1. С. 81–89.
4. Сітар Д.В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31. Ч. 2. № 2. С. 105–109.
5. Договір про Європейський Союзі (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905.
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). Офіційний віник Європейського Союзу. 30.03.2010. С 83/3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.
7. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text.
8. Корчака В.В. Принцип субсидіарності в праві Європейського Союзу. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14952/1/Korchaka_213-218.pdf.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#Text.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): проект Закону України від 26 червня 2014 року № 4178а. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
11. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 липня 2015 року № 2217а. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
12. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
13. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2025 року № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15619?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>.
15. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України від 29 жовтня 2009 року (проект). URL: <https://www.csi.org.ua/activity/kontseptsiya-reformy-administratyvno-t/>.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014->

- %D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
17. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 18. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 19. Про внесення змін до Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1418-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1418-2019-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 20. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 21. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 22. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 23. Про Національну молодіжну стратегію до 2030 року: указ Президента України від 12 березня 2021 року № 94/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94/2021?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 24. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 року 1544-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 25. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1013-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 26. Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 року № 733. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 27. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 28. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік: постанова Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20?find=1&text=%D1%81%D1%83%D0%B1%D1%81%D0%B8%D0%B4%D1%96%D0%B0%D1%80%D0%BD#w1_1.
 29. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації: [монографія]. Рівне: Овід, 2015. 540 с.

Pronevych O., Berlach A. Legalization of the principle of subsidiary as a means of harmonization of vertical interaction between central administration and local communities: european and native traditions

The article is devoted to the understanding of the European and domestic tradition of legalizing the principle of subsidiarity as an effective means of harmonizing the public-power vertical interaction of the central administration and local communities in the context of protecting the common good, preserving the sustainable development of territorial communities, ensuring the subjective rights and legitimate interests of private individuals.

It was emphasized that the concept of subsidiarity is a competent and legal basis for harmonizing the national interests of member states of supranational integration entities, harmonizing the public-authority activities of subjects of various levels of authority, ensuring the institutional and financial capacity of united territorial communities, increasing the administrative legal personality of bodies local self-government, promotion of realization of subjective rights and legitimate interests of private individuals, creation of appropriate conditions for maximum self-realization of the individual.

It has been established that the principle of subsidiarity has constitutive importance for the European Union, but does not extend to the spheres belonging to its exclusive competence. The intervention of the European Union is possible only in the sphere of joint competence, provided that the declared goal cannot be effectively achieved by the member states of the European Union. It is noteworthy that the European Union has introduced a mechanism for assessing compliance with the principle of subsidiarity of measures of EU institutions/bodies.

In the conditions of the constitutional and legal consolidation of the strategic European integration vector, the systematic implementation of the principle of subsidiarity in the national legislation is currently not ensured. There is still a need for an agreed end-to-end legal enshrinement of the principle of subsidiarity in legislative acts that regulate the activities of public administration entities, determine the principles of their interaction and coordination in solving particularly socially significant problems, ensuring the sustainable development of territorial communities, and creating conditions for maximum self-realization of the individual. The principle of subsidiarity should extend to the delimitation of powers of local self-government bodies and state authorities, state authorities and self-regulatory organizations, local self-government bodies at the local, district and oblast levels, as well as local self-government bodies and self-organization bodies of the population.

Key words: *principle of subsidiarity, European Union, decentralization, public administration, public service, local self-government, system of public administration bodies.*