

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.18.19>

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В РОЗРІЗІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Єфіменко Владислав Сергійович,
аспірант
(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Стаття присвячена висвітленню питання про роль і значення поняття принципу субсидіарності в розрізі різних теоретико-правових підходів до визначення поняття категорій «принцип», «принципи адміністративного права», які досліджуються представниками наукової спільноти, особливо вченими-адміністративістами різних шкіл і країн. Особливого значення набуває дослідження і висвітлення принципу субсидіарності в соціальній доктрині католицької церкви, яка представляє розвиток принципу субсидіарності в історичній ретроспективі через просування фундаментальних думок з організації діяльності церкви та погляди на майбутнє в організації відносин держави і громадян, наголошуючи на соціальній справедливості та свободі громадян самостійно вирішувати певні питання локального або особистого характеру. Стаття досліджує різноманітні визначення «принципу» в аспекті розвитку і широкого масиву розуміння сучасними вченими принципу субсидіарності як складової частини означеної категорії, конкретизуючи його відношення до принципів публічного права, визначаючи його як частини групи саме принципів адміністративного права. Для проведення аналізу поняття «принципу» стаття окреслює його етимологію, позиції вчених, які досліджували зазначене питання в історичній ретроспективі. Для демонстрації сприйняття принципу субсидіарності в сучасному суспільстві стаття звертається до підходів як зарубіжних вчених, так і вітчизняних, котрі досліджують принцип у наднаціональних системах із захисту прав людини і таких утворень, як Європейський Союз. Крім того, у статті звертається увага на розуміння цього поняття, що характеризує його перехід від сфери застосування у більш повчальному, моральному вимірі, переходячи до більш глобального сенсу та застосування у державних і наднаціональних утвореннях щодо питання розподілу компетенцій у їх системах. Звертаючи увагу дослідників і читачів на означене питання, стаття наголошує на важливості розуміння базових категорій, їх генези та впливу на сучасні конкретизовані поняття (поняття «принципу» та принципу субсидіарності), які активно впливають на відносини в суспільстві та на подальший їх розвиток.

Ключові слова: принцип субсидіарності, адміністративне право, категорія, зміст, соціальне вчення, історичний аспект, Європейський Союз.

PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE CONTEXT OF THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES TO THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW

Yefimenko Vladyslav Serhiiovych,
Postgraduate Student
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the role and significance of the concept of the principle of subsidiarity in terms of different theoretical and legal approaches to defining the categories of “principle”, “principles of administrative law”, which are studied by members of the scientific community,

especially administrative law scientists from different legal schools and states. Of the particular importance is the study and coverage of the principle of subsidiarity in the social doctrine of the Catholic Church, which represents the development of the principle of subsidiarity in historical retrospect through the promotion of fundamental ideas on the organization of church activities and some views on the future of public regulation of certain issues of local or personal nature. The article explores various definitions of the "principle" in terms of development and a wide range of understanding by modern scholars of the principle of subsidiarity as part of this category, specifying its link to the principles of public law, defining it as part of a group of principles of administrative law. To analyze the concept of "principle", the article outlines its etymology, the position of scholars who have studied this issue in historical retrospect. To demonstrate the perception of the principle of subsidiarity in modern society, the article addresses the approaches of both foreign and domestic scholars who study the principle within the supranational human rights protection systems, and such entities as the European Union. In addition, the article draws attention to the understanding of this concept, which characterizes its transition from the scope in a more instructive, moral dimension, moving to a more global meaning and application in state and supranational entities on the division of competencies in their systems. Drawing the attention of researchers and readers to this issue, the article emphasizes the importance of understanding the basic categories, their genesis and impact on modern specific concepts (in this case, the concept of "principle" and the principle of subsidiarity), which actively influence relations in society and as a result – their further development.

Key words: principle of subsidiarity, administrative law, category, content, social doctrine, historical aspect, European Union.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження, вкрай важливим буде звернутися до етимології поняття «принцип». В одинадцятитомному Академічному тлумачному словнику української мови принцип визначається як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.» [1].

Інший словник надає три основні підходи до визначення категорії принципу. Ці визначення більш-менш відображають основні три підходи вчених правової науки. Відповідно до них його розуміють як: 1) основне, вихідне положення теорії, вчення, науки, світогляду, програми; 2) як переконання особи чи групи осіб про речі, явища, процеси; 3) як специфіку чи особливість улаштування якої-небудь системи, процесу, явища або особливість співвідношення елементів у певній системі [2, с. 585]. Перше із трьох визначень є дуже наближеним до визначення з Академічного тлумачного словника.

У доповнення до цього С.В. Прийма у своєму дослідженні вказує на походження сучасного терміна «принцип» від латинського слова *principium*, відомого як щось, із чого все починається, або щось, що відображає початок, фундамент, першооснову [3, с. 47]. Для аргументації цієї думки дослідник перелічує сентенції з латинської мови, що вміщують термін і своїм змістом передають визначення та розуміння терміна «принцип». Серед сентенцій наведено такі: «*Quod non habet principium, non habet finem*» (те, що не має початку, не має кінця), «*Flebile principium melior fortuna sequentur*» (після сумного початку прийде велике щастя) тощо. Окрім цього, увага вченого до принципу у філософській доктрині. Відповідно до першого розуміння принципу у філософському вченні принципом є певна підстава, з якої слід виходити і якою треба керуватися під час проведення наукового пізнання або у практичній діяльності людини. Друге значення принципу передбачає, що ним є внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норм поведінки та діяльності та є нормативно-регулятивним аспектом людського світосприйняття [3, с. 48].

Алла Альбертівна Пухтецька у своїй роботі, присвяченій європейським принципам адміністративного права, провела свою класифікацію принципів беручи до уваги

дослідження представників європейських і вітчизняних шкіл. Вчена здійснила розподіл напопулярніших у науковій спільноті підходів до визначення поняття «принцип». На основі юридичної природи принципу А.А. Пухтецька виділяє такі групи: а) принцип як основоположну істину, закон, доктрину, припущення (1. принцип як загальне правило або стандарт; 2. принцип як сукупність моральних та етичних стандартів); б) принцип як визначена наперед політика чи спосіб дії; в) принцип як центральна якісна складова частина або елемент системи, який визначає природу чи окремі аспекти поведінки; г) принцип як закон чи правило, що стосується функціонування природних явищ і процесів. Важливо наголосити, що принципи мають як широке, так і вузьке значення. Серед вчених прийнято вважати, що у вузькому значенні, ще з часів радянської доктрини, принципами вважалися основоположні, керівні ідеї, вихідні пункти, передумови теорії, концепції, правил поведінки, поглядів, офіційно закріплені в нормативно-правових актах. У визначенні принципу того періоду до його змісту не вносили аспект правосвідомості як першоджерела ідей, концепцій, теорій людини. Цей аспект отримав загальне суспільне значення і реалізацію у правовідносинах пізніше. Як наголошує вчена-адміністративіст, принципи в їх розумінні у радянські часи були штучно обмежені правотворчістю і правозастосуванням представниками публічної влади [4, с. 12].

Конкретизуючи свою увагу на визначенні саме «принципів права», Ю.П. Битяк визначає їх як певні підґрунтя або базові елементи права, які скеровують його формування та розвиток, а також визначають єдність змісту конкретної галузі та спрямованість її регулювання [5, с. 33].

Рухаючись далі відповідно до тематики дослідження, переходячи від принципів права вже до принципів адміністративного права, можна знов звернутися до монографії А.А. Пухтецької щодо цього питання. Вчена наголошує на важливості досліджень пана Авер'янова щодо теорії, відповідно до якої вчений також підтверджує, що в радянський період принципами адміністративного права вважалися саме «принципи державного управління». Розвиваючи цю позицію, Г.В. Атаманчук називає різноманітні ідеї, положення, правила, які можливо було застосовувати у сфері управлінської діяльності та які мали відповідати адекватності відображуваним об'єктивним закономірностям, явищам і відносинам у суспільстві в ті часи, принципами державного управління [4, с. 13].

Крім того, В.Б. Авер'янов сформував одне з базових визначень принципів адміністративного права, який називає їх як засадничими ідеями, вимогами, положеннями, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку, а також визначають напрями та механізми здійснення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [6, с. 80].

Відповідно до позиції вченого В.К. Колпакова принципами адміністративного права є позитивні закономірності, які досліджені наукою та підтверджені практичною діяльністю, є узагальненими актуальними або чинними в державі правилами або ж закріпленими в нормативно-правових актах приписами [7, с. 18].

Дослідник В.В. Коваленко розглядає принципи адміністративного права як керівні засади, що визначають зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [8, с. 34].

Суддя та дослідник М.А. Бояринцева стверджує, що принципи розглядають залежно від сфери їх об'єктивізації, чому слугують конкретні явища, процеси, різновиди діяльності (в т. ч. у сфері публічної служби в адміністративно-правовій доктрині) [9, с. 2].

В.В. Галуцька визначає принципи адміністративного права як основні, вихідні, об'єктивно зумовлені засади, які виступають основою для діяльності суб'єктів

адміністративного права, забезпечують права і свободи людини і громадянина, а також забезпечують нормальне функціонування громадянського суспільства і держави [10, с. 63].

Дослідник Р.С. Мельник називає принципами адміністративного права основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [11, с. 51].

Важливим для дослідження є робота А.А. Шарая. Вчена виділяє спільні ознаки принципів адміністративного права. За базис для такого виділення бралось багато визначень інших вчених-адміністративістів, що надало можливість звернути увагу на такі спільні аспекти: 1) вони є основними ідеями, засадами та положеннями, які становлять фундамент галузі; 2) вони є підґрунтям для правових норм галузі; 3) вони є підставою для формування та функціонування змісту і системи галузі; 4) вони є гарантією у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також нормального функціонування громадянського суспільства і держави [12, с. 118].

В академічному курсі за К.О. Коломоєць принципами адміністративного права вважаються основоположні наукові ідеї, об'єктивно зумовлені та стабільні, відповідно до яких формується вся система адміністративного права та які характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [12, с. 117].

Перед переходом до надання визначення принципу субсидіарності, що є кінцевою метою дослідження, вкрай необхідним буде роздивитися витoki принципу субсидіарності з історичної ретроспективи. Для цього слід продемонструвати розуміння принципу не тільки як принципу права, а й у сфері його попереднього та першого офіційного застосування – у соціальній доктрині католицької церкви, що часто відображалось в офіційних документах, зверненнях Пап Римських до віруючих і загалом до людства.

Так, в енцикліці Папи Іоанна Павла II «*Centesimus Annus*» від 1991 р. він виражає думку, що у сфері публічного управління економічних процесів і ринку поєднується прямий і непрямий вплив державних управлінців на нижчестоящі групи або безпосередньо громадян. Принцип субсидіарності втілює непрямий вплив, відповідно до якого публічні управлінці повинні створювати сприятливі, комфортні умови для реалізації нижчестоящими групами та/або індивідами своїх прав і законних інтересів у їхній економічній діяльності [13].

Відповідно до нової Енцикліки Папи Бенедикта XVI, написаної у 2009 р., яка називається «*Caritas in Veritate*», він передбачає, що принцип субсидіарності зобов'язує проявляти повагу до особистої гідності та визнає в людині суб'єкта, котрий завжди здатний щось дати іншим. Папа Бенедикт XVI вважає, що принцип субсидіарності виражає свободу особистості [14, с. 458].

Дослідник І.Є. Ліннан пропонує дивитися на принцип субсидіарності як на етичний принцип, головна мета якого полягає в тому, щоб надати нижчестоящим групам людей чи індивідам можливість бути визнаними вищестоящими, потужнішими групами [15, с. 408].

Рухаючись далі до принципу субсидіарності як принципу права, який використовується у сучасних національних і наднаціональних системах, М. Новак наголошує, що принцип субсидіарності передбачає уникнення централізації повноважень, компетенцій вищою інституцією слід здійснювати швидку передачу багатьох повноважень від вищої державної адміністрації громадянам або їх груп [16, с. 359].

Вітчизняна дослідниця Т. Карабін виділяє декілька сучасних підходів до принципу субсидіарності. Серед них є «політико-правовий» підхід, який передбачає існування

двох підвидів принципу – позитивного та негативного. У негативному вимірі субсидіарності держава чи публічна установа не може свавільно втручатися у відносини груп нижчого рівня, на якому ці групи можуть самостійно і повноцінно без підтримки вирішувати проблеми свого рівня ефективно. Щодо позитивного виміру, то у вертикальних відносинах інституція вищого рівня здійснює підтримку суб'єктів нижчого рівня, як це здійснюється в системі Європейського Союзу та в міжнародних системах захисту прав людини [17, с. 61].

Вітчизняний професор І. Грицяк у дисертаційній роботі «Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні» вносить принцип субсидіарності до групи таких принципів, як децентралізація, деконцентрація, метою яких є регулювання компетенцій між регіональними та місцевими рівнями адміністрування у Європейській спільноті. Відповідно до його позиції принцип субсидіарності є частиною складного методу координації політики Європейського Союзу та інституцій європейської спільноти [18, с. 11].

Дослідниця з Литви Вірджинія Кондратьєне звертає увагу на «соціологічний» підхід у дослідженні принципу субсидіарності. Вона зазначає, що принцип здійснює гармонізацію інтересів суб'єктів і виступає інструментом, який об'єднує природні права людини та соціальні чи суспільні інтереси, і принципом, що тісно пов'язаний зі встановленням компетенцій між установами, приватними особами тощо [19, с. 53].

На погляд П. Кароззи, субсидіарність є принципом, відповідно до якого всі соціальні та політичні групи повинні допомагати нижчим, локальним групам. Ця допомога та підтримка необхідні для досягнення їх цілей, але важливою є заборона узурпації всієї повноти влади на себе у вирішенні всіх завдань [20, с. 38].

У системі Європейської конвенції з прав людини також застосовується принцип субсидіарності, що активно досліджується науковцями. Наприклад, суддя і вчений з Італії Сабіно Кассесе визначає принцип субсидіарності в цій системі «судовою субсидіарністю». За його розумінням, принцип субсидіарності визначає відносини національного та наднаціонального рівнів. Як було визначено раніше, і що також підтверджує італійський суддя, принцип пов'язаний із «непрямим регулюванням» або «непрямим впливом» вищої інституції на нижчу відповідно до Європейської конвенції із захисту прав людини, що регулює відносини між сторонами-підписантами Конвенції та впливом рішень Страсбурзького суду по відношенню до цих сторін, що є об'єднанням юридичного судового аспектів принципу. У доповнення до цього С. Кассесе стверджує, що система захисту прав людини Європейської конвенції з прав людини передбачає у застосуванні принципу одночасного поєднання його «спільного» і «однозначного» характеру, коли щодо країн-членів застосовуються рішення Європейського суду з прав людини. Суддя стверджує, що однозначність принципу збалансована через повагу до національної ідентичності і самостійності держав. Через цей аспект Конвенція вимагає попереднє застосування і вичерпання національних засобів правового захисту (за можливості) до того, як звертатися за захистом до Європейського суду з прав людини. Таким чином надається можливість здійснювати захист прав людини спочатку на рівні країн-членів. Крім того, особливість принципу субсидіарності в аспекті «поваги до національних ідентичностей», передбачає, що субсидіарності полягає в балансуванні повноважень у такий спосіб, що надає достатню волю інституціям групам нижчого рівня вирішувати питання самостійно [21, с. 94].

У доповнення до позиції Сабіно Кассесе щодо «судової субсидіарності» вчена Саманта Бессон стверджує, що під час аргументації та доказування при розгляді конфліктів щодо порушень прав людини у міжнародних або регіональних наднаціональних судах, принцип субсидіарності є невід'ємною частиною такого доказування. Принцип

надає попередню можливість формувати доказову базу та проводити розслідування на рівні національних систем, тобто, держав-членів тієї відповідної системи захисту прав людини до того, як звертатися в наднаціональну судову інстанцію [22, с. 69].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямку. Виходячи з проведеного аналізу, на думку автора, можна зробити висновок, що сприйняття та застосування принципу субсидіарності у сучасних системах наднаціонального, регіонального та національного рівнях неможливе без дослідження його генези, природи походження та застосування в католицькій соціальній доктрині. Щодо безпосередньо відношення принципу субсидіарності до системи принципів адміністративного права, то він відповідає всім як усередненим, спільним ознакам принципів адміністративного права, які виділяються вченими-правниками, так і володіє своєю самодостатністю, що дозволяє використовувати принцип в інших галузях права або навіть поза суто юридичним полем як соціальний, організаційний, етичний. До ознак, що можуть віднести принцип субсидіарності до принципів адміністративних, є те, що він: а) є основною ідеєю, положенням, засадою; б) є гарантією у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх об'єднань у відносинах із публічними інституціями; в) є підґрунтям для формування нових норм у галузі; г) є підставою для функціонування змісту і системи галузі; ґ) є гарантією нормального функціонування громадянського суспільства і держави, де увага приділяється до поваги і свободи усіх суб'єктів системи.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т. АН УРСР. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8.
2. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. Москва : Рос. АН. Рос. фонд культ. АЗБ. 1995. С. 928.
3. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Держ. будівн. та місц. самовряд.* 2014. № 28. С. 46–55.
4. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія. Київ : Київ. нац. ун-т. ім. Т. Шевченка, Логос, 2014. С. 236.
5. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богуцький В.В. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2010. С. 624.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ : Юридична думка, 2004. С. 584.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком інтер, 2003. С. 544.
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Суценок В.Д. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком інтер, 2012. С. 808.
9. Бояринцева М.А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського союзу. *Право і суспільство.* 2015. № 6 (2). С. 115–120.
10. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України : навчальний посібник. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. С. 320.
11. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. *Публічне право.* 2012. № 3 (7). С. 51–60.
12. Шарая А.А. Поняття принципів адміністративного права в сучасній доктрині. *Вісник Запорізького національного університету.* № 1 (1). 2013. С. 115–118.
13. Іоанн-Павло II. Centesimus Annus. Інститут Релігії та Суспільства. 1991.
14. Бенедикт XVI. Caritas in Veritate. Енцикліка. Libreria Editrice Vaticana. 2009. С. 458.
15. Linnan I.E. Subsidiarity, Collegiality, Catholic Diversity and their Relevance to Apostolic Visitations. *The Jurist.* 1989. № 49. P. 403.

16. Novak M. *On Cultivating Liberty: Reflections on moral ecology*. Rowman & Littlefield. 1999. P. 359.

17. Карабін Т.О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2014. № 29 (2). С. 60–63.

18. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. Нац. акад. держ. упр. при Презид. України. Київ, 2006. С. 1–30.

19. Virginija Kondratiene. Aspects of Legislative Governance of a State: the Principle of Subsidiarity as a Tool for Local Governance Consolidation. *Socialiniai tyrimai. Social Research*. 2012. № 3 (28). P. 53–61.

20. Paulo G. Carozza. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *American Journal of International Law*. 2003. № 97. P. 1–43.

21. Мороз В. Функціональні принципи соціального вчення Української греко-католицької церкви (1991–2011): історико-релігієзнавчий аналіз. *Схід*. 2014. № 4 (130). С. 92–96.

22. Samantha Besson. Subsidiarity in International Human Rights Law –What is Subsidiary about Human Rights? *The American Journal of Jurisprudence*. 2016. № 1 (61). P. 69–107.