

**Ігнатенко Ліна Юріївна,**

*старший викладач кафедри іноземних мов,*

*ХарPI НАДУ, м. Харків*

*ORCID 0000-0002-1628-1244;*

**Кузнецов Андрій Олегович,**

*к.держ.наук, доц., начальник відділу організації*

*наукової роботи та докторантури,*

*ХарPI НАДУ, м. Харків*

*ORCID 0000-0002-2951-4473*

УДК 35.01

doi: 10.34213/db.21.01.17

## СУБСИДАРНІСТЬ ЯК АРХЕТИП ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІВДРУЖНОСТІ

*У статті розглянуто проблему архепитичності субсидіарності в європейській спільноті. Виділено сім етичних принципів цього явища. Доведено, що спочатку варто ретельно проаналізувати, які повноваження має зберігати держава, які повноваження можуть бути надані територіальним громадам, а які повноваження слід зберігати на рівні принципу субсидіарності з урахуванням етичних принципів, що є притаманними суспільству.*

**Ключові слова:** субсидіарність, католицька соціальна доктрина, справедливість, інституційна справедливість, державна влада, політична відповідальність, колективна довіра, громадська діяльність.

**Постановка проблеми.** Вважається, що ідея субсидіарності виникає в лонах католицької соціальної доктрини під впливом єпископа Кетлера, а вже згодом знаходить своє втілення у першій енцикліці *Regum Novarum* (1891 р.) [1]. Дослідження цього предмета доводить, зазначає Отфрід Гьофе, що він має більш глибоку історію. По суті поняття субсидіарності можна знайти у ліберальній теорії управління, наприклад, у працях А. Лінкольна, й ще до нього – у творах В. фон Гумбольдта. Джон Д'юї, застосовує субсидіарність проти локівського лібералізму на користь “суспільства, що піклується про своїх членів”. Але політичної сили ідеї субсидіарності надає не історія і не

зауваження такого видатного теоретика в царині теорії держави та права, як Йелінек. Ідея субсидіарності набуває політичного впливу тільки завдяки її актуалізації для сьогодення. Така умова підтримується сьогодні в рамках нової католицької соціальної доктрини і деяких сфер права, що зазнали її впливу [2, с. 97–98]. Виходячи з цього, розкриттю змісту субсидіарності має передувати детальний аналіз її смислових інтерпретацій у вимірах католицької духовної традиції, аналіз першоджерел, тлумачення справедливості та солідарності як атрибутивних цінностей субсидіарності, адже саме вони складають онтологічні підвалини цього феномену.

На користь актуальності теми дослідження свідчить і той факт, що у межах вітчизняного наукового дискурсу принцип субсидіарності часто-густо пов'язують із децентралізацією державної влади, наближенням системи публічного управління України до стандартів врядування, які останнім часом набули поширення в країнах-членах ЄС. Крім того, його розглядають і як правову формулу розподілу функцій і повноважень між різними рівнями управління, наділяють політичним змістом при обґрунтуванні фундаментальних прав людини тощо. На нашу думку, можна спостерігати деяку підміну змісту цього принципу, однобічний розгляд характеру його впливу на суспільну життєдіяльність Європейської Співдружності, при цьому лишаючи поза увагою низку питань фундаментального характеру щодо прав передачі влади, а не лише форми її здійснення в межах Маастрихтських угод, до того ж не беруться до уваги суспільні протиріччя, які виникають при спробі практичного застосування цього принципу до менш економічно розвинутих країн-членів ЄС.

Слід також додати, що в межах означеної проблематики видається доцільним показати, як різні ментальні поля формують уявлення про справедливість і як у теологічних вимірах сприймаються граничні межі соціальності держави. У контексті окресленої теми виникають й інші питання, зокрема:

– чи може правова норма втратити свій контекст у межах іншого культурного поля?

– чи може узурпація влади і допомога нижчому рівню управління розглядати як прояв принципу субсидіарності?

– чи може цей принцип працювати поза межами федеративних та конфедеративних політичних утворень?

Відразу зазначимо, що перелічені питання не знайдуть належного розв'язання в межах даного дослідження, ав наведені лише для підтвердження суперечливості, невирішеності та дискурсивності окресленої мети, а відтак – її наукової цінності і привабливості для наступного опрацювання.

Так сталося, що європейські соціальні практики ми звикли сприймати апіорно як суспільне благо, часто-густо наділяючи їх ознаками більш розвинених демократичних традицій. Якщо взяти проблематику практичного застосування принципів субсидіарності й пропорційності як базових принципів взаємовідносин країн-членів ЄС, то тут можна побачити глибинні проблеми, які також мають місце і, варто зазначити, що наразі ще не знайшли свого вирішення. Зокрема, лишається поза увагою дослідників моральне обґрунтування принципу субсидіарності, навмисно спрощуючи його до правової норми, нівелюються європейські традиції походження, легітимації та передачі влади, що є невід'ємною складовою при розгляді функціонування цього принципу.

Вихідною гіпотезою дослідження можемо зробити припущення про те, що субсидіарність у межах європейських традицій публічного врядування частіше діє як етична, а не правова норма, – як моральний принцип суспільної відповідальності. Спираючись на це припущення, можемо констатувати, що при розгляді субсидіарності без контексту європейської політичної культури можемо втратити його зміст, позбутись головного, завдяки чому цей феномен набув свого поширення. На підтвердження власної позиції варто навести декілька контраргументів у вигляді запитань, сформульованих О. Гьофе:

– чи повинен бути орган урядування поза і над органами влади окремих європейських держав?

– чи повинен Європейський Союз розвиватися поза межами асоціації суверенних держав і якою владою він, власне, має володіти [2, с. 114–115]?

У цьому контексті принцип субсидіарності вступає у протиріччя з проявами національного протекціонізму. Зокрема, у п. 5 Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.), в якому йдеться: “... щоб дії Спільноти були обґрунтованими, належить виконати обидва критерії субсидіарності: дії держав-членів в рамках їхніх національних конституційних систем недостатні, щоб належно досягти цілей запропонованої дії, отже, їх можна краще досягти через дії Спільноти” [3]. Як можна переконатись, принцип субсидіарності у межах ЄС діє скоріше як дороговказ або моральна норма, за якою вищий рівень управління при бажанні щось унормувати має діяти субсидіарно, тобто обмежити свою активність доти, поки вона не буде корисна нижчому рівню (*homo singularis*).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У наукових працях С. Батісти, Т. Бруха, О. Гьофе, П. Колмера, Н. Стоуна, Т. Фишера, К. Халбрунера та інших окреслюється проблема змісту та форм прояву принципу субсидіарності в межах ЄС. Саме ідеї та узагальнення, що містяться в цих працях, було використано у даному дослідженні.

**Метою статті** є спроба показати субсидіарність не лише як інституціональну або правову норму, що набула поширення в межах ЄС, а й як певний архетип, витоки якого виходять із лона католицької соціальної доктрини й поширюються на сучасну етику та філософію врядування.

**Виклад основного матеріалу.** *Regrum Novarum* починається з аналізу основних соціальних хвороб того часу й констатує, що існувало безліч соціальних структур, і тільки двом з них вдалось зберегтись недоторканими до сьогодні: людині та державі (*singulars hominess et res publica*). Невипадково енцикліка у першій главі містить ключові соціальні протиріччя, що склались у тодішньому католицькому світі: *“Не дивним видається те, що дух революційних змін, який тривалий час хвилював нації світу, мав би вийти за межі сфери політики та спричинити свій вплив на спільну сферу, а саме практичну економіку. Конфлікти, що зараз вирують, є зрозумілими, їх витоки*

лежать у величезному розширенні промислових завдань і дивовижних відкриттях науки; змінах у відносинах між власниками та робітниками; величезних статках деяких людей і повній бідності мас; підвищеній впевненості у собі та тіснішому об'єднанні робітничих класів; як і, нарешті, у пануючому моральному виродженні. Важкість стану речей, який ми зараз спостерігаємо, наповнює кожен розум болісним побоюванням; мудрі люди це обговорюють; практичні люди пропонують рішення; народні збори, законодавчі органи та керівники націй зайняті нею – насправді не існує питання, яке глибше зайняло громадський розум” [1] (переклад наш. – І. Л. та А. К.). Як можна переконатись, теологічний дискурс того часу набуває все більше соціально-філософських ознак, артикуляція нових політичних змістів і суспільних протиріч дозволяє дійти висновку, що світська/публічна культура перебирає на себе світоглядну функцію, Закон Божий поступово секуляризується в норми публічного права, приватна власність стає наріжним каменем у формуванні соціальної структури нації. Саме за таких умов уперше формується ідея субсидіарності як етичний принцип, виокремлюючись у соціальну доктрину лібералізму “особистість – солідарність – субсидіарність”.

Інтронізація Лева XIII і видання ним у 1891 р енцикліки “*Regum Novarum*” можна вважати своєрідною точкою відліку в історії розвитку католицької соціальної доктрини. Левом XIII було закладено першооснови реформаторської течії у лонах Католицької церкви, які полягали у спробі знайти найбільш “адаптивні” форми участі католиків у світському політичному процесі. На його думку, ідеальною формою організації суспільного життя є гармонійна взаємодія церковної і світської влад. Такий суспільний устрій був у той час, з точки зору католицизму, неможливим, у зв'язку з чим католикам пропонувалося тимчасово змиритися з існуючим політичним ладом для того, щоб їх голоси були почуті в політичному дискурсі, не забуваючи, однак, про необхідність відновлення “ідеального” ладу [3]. Енцикліка несе в собі дві глобальні ідеї – критику соціалізму і невід’ємність права людини на приватну власність. Визнання Папою приватної власності як

невід'ємного права людини закладає міцний фундамент для подальшого розвитку католицької соціальної доктрини у бік її лібералізації й більш активної участі громадян у світському житті. Лев XIII стверджував, що кожна людина в силу своєї природи має право володіти власним майном і це є однією з головних відмінностей між людиною і твариною, що забезпечується як цивільним правом, так і строго закріплено у Святому вченні. Папа посилається на п'яту книгу Біблії: "І не бажай жони ближнього свого, і не бажай дому ближнього свого, ані поля його, ані раба його, ані невільниці його, ані вола його, ані осла його, ані всього, що є ближнього твого!" [4]. Для Папи право приватної власності є природним, і тому він не допускає можливості експропріації державою майна людини. Суспільство і процеси формування нових класів сприймаються ним в дусі громадянської і правової держави, з невід'ємним правом на соціальну рівність. Робітничий клас він відносить до рівноправних громадян за своєю природою, які мають ті самі права, що і багаті. Відтак, завданням світської влади має бути не добробут правлячих, а користь для тих, над ким вони правлять, так як, з огляду на те, що влада виходить від Бога, вона повинна здійснюватися як сила Божа – не тільки направляючи всіх, але і досягаючи кожного.

Варто зазначити, що ідея субсидіарності неодноразово стає своєрідною релятивістською концепцією добра і зла, завдяки якій таке поняття, як справедливість, набуває конкретного змісту. Переконатись у цьому можна аналізуючи тексти наступних енциклік: "Graves de Communi Re" (1891 р.), "Quadragesimo anno" (1931 р.), "Mater et Magistra", (1961 р.), "Centesimus annus" (1991 р.). Аналізуючи трансформацію змісту католицької соціальної доктрини, можна констатувати, що надмірні вимоги до держави виникають через злиденність у суспільстві, проте суміжне переобтяження людини в енцикліках не згадується. І як відповідна терапія пропонується ідея субсидіарності: "Будь-яка і кожна соціальна дія є за суттю своєю і за природою (vi naturaque sua) субсидіарною; вона повинна підтримувати органи соціального тіла, і ніколи не ламати або поглинати їх". Відтак формулюються сім головних етичних аспектів цього принципу:

1) встановлення граничних соціальних меж: *“усе, що людина може досягнути через власну ініціативу і завдяки власним здібностям, не може бути передано громаді або позбавлено громадою”*;

2) поєднання централізації та децентралізації: *“вища інстанція, у межах дії принципу субсидіарності, не уповноваження на формування додаткових повноважень або узурпацію повноважень”*;

3) антропологічна позиція людини: *“людина не є самодостатньою і завжди існує потреба у допомозі (subsidium)”*;

4) деонтичні модуси: *“наказ допомагати і заборона узурпувати владу”*;

5) спрямованість соціальної допомоги: *“більша громада служить меншій і слабкішій”*;

6) правила пріоритету: *“принцип субсидіарності стає правилом розподілу повноважень”*;

7) морально-правовий контекст: *“будь-який відступ від принципу субсидіарності слід розглядати, з одного боку, як несправедливість (моральний аспект), а з іншого, – як серйозне порушення норм права (нормативний аспект)”*.

До розгляду принципу субсидіарності в моральному та правовому контекстах змушує сама політика. У правовому полі принцип субсидіарності виникає в Маастрихтській угоді. З одного боку, знаходимо це поняття у преамбулі, де воно набуває правової й державної ідеї, з іншого – воно виникає у частині I статті Б, де він набуває певного юридичного характеру: *“Спільнота діє в межах повноважень, що їй надає їй цей Договір, та заради цілей, визначених в цьому Договорі.*

*У сферах, що не належать до її виключної компетенції, Спільнота діє згідно з принципом субсидіарності лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу, натомість це краще здійснити на рівні Спільноти з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Будь-якій дії Спільноти не належить виходити за межі того, чого потребує досягнення мети цього Договору”*.

З точки зору теорії врядування принцип субсидіарності в Європейському Співтоваристві розглядається як законодавчий принцип і як принцип розподілу влади. Відповідно до цього виникають три сфери обов'язків: деякі обов'язки повністю передаються найвищому рівню управління; інша частина обов'язків залишається в межах держав-членів і субсидіарність не має до них жодного відношення; і тільки у третій сфері, яка є ще не явно визначеною в першому чи другому сенсі, тільки коли обов'язки поширюються і на європейський рівень, і на рівень держав-членів, субсидіарність починає відігравати провідну роль: частково, як перевага могутності ст. 235 (*суд має юрисдикцію у спорах про відшкодування збитків*) щодо вибору правової форми, частково – як принцип виконавчої влади, де преференція надається державам-членам, на Брюссель же покладається забезпечення відповідних дій.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Субсидіарність в Європейському адміністративному просторі має статус принципу врядування, а не статус правила, що чітко визначає рішення. Коли має місце узурпація влади або необхідна допомога з боку вищого об'єднання, сам по собі принцип субсидіарності не може дати відповідь з чого саме має складатись така допомога. Необхідні додаткові консультації й більш детальний аналіз ситуації, а вже потім прийняття відповідного рішення. З огляду на це можна дійти таких висновків:

– питання децентралізації публічної влади в Україні – це, перш за все, проблема раціонального розподілу функцій і повноважень, побудова ефективної моделі управління ураховуючи історичний, економічний, політичний, демографічний, соціальний та інші аспекти життєдіяльності Українського суспільства. Ми повинні насамперед визначити, які саме повноваження має залишити за собою держава, які краще віддати територіальним громадам, а які залишити на рівні дії принципу субсидіарності. І лише згодом вибудовану модель управління передавати фахівцям у галузі права задля її нормативного закріплення;

– принцип раціонального поєднання централізації і децентралізації є базовим у моделі Належного врядування (Good Governance), держава нікуди не



зникає, вона створює умови задля активізації населення, їх включення у суспільні справи. Тому, пропозиції виключити із ст. 132 Конституції України термін “централізація” виглядає не дуже коректним: “Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”;

– реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис., за економічним потенціалом посідає четверте місце в світі. У 2002 р. Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об’єднання населених пунктів, об’єднання комун. З одного боку, це сприяло вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяло економити державний ресурс і створювало умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, створює умови для саморозвитку. У той же час існують певні недоліки запровадженої системи. Одним із перших та основних із них є значний перетин повноважень на рівні провінцій та регіонів та комун і провінцій. Законодавство не дає виключного переліку повноважень чи примату певного рівня органів місцевого самоврядування при вирішенні конкретних питань, що призводять до постійних конфліктів та непорозумінь. Також частину повноважень комун було передано до незалежних місцевих консорціумів, що водночас не несуть усієї повноти відповідальності за свою діяльність від імені комун;

– як зазначається в дослідженнях, проведених в рамках програм Ради Європи, в Естонії та Латвії кількість громад, які добровільно вирішили об’єднатись, була незначною, поки таке об’єднання не стало обов’язковим. В Естонії не допомагали навіть бонуси об’єднаним громадам – дотація з

розрахунку 50 євро на одного жителя, одноразова виплата від 150 до 400 тис. євро, переваги при фінансуванні проектів ЄС. У Латвії процес об'єднання пришвидшився, коли уряд вирішив, що об'єднані громади отримують значні кошти, але лише до 2009 р. Після цього об'єднання відбуватимуться уже без преміальних коштів. Керівник одного краю зазначив: “Нам у Латвії дали морквину (по 200 тисяч на волость) і показали батіг (якщо не об'єднались, то грошей не отримаєте)”. В Естонії, щоб керівники волостей не опирались об'єднанню, їм надавали компенсації. Після втрати посади вони ще 6 місяців отримували зарплату та могли 4 роки займати посаду керівника структурних підрозділів у новоутворених органах місцевої влади. Задля забезпечення спроможності нових громад тут цей процес контролювався урядом. Більшість об'єднань відбувалось навколо “центрів тяжіння”, де люди працюють або куди звертаються за послугами;

– задля контролю та нагляду за діяльністю місцевої влади у Франції вже понад 200 років діє інститут префекта. Щось подібне хочуть запровадити й в Україні. У Франції префекти стежать за загальним виконанням державних програм, подоланням надзвичайних ситуацій та безпекою на місцях. Вони слідкують, чи є законними акти місцевої влади та чи не суперечать вони інтересам країни. Для чинності акта не потрібна попередня згода префекта. Це сповільнило б прийняття багатьох рішень. Проте префект може звернутися до суду з проханням скасувати акт. У Латвії немає окремих представників держави в регіонах, які б контролювали місцеву владу. Тут ці функції покладено на міністерство. Також, якщо певна громада – в зоні ризику банкрутства, міністерство може призначити відповідальну особу, яка стежитиме за витрачанням місцевого бюджету. Ця особа підписує фінансові документи місцевої влади, щоб вберегти громаду від повного фінансового колапсу. В Данії та Фінляндії контроль за законністю актів місцевої влади здійснюють представники міністерств у регіонах. А в Естонії – староста району (повіту). Тут акти місцевої влади публікують в Інтернет. Староста за власною ініціативою чи скаргою громадян їх перевіряє та робить подання про їх

незаконність. Якщо орган місцевої влади не згоден, він може звернутись до суду.

### Список використаних джерел

1. Папа Leo XIII. La “Immortale Dei”: la costituzione cristiana degli Stati. *SEI*, 1929. URL: [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html) (дата звернення: 02.03.2021).

2. Гьофе Отфрід. Справедливість та субсидіарність. Виступ в Україні. Київ : Альтерпрес, 2004. 144 с.

3. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями станом на 30.03.2010 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_641#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text) (дата звернення: 02.03.2021).

4. Сардарян Г. Т. Либеральный разворот католического социального учения в период понтификата ЛЬВА XIII. *Право и политика*, 2016. 11 (203). DOI: 10.7256/1811-9018.2016.11.206853.

5. Библия. Книги Священного Писания Ветхого и Нового Завета. Москва : Российское библейское общество, 2006. С. 207–208.

### Reference

1. Papa Leo XIII. (1929.). La “Immortale Dei”: la costituzione cristiana degli Stati. *SEI*. URL: [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html).

2. Hofe, Otfried. (2004). Spravedlyvist ta subsydiarnist. Vystup v Ukraini. Kyiv: Alterpres [in Ukrainian].

3. Protokol pro zastosuvannia pryntsyviv subsydiarnosti ta proportsiinosti Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiiamy stanom na 30.03.2010 r. (2010). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_641#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text) [in Ukrainian].

4. Sardaryan, G.T. (2016). Liberal'nyj razvorot katolicheskogo social'nogo ucheniya v period pontifikata LVA XIII. *Pravo i politika*, 11 (203). DOI: 10.7256/1811-9018.2016.11.206853 [in Russian].

5 Bibliya. Knigi Svyashchennogo Pisaniya Vethogo i Novogo Zaveta. (2006). Moscow: Rossijskoe biblejskoe obshchestvo, 207–208 [in Russian].

**Ignatenko L. Yu.**

*Senior lecturer of the Foreign Languages Department,*

*KRI NAPA, Kharkiv*

*ORCID 0000-0002-1628-1244;*

**Kuznetsov A. O.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,*

*Head of the Department of Organization of Scientific Work and Doctoral Studies,*

*KRI NAPA, Kharkiv*

*ORCID 0000-0002-2951-4473*

### ***Subsidiarity as an Archetype of the European Community***

*The principle of subsidiarity is considered not only as an institutional or legal norm that has become widespread within the EU, but also as a certain archetype, the origins of which come from the Catholic social doctrine and extend to modern ethics and philosophy of government. It is emphasized that today we can observe some substitution of the content of this principle, a one-sided consideration of the nature of its impact on public life of the European Community, while ignoring a number of fundamental issues concerning the transfer of power, not just the form of its implementation within the Maastricht Treaties. Social contradictions that arise when trying to apply this principle in practice to less economically developed EU member states are also left out. It is proved that the issue of decentralization of public power in Ukraine is, first of all, a problem of rational distribution of functions and powers, building an effective management model which takes into account historical, economic, political, demographic, social and other aspects of Ukrainian society. We must first carefully analyze which powers the state should retain, which powers can be given to territorial communities, and which powers should be kept at the level of the principle of subsidiarity. And only later, the created model of management may be shared with experts in the field of law for having it legally fixed. There are seven main ethical aspects of this principle: the establishment of social boundaries; combination of centralization and decentralization; anthropological position of the man; deontic modes; orientation of social assistance; priority rules; moral and legal context.*

**Key words:** subsidiarity, Catholic social doctrine, justice, institutional justice, public authority, political responsibility, collective trust, public activity.

*Надійшла до редколегії 31.05.2021 р.*