



УДК 342.9

[https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2\(30\)-661-670](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-2(30)-661-670)

Кузьменко Оксана Володимирівна доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри публічного та міжнародного права ННІ «Юридичний інститут, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», <https://orcid.org/0000-0002-0830-766X>

Чорна Вікторія Григорівна доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та міжнародного права ННІ «Юридичний інститут, Київський національний економічний університет, імені Вадима Гетьмана», <https://orcid.org/0000-0002-6072-0283>

Воронятніков Олександр Олександрович доктор юридичних наук, Начальник відділу проектування та впровадження систем управління інформаційних технологій Департаменту інформаційно-аналітичної підтримки, Національна поліція України, <https://orcid.org/0000-0002-3761-698X>

ПРИНЦИПИ СУБСИДІАРНОСТІ ТА ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. У сучасному світі концепція публічної адміністрації відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного та справедливого управління суспільними справами. Ця концепція включає в себе низку понять та принципів, які спрямовані на досягнення оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією влади в державі. Однією з цих важливих концепцій є принцип субсидіарності.

Субсидіарність визначає спосіб організації та функціонування держави, де рішення та відповідальність передаються на більш низький рівень управління, тобто до місцевих органів влади та громад. Цей принцип впроваджується у законодавстві багатьох країн, включаючи Україну, з метою надання громадянам більшого впливу на прийняття рішень, що стосуються їхнього життя та спільної діяльності.

Субсидіарність має важливий вплив на функціонування системи публічної адміністрації. Вона передбачає, що завдання та повноваження місцевих органів влади визначаються на рівні, який є найближчим до громадян. Це робить актуальними питання дискреційних повноважень у публічній адміністрації.

Дискреційні повноваження передбачають вільну владу та відповідальність у прийнятті рішень, які не мають жорстких чітко визначених рамок в



законодавстві. Ці повноваження надають публічним службовцям можливість приймати обґрунтовані рішення, враховуючи конкретні обставини та потреби громадян.

Однак важливо зауважити, що субсидіарність та дискреційні повноваження не існують вакуумі. Вони взаємодоповнюють одне одного і мають значний вплив на роботу публічних службовців та прийняття стратегічних рішень в сфері публічної адміністрації. В межах цієї статті ми розглянемо поняття субсидіарності та дискреційних повноважень, а також їхнє співвідношення та вплив на сучасну публічну адміністрацію в Україні. Ми дослідимо їх правове закріплення, роль у формуванні та реалізації публічної політики, а також практичні аспекти їх застосування в управлінні суспільними справами, розглядаючи їх взаємозв'язок та вплив на процеси прийняття та реалізації рішень в публічній сфері.

Ключові слова: субсидіарність, дискреційні повноваження, публічна адміністрація, децентралізація влади, місцеве самоврядування, громадянське учасність, співвідношення субсидіарності та дискреції, публічна політика, правове закріплення, управління суспільними справами.

Kuzmenko Oksana Volodymyrivna Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Head of the Department of Public and International Law of the Institute of Law, Vadym Hetman Kyiv National University of Economics, <https://orcid.org/0000-0002-0830-766X>

Chorna Victoria Hryhorivna Doctor of legal sciences, professor, professor of the department of public and international law of the NNI "Law Institute, Vadym Hetman Kyiv National University of Economics", <https://orcid.org/0000-0002-6072-0283>

Voronyatnikov Oleksandr Oleksandrovych Doctor of Law, Head of the Design and Implementation of Information Technology Management Systems Department of the Department of Information and Analytical Support, National Police of Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-3761-698X>

PRINCIPLES OF SUBSIDIARY AND DISCRETIONARY POWERS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. In the modern world, the concept of public administration plays a key role in ensuring effective and fair governance of public affairs. This concept includes a range of principles and ideas aimed at achieving the optimal balance between centralization and decentralization of power within the state. One of these important concepts is the principle of subsidiarity.

Subsidiarity defines the way a state is organized and operates, where decisions and responsibilities are delegated to lower levels of governance, such as local





authorities and communities. This principle is enshrined in the legislation of many countries, including Ukraine, with the aim of giving citizens more influence over decisions affecting their lives and collective activities.

Subsidiarity has a significant impact on the functioning of the public administration system. It entails that the tasks and powers of local authorities are determined at the level closest to the citizens. This makes the issue of discretionary powers in public administration relevant.

Discretionary powers entail the freedom and responsibility to make decisions that do not have rigidly defined boundaries in legislation. These powers provide public servants with the opportunity to make informed decisions, taking into account specific circumstances and the needs of citizens.

However, it is important to note that subsidiarity and discretionary powers do not exist in isolation. They complement each other and have a significant impact on the work of public servants and the decision-making processes in public administration. Within the scope of this article, we will explore the concepts of subsidiarity and discretionary powers, their interrelation, and their influence on contemporary public administration in Ukraine. We will examine their legal framework, role in shaping and implementing public policies, and practical aspects of their application in the management of public affairs, considering their interplay and impact on decision-making processes in the public sphere.

Keywords: subsidiarity, discretionary powers, public administration, decentralization of power, local self-government, civic participation, relationship between subsidiarity and discretion, public policy, legal framework, management of public affairs.

Постановка проблеми: проблематика взаємодії та взаємного впливу принципу субсидіарності та дискреційних повноважень відіграє ключову роль в контексті діяльності публічної адміністрації. Цей аспект управління впливає на ефективність та якість рішень, прийнятих органами влади. Важливо визначити межі та умови застосування дискреційних повноважень, їхні потенційні наслідки, а також розглянути субсидіарність як фактор забезпечення децентралізації та ефективності управлінських процесів. Поглиблений аналіз цих принципів дозволяє розробити стратегії для оптимізації управлінської діяльності та відповідності її потребам суспільства, забезпечуючи більшу залученість та задоволення вимог громадян.

Аналіз останніх дослідження і публікацій. У сфері юридичних досліджень питань субсидіарності та дискреційних повноважень вирізняються роботи кількох провідних вчених. Так, М. Савчин та О. Батанов зосереджуються на вивченні роль субсидіарності та застосування дискреційних повноважень у публічному управлінні. І. Білоусова та А. Бойко досліджують адміністративне судочинство та механізми контролю за дискреційними повноваженнями. Крім того, важливий вклад у дослідження субсидіарності



внесли Ю. Кормич та О. Васильєв, які аналізують цей принцип у контексті європейського права та міжнародних відносин. Цілісний аналіз робіт зазначених вчених допоміг глибше зрозуміти як теоретичні, так і практичні аспекти субсидіарності та дискреційних повноважень у організації діяльності публічної адміністрації.

Метою статті є всебічне дослідження та аналіз концепцій субсидіарності та дискреційних повноважень у контексті діяльності публічної адміністрації. Стаття спрямована на виявлення особливостей та взаємозв'язків між цими двома ключовими аспектами, їх впливом на ефективність управлінських рішень та взаємодію між різними рівнями влади.

Виклад основного матеріалу. Субсидіарність як принцип діяльності публічної адміністрації відіграє ключову роль у визначенні балансу між централізацією та децентралізацією владних повноважень. Цей принцип передбачає, що вищі рівні влади втручаються в діяльність нижчих рівнів лише у випадку, коли останні не можуть ефективно вирішити певні завдання. Такий підхід сприяє збереженню максимальної близькості суб'єктів прийняття рішень до населення та використання інструментів партиципаторної демократії. Субсидіарність, таким чином, є не лише інструментом забезпечення ефективності управління, але й засобом зміцнення демократичних процесів та відповідальності перед громадянами.

Водночас, субсидіарність може бути способом організації діяльності на різних рівнях публічної влади. Це означає, що кожен рівень управління, будь то місцевий, регіональний чи національний, має можливість самостійно вирішувати питання, які відносяться до його компетенції. Принцип субсидіарності таким чином сприяє гнучкості системи управління, дозволяючи адаптуватися до мінливих потреб та обставин. Це сприяє підвищенню ефективності публічної влади та збільшенню задоволеності громадян.

Треба зазначити, що термін «субсидіарність» набув своєї сучасної назви лише у ХХ – початку ХХІ століття, хоча його зміст формувався протягом століть у контексті необхідності децентралізації влади та посилення демократичних основ. До того часу він не зустрічався у національних або міжнародних юридичних актах.

Субсидіарність, походючи від латинського «subsidiaries» (допоміжний), являє собою організаційний та юридичний принцип, за яким завдання мають вирішуватися на найнижчому можливому рівні, де це досяжно і ефективно. Ця концепція є ключовою в контексті децентралізації та є частиною законодавства Європейського Союзу, що направлене на обмеження зайвої централізації.

Історичні коріння субсидіарності можна простежити в роботах Платона та Аристотеля, а також у середньовічному міському праві та католицькій соціальній доктрині. Ця концепція була офіційно інтегрована в католицьке вчення після публікації енцикліки «*Regum Novarum*» від Папи Лева ХІІІ у



1891 році. Вона спрямована на вирішення конфлікту між індивідуальними та суспільними інтересами, уникаючи екстремів індивідуалізму та колективізму. Пізніше, у 1931 році, концепція субсидіарності отримала подальший розвиток в енциклопедії «*Quadragesimo Anno*» від Папи Пія XI, де було зазначено, що можливості індивідумів не мають передаватися суспільству, якщо вони можуть бути реалізовані особисто [1, с.29].

Принцип субсидіарності визнається важливим елементом в багатоуровневих політичних системах, де влада розподіляється між різними рівнями управління. Він забезпечує, що рішення приймаються на тому рівні, де вони можуть бути реалізовані найбільш ефективно та відповідально. Цей принцип допомагає уникнути надмірної централізації влади та сприяє більш збалансованому розвитку різних регіонів та громад. Водночас субсидіарність спонукає до розвитку місцевого самоврядування та зміцнення відповідальності на місцевому рівні, що важливо для забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями управління.

Розуміння субсидіарності в контексті публічної адміністрації передбачає вибіркове втручання вищих рівнів управління в діяльність нижчих рівнів. Це втручання відбувається тільки тоді, коли нижчі рівні не в змозі самостійно вирішити проблеми, що виникають у процесі їх діяльності. Такий підхід сприяє зміцненню автономії місцевих органів влади та підвищенню їхньої відповідальності перед громадянами.

Субсидіарність також впливає на розподіл ресурсів та відповідальності в системі публічного управління. Цей принцип передбачає, що кожен рівень управління має доступ до необхідних ресурсів для виконання своїх функцій та відповідає за їх ефективне використання. Такий підхід сприяє оптимізації управлінської діяльності та підвищенню її продуктивності.

У контексті сучасних тенденцій децентралізації субсидіарність набуває особливого значення. Вона дозволяє місцевим органам влади самостійно розв'язувати питання місцевого значення, водночас забезпечуючи ефективну координацію та взаємодію з центральними органами влади. Такий підхід сприяє розвитку місцевих ініціатив та стимулює активну участь громадян у вирішенні питань місцевого самоврядування.

Принцип субсидіарності важливий не тільки для внутрішнього устрою держави, але й для взаємодії між державами у межах наднаціональних об'єднань. Він сприяє вирішенню питань на тому рівні, де це може бути зроблено найбільш ефективно, дозволяючи уникати надмірної централізації влади на наднаціональному рівні. Це важливо для забезпечення гнучкості та адаптивності у міжнародних відносинах, особливо у контексті глобалізації та регіональної інтеграції.

Субсидіарність як спосіб організації діяльності публічної адміністрації базується на принципі делегування повноважень від вищих рівнів управління до нижчих, тільки якщо це необхідно для досягнення більшої ефективності у



вирішенні конкретних питань. Цей підхід сприяє розвитку місцевого самоврядування, зміцненню ролі громад і забезпеченню більшої відповідальності перед місцевими жителями. Субсидіарність також допомагає зменшити адміністративний тиск і бюрократію, оскільки рішення приймаються на рівні, найближчому до викликів і проблем, які потребують рішення. Це, у свою чергу, сприяє підвищенню якості управлінських рішень та збільшенню задоволеності громадян. Принцип субсидіарності, таким чином, є важливим інструментом для підвищення демократичності та ефективності публічного управління.

В міжнародному контексті субсидіарність сприяє більш гнучкій та ефективній взаємодії між різними рівнями управління, від локального до глобального. У контексті Європейського Союзу, наприклад, субсидіарність дозволяє рішенням, які краще приймати на національному чи місцевому рівнях, залишатися в компетенції відповідних держав-членів. Це підтримує принцип розподілу повноважень та водночас забезпечує єдність та інтеграцію на рівні ЄС. Такий підхід дозволяє уникнути надмірної централізації та забезпечує ефективне вирішення питань, які вимагають ширшого регіонального чи міжнародного підходу.

У контексті економічного розвитку субсидіарність відіграє ключову роль у забезпеченні рівноваги між центральними та місцевими інтересами. Це сприяє створенню умов для місцевого економічного зростання та розвитку, забезпечуючи, що місцеві громади мають вагомий голос у прийнятті рішень, які безпосередньо впливають на їх добробут. Принцип субсидіарності також забезпечує, що ресурси та інвестиції спрямовуються туди, де вони можуть бути використані найбільш ефективно, що є ключовим для сталого економічного розвитку.

Підводячи підсумок щодо поняття субсидіарності в діяльності публічної адміністрації, необхідно зазначити, що даному правовому інструменту притаманні наступні ознаки:

передбачає передачу владних функцій та повноважень від вищих рівнів до нижчих, особливо коли це сприяє підвищенню ефективності. Це означає, що рішення приймаються на тому рівні управління, де вони можуть бути реалізовані найбільш ефективно і відповідно;

вимагає, щоб нижчі рівні управління несли повну відповідальність за прийняті рішення та їх виконання. Це забезпечує більшу відповідальність перед місцевими жителями та сприяє розвитку місцевого самоврядування;

основою субсидіарності є надання автономії місцевим органам влади у вирішенні питань, які безпосередньо стосуються їх громад. Це дозволяє громадам самостійно вирішувати місцеві питання, підвищуючи ефективність управління та залучення громадян;

передбачає активну взаємодію та співпрацю між різними рівнями управління. Це сприяє обміну досвідом, ресурсами та кращими практиками,





а також забезпечує більш гармонійне та інтегроване вирішення загальних проблем;

здатність системи управління адаптуватися до конкретних місцевих умов та потреб. Це означає, що рішення приймаються з урахуванням специфіки кожної громади, що підвищує їх релевантність та ефективність.

Підводячи підсумок, можна сказати, що субсидіарність є принципом організації та виконання владних повноважень, базованої на ідеї максимального наближення прийняття рішень до громадян через делегування повноважень і відповідальності до нижчих рівнів управління, що краще розуміють місцеві умови та потреби, сприяючи таким чином більш ефективному та відповідальному управлінню, яке забезпечує участь громадян у процесах прийняття рішень і зміцнює місцеве самоврядування.

В певних випадках субсидіарність порівнюють з децентралізацією. З цього приводу необхідно зазначити, що субсидіарність і децентралізація є важливими, але концептуально відмінними принципами в системі публічного управління. Ключовою відмінністю є те, «хто» приймає рішення в контексті субсидіарності та «де» ці рішення приймаються в контексті децентралізації. Субсидіарність акцентує на прийнятті рішень найбільш компетентними й найближчими до проблеми органами, тоді як децентралізація зосереджена на передачі влади від центрального до місцевого рівня. В обох випадках головною метою є підвищення ефективності управління та задоволення потреб громадян, але підходи до досягнення цієї мети відрізняються.

В контексті субсидіарності важливим є не лише факт передачі повноважень, але й умови, за яких ця передача відбувається. Цей принцип передбачає, що вищі рівні влади мають надавати підтримку та ресурси нижчим рівням, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції. Такий підхід сприяє забезпеченню більш глибокої участі громадян у процесах прийняття рішень та зміцненню демократичних інститутів. З іншого боку, децентралізація зосереджена на створенні структур та механізмів, які дозволяють місцевим органам влади самостійно управляти своїми справами. Це передбачає створення відповідних законодавчих та інституційних рамок, які дозволяють місцевим органам влади ефективно використовувати наявні ресурси та приймати рішення відповідно до місцевих потреб і умов.

Отже, субсидіарність і децентралізація реалізуються через різні підходи та мають відмінні акценти у своєму застосуванні. Субсидіарність зосереджується на делегуванні повноважень та відповідальності з метою забезпечення прийняття рішень на найбільш ефективному рівні, тоді як децентралізація фокусується на структурній передачі влади та ресурсів на нижчі рівні. Обидва ці підходи доповнюють один одного і важливі для створення гнучкої, відповідальної та ефективного системи публічного управління.

Дискреційні повноваження є способом реалізації повноважень публічної адміністрації, який дозволяє владним суб'єктам самостійно вирішувати, як



діяти в ситуаціях, що не регламентовані точними правовими нормами. Це передбачає наявність певного ступеню свободи вибору при прийнятті рішень. Такі повноваження зазвичай використовуються у ситуаціях, де потрібно застосувати професійний судження або де існують прогалини в законодавстві. Дискреційні повноваження дозволяють публічній адміністрації бути гнучкою та адаптивною до різноманітних суспільних потреб та обставин.

До детермінуючих ознак дискреційних повноважень належать: 1) їх застосування є можливим за умови дотримання принципу верховенства права, натомість, повноваження, яких не передбачено законом, є свавіллям відповідно до ст. ст. 6, 19 Конституції України; 2) їх застосування є можливим у разі відсутності єдиного варіанту реалізації компетенції публічної адміністрації стосовно конкретновизначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу; 3) їх застосування є можливим виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено на це законодавством в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють публічні інтереси; 4) їх застосування здійснюється на основі інтелектуальної, аналітичної, творчої діяльності, оскільки суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретновизначених суспільних відносин з конкретно-визначеним їх складом; 5) їх застосування здійснюється у відповідності до належної мети публічного адміністрування, без наявності сторонніх намірів, власної вигоди, та впливу інших чинників, що суперечить принципам публічного адміністрування[2, с. 18].

Сфера застосування дискреційних повноважень широка і включає рішення у сферах регулювання економіки, охорони здоров'я, освіти, екології тощо. Вони надають можливість реагувати на унікальні та непередбачувані ситуації, де стандартні процедури можуть бути неефективними або недостатніми. Однак, важливо забезпечити, щоб такі рішення були засновані на об'єктивних критеріях та не порушували прав та інтересів громадян.

Субсидіарність як організація діяльності публічної адміністрації і дискреційні повноваження доповнюють один одного щодо характерних особливостей публічного управління. Субсидіарність зосереджується на делегуванні повноважень та відповідальності з вищих рівнів до нижчих, тим самим сприяючи децентралізації управління та підвищенню ефективності прийняття рішень. Вона забезпечує, що рішення приймаються на рівні, найбільш наближеному до конкретних проблем і потреб громадян. З іншого боку, дискреційні повноваження надають суб'єктам публічної адміністрації свободу вибору у способах вирішення конкретних завдань, особливо в умовах неоднозначності або невизначеності правових норм. Це сприяє гнучкості та адаптивності управління, але водночас вимагає високої



відповідальності та професійної компетенції. Використання дискреційних повноважень вимагає балансу між автономністю дій та необхідністю дотримання закону та етичних норм.

Субсидіарність, на відміну від дискреційних повноважень, заснована на принципі делегування влади та відповідальності від вищих рівнів до нижчих, з метою забезпечення ефективності управління. Вона підтримує ідею прийняття рішень на найбільш нижчому рівні, де можливо найкраще розуміння проблем і потреб. Субсидіарність фокусується на наблизенні влади до громадян і забезпеченні участі місцевих спільнот у процесі прийняття рішень. Дискреційні повноваження, натомість, надають суб'єктам публічної адміністрації певний простір для маневру при прийнятті рішень у випадках, коли закон не встановлює чітких критеріїв чи процедур. Це включає в себе можливість оцінки обставин та вибору найбільш відповідного способу дії. Однак із збільшенням дискреційних повноважень зростає й необхідність в їх обґрунтованому та законному застосуванні.

Основна відмінність між субсидіарністю і дискреційними повноваженнями полягає у підході до прийняття рішень. Субсидіарність прагне до децентралізації та відповідальності на нижчих рівнях, тоді як дискреційні повноваження надають індивідуальну свободу дії в межах встановлених законом рамок. Обидва ці підходи сприяють ефективності управління, але використовують різні механізми для досягнення цієї мети.

Висновок. Субсидіарність та дискреційні повноваження відіграють критичну роль у підвищенні ефективності та адаптивності публічної адміністрації. Субсидіарність підкреслює важливість прийняття рішень на найбільш нижчому рівні, що найближчий до конкретних проблем і потреб громадян, сприяє децентралізації влади та забезпечує ширшу участь у процесі управління. З іншого боку, дискреційні повноваження надають необхідну гнучкість та можливість для професійного судження, що є критично важливим в умовах, де законодавчі норми не можуть передбачити всі можливі сценарії. Спільне використання цих двох принципів створює більш адаптивну та відповідальну систему публічного управління, де субсидіарність забезпечує демократичність та відповідальність, а дискреційні повноваження гарантують ефективність та адекватність у прийнятті рішень. Таке поєднання дозволяє досягти оптимального балансу між централізованим керівництвом та місцевим самоврядуванням, сприяючи більш глибокому розумінню та вирішенню конкретних суспільних та адміністративних завдань. Цей підхід забезпечує ефективне використання ресурсів та підвищує задоволення громадян від результатів діяльності публічної адміністрації, створюючи міцну основу для сталого розвитку суспільства.

Література:

1. Наливайко Л.Р., Ковбаса Ю.В. Принцип субсидіарності як один із головних принципів діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. 6(1). С. 28-31.





2. Тодощак О. В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації.
URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12683>

References:

1. Nalivaiko, L.R., Kovbasa, Yu.V. (2015) Pryntsyp subsidiarnosti yak odyn iz holovnykh pryntsypiv diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [The principle of subsidiarity as one of the main principles of the activity of local self-government bodies]. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu - Scientific Bulletin of Kherson State University. 6 (1). P. 28-31. [in Ukrainian]

2. Todoshchak O. V. Dyskreysiini povnovazhennia subiektiv publichnoi administratsii [Discretionary powers of subjects of public administration] Retrieved from <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12683> [in Ukrainian]

