

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.24>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ПРАВОТВОРЧОСТІ

Ніколенко Л.М.,
*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу
господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки,
Державна установа «Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Мамутова
Національної академії наук України»
ORCID: 0000-0002-3437-6968*

Ніколенко Л.М. Децентралізація нормопроєктування: імплементація принципу субсидіарності в правотворчості.

Стаття присвячена дослідженню децентралізації нормопроєктування в контексті імплементації принципу субсидіарності в правотворчості. Розглянуто значення принципу субсидіарності для забезпечення ефективності правотворчих процесів на місцевому рівні, його нормативне закріплення в законодавстві Європейського Союзу та України. Визначається, що принцип субсидіарності, який передбачає прийняття рішень на найнижчому рівні влади, найближчому до громадян, є ключовим інструментом забезпечення балансу між централізацією та децентралізацією у правотворчості. Підкреслюється, що його реалізація передбачає гнучке поєднання цих підходів, де співвідношення рівнів централізації та децентралізації визначається конкретними потребами та контекстом. Аналізуються основні функції принципу субсидіарності: нормативна, захисна та інституційна, які сприяють розвитку демократичних процесів та врахуванню локальних потреб.

Децентралізація нормопроєктування розглядається як механізм делегування правотворчих повноважень від центральної влади до регіональних та місцевих органів, що дозволяє враховувати специфіку місцевого економічного, соціального та культурного розвитку. Аналізується роль органів місцевого самоврядування у правотворчості, а також основні виклики, пов'язані нормопроєктуванням на регіональному та місцевому рівнях.

Виокремлюються форми децентралізації нормопроєктування, включаючи політичну, адміністративну, фінансову та функціональну децентралізацію, а також їх практичне застосування в країнах Європи. Обґрунтовується необхідність пошуку оптимального балансу між централізацією та децентралізацією правотворчого процесу задля уникнення правової фрагментації та дублювання компетенцій.

Розглядаються інноваційні підходи до нормопроєктування, зокрема цифровізація правотворчого процесу, використання штучного інтелекту та Big Data для оцінки ефективності правових норм. Наведено приклади успішного застосування таких технологій у правотворчості європейських країн та їх потенційне впровадження в Україні. Зроблено висновки про важливість цифрових інструментів для підвищення прозорості та ефективності процесу нормопроєктування.

Ключові слова: нормопроєктування, децентралізація, принцип субсидіарності, Європейський Союз, законодавство, правотворчість, місцеве самоврядування.

Nikolenko L.M. Decentralization of legislative drafting: implementation of the principle of subsidiarity in lawmaking.

The article is devoted to the study of the decentralization of legislative drafting in the context of the implementation of the principle of subsidiarity in lawmaking. The importance of the principle of subsidiarity for ensuring the effectiveness of lawmaking processes at the local level, its normative consolidation in the legislation of the European Union and Ukraine is considered. It is determined that

the principle of subsidiarity, which provides for decision-making at the lowest level of government closest to citizens, is a key tool for ensuring the balance between centralization and decentralization in lawmaking. It is emphasized that its implementation involves a flexible combination of these approaches, where the ratio of the levels of centralization and decentralization is determined by specific needs and context. The main functions of the principle of subsidiarity are analyzed: normative, protective and institutional, which contribute to the development of democratic processes and taking into account local needs.

Decentralization of legislative drafting is considered as a mechanism for delegating law-making powers from central government to regional and local authorities, which allows taking into account the specifics of local economic, social and cultural development. The role of local governments in law-making is analyzed, as well as the main challenges associated with legislative drafting at the regional and local levels.

Forms of decentralization of legislative drafting are distinguished, including political, administrative, fiscal and functional decentralization, as well as their practical application in European countries. The need to find the optimal balance between centralization and decentralization of the legislative process is substantiated in order to avoid legal fragmentation and duplication of competences.

Innovative approaches to legislative drafting are considered, in particular, the digitalization of the legislative process, the use of artificial intelligence and Big Data to assess the effectiveness of legal norms. Examples of successful application of such technologies in the law-making of European countries and their potential implementation in Ukraine are given. Conclusions are drawn about the importance of digital tools for increasing the transparency and efficiency of the regulatory process.

Key words: legislative drafting, decentralization, subsidiarity principle, European Union, legislation, lawmaking, local government.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку правової системи України дедалі більшого значення набуває питання децентралізації нормопроєктування. Цей процес пов'язаний із необхідністю адаптації національного законодавства до європейських стандартів у контексті імплементації принципу субсидіарності, який передбачає прийняття рішень на якомога нижчому рівні, найближчому до громадян. Принцип субсидіарності є одним із ключових інструментів забезпечення ефективності правотворчості, оскільки він дозволяє враховувати місцеві особливості, потреби та інтереси територіальних громад.

Актуальність цієї теми підкреслюється триваючою реформою місцевого самоврядування в Україні, яка спрямована на підвищення ролі місцевих органів влади у процесі правотворчості. Відсутність належної координації між центральною та місцевою владою, недосконалість правового регулювання правотворчих повноважень на регіональному рівні та ризики правової фрагментації створюють низку викликів у процесі реалізації принципу субсидіарності.

Стан дослідження. В останні роки проводиться багато досліджень, присвячених питанням децентралізації, нормопроєктуванню та принципу субсидіарності. Свої праці вказаної проблематиці присвятили такі вчені як Баймуратов М.О., Батанов О.В., Божко В.М., Карабін Т.О., Кофман Б.Я., Майданник О.О., Марцеляк О.В., Мішина Н.В., Панченко Т.В., Савчин М.В. Чорнолуцький Р.В. та інші поважні вчені. Однак комплексних досліджень, присвячених саме децентралізації нормопроєктування з точки зору імплементації принципу субсидіарності, поки що недостатньо, що відкриває нішу для подальших наукових пошуків.

Таким чином, **метою статті** є дослідження децентралізації нормопроєктування в Україні через призму імплементації принципу субсидіарності, виявлення ключових проблем правотворчого процесу на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Принцип субсидіарності є одним із фундаментальних принципів сучасної правотворчості, що визначає оптимальний рівень прийняття рішень у багаторівневій системі управління. Його головна ідея полягає в тому, що рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні влади, який є найближчим до громадян, якщо це забезпечує більш ефективне та адекватне вирішення суспільних проблем. Водночас, якщо реалізація певного питання на місцевому рівні є недостатньо ефективною або призводить до правових колізій, компетенція має бути передана на вищий рівень управління.

Принцип субсидіарності має історичні корені у політико-правових концепціях європейських держав. Його сучасне закріплення відбулося в рамках права Європейського Союзу (далі – ЄС),

зокрема у Договорі про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) (ст. 5), де зазначено, що Союз діє лише тоді і в тій мірі, в якій цілі запропонованої дії не можуть бути досягнуті державами-членами на національному, регіональному чи місцевому рівнях, але через масштаби або наслідки дії вони можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу [1]. Це положення створює нормативну основу для застосування принципу субсидіарності в правотворчості держав-членів ЄС.

В Україні принцип субсидіарності законодавчо закріплений у нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156, Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 та ін.

Принцип субсидіарності походить із соціальної справедливості, відповідно до якої кожен суб'єкт суспільства, в тому числі державні, місцеві органи та громадяни є здатними до здійснення своєї соціальної ролі задля досягнення спільного блага [2, с. 10]. Слід підкреслити, що соціальна справедливість є осередком демократичної держави, спрямованої на виконання функції регулятора суспільства [3, с. 15–27].

У сучасній правотворчості принцип субсидіарності виконує декілька важливих функцій: нормативну - визначає правові межі компетенції органів влади на різних рівнях; захисну - забезпечує захист прав громад та територіальних одиниць від надмірного втручання центральної влади; інституційну - стимулює розвиток інституцій місцевого самоврядування через делегування їм правотворчих повноважень.

А. Циммерман обґрунтовано підкреслює, що принцип субсидіарності не є призивом до тотального посилення місцевої влади, а передбачає найефективніший баланс між різними порядками. При цьому субсидіарність передбачає пріоритет режиму управління, найближчого до населення [4, с. 17].

Отже, принцип субсидіарності визначає оптимальний рівень прийняття правових рішень, сприяє розвитку демократичних процесів, забезпечуючи баланс між централізованим управлінням і місцевою автономією. Це створює більш ефективну модель правового регулювання, де враховуються як загальнонаціональні інтереси, так і місцеві особливості. Одним із ключових механізмів реалізації цього принципу у правотворчості є децентралізація нормопроєктування, яка дозволяє місцевим громадам самостійно ухвалювати нормативні акти з урахуванням регіональних потреб і особливостей.

Нормопроєктування органів місцевого самоврядування містить велику частку дискреційних повноважень, виникнення яких спровоковано саме місцевими потребами та інтересами.

Децентралізація нормопроєктування є безпосереднім інструментом реалізації принципу субсидіарності, оскільки вона передбачає передачу правотворчих повноважень від центральних органів влади до місцевих органів самоврядування. Це дозволяє місцевим громадам самостійно визначати правові норми з урахуванням специфіки економічного, соціального та культурного розвитку регіону. У той же час, аналізуючи переваги застосування принципу субсидіарності з точки зору децентралізації, необхідно зазначити і наявні ризики цього процесу, а саме, занадто велика децентралізація може призвести до недостатньої координації здійснення повноважень на рівні органів місцевого самоврядування, що в свою чергу, може привести до дублювання зусиль і ресурсів, спричинити нерівність розвитку між регіонами, особливо якщо деякі місцеві органи мають не достатню кількість ресурсів для ефективного управління такими регіонами. Також, існує небезпека того, що місцеві органи можуть переважно враховувати лише місцеві інтереси, не враховуючи більш широкі національні цілі та потреби. Якщо ж відбувається надмірна централізація, то це може обмежувати можливість місцевих органів самоврядування самостійно вирішувати питання, що безпосередньо стосуються їх компетенції [5, с. 301-302].

Отже, головна проблема полягає не в тому, щоб спрямувати до децентралізації, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між децентралізацією та централізацією, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам сьогодення.

Децентралізація нормопроєктування може відбуватися у кількох формах: політична - передача частини правотворчих повноважень від центральних органів державної влади до регіональних і місцевих органів самоврядування; адміністративна - делегування місцевим органам влади права

на ухвалення нормативних актів у межах визначеної компетенції [6, с. 20]; фінансова - надання місцевим органам самоврядування права самостійно встановлювати місцеві податки, збори та інші платежі; функціональна - передача конкретних повноважень у певних сферах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист) для врегулювання на місцевому рівні.

Наприклад, у Польщі місцеві ради (гміни) мають повноваження ухвалювати нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, соціального захисту та інфраструктури, що забезпечує високий рівень автономії місцевих громад у прийнятті рішень [7].

Децентралізація нормопроєктування крім того, що дозволяє враховувати місцеві особливості та потреби населення, що підвищує ефективність правотворчості, створює правову основу для розвитку демократії на місцевому рівні та залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

Найбільш інтенсивною формою децентралізації є деволюція, за якої центральні державні органи передають свої повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Великій Британії децентралізація здійснюється у формі деволюції, що реалізується різним чином у Шотландії, Північній Ірландії та Уельсі. Професор П. Лейленд зазначає, що деволюція передбачає делегування місцевим органам законодавчих повноважень, що надає їм можливість регулювати правовий порядок на своєму рівні, при збереженні державними органами влади повноважень щодо регулювання найбільш важливих питань та одночасної неприпустимості втручання з боку державних органів влади у передані у порядку деволюції сфери [8, с. 252-257]. Європейська комісія ЄС виходить із того, що деволюція означає делегування незалежним та виборчим місцевим органам особливих повноважень з метою розвитку територій та покращення добробуту громадян [9].

Деякі зарубіжні вчені вважають, що субсидіарність є нормативною концепцією, відповідно до якої повноваження мають бути визначені наскільки це можливо відповідно до принципу деволюції [10, с. 179]. Але така позиція викликає на зауваження тому, що принцип субсидіарності спрямований, перш за все, на пошук балансу повноважень між державними органами та місцевими. Крім того, принцип субсидіарності не можна ототожнювати із делегуванням повноважень.

Під «делегованими повноваженнями» Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. запропоновано розуміти повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1) [11]. Делегування слід розглядати як форму реалізації принципу субсидіарності.

Отже, децентралізація нормопроєктування є ключовим механізмом реалізації принципу субсидіарності, оскільки сприяє більш ефективній й адаптивній правотворчості. Водночас, у сучасних умовах зростає потреба у впровадженні інноваційних підходів, які б дозволяли підвищити ефективність та гнучкість цього процесу. Такі підходи вже застосовуються в країнах Європи серед яких можна виділити:

- цифровізація правотворчості: запровадження електронних платформ для обговорення законодавчих ініціатив, що дозволяє безпосередньо впливати на процес нормопроєктування. Наприклад, у Фінляндії діє платформа «Open Ministry» (Avoin ministeriö), яка сприяє краудсорсингу законодавства та партисипативної демократії [12]. В Україні актуальним на даний час є веб-портал «Дія. Цифрова громада», який спрямований на інформаційне та аналітичне забезпечення місцевих держадміністрацій, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, зокрема, щодо: актів законодавства у сферах цифровізації, цифрового розвитку, електронного урядування та електронної демократії, методичних рекомендацій, цифрової трансформації і цифровізації; надання місцевим держадміністраціям, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам аналітичної та статистичної інформації [13]. Тобто, застосування досягнень цифровізації дозволяє зробити процес нормопроєктування, в тому числі на місцевому рівні більш прозорим, якісним, ефективним та забезпечити доступ до важливої інформації органів місцевого самоврядування;

- використання Big Data та штучного інтелекту (AI) (далі - ШІ): аналіз великих обсягів даних і застосування алгоритмів ШІ дозволяє оцінювати ефективність правотворчості, визначення критеріїв розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, спрогнозувати наслідки ухвалених рішень місцевому рівні. Слід погодитися з тим, що жодна людина не має змоги відстежити всі системні зв'язки так, як це може зробити штучний інтелект. У процесі правотворчості така здатність допоможе уникнути системних помилок усередині галузі та в міжгалу-

зевих сферах [14, с. 96]. Країни ЄС активно використовують ШП для аналізу законодавчих документів в тому числі кількома мовами, відповідності національного законодавства сталим стандартам та нормам. Наприклад, у Данії ШП застосовується для вирішення вузькоспеціалізованих завдань у галузі правотворчості. Італія запровадила систему ШП, яка здійснює перевірку текстів, аналізує нормативні акти з урахуванням нових поправок, а також виявляє колізії не тільки між чинними законами, а й між передбачуваними законопроектами [15]. Слід погодитися з тим, що застосування ШП у правотворчості позитивно вплине на ефективність і точність правового аналізу, мінімізує ризики прийняття неякісних нормативних актів, виключить дублювання правових норм та сприятиме узгодженості повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування. Наприкінці 2023 року в Естонії було впроваджено систему аналізу законів з використанням ШП, яка допомагає перевіряти майбутні законодавчі акти та виявляти потенційні конфлікти з чинними законами [16, с. 1–18]. Зрозуміло, що впровадження ШП у правотворчість потребує не тільки відповідного технічного забезпечення, а й законодавчої бази. Необхідно забезпечити ефективний захист даних, прозорість процесу, контроль за алгоритмами та запровадити механізми моніторингу. Культурні та правові особливості різних держав також необхідно враховувати при розробці та застосуванні ШП. Ешлі Дікс підкреслює, що моделі застосування ШП будуть змінюватись в залежності від національного регулювання. Автор наводить як приклад китайську систему законотворчості [17, с. 584–600].

На підставі зробленого аналізу, можна визначити, що децентралізація нормопроєктування - це процес передачі повноважень щодо розробки, прийняття та реалізації правових норм від державних органів влади до регіональних та місцевих. Вона передбачає делегування законодавчих повноважень на ближчі до громадян рівні влади для врахування локальних потреб, інтересів та специфіки регіонів чи громад у процесі створення правових актів. Цей механізм спрямований на зменшення бюрократичного навантаження центральної державної влади, підвищення ефективності правотворчості та залучення місцевої спільноти до формування правових норм, які безпосередньо впливають на їхнє життя, за рахунок гнучкості та швидкого реагування на суспільні виклики. Децентралізація нормопроєктування є одним із проявів принципу субсидіарності, коли рішення приймаються на найнижчому рівні, здатному забезпечити їх ефективну реалізацію.

Особливо це актуалізується сьогодні, коли саме місцеві органи мають право як приймати безпосередню участь у плануванні процесів відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів, а також у вирішенні профільних питань, і це повинно знайти своє відображення на рівні нормопроєктування (в тому числі й законопроектування, з урахуванням поданих позицій громадськості). Крім того, саме органи місцевого самоврядування повинні забезпечити якісну участь громадськості в цьому процесі, зокрема через участь у прийнятті рішень у вигляді громадських обговорень, створенні робочих груп за різними напрямками (наприклад, відбудови будівель, оновлення міської інфраструктури тощо) [18, с. 415-416].

Принцип субсидіарності не обмежується вибором між централізацією чи децентралізацією. Його реалізація передбачає гнучке поєднання цих підходів, де співвідношення рівнів централізації та децентралізації визначається конкретними потребами та контекстом. Таким чином, ці тенденції перебувають у діалектичній взаємодії: вони не виключають, а доповнюють одна одну, утворюючи єдину систему. Незважаючи на свою суперечливість, вони є взаємним доповненням, забезпечуючи баланс між єдністю управління та гнучкістю локальних рішень. Ця єдність протилежностей є основою ефективного застосування принципу субсидіарності у процесі нормопроєктування.

Висновки. На підставі зробленого аналізу можна зробити висновок, що застосування принципу субсидіарності у правотворчості сприяє формуванню ефективної багаторівневої системи управління, в якій кожен рівень влади має чітко визначені повноваження. Центральні органи влади ухвалюють рамкові рішення, тоді як місцеві органи адаптують їх відповідно до регіональних потреб і особливостей. Таким чином, принцип субсидіарності створює основу для побудови нормопроєктування, орієнтованої на інтереси громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25 березня 1957 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України. Законодавство*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text.

2. Brennan P. Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine. *Villanova University Widger School of Law. Working Paper Series*. 2012. P. 1–19. URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2182190.
3. Ніколенко Л.М. Реалізація принципу соціальної справедливості у судовому процесі. *Економіка та право*. 2024. № 2. С. 15–27. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.04.015>.
4. Zimmermann A. Subsidiarity and a Free Society. *Policy*. Summer 2014–2015. Vol. 30. №. 4. P. 15–18.
5. Товкун Л.В., Чуряєва А.С. Правове регулювання принципу субсидіарності в Україні: комплексний аналіз та перспективи розвитку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 299–302.
6. Грубась В.В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації. *Грані*. 2016. № 1. С. 17–23.
7. Про самоврядування гміни: Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b>.
8. Leyland P. The multifaceted constitution dynamics of U. K. Devolution. *ICON*. 2011. Vol. 9. № 1. P. 251–273.
9. European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. URL: www.ec.europa.eu.
10. Iwuagwu E. The Socio-Ethical Principle of Subsidiarity: A Philosophical Appraisal of Its Relevance in the Contemporary World. *Research on Humanities and Social Sciences*. 2016. Vol. 6. № 12. P. 174–183.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Офіційний сайт Верховної Ради України. Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
12. The Open Ministry (Avoim ministeriö). *Participedia*. URL: <https://participedia.net/organization/1157>.
13. Деякі питання функціонування веб-порталу «Дія. Цифрова громада» Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 02.06.2023 № 556. *Офіційний сайт Верховної Ради України. Законодавство*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2023-%D0%BF#doc_info.
14. Кривицький Ю.В. Штучний інтелект як інструмент правової реформи: потенціал, тенденції та перспективи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 2 (119). С. 90–101.
15. How AI helps the Italian Senate manage amendments. *Inter-Parliamentary Union*. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/how-ai-helps-italian-senate-manage-amendments>.
16. Cerrillo-i-Martínez, J. Ponce. Artificial Intelligence and Transparency in the Spanish Parliament: Achievements and Challenges. *European Journal of Law and Technology*. 2024. № 15(1). P. 1–18.
17. Deeks. High-Tech International Law. 2019. P. 584–600. <https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2020/06/88-Geo.-Wash.-L.-Rev.-574.pdf>.
18. Чорнолуцький Р.В. Роль національної та міжнародної нормопроектної діяльності у процесі післявоєнного відновлення України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 83. Ч. 3. С. 410–420.