

РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ ТА ГЛОБАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Маслов Ю.К.

Субсидіарність як основа побудови дієвих систем влади в країнах Європи

У статті розглядається принцип субсидіарності як концептуальна основа побудови взаємин між владними інститутами всередині новітніх систем влади Центральної та Східної Європи. Визначаються історичні основи появи даного принципу в політичній практиці сучасних країн Європи, та аналізується правове оформлення даного принципу в законодавстві країн ЦВЕ. Доводиться доцільність його існування як ознаки демократичної побудови діючих систем влади країн ЄС.

Ключові слова: система влади, принцип субсидіарності, державна влада, місцеве самоврядування.

В статье рассматривается принцип субсидиарности как концептуальная основа построения взаимоотношений между властными институтами внутри новейших систем власти Центральной и Восточной Европы. Определяются исторические основы появления данного принципа

в политической практике современных стран Европы, и анализируется правовое оформление данного принципа в законодательстве стран ЦВЕ. Обосновывается целесообразность его существования как признака демократического построения действующих систем власти стран ЕС.

Ключевые слова: система власти, принцип субсидиарности, государственная власть, местное самоуправление.

Subsidiarity is described as a conceptual basis for building relationships between government agencies in advanced power systems of Central and Eastern Europe in the article. Identify the historical foundations of the emergence of this principle in the political practice of modern Europe and analyzes legal treatment of this principle in the law of CEE. Proved the feasibility of its existence as a sign of democratic power systems the EU.

Key words: power system, principle of subsidiarity, government, local government.

УДК 32.001:321.01:3.076

Маслов Ю.К.,
доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук
і права
Південноукраїнського національного
педагогічного університету
імені К.Д. Ушинського

Актуальність дослідження. Принцип субсидіарності в європейській політичній думці та практиці вважається головною засадою побудови дієвої системи влади, що відповідає і демократичним стандартам владних взаємин, і ґрунтується на глибинних соціокультурних підвалинах європейської свідомості. Даний принцип закріплений на законодавчому рівні в національних конституціях країн, що входять до Європейського Союзу, а також міститься в загальноєвропейському праві, а саме у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Надання субсидіарності такого вагомого значення вимагає від науковців всебічного дослідження природи її походження – від виникнення самої ідеї до формулювання її як принципу побудови влади в сучасних країнах.

Аналіз останніх досліджень. Серед західних науковців, які присвятили свої роботи дослідженню субсидіарності, слід відзначити роботи М. Брюннера, Д. Дітріха, Т. Хегліна, А. Фоллесадаля, К. Ендо та інших, серед російських – А. Амплеевої, С. Большакова, І. Бусигіної, І. Хохлова та ін. Питання субсидіарності як принципу побудови владних відносин в межах української політичної думки досліджували О. Батанов, Л. Дунаєва, Г. Музиченко, Т. Панченко, Т. Татаренко та ін. Віддаючи належне всім науковцям, необхідно визнати дефіцит досліджень практичного досвіду запровадження субсидіарності як структурного компоненту

внутрішніх зв'язків між владними інститутами в сучасних демократичних системах.

Мета даної статті полягає у дослідженні розвитку субсидіарності від виникнення до трансформації в головний принцип побудови новітніх систем влади в країнах Європи. Для досягнення поставленої мети необхідно з'ясувати сутність та історичні підвалини субсидіарності як ідеї та принципу організації владних відносин в сучасних державах світу та в країнах Європи зокрема.

Виклад основного матеріалу. Європейська хартія місцевого самоврядування стверджує принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Це не єдине визначення субсидіарності, яке відомо сучасній політико-правовій думці. Так, В. Токовенко трактує принцип субсидіарності як результат децентралізації державного управління та розбудови реального місцевого самоврядування, адже «субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення її значення в процесі управління» [12, с. 136-137]. Інший дослідник, П. Свяневич, стверджує, що субсидіарність передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації [13, с. 7].

Як взаємодоповнюючу діяльність різних ланок влади та управління розглядає субсидіарність Н. Глазунова [2, с. 407]. Згідно з духом принципу субсидіарності, пише Н. Бровинська, «втручання

держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [Цит. по: 7, с. 212].

Термін «субсидіарність» походить від латинського «*subsidium*», що означає «підмога, резерв». Щодо суспільства поняття «субсидіарність» означає допоміжну діяльність більших суспільних утворень на користь окремої людини або малих суспільних груп. Що стосується цих «більших суспільних утворень», здебільшого мова йде про державу або про конкретні інституції, організовані задля певної мети. «Передумовами принципу субсидіарності є принципи солідарності та принцип спільного блага, однак всі вони не ідентичні, як це намагалися довести деякі вчені після Другої Світової війни, та в результаті призвели до термінологічних та методичних непорозумінь. Те, що суспільство зобов'язане допомагати окремим особам, є чітким вираженням принципу солідарності, який наголошує на взаємному зв'язку та взаємних зобов'язаннях. А розподіл та розмежування повноважень, на які слід звернути увагу при наданні такої допомоги, належать до принципу субсидіарності» [4, с. 61].

Класичне визначення принципу субсидіарності знаходимо в енциклопедії Папи Пія XI «*Квадрезимо анно*»: «Як не можна позбавити окрему людину того, що вона може здійснити з власної ініціативи та своїми силами, і не можна передавати цього до компетенції держави, так само було б порушенням справедливості, якби те, що здійснюють і ведуть до доброго завершення малі підпорядковані спільноти, передавати більшим і вищим за рангом спільнотам. Це є загалом негативним явищем, яке вноситиме замішання у весь суспільний устрій. Будь-яка суспільна діяльність за своєю суттю є субсидіарною. Вона покликана підтримувати частини соціального тіла, однак не має права ламати, або ж поглинати їх... Чим повніше дотримується ступеневий порядок різного роду усупільнення через суворий контроль принципу субсидіарності, тим сильніше буде суспільний авторитет та суспільна діяльна сила і тим кращою та щасливішою буде сама держава» [Цит. за: 1, с. 34].

Своє обґрунтування принцип субсидіарності знаходить як у свободі та гідності людини, так і в структурі та своєрідності малих суспільних груп, що мають певні права та завдання, які не доцільно виконувати суспільним утворенням більших масштабів. При цьому, як вважає Й. Гьюфнер, слід виходити з таких двох міркувань:

а) принцип субсидіарності, з одного боку, захищає особисте буття і життя окремої людини та малих суспільних груп від надмірних втручань більших суспільних утворень, так що в цьому плані слід наголосити на певній мірі самостійності осіб і спільнот і розмежуванні компетенцій.

б) принцип субсидіарності означає «допомогу згори для низу», про що часто і тенденційно забувають. Таке втручання більших суспільних утворень, яке має характер допомоги, може бути здійснене з двох причин: коли окремі особи або малі суспільні групи – із власної вини чи ні – не справляються з поставленими перед ними завданнями або коли мова йде про такі завдання, які можуть виконати лише більші суспільні утворення. Оскільки окремі люди та малі суспільні групи інтегровані у великі, ширші суспільні формації, то їм належить виконувати не лише власні, а ще й суспільні завдання [Див.: 4, с. 61-62].

Поняття «субсидіарність» констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного проміжку часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання [Див.: 11]. Субсидіарність, за переконанням І. Грицяка, не є статичною концепцією [3, с. 34].

Застосування принципу субсидіарності можливе лише в ієрархічних структурах, поза межами яких він не існує, втрачає сенс свого існування. Водночас у жорстко централізованих ієрархіях не може бути мови про його використання. Сучасне людство прийшло до необхідності критики та засудження жорстких централізованих державних систем, до розуміння того, що метою прогресу є турбота не тільки про державу, але й про кожну людину. Адже надмірна централізація влади та фабрикування законів швидко призводять до опору владі.

Якщо держава зловживатиме субсидіарним правом, це буде, на думку Й. Гьюфнера, суворим абсолютизмом, справжнім поневоленням душі й духу. Кожен індивід має право реалізувати ті свої права, які він здатен реалізувати. «На мою думку, держава – це не машина, а живий організм із живими органами, в якому кожен орган має власні права, функції та вільне життя. Такими органами-членами, на мою думку, виступають індивіди, сім'я, громада тощо. Кожен нижчий орган вільно рухається в межах своєї сфери і при цьому має право на вільне самовизначення та самоуправління. Лише там, де нижчий орган цього організму не здатен самостійно досягти своєї мети або самостійно відвернути небезпеку, яка загрожує його розвиткові, на його захист починає діяти вищий орган» [4, с. 63].

Тому ієрархічна модель «держави для одного правителя» засуджується із сучасних позицій. Компетенція держави не повинна поширюватися на всі колективні рішення в соціумі: задоволенню одних потреб краще відповідають добровільні асоціації, громадські організації, інших – органи муніципаль-

ної влади, ще інших – міжнародні домовленості, наддержавні органи управління. Громадянське суспільство, держава, органи місцевого самоврядування – усі вони мають належні їм сфери впливу.

Таким чином, принцип субсидіарності пов'язаний із принципом ієрархічності, який розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи. Сьогодні багато країн світу з правової точки зору перебувають на шляху до сучасної багаторівневої системи управління, до визнання її цінності, до відходу від принципу «все або ніщо», характерного для владної вертикалі радянського типу, до необхідності узгодження інтересів різних рівнів державного та місцевого управління. Намагання закласти в законодавчу базу принцип субсидіарності у багатьох випадках стикається з великими труднощами, не одержує логічного розвитку та являє серйозну проблему взаємодії існуючих рівнів управління в державі.

Будь-яка складна відкрита соціальна система, особливо в умовах постійно зростаючої інформаційно-технологічної складності державного управління, має ієрархічну структуру досить автономних підсистем та блоків, у якій сигнали, що надходять з верхнього рівня управління, не мають характеру жорстких команд, а задають параметри переходу підсистем від одного режиму функціонування до іншого. Саме тому принцип субсидіарності тісно пов'язаний із принципом нелінійності, який лежить в основі самоорганізації багаторівневих систем. Через поняття нелінійності в сучасному ситуаційному аналізі конкретизується взаємозв'язок сталості і нестійкості, в результаті якого виникає спектр можливих рішень, можливого поведження системи замість одного єдиного варіанта. У нелінійній області множинність стаціонарних станів і їх можлива нестійкість утворюють феномен складного і різноманітного поведження ситуацій із нелінійними залежностями, що не укладаються в єдину теоретичну схему. Врахування нелінійності дає змогу уникнути небажаної динаміки розвитку державної ієрархії, яка виникає в системах із занадто централізованим управлінням.

Наявність багаторівневої ієрархії, її структура та розвиток значною мірою визначається взаємозв'язком та еволюцією локальних неоднорідностей, які утворюють, у свою чергу, мережу розподіленої неоднорідності. Процес наростання неоднорідних компонентів, який характеризує в кінцевому рахунку якісний перехід системи на новий рівень розвитку, переривається процесом кількісного накопичення однорідних компонентів у межах вже досягнутого рівня організації. Виникнення та кількісне накопичення відносно однорідних компонентів підготовлює якісний стрибок на новий структурний рівень, що

супроводжується підвищенням неоднорідності всієї ієрархічної системи.

Принцип субсидіарності є елементом демократії. Він є визнанням існування в ієрархічних системах розподіленої неоднорідності, яка визначає існування різноякісних взаємопов'язаних між собою системних рівнів. Принцип субсидіарності невіддільний від принципу демократизму, який націлює на необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу демократизму полягає в розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення до поточних справ держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями. Можливість індивідуума вносити свою частку в рішення соціальних проблем завжди має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому значенні субсидіарність є опозиційно вираженою концепцією стосовно централізації державного управління.

Принцип субсидіарності, вважає К. Линьов, пов'язаний із принципом системності, який розглядає об'єкт чи суб'єкт управління як цілісну систему, що складається з різних елементів. Слід зазначити, що практично в усіх Європейських країнах публічні інституції освіти та охорони здоров'я існують паралельно з приватними. Фактично приватні системи найкраще відповідають принципу субсидіарності – громадянин на свій розсуд може обирати якість, ціну та обсяг послуг. Для громадянина з достатнім рівнем життя участь держави чи органів самоврядування не є необхідною ані в забезпеченні освіти дітей, ані в піклуванні про його здоров'я (в останньому випадку він може скористатися послугами приватних страхових фондів тощо) [Див.: 8].

Слід також мати на увазі, що надання послуг, скажімо, в охороні здоров'я та освіті тільки на комерційній основі може різко знизити можливості відтворення кваліфікованої робочої сили. Тому, контролюючи розвиток цих галузей, держава враховує їх позитивний чи негативний зворотний вплив на функціонування економіки, а також інших сфер життєдіяльності суспільства.

Принцип субсидіарності пов'язаний із принципом департаменталізації, який вказує на необхідність поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення. Необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня в регіональному управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних. Наприклад, для забезпечення якості освіти, з одного боку, вона повинна бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і кадрового потенціалу громади. З іншого боку, організація і управління освітою мають бути децентралізова-

ними, максимально наближеними до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо.

Принцип субсидіарності, безумовно, пов'язаний із принципом обов'язковості зворотного зв'язку, а саме одержання інформації про результати впливу керуючої системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із заданим.

Принцип субсидіарності пов'язаний із принципом економічності та ефективності управління. Важливим критерієм віднесення певної функції до якогось рівня є ефективність виконання цієї функції. Ефективність здійснення управління на місцевому та регіональному рівнях безпосередньо пов'язана з децентралізацією державного управління та деконцентрацією владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності. Запропоноване Гі Еро поняття точної адекватності передбачає, що кожний колектив, кожний рівень структури повинен мати повноваження, достатні для вирішення проблем, які або через свою природу, або значимість можуть бути з найбільшою ефективністю вирішені саме на цьому рівні [Див.: 11].

Приведення рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинне сприяти зниженню трансакційних витрат (особливо витрат із надання інформації), підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Але переваги і недоліки децентралізації при наданні однієї і тієї ж послуги можуть варіюватися залежно від умов. Досвід показує, що децентралізація навряд чи виявиться корисною, якщо не буде ефективних інституціональних та фіскальних обмежень як місцевої влади, так і національного уряду.

Прикладом економічно доцільнішого підходу з укладанням договорів з приватним сектором є громадський транспорт, який здебільшого в країнах Європи є приватним. Розвиток приватних транспортних компаній у Києві привів до якісного стрибка в обслуговуванні мешканців міста. Сьогодні кияни не уявляють своє місто без приватних маршрутних таксі, які не тільки є швидкими та якісними перевізниками, а й розробляють та експлуатують нові маршрути, гнучко реагуючи на зміни.

Перейдемо до розгляду тих чинників, які впливають на усвідомлення, сприйняття, застосування принципу субсидіарності в практиці політичного управління сучасними країнами. К. Линьов вважає, що на цей процес впливає щонайменше шість чинників: історичний, глобалізацій, структурно-ієрархічний, контрольованості, фінансовий, стереотипно-поведінковий [8].

Проаналізуємо кожний із них з метою виявлення ступеня їх впливу на процес політичного управління в сучасних державах, зокрема в Україні.

Історичний чинник відносить нас до аналізу історичних коренів походження самого принципу та його впровадження в процес управління державою. «Субсидіарність, запроваджена в Європейському Союзі Маастрихтським договором, походить від доктрини Фоми Аквінського, супроводжуваної папськими енцикліками протягом століть, а філософською підвалиною принципу субсидіарності вважають слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 р.», стверджує В. Прошко [10, с. 3].

Й. Гьюфнер спростовує таке твердження, аргументуючи це так. Навіть якщо вираз «принцип субсидіарності» є новим, і його ми не знайдемо ані в Гайнріха Пеша, ні в «Державному лексиконі» видання 1932 року, все ж за своєю суттю він належить до давньої мудрості людства. А.Ф. Утц помилково стверджує, що, для того щоб дійти до принципу субсидіарності, був необхідним поштовх лібералізму. Це не так: вже в Книзі Виходу сказано, що Мойсееві було дано пораду знайти «порядних» та надійних людей та поставити їх управляти простими справами, аби «зробити собі легший тягар, бо вони нестимуть його разом з тобою» [4, с. 62].

Фома Аквінський зачіпає питання субсидіарності, коли слідом за Аристотелем пояснює, що надмірне зрівнювання ставить під загрозу існування «спільноти, яка складається з різних утворень (республіки), так само як «зникає симфонія та гармонія голосів, коли всі співають в одній і тій самій тональності» [10, с. 5]. Також Данте у своїй «Монархії» наголошує, що володар у жодному разі не повинен вирішувати безпосередньо «кожну маленьку справу окремого міста», адже «нації, королівства та міста мають різні особливості, які слід враховувати в особливих законах» [4, с. 62].

У цілому питання субсидіарності відіграло важливу роль вже в XIV ст. у дискусіях із приводу організації процесу управління державою, а вже після появи лібералізму як ідейно-політичного вчення цей принцип міцно увійшов у політичну практику управління державами і нині є провідним принципом демократичної організації влади в більшості країн світу.

У вісімдесяті роки XX ст. принцип субсидіарності висувається на порядок денний під впливом процесів фінансово-економічної та комунікаційної глобалізації. Пружиною процесу глобалізації стає уніфікація, нав'язування необхідності слідувати єдиній моделі. У цей момент усвідомлено формується продуктивна опозиція глобалізації – локалізм, за яким стоять питання збереження історичної спадщини та національної, регіональної ідентичності, визначення кордонів зовнішньої відкритості та внутрішньої замкнутості. Починається активний пошук способів контакту між просторами зовнішнього глобального та внутрішнього локального, обмеження інтервенції одного простору в інший. Тотальна уніфікація починає більш активно

конкурувати з локальною диференціацією, відбувається відповідний пошук меж двох просторів та способів їх соорганізації, з'являється лозунг «єдність у багатоманітності» [9, с. 64].

Структурно–ієрархічний чинник позначається тим, що субсидіарність у практиці європейського соціально-територіального управління об'єднує питання розподілу та перерозподілу повноважень (функцій, прав та обов'язків, відповідальності, компетенції та фінансових засобів) між управлінськими органами різних рівнів. У невеликих країнах з населенням майже мільйон громадян регіонального рівня може не бути взагалі. Водночас у країнах з багатомільйонним населенням можуть бути два регіональних рівні – рівень округу та провінції, де також функції перерозподіляються згідно з принципом субсидіарності.

У деяких країнах у містах існують структури, подібні до українських органів самоорганізації населення в мікрорайонах. Такі структури також можуть одержувати певні повноваження. Останніми роками практикується делегування певних специфічних повноважень громадським організаціям (разом, звісно, з необхідними ресурсами) [Див.: 9]. Нинішнє розуміння ярусів управління спирається на модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними. Натомість вони пов'язані між собою. Виконання певних публічних функцій, передусім надання послуг населенню, цілком можуть взяти на себе приватні структури. А окремі із цих функцій (як, наприклад, реєстрація актів та майна або стягнення платежів за природокористування) однаково успішно можуть здійснюватися як органом самоврядування, так і державним органом залежно від волі законодавця.

Чинник контрольованості наголошує на тому, що перевагою віднесення повноважень на найнижчий можливий рівень є те, що там послуги надаються під контролем споживача. Цей контроль здійснюється через вибори, через щоденне спілкування обраних представників з громадянами, через місцеві засоби масової інформації, чим забезпечується ефективність і відповідність послуг потребам громади.

Очевидно, що деякі послуги не можуть надаватися на нижчому рівні, бо це буде пов'язане із занадто високими витратами. Принцип субсидіарності має в такому аспекті й фінансовий бік, який дозволяє сформувати достатньо чітку схему розподілу функцій:

- потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або в результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;

- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг;

- функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека, тощо [Див.: 10, с. 2–3].

Стереотипно–поведінковий чинник стосується осмислення принципу субсидіарності відповідно до стереотипів, що склалися в поняттях адміністративно–територіального поділу, повноважень органів влади, взаємної відповідальності, співвідношення централізації та децентралізації державного управління тощо. Сучасне його сприйняття відображає практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками. Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна уявляти як статичну якість організаційно-управлінських структур. Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються впродовж певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання.

Сучасне сприйняття принципу субсидіарності перетинається з філософією, політологією, економікою, юриспруденцією, соціологією, він закладений в історії країн Європейського співтовариства, в юридичній та організаційній структурі Європейського Союзу, в його ідеалах. Урахування сутності та взаємопов'язаності принципу субсидіарності з іншими принципами державного управління допоможе Україні досягти світових стандартів життя, подолати внутрішні розбіжності та політичні розходження, які вже стали причиною трагедій народу в минулі століття.

Цікавими є дослідження російських науковців із приводу стереотипів сприйняття влади в сучасному російському суспільстві. За їх даними, в Росії зараз спостерігається та сама картина, як і в Україні, а саме відчуженість населення від органів влади будь-якого рівня з відповідною низькою довірою до них. На їх думку, причиною є глибоке релігійне підґрунтя. Росія є спадкоємицею Візан-

тії, з характерним її вченням про «симфонію влад». Влада політична там єдина та має співпрацювати з духовною. Російське суспільство протягом довгих століть шанувало царя-володаря, тому всі ідеї щодо поділу та послаблення влади сприймає негативно. Ідея субсидіарності міститься також у християнському вченні, але іншій його гілці – католицизмі – та має більш європейські коріння, мало відомі росіянам. Це дозволяє цілій когорті вчених вважати, що субсидіарність не стверджується в російській політичній практиці ще й через вплив такого релігійного фактору.

Отже, принцип субсидіарності значно доповнює принцип децентралізації політичного управління, визначаючи сам механізм розподілу повноважень між рівнями влади. Однак слід пам'ятати, що за будь-якого розподілу повноважень, влада залишається єдиною, на нижчий рівень передається функція та фінансово-матеріальна база щодо її виконання, а відповідальність делегувати не можливо. Тому цілком природно постає питання про контроль за виконанням делегованих повноважень та за всією владою в цілому. Впровадити такий контроль покликаний принцип контролю політичного управління.

Такий контроль може бути щонайменше двох рівнів: «знизу» – контроль виборців за діяльністю конкретних депутатів і посадових осіб, та «згори» – контроль держави загальної спрямованості дій органів місцевого самоврядування.

Контроль виборців здійснюється в різних формах, зокрема через дострокове відкликання депутатів, громадські організації, систему омбудсманів тощо. Застосування цієї системи дозволяє стимулювати активність і зацікавленість місцевих жителів справами, що торкаються їх. З іншого боку, це хороший засіб підвищення ефективності роботи не тільки органів місцевого самоврядування, а й органів державного управління.

Звичайно, органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися вимог закону, і за цим стежить прокуратура, однак вона має справу тільки з уже допущеними порушеннями. З точки зору державного управління більш важливим є одержання інформації про поточну діяльність самоуправління – для виявлення і попередження можливих конфліктів між місцевими громадами, а також для розрахунку сил і коштів, що спрямовуються на підтримку місцевого самоврядування. Мета такого контролю – включення переговорного механізму між органами управління різного рівня.

Але стосовно децентралізації державного управління нас цікавить, перш за все, інша сфера державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – контроль за здійсненням делегованих повноважень. Деякі дослідники вважають, що такий вид контролю зайвий, адже Ви делегували повноваження, то тепер їхня

справа – виконувати їх чи ні, бо відсутні джерела їх фінансування. Такий підхід помилковий, оскільки делегуванню підлягають лише повноваження, а не відповідальність. Відповідальність завжди залишається за органом, що делегував це повноваження. А оскільки він відповідальний за якість здійснюваного повноваження, то він (орган, що делегує повноваження) повинен мати важелі впливу і контролю над органом, якому він делегував це повноваження.

Наявність такого типу контролю визнається міжнародними стандартами місцевого самоврядування. Наприклад, Європейська Хартія про місцеве самоврядування (ст. 8) передбачає, що «будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією або законом. Такий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте адміністративний контроль може включати також контроль вищестоящих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих ними повноважень. Такий контроль повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значущості інтересів, які це втручання має захистити» [6, с. 3]

Отже, контроль є надзвичайно складним принципом налагодження взаємин між органами влади різних рівнів, адже досить часто виникають на практиці ситуації, коли повноваження делеговане, а контролюючих інстанцій на нього більше, ніж виконавців. Демократичне правління сучасного виміру все більше акцентів робить саме на громадський контроль за допомогою незалежних громадських організацій, політичних партій, рухів, ініціатив тощо. Що стосується процедури відкликання депутатів, то за умов мажоритарної системи це є нормальною практикою, а за пропорційної – зв'язок між депутатом та виборцем дуже тонкий, який практично унеможлиблює такий вид контролю.

Висновки. Отже, вагомим принципом організації взаємин між органами влади всередині сучасних демократичних систем влади визнається принцип субсидіарності, який має давні історичні корені та багатий досвід застосування в політичній практиці європейських країн. Згідно з даним принципом, на нижчому рівні влади мають зосереджуватися такі повноваження, які місцева громада здатна виконати самостійно, але за умови відповідної матеріальної та фінансової допомоги згори. На вищій рівень передаються тільки ті функції, які громада не здатна опанувати самостійно або вартість виробництва яких є економічно необґрунтованою. Кожна країна в кожний конкретний історичний період та з урахуванням усіх історико-

культурних та національно-ментальних важелів визначає самостійно обсяг повноважень, які самоврядна громада здатна виконати власноруч та на власний розсуд.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Амплеева А. А. Субсидиарность и демократия: Введение в тему / А. А. Амплеева. – М. : Мысль, 1996. – 157 с.
2. Глазунова Н. Система государственного управления / Н. Глазунова. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2002. – 551 с.
3. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу : [навч. посіб.] / І. А. Грицяк. – К. : «К.І.С.», 2004. – 260 с.
4. Гьюфнер Й. Християнське суспільне вчення / Й. Гьюфнер ; [пер. з нім. С. Пташник, Р. Оглашений]. – Львів: Свічадо, 2002. – 304 с.
5. Дергачев В. А. Регионоведение : учеб. пособие [для студентов ВУЗов] / Дергачев В. А., Вардомский Л. Б. – М. : ЮНИТИ-Дана, 2004. – 463 с.
6. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу: [Монографія] / Лариса Миколаївна Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. – О. : Поліграф, 2009. – 356 с.
7. Європейська Хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року : місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К. : Фонд сприяння становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, 1994. – 34 с.
8. Линьов К. О. Принцип субсидиарности у державному управлінні [Електр. ресурс] / К. О. Линьов. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/LINOV.htm>
9. Музиченко Г. В. Принципи та механізми здійснення влади в сучасних політичних системах / Г. В. Музиченко. – Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 110. Вип. 97. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – 192 с. – С. 62–66.
10. Прошко В. Принцип субсидиарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2–7.
11. Субсидиарность и пространственное развитие : материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа к статье: <http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html>.
12. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
13. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition / P. Swianiewicz. – Budapest: LGI/OSI, 2003. – 77 p.