

Віктор Віліжінський

СУБСИДАРНІЙ ДИСОНАНС У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

У статті досліджується феномен субсидіарного дисонансу як ключова проблема в державному управлінні. Це явище проявляється в самих різних сферах суспільної діяльності і згубно впливає на результати управлінської діяльності. Ілюстрація прояву субсидіарного дисонансу подана через цілу низку аспектів управлінської діяльності, де частіше відображаються недоліки процесу делегування повноважень. У якості засобу запобігання проявам субсидіарного дисонансу в роботі пропонується запровадження субсидіарного стандарту.

Ключові слова: субсидіарність, субсидіарний дисонанс, делегування, субсидіарний стандарт.

Постановка проблеми

Для забезпечення ефективності та результативності у державному управлінні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають бути наділені цілою низкою ресурсів, які відповідатимуть рівню їхньої компетенції. Механізм здійснення публічної влади повинен чітко підпадати під ієрархічну відповідність повноважень між владними інституціями нашої держави.

Але в умовах здійснення управлінської діяльності, що передбачає адміністрування кожної із сфер суспільного життя, існують специфічні особливості її забезпечення. Саме такі особливості досить часто визначають кількісний та якісний склад алгоритму виконання управлінських дій. Виходячи із своєї природи, будь-який управлінський процес не може відповідати апріорним шаблонам загальноприйнятих стандартів. Таке твердження виходить із плюралізму об'єкта управління, що породжує різноманітну невідповідність управлінського спрямування, відсутність системності та «конвєсного» способу досягнення поставлених цілей, взаємне перетягування «канату владних повноважень» та їх дублювання тощо.

Особливого прояву, як правило, такі патології набувають при децентралізації, а принцип субсидіарності як засіб децентралізаційного процесу виступає антиподом цих невідповідностей, що, на думку автора, дає можливість зведення їх до єдиної категорії – субсидіарного дисонансу.

Окрім дослідників минулих часів, які займалися проблемою субсидіарності, значної ваги у дослідженні такої категорії як засобу здійснення цілеспрямованого та ефективного управління є праці сучасних вітчизняних дослідників, а саме: Т. Панченко, яка трактує субсидіарність крізь призму громадянської залученості [13] та визначає її ціннісну основу [14], С. Т. Мальцева, де обґрунтовується значення субсидіарності як провідного чинника у процесі влади та децентрації повноважень [10], С. Рабіновича, що обґрунтовує категорію субсидіарності як природно-правової засади юридичного регулювання [17].

Аналіз свідчить про відсутність достатніх об'єктивних досліджень щодо прояву управлінських патологій при застосуванні делегованих повнова-

жень, які породжують явище субсидіарного дисонансу як своєрідного індикатора управлінського процесу.

Мета

Обґрунтування поняття субсидіарного дисонансу шляхом характеристики невідповідностей під час здійснення управлінського процесу.

Для досягнення мети дослідження були поставлені наступні завдання: проаналізувати сутність поняття субсидіарності; визначити та охарактеризувати сторони прояву субсидіарної невідповідності; на основі аналізу проблемних ситуацій розкрити сутність субсидіарного дисонансу.

Перш ніж дефініціювати таку категорію, слід визначити сутність самої субсидіарності. Особливої актуальності принцип субсидіарності набуває як одна із основоположних концепій розвитку сучасного Європейського союзу.

Італійська дослідниця Ш. Милон-Дельсоль [11], російський політолог С. Большаков [1], японський фахівець у сфері європейської інтеграції К. Ендо [4] докладно досліджували історію розвитку принципу субсидіарності. Їх праці трактують це поняття не тільки в політичному аспекті, а й знаходять йому пояснення в соціальному та етичному ракурсах, які пояснюють сенс будь-яких суспільних відносин.

Найпоширеніше розуміння цієї категорії зводиться до того, що субсидіарність вимагає здійснення управлінського процесу на максимально наближеному до громадян рівні, обґрунтовано акцентує пріоритет прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритет меншої (раніше утвореної) суспільної одиниці порівняно з більшою одиницею (або одиницею вищого рівня). Звідси головна ідея субсидіарності полягає у побудові суспільних відносин знизу: від індивіда до сім'ї, місцевих спільнот та більш великих груп. Таку модель суспільної організації уявляв загальноновизнаний засновник концепції субсидіаризму, середньовічний філософ Й. Альтуріус, хоча про розвиток складних систем із простих, про принцип ієрархічності та функціональної доповнюваності розмірковували ще Платон і Арістотель [цит. за 13, с. 70].

Філософською підвалиною принципу субсидіарності вважають слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 р.: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушить суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б впоратись і самі» [цит за 9, с. 2]

Загалом ідея субсидіарності виходить з того, що вищі суспільні одиниці не мають права посягати на свободу та відповідальність нижчих суспільних утворень. При цьому вони мають надавати підтримку щоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей [цит. за 13, с. 70].

Субсидіарний дисонанс проявляється у невідповідності між реальним колом повноважень та можливістю їх виконувати. Якщо органу публічної влади делеговані повноваження, які він не в змозі виконати, не володіючи відповідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, організаційними, правовими, людськими), відбувається своєрідне спотворення управлінського процесу, яке проявляється в неналежному прийнятті та виконанні управлінських рішень. Тому результатом цього часто є:

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

- невірна діагностика проблеми;
- надлишкова витрата ресурсів;
- недосягнення бажаного результату;
- неможливість подальшого продовження управлінського процесу у тих же умовах;
- трансформація комунікативних стереотипів;
- перспектива вимушених незаконних дій тощо.

Отже, виходячи із теорії монопольного права держави на розподіл повноважень, можна дати наступне визначення цьому явищу. Субсидіарний дисонанс – це відсутність можливості нижчого рівня управління діяти відповідно до чітко визначеного законодавством або вищим рівнем алгоритму; невідповідність влади та обов'язків; порушення розпорядчих та виконавських можливостей компетентних органів (виходячи з їх природи); функціональна нездатність суб'єктів управлінського процесу забезпечити послідовне та системне вирішення проблемних питань. Природна суть дисонансу полягає в тому, що існування одного елемента виникає заперечення іншого, це – розірваність колишньої системи, яка вже не здатна створити новий елемент.

Слід зазначити, що субсидіарний дисонанс як патологічне явище в сфері управлінської діяльності можна спостерігати у всіх формах децентралізації – деконцентрації, деволуції, девістиції та делегуванні. У нашому дослідженні ми спробуємо показати прояв субсидіарного дисонансу здебільшого крізь призму делегування, виходячи із цілої низки аспектів: правові колізії; залишки адміністративно-командного стереотипу управління; розбіжність у повноваженнях між суб'єктом управління і суб'єктом відповідальності; фінансова невідповідність; відсутність матеріальної бази; структурно-організаційна невідповідність та кількісна і якісна кадрова невідповідність.

Правові колізії. Згадаймо, що у статтях 118 та 143 Конституції України передбачається можливість взаємного делегування окремих повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування [8]. Подальша визначеність видів делегованих повноважень відбувається шляхом законодавчого закріплення. Сьогодні правові основи делегування повноважень закладені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та «Про місцеві державні адміністрації» [6].

Конституція України припускає можливість виконавчої влади надавати окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Зазначене конституційне положення конкретизовано в цих законах. Згідно з ними суб'єктом делегування повноважень місцевого самоврядування є органи виконавчої влади. Також слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у свою чергу обласні і районні ради делегують повноваження районним державним адміністраціям. Тобто делеговані повноваження в Україні мають двояку природу.

Слід визнати, що недосконалість правової бази взаємного делегування повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування призвело до того, що: по-перше, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) здійснюють не властиві їм повноваження, що за своєю природою спрямовані на реалізацію насамперед інтересів відповідних територіальних громад. Наприклад, відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до переліку питань, які вирішуються місцевими державними адміністраціями входять питання соціально-еко-

номічного розвитку відповідних територій [6], а стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошує, що забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів є прерогативою органу місцевого самоврядування [5], але в свою чергу районна рада згідно з ст. 44 цього ж закону делегує це повноваження місцевим державним адміністраціям. Виходить, що районні ради, представляючи спільні інтереси територіальних громад певної території, довіряють повноваження, які вже є у місцевих державних адміністраціях і залишається в органах місцевого самоврядування; по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють більше делегованих, ніж власних повноважень [12, с. 127].

Залишки адміністративно-командного стереотипу управління, який сприяє злиттю в розумінні і практичній реалізації суті власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, призводять до того, що обидва види повноважень сприймаються як єдине ціле і часто виникає плутанина, яка позбавляє системності та зводить нанівець установлений алгоритм їх виконання.

Споживачі адміністративних послуг (громадяни) не розуміють того, хто і яким чином задовольняє їхні потреби: органи державної влади чи місцеве самоврядування. В результаті це виключає у їх сприйнятті існування місцевого самоврядування як виду автономної влади, що вельми успішно поглинається державою і залежить від неї «на кожному кроці». Тому досить часто, не розуміючи ініційованої державою політики, громадяни «кидають каміння» у представників місцевої влади.

Розбіжність у повноваженнях між суб'єктом управління і суб'єктом відповідальності. В даному випадку рішення приймають одні, а відповідати за них доводиться іншим. Наприклад, згідно з ст. 122 Земельного кодексу України відання землею за межами населеного пункту передано на вищий рівень – у розпорядження районним державним адміністраціям (передають в оренду) [7], а за своєчасним справлянням орендної плати відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], має стежити виконавчий комітет місцевої ради, що є його власним повноваженням. Тобто місцеве самоврядування має нести відповідальність за наслідки дій органів виконавчої влади.

Фінансова невідповідність. В процесі взаємодії органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування також мають місце суперечності фінансового характеру. Досить часто можна спостерігати значну кількість повноважень, які делегуються, але їх виконання не забезпечується фінансово. А це призводить до незадоволення певних інтересів громадян, невиконання планових показників, що штовхає місцеве самоврядування на порушення законодавства.

Особливо це може спостерігатися під час неможливості пасивного споглядання посадовими особами місцевого самоврядування за незадоволенням (часом і життєво важливих) потреб населення. Тому часто трапляється так, що проблему фінансового забезпечення бере на себе орган місцевого самоврядування. Відповідно до п. 7, ст. 34 (делеговані повноваження) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органам місцевого самоврядування делегується право організації проведення оплачуваних громадських робіт [5], а одним із джерел їх фінансування є місцевий бюджет [15], який далеко не завжди може собі дозволити подібні видатки. Та, потребуючи проведення благоустрою терито-

рій, виконками місцевих рад використовують це повноваження як механізм організації благоустрою населених пунктів і таким чином проводять його фінансування.

Відсутність матеріальної бази. На жаль, сьогодні проблематично виконуються навіть власні повноваження органів місцевого самоврядування. Наприклад, одне із найбільш важливих питань села, яке особливо загострилося із розпадом колективних сільськогосподарських підприємств – стан сільських доріг, які раніше «безобліково», ремонтувалися за колгоспний кошт. Сьогодні ця проблема набула особливої ваги, вирішення якої залежить не тільки від наявності коштів, але й – володіння належимою матеріально-технічною базою. Відповідно до ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України, такий ремонт здійснюється із спеціального фонду місцевого бюджету [3], а тому, володіючи мізерними коштами, що мають цільове призначення та за відсутності матеріально-технічних засобів, орган місцевого самоврядування змушений «записуватися в чергу» до районного дорожнього управління або шукати альтернативного ліцензійованого підрядчика. Тому значно доцільніше було б передати такі повноваження на районний рівень і не здійснювати перерозподіл транспортних коштів, передаючи ці «крихти» до місцевих бюджетів, що через свою роздрібненість не приносять очікуваних результатів.

Структурно-організаційна невідповідність проявляється під час переваги структури над функцією. В цьому аспекті субсидіарний дисонанс проявляється особливо гостро, адже відбувається делегування повноважень, яке завчасно спрямоване на процес, а не на результат. У багатьох керівників спрацьовує інстинкт, що з метою вирішення проблеми, яка виникла, слід створити організацію або відділ. Така практика особливо часто зустрічалася не тільки в управлінських структурах радянських часів, але й, на жаль, має місце в сьогоденні: структура визначає функцію.

Та виходити із природи цих обов'язкових складових управлінського процесу, функція первинна по відношенню до структури. Остання загалом потрібна тільки для найкращого забезпечення виконання функції. В цьому випадку, слід замість структури створювати механізми типу програми, мотивації, нових пріоритетів [цит. за 16, с. 17].

Кількісна та якісна кадрова невідповідність. Йдеться про передачу повноважень органам державної влади чи місцевого самоврядування, посадові особи, які не в повній мірі готові їх виконувати. Адже як кожна адміністративно-територіальна одиниця має свою специфіку, так і посадові особи органів публічної влади перебувають на різних рівнях підготовки. А це призводить до різних в залежності від суб'єктивістських стереотипів керівника способів вирішення тих чи інших питань.

Також вагомою розбіжністю є невідповідність між штатним розписом та колом обов'язків організації. Сьогодні досить часто спостерігається надмірна перевантаженість державних службовців та посадових осіб, які змушені виконувати обов'язків більше, ніж передбачено посадовою інструкцією. Наприклад, це може траплятися, коли одна особа (не будучи державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування) змушена поєднувати дві посади і при цьому виконувати дві зовсім різні функції, які складають як власну, так і делеговану компетенцію. А це призводить до переобтяженості працівника і неякісного та несвоєчасного виконання роботи.

Отже, субсидіарний дисонанс як патологічне явище виступає своєрідним індикатором усіх ланок управлінського процесу та ілюструє існування цілої низки проблем при застосуванні принципу субсидіарності. Це явище може проявлятися в будь-якій сфері функціонування організаційних систем різної природи в незалежності від дій чи діяльності суб'єктів управління та може мати як очевидні так і непередбачувані часові межі. Спроба аналізу цього явища показує, що перспектива його тотального подолання є недосяжною, проте існує можливість передбачення та вжиття відповідних профілактичних заходів.

Управлінський процес вимагає застосування цілої низки відповідних ресурсів. Але відповідно до практики сучасного управління, більш коректніше буде вжити термін: «доступних ресурсів». Саме тому з метою діагностики та попередження конкретної проблеми в управлінні, було б цілком доречно на рівні держави практикувати своєрідний субсидіарний стандарт, яким мають керуватися органи публічної влади щодо виконання своїх функцій. Загальноприйнятий субсидіарний стандарт має визначати рівень готовності суб'єкта управління до здійснення управлінського процесу.

Його основу мають скласти принципи рівності та диференціації. Формалізованого вигляду він може набути в якості розділу чи частини статуту відповідної організації і має містити наступні вимоги до суб'єктів управління: рівень освіченості, компетентності коло їх обов'язків державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; джерела прибутків, фінансову спроможність; матеріально-технічне забезпечення; відповідну організаційну складову; повноваження органу державної влади чи місцевого самоврядування; становище органів державної влади та місцевого самоврядування при поєднаному виконанні повноважень тощо.

В подальшому перспектива дослідження даної проблеми має передбачати виявлення субсидіарного дисонансу і в багатьох інших аспектах управління. А це дасть можливість подальшої розробки субсидіарного стандарту, яка передбачатиме обов'язкове застосування останнього при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Література.

1. Большаков С.Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации: Дис.... д-ра полит. наук: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии / С. Н. Большаков. – СПб., 2006. – 372 с.
2. Буник М. З. Принципи моделювання громадянського суспільства як системи соціально-політичних відносин: автореф. Дис. ...канд. Політ. Наук: 23.00.01 / М. З. Буник; Львів. Нац. Ун-т ім. І. Франка. – Л., 2006. – 20 с.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
4. Endo K. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors [Електронний ресурс] / Ken Endo. – Hokkaido University, 1993. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44\(6\)_p652-553.pdf](http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44(6)_p652-553.pdf).
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://>

zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0.

6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс] – Режим доступу :<http://zeo20.dp.ua/zakon/50-zakon-mistseviderzhadministratsyi.html>.

7. Земельний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.

8. Конституція України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

9. Линьов К. О. Принцип субсидіарності в державному управлінні. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm>.

10. Мальцев С. Субсидіарність як засіб децентрації та децентралізації влади на рівні регіону/ Мальцев Т. С. //Актуальні проблеми державного управління: зб. Нак. Пр. / голов. Ред.. С. М. Серьогін. Д.,2007. – Вип 4(30). – С. 278–282.

11. Милон-Дельсоль III. Политические идеи XX века. М. 1992. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://allydota.ru/item/items6972351.html>.

12. Неруца І. І., Попов М. П. Проблеми органів місцевого самоврядування // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2008 р. – Одеса, 2008 – С. 126–129.

13. Панченко Т. Субсидіарність як ієрархія рівнів громадської залученості/ Т. Панченко // Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. – 2010. – № 2. – С. 69–74.

14. Панченко Т.В. Ідея загального блага як ціннісна основа доктрини субсидіарності [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vsntu/2010/polit/112-SevNTU/112-27.pdf>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 р. № 839 «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення оплачуваних громадських робіт і визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=839-2008-%EF>.

16. Пригожин А.И. Организационные управленческие патологии // Общественные науки и современность. – 1998. – № 3, с. 16 – 23.

17. Рабінович С. Субсидіарність як природно-правова засада юридичного регулювання / С. Рабінович // право України. – 2006. – № 1. – С. 25–28.

УДК 327.39

Костянтин Вітман

СУПЕРЕЧНОСТІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Вивчаються етнокультурні особливості регіонів та спроби узгодити їх в межах етнополітики. З'ясовано, що у зв'язку з труднощами напрацювання загальнонаціональної етнополітики, її функції на місцевому рівні виконує регіональна етнополітика, спрямована на політизацію та актуалізацію етнокультурних відмінностей регіонів України.

Ключові слова: загальнонаціональна етнополітика, регіональна етнополітика, етнополітичний конфлікт.

Напрацювання та реалізація єдиної, злагодженої загальнонаціональної етнополітики в Україні протягом усіх років незалежності наштовхувалося на перешкоди у вигляді регіональних відмінностей. У працях науковців та заявах політиків вони характеризуються найчастіше як етнокультурні, рідше як етнополітичні, пов'язані з політичними перевагами електорату. Намагаючись пояснити природу цих відмінностей, дослідники використовують термін «етнічна гетерогенність». «Є Україна як єдина державна цілісність, але водночас, є етнографічні регіони: Слобожанщина і Галичина, Донбас і Волинь, Буковина й Закарпаття», – стверджує І. Зварич [1]. Науковець вважає, що визначення напрямів та орієнтирів етнополітики, які забезпечуватимуть Україні історичну перспективу, неможливе без послідовного врахування співвідношення загальнонаціональних та регіональних інтересів, обумовлених економічними, соціальними, культурними детермінантами.

Знайти оптимальне співвідношення загальнонаціональних та регіональних інтересів у межах державної етнополітики політичній еліті України не вдається. Врахування інтересів одного регіону на загальнонаціональному рівні автоматично порушує етнополітичну стабільність в інших регіонах України. Саме тому державна етнополітика впродовж багатьох років незмінно присвячена пошуку шляхів консолідації української нації. «Застосування ефективних механізмів консолідації усіх етнічних складових українського суспільства є необхідною умовою для успішного розвитку України як європейської держави», – зазначає Президент у посланні до Верховної Ради 2011 року [2]. Етнічна гетерогенність протягом довгого часу, не підкріплена формуванням політичної нації, вважається загрозою етнополітичній безпеці держави, немінучим чинником її дезінтеграції. Гетерогенне або поліетнічне суспільство менш стабільне, ніж етнічно гомогенне, і вектор національного розвитку зводиться саме до того, яка з двох протилежних тенденцій – інтеграції чи дезінтеграції – домінуватиме на конкретному історичному етапі розвитку. «На співвідношення цих двох тенденцій вирішальною мірою впливає якість етнічної гетерогенності (неоднорідності)», – стверджує І. Дзюбо [3].

Спроби закріпити у загальнонаціональній етнополітиці тенденцію інтеграції усіх етноспільнот останніми роками присутні у всіх документах не лише етнонаціональної сфери, а й політики національної безпеки. Зокрема, у Стратегії національної безпеки України стратегічним пріоритетом політики національної безпеки