

В. І. Андріяш,
к. політ. н., доцент, докторант кафедри державної служби,
Інститут державного управління Чорноморський державний університет
імені Петра Могили, м. Миколаїв

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ЕТНОПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

V. Andriyash,
PhD in Political Science, Associate Professor, postdoctoral student at the Department of civil service at the Institute of Public Administration at the Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv

FEATURES APPLICATION PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN ETNOPOLITYTSI UKRAINE

В статті аналізується поняття та особливості застосування принципу субсидіарності в етнополітиці в Україні.

The article analyzes the concept and features of the principle of subsidiarity in etnopolitytsi in Ukraine.

Ключові слова: етнополітика, принципи етнополітики, принцип субсидіарності, рівні управління, децентралізація, демократизація, поділ повноважень.

Key words: ethnic policy, ethnic principles, the principle of subsidiarity, the level of government, decentralization, democracy, separation of powers.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Етнополітика України забезпечує міжнаціональну злагоду, базуючись на чинному законодавстві європейського рівня у галузі етнонаціональних процесів. Через розгалужену систему політико-правових етнополітичних, у тому числі — законодавчих актів, Українська держава фіксує поліетнічний характер свого суспільного організму; законодавчо закріплює права всіх його членів на збереження і розвиток національної історичної спадщини; сприяє розвитку інтегративного типу міжетнічної взаємодії; створює умови для повернення та облаштування депортованих народів. Разом з тим, на нашу думку, для зростання дієвості державної етнополітики в Україні необхідно докласти ще чимало зусиль у подальшому вдосконаленні її політико-правових основ, чільне місце серед яких займають і принципи етнополітики, що зазнають неминучого впливу під дією швидкозмінних світових глобалізаційних, зокрема і етнонаціонального характеру, процесів та подій.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є вивчення особливостей застосування принципу субсидіарності в етнополітиці України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вивченню принципу субсидіарності присвячено чимало праць українських і зарубіжних науковців. Серед вітчизняних необхідно виокремити роботи таких вчених як О. Бабич [1], М. Багмет [2], О. Євтушенко [2], Т. Панченко [10] і т.д. Щодо досліджень використання принципу субсидіарності в етнополітиці, варто наголосити, що у вітчизняній науковій думці практично відсутні комплексні дослідження даного аспекту.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток та інтеграція незалежної України в міжнародний політико-правовий простір зумовлюють необхідність вдосконалення політико-правових регуляторів етнонаціональної сфери та принципів, на яких повинна ґрунтуватися етнополітика в державі. Якнайшвидшого затвердження потребують законодавчі основи державної етнополітики, при її формуванні перевагу, варто надати забезпеченню індивідуальних і групових прав на основі пріоритетності перших. Вибір такої концептуальної моделі зніме проблему пошуку опти-

мальних правових форм забезпечення "статусів" етнічних спільнот і ранжування цих спільнот за "статусами". Якщо не відмовитися від існуючої орієнтації на пріоритетність групових прав, постане питання щодо необхідності законодавчого закріплення державного статусу української етнічної нації. Тому для української етнополітики сьогодні актуальними слова Карла Поппера, які цитує у своїй книзі відомий німецький дослідник і політичний діяч Р. Дарендорф: "Ми можемо повернутися до племені, але якщо ми хочемо залишитися людьми, ми повинні рухатися вперед до громадянського суспільства" [6, с. 240].

Саме тому на сьогоднішній день Україна намагається послідовно реалізувати європейський вимір етнополітики, який повинен ґрунтуватися на відповідних принципах:

- 1) повага прав людини та основних свобод, у тому числі національних, незалежно від статі, віри, соціального становища та регіону проживання;
- 2) правове регулювання прав та свобод національних меншин;
- 3) створення належних умов для розвитку багатонаціонального українського суспільства;
- 4) здійснення державної етнополітики відповідно до Концепції та довгострокових державних програм.

Включення принципу субсидіарності до основних принципів сучасної етнополітики є необхідним особливо в умовах посилення процесів глобалізації та регіоналізації. Стосовно етнополітики субсидіарність розуміється як принцип розподілу повноважень і відповідальності. Згідно з принципом субсидіарності, складові частини системи діють узгодженим чином не тому, що вони піддаються тиску зверху і не тому, що вони являють собою самостійні одиниці, вільно приймають рішення увійти в коаліцію, або вийти з неї, але тому, що і самі вони, і система мають щось спільне (будь-то ряд цінностей і (або) загальні інтереси). Субсидіарність передбачає, що політична дія відбувається на тому рівні, який найбільш відповідає вирішенню проблеми.

Зазначимо, що термін "субсидіарний" широко використовується на Заході в політиці, економіці, соціальній сфері та у взаємодії державної влади і місцевого самоврядування. Насамперед, є необхідним проаналізувати значення самого терміна субсидіарність. Ідея субсидіарності, вперше виникає в роботах Аристотеля, як антите-

за Платонівського розуміння єдності суспільства й держави. Фома Аквінський, так само як й Аристотель, приділяв особливу увагу ролі й місцю нижчих соціальних груп у соціальній структурі суспільства. На його думку, нездатність цих соціальних груп задовольняти наявні потреби приводить до необхідності втручання в цей процес публічних органів влади, але тільки у тому випадку, якщо це необхідно для досягнення загального добра.

Католицька церква, використовує ідею субсидіарності з метою захисту прав особистості й соціальних груп від загрози тотального втручання влади. Перше найбільш повне визначення принципу субсидіарності дано в енцикліці *Quadragesimo Anno* 1931 року [14]. Католицька модель принципу субсидіарності, визначала субсидіарність як розподіл компетенції.

Субсидіарність як концепція знайшла висвітлення в працях Токвіля й Милля, як принцип розроблялася на основі робіт Р. Арона, А. Марка й Дени де Ружмона. Принцип субсидіарності став основою Європейського союзу і був закріплений Маастрихтським договором в 1992 р. як основа внутрішнього устрою Євросоюзу [13, р. 23]. Принцип субсидіарності має на увазі, що управління здійснюється на можливо більш низькому рівні, коли це доцільно; при цьому європейський рівень виступає як додатковий стосовно національного. Ми погоджуємося з думкою Н. Анісімової, що "універсальність і гнучкість принципу субсидіарності" дає змогу його використання, і для справедливого вирішення конфліктів [11].

Субсидіарний принцип державної етнополітики припускає активну позицію громадянина, його входження в неурядові організації та інститути громадянського суспільства, що потребує нової ідеології і нової моделі етнічно детермінованих відносин між особистістю, суспільством і державою. Це важливо тому, що етнічні протиріччя і етнічні конфлікти найчастіше виростають з місцевих проблем, а їх ескалація відбувається з нездатності низових владних структур вирішувати ці проблеми, головним чином через обмеженість прав і недостатність ресурсів.

Таким чином, на зміну етнополітики рівних результатів повинна прийти етнополітика рівних можливостей, яка повинна базуватися на таких принципах:

- демократизації політичного та управлінського процесів;

- забезпечення прав національних меншин бути представленими та брати безпосередню участь в роботі усіх гілок влади та на всіх рівнях управління;

- високого рівня етнічної толерантності та міжетнічної злагоди на всіх рівнях державного управління.

Принцип субсидіарності є зобов'язуючим принципом, як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях, являє собою ідеальну модель розмежування повноважень, де демократичні принципи не вступають у протиріччя із принципами практичності й ефективності. Саме на принципі субсидіарності й пропонується автором будувати модель етнополітики в Україні. Принцип субсидіарності як фактор взаємоповаги й підтримки, визнає право державного втручання там, де етнічні організації (неофіційні) не проявляють активності, а індивід не здатний самостійно справлятися з виникаючою ситуацією. Державне втручання обов'язково поєднується з різними формами допомоги на рівні етнічної групи (меншини) асоціації. Використовується принцип соціального партнерства, що усуває протиріччя між державою, органами державної влади й місцевого самоврядування і громадськими етнічними організаціями.

Таким чином, у субсидіарній моделі етнополітики вихідним елементом є принцип субсидіарності, згідно з яким рішення у державі стосовно етнічних груп (етнічних конфліктів) приймаються на тому рівні, де вони виникають, а верхні ланки управління втручалися у будь-які дії тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок. Тобто принцип субсидіарності, який набув поширення у країнах європейсько-

го співтовариства, дає змогу "максимально забезпечити вирішення на низовому рівні тих питань, які немає необхідності передавати нагору" [2, с. 57]. За допомогою цього принципу відбувається формування компетенції кожного рівня влади, розподіл між ними повноважень, відповідальності й гарантії їхньої діяльності.

Субсидіарність передбачає, що політична дія відбувається на тому рівні, який найбільш відповідає вирішенню проблеми. Для цього вона регулює відносини між різними рівнями управління та включає в себе:

- Конституційний принцип поділу повноважень між різними рівнями управління. Європейський Союз є найкращим прикладом поділу повноважень між різними рівнями управління та вертикальної передачі влади нагору [4]. В силу дії принципу субсидіарності, зміна рівня прийняття рішення щодо здійснення прав громадянина ЄС з субнаціональних на національний вносить якісну відмінність в результат здійснення цих прав. Так, як правило, в національній державі при зміні рівня, тобто при передачі правової компетенції з національного на регіональний чи муніципальний рівень якість цієї правової компетенції у сфері громадянських прав не змінюється. Тобто, громадянин Іспанії буде володіти такими ж правами по відношенню до влади регіону Галісія, як і до влади регіону Валенсія.

- У той же час при передачі правової компетенції з рівня ЄС на рівень національної держави вона змінюється якісно. Громадянин Франції, беручи участь в муніципальних виборах в Ірландії, організованих відповідно до національного законодавства Ірландії щодо муніципальних виборів, слідує процедурам, що відрізняються від відповідних процедур прийнятих у Франції. Те ж саме стосується імплементації більшості прав (економічних, політичних, соціальних, культурних), якими володіє громадянин ЄС в країні проживання і суб'єктом яких не є безпосередньо інститути ЄС.

- Зближення законодавства держав-членів є однією з цілей ЄС записаних в Договорі. Також в Договорі передбачені певні механізми реалізації даної мети, проте як і раніше досягнення гармонізації національних законодавств залишається перспективою ЄС.

- Захист більш низького рівня управління від надмірної централізації.

Зарубіжний досвід показує, що практичне застосування принципів субсидіарності та децентралізації сформувало в Європі протягом ХХ століття певні форми державного устрою, які не лише є основою муніципальної (або місцевої) та регіональної автономії, але й забезпечують їх ефективне функціонування [5]. Практика існування розвинених демократичних країн доводить, що саме поєднання децентралізованої державної влади з розвиненим місцевим самоврядуванням є однією з найефективніших моделей на сучасному етапі [1, с. 111]. Крім того, саме така модель має економічну перевагу над централізованою формою державної організації [3, с. 223]. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає децентралізацію державної влади, як один з головних елементів розвитку демократії, а в деяких країнах вона стала значним кроком уперед на шляху ліквідації структур центрально-директивного управління [12, с. 13]. Децентралізація допомагає структурувати регіональний простір, включити регіони до економічного, соціального та політичного життя на національному і транснаціональному рівнях. Отже, для України "децентралізація державного управління — веління часу" [8, с. 4], але її проведення вимагає наявності кількох принципових умов: політичної стабільності в державі, досить високого рівня соціально-економічного розвитку, стабільного законодавства й інституційного забезпечення, довіри суб'єктів до договірних відносин [7, с. 335]. Саме тому, в Україні варто чітко окреслити рівні владних повноважень та державних інститутів з етнічних питань.

- Розвиток демократії в системі багаторівневого управління. В якості пріоритетного принципу пропо-

нується теза про те, що світоглядною основою етнополітики, на якому б рівні вона ні реалізовувалася, повинна стати ідея рівності й свободи. Разом з цим ми усвідомлюємо той факт, що демократизація, як політичний процес, не вирішує всіх етнонаціональних проблем. Вона має як свої можливості, так і свої обмеження, які пов'язані, зокрема, з тим, що при пропорційній виборчій системі практично неможливе справедливе представництво інтересів етнічних меншин. Існує і проблема співвідношення універсальних за своїм характером прав людини і специфічних прав міноритарних етнічних груп. При цьому дуже важливо добитися того, щоб міноритарні етноси в рамках високого рівня етнічної ідентифікації не відчували ніякої принизливої стигматизації з боку домінуючих етносів, і навпаки. Це особливо важливо для поліетнічних регіонів і територій. За великим рахунком мова йде про визнання необхідності національної ідеї, поєднаної з поліетнічним характером українського суспільства. Тому, ідеї цінності індивідуальної свободи, пріоритетності прав людини і громадянина повинні поєднуватися з принципами етнічної толерантності і терпимості, поваги до мови, культури і способу життя всіх етнічних груп.

Не менш важливу роль у розвитку демократичних засад суспільства та забезпеченні міжнаціональної злагоди у державі відведено дорадчим органам з числа представників громадських організацій національних меншин [9], що функціонують, зокрема, при більшості місцевих державних адміністрацій в Україні. Їх діяльність у цьому напрямі слід оцінювати як позитивну і необхідну для наступного розвитку відповідного вітчизняного законодавства, вдосконалення державного управління у сфері національних відносин та вирішення актуальних проблем, у тому числі — на регіональному рівні, своєчасно та ефективно, з урахуванням позиції утворених національними меншинами неурядових (громадських) організацій.

Незважаючи на певні труднощі та неузгодженості в процесі демократизації системи багаторівневого управління, варто розглянути можливість застосування субсидіарних демократичних відносин, які, на думку Т. Панченко, "можуть досить органічно вписуватись у процеси глобалізації і регіоналізації політичного простору, адже вони передбачають механізми контролю над процесом "розмивання" суверенітету національної держави" [10].

Отже, принцип субсидіарності, по-перше, є методологічно конститутивним щодо визначення різниці в об'єкті, предметі, обсягах і межах повноважень органів, які беруть участь у субсидіарній моделі етнонаціональної політики. По-друге, принцип субсидіарності наполягає на тому, що повноваження центру доцільно зберігати тільки тоді, коли їх виконання більш ефективно здійснюється на вищому рівні, при цьому фундаментальним принципом залишається положення про те, що повноваження повинні здійснюватися на рівні, що перебуває ближче всього до громадян. Повноваження повинні передаватися на вищий рівень влади, якщо вони можуть здійснитися на цьому рівні більш ефективно. По-третє, застосування принципу субсидіарності припускає необхідність законодавчо визначити перелік повноважень, переданих кожному рівню управління, супроводивши їх простими правилами взаємодії між рівнями публічного управління.

ВИСНОВКИ

Застосування принципу субсидіарності надає державній владі більші можливості для забезпечення участі регіональних і (суб)регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадських етнічних організацій і товариств у визначенні обсягу їхніх повноважень. Однак щоб така багаторівнева структура, побудована на принципі субсидіарності, ефективно працювала, потрібне створення справедливого балансу між повноваженнями органів державної

влади, місцевого самоврядування та повноваженнями етнічних громадських організацій, а також ресурсами, необхідними для здійснення наданих повноважень.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Подальшого вивчення потребують механізми застосування принципу субсидіарності в етнополітиці України.

Література:

1. Бабич О. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О. Бабич // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 2. — С. 110—116.
2. Багмет М.О. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М.О. Багмет, О.Н. Євтушенко // Наукові праці: Науково-методичний журнал. — Т. 69. Вип. 56. Політичні науки. Правознавство. — Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. — С. 56—60.
3. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. Безсмертний // Проблеми трансформації територіальної організації влади: [зб. матер. та докум. / наук. редактор: М. Пухтинський]. — К.: Атіка, 2005. — С. 222—237.
4. Гладкова Т.А. Окремі аспекти демократизація законотворчого процесу в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / Т.А. Гладкова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2011. — № 4 (7). — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nzizvru/2011_4/p7_25.html
5. Грицяк І.А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України [Електронний ресурс] / І.А. Грицяк // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць. — К.: ВПЦ АМУ, 2010. — Вип. 3 (10). — Серія "Управління". — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravvl/2010_3/5.pdf
6. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт / Р. Дарендорф // Иностранная литература. — 1993. — № 4. — С. 236—242.
7. Керецман В. Регіоналізація: досвід Словацької Республіки та перспективи України / Василь Керецман, Петро Петрище // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2004. — № 4. — С. 332—337.
8. Литвин В. Проблема "центр-регіон" в Україні / В. Литвин // Урядовий кур'єр. — 2002. — 12 березня. — С. 4.
9. Лойко Л. Типологічне позиціонування національних організацій в інституціональній структурі громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Л. Лойко // Політичний менеджмент. — 2005. — № 5 (14). — Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php?m=1&n=44&c=898>
10. Панченко Т.В. Субсидіарна демократія в умовах глобалізації і регіоналізації політичного простору [Електронний ресурс] / Т.В. Панченко // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. — 2009. — № 861. — Режим доступу: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/92.pdf>
11. Анисимова Н.В. Принцип субсидіарности в европейском праве: автореф. диссертации на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 "Международное право; Европейское право" / Н.В. Анисимова — М., 2005. — 26 с.
12. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: навчальний посібник / [Пітнік М., Кравченко В., Моньйо Е.С., Фонтан Б., Черников В. та ін.]. — К.: КНЕУ, 2000. — 206 с.
13. Kazim T. Federal Avrupa veya bolgelerin Avrupas? / T. Kazim // Yerel Yonetim ve Denetim. — 2005. — Augustos. Cilt 10, Say? 8. — S. 23—25.
14. Pope Pius XI, Quadragesimo Anno, 1931, para. 79. — URL: <http://www.vatican.va>

Стаття надійшла до редакції 22.05.2013 р.