МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ М. П. ДРАГОМАНОВА

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ У СУЧАСНОМУ ДЕМОКРАТИЧНОМУ РОЗВИТКУ

Т. В. Панченко

Монографія

Харків «Майдан» 2011

УДК 321.7:321.015
ББК 66.3(0)
П 16

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова
(протокол № 2 від 29 вересня 2011 р.)

Рецензенти:

О. В. Бабкіна — д-р політичних наук, проф., завідувач кафедри політичних наук Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова;

В. П. Горбатенко — д-р політичних наук, проф., заступник директора Інституту держави і права імені В. М. Корецького;

О. А. Фісун — д-р політичних наук, проф., завідувач кафедри політології Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

В. Л. Савельєв — д-р історичних наук, проф., проф. кафедри соціальної філософії і філософії освіти Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова.

Науковий консультант:

Андрущенко В. П. — д-р філософських наук, проф., член-кореспондент НАН України, академік НАПН України, заслужений діяч науки і техніки України, ректор Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова.

Панченко Т. В.

П 16 Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку : Монографія. — Х. : Майдан, 2011. — 368 с.

ISBN 978-966-372-432-4.

У монографії досліджується субсидіарність як принцип соціальної організації та врядування, місце і роль даного принципу в становленні багаторівневих політичних відносин та утвердженні багаторівневої демократії. Через осмислення еволюції розвитку доктрини субсидіарності та особливостей багаторівневих політичних відносин визначаються передумови, можливості й межі реалізації принципу субсидіарності у сучасному демократичному розвитку. Аналіз досвіду застосування цього принципу, особливостей культури субсидіарності та засобів її формування виступає основою для прогнозу перспектив подальшого розвитку багаторівневого врядування, демократичних перспектив Європейського Союзу та України.

Праця адресована науковцям, викладачам, аспірантам, студентам вищих навчальних закладів, а також усім, хто цікавиться сучасними політичними процесами у багаторівневому вимірі.

УДК 321.7:321.015
ББК 66.3(0)

ISBN 978-966-372-432-4

© Панченко Т. В., 2011

Зміст

Перелік скорочень 5

Вступ 7

Розділ 1. **Теоретико-методологічні засади доктрини субсидіарності у соціально-філософській та політичній думці** 15
1.1. Теоретичні витоки субсидіарності як принципу соціальної організації 16
1.2. Еволюція ідеї субсидіарності як принципу врядування в політичній філософії європейського федералізму 33
1.3. Сучасні трактування принципу субсидіарності у теорії і практиці соціально-політичного розвитку 48

Розділ 2. **Концептуальні основи дослідження перспектив демократії в умовах утвердження багаторівневих політичних відносин** 64
2.1. Особливості утвердження багаторівневих політичних відносин у сучасному світі в контексті демократичного розвитку 66
2.2. Шляхи збереження та зміцнення демократії в умовах глобалізації і регіоналізації політичного простору: аналіз концептуальних моделей 84
2.3. Субсидіарна демократія як модель для вдосконалення багаторівневих політичних відносин 98

Розділ 3. **Політико-культурні передумови реалізації принципу субсидіарності** 117
3.1. Ціннісні основи доктрини субсидіарності як передумови формування відповідної політичної культури 117
3.2. Доктрина субсидіарності як складова концептуального підґрунтя демократичної політичної культури 131

3.3. Ієрархія територіальних ідентичностей як чинник розвитку політичної культури субсидіарності 146

Розділ 4. **Культура субсидіарності в діяльності органів публічної влади** 168
4.1. Можливості субсидіарності як засобу розподілу повноважень між органами публічної влади різних рівнів 168
4.2. Особливості становлення субсидіарних відносин в практиці розмежування повноважень між органами влади (на прикладі ЄС) 184
4.3. Діяльність регіональних та місцевих спільнот в європейських країнах у контексті утвердження субсидіарних відносин 201
4.4. Можливості реалізації принципу субсидіарності в державному управлінні та місцевому самоврядуванні України в контексті завдань адміністративно-територіального реформування 216

Розділ 5. **Культура субсидіарності у громадсько-політичному житті суспільства** 233
5.1. Принцип субсидіарності у взаємовідносинах «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування» як основа суспільно-політичної залученості 233
5.2. Роль громадських об'єднань у формуванні культури субсидіарності 252
5.3. Можливості засобів безпосередньої демократії у формуванні культури субсидіарності 271
5.4. Особливості залучення громадськості на місцевому рівні в контексті утвердження культури субсидіарності (на прикладі великих міст України) 291

Висновки 307

Список використаних джерел 317

Додатки 348

Перелік скорочень

АТО — адміністративно-територіальна одиниця
АТП — адміністративно-територіальний поділ
АТР — адміністративно-територіальна реформа
АТУ — адміністративно-територіальний устрій
ВРУ — Верховна Рада України
ЄП — Європарламент
ЄС — Європейський Союз
ЄСД — міжнародне порівняльне соціологічне дослідження «Європейське соціальне дослідження»
КМУ — Кабінет Міністрів України
МДА — місцеві державні адміністрації
Мінрегіонбуд — Міністерство регіонального розвитку і будівництва
НДО — недержавні організації
ООН — Організація Об'єднаних Націй
РЄ — Рада Європи
СОН — самоорганізація населення
ЦОВВ — центральні органи виконавчої влади
NUTS — The Nomenclature of Territorial Units for Statistics — система номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики

Вступ

Завдяки осмисленню перспектив і наслідків глобалізації на початку XXI століття проблема співвідношення глобального, національного, регіонального і локального опинилась у фокусі соціального та політичного аналізу. Всюдисутність глобалізаційних процесів — із безпрецедентними масштабами діяльності транснаціональних корпорацій, майже безперешкодним «переливанням» потоків товарів, грошей, людей, ідей через державні кордони — змусила людство задуматися над перспективами узгодження глобальних, національних, регіональних, локальних інтересів. Якщо спочатку глобальні процеси трактувались переважно як такі, що ведуть до уніфікації, створення гомогенного і одноманітного світу, а наддержавний рівень сприймався як такий, що здобуває монополію на прийняття рішень, то подальший аналіз та осмислення відповідних процесів показав, що загроза уніфікації світового співтовариства надто перебільшена.

Разом з тим, ніхто не стане заперечувати, що монополія держави на контроль за територіальним простором та прийняття політичних та інших рішень суттєво похитнулась. Влада та авторитет держави протягом останніх десятиріч, за слушним висловленням М. Кіттінга, розмилась у трьох напрямках: зверху — інтернаціоналізацією, знизу — регіональними та місцевими вимогами, й з боку — розвитком ринкового та громадянського суспільства, послаблюючи її роль у господарському керівництві, соціальній солідарності, культурі та формуванні ідентичності, а також інституційній структурі [148, с. 81]. Під впливом цих процесів відчуває суттєві трансформації демократія, доля якої протягом останніх двохсот років була нерозривно пов'язана з національною державою. Зростання розчарування громадян у можливостях традиційних демократичних систем, що не забезпечують необхідне представництво й захист інтересів місцевих спільнот, складнощі реалізації ефективного демократичного управління в межах окремої держави, зумовлюють науковий інтерес до інших просторових виявів демократії — «транснаціональної (глобальної, космополітної) демократії» та «регіональної (локальної, місцевої) демократії» та інших альтернативних форм врядування. В результаті чого зростає потреба у відпрацюванні різноманітних схем багаторівневості у прийнятті рішень.

Необхідність узгодження глобальних, національних, регіональних, локальних інтересів зумовлює політичне відродження доктрини субсидіарності, яка пропонує демократичний рецепт узгодження інтересів у багаторівневих системах. Згідно з доктриною субсидіарності, вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Субсидіарність, будучи соціально-етичним і громадсько-політичним принципом, з одного боку сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню й особистій відповідальності, з іншого — забезпечує право нижчих одиниць на першочергову дію у порівнянні з вищими. Таким чином, дія принципу субсидіарності може поширюватися й на органи влади, й на інститути громадянського суспільства, й на окремих індивідів.

Принцип субсидіарності набуває ключового значення у дослідженнях інтеграційних процесів наддержавного рівня, федералізму, регіональної політики, місцевого самоврядування, а також широкого спектру питань оптимізації відносин людини, суспільства й держави. До принципу субсидіарності звертаються окремі країни в контексті адміністративних реформ, вдосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування, розвитку громадянського суспільства. Він привертає пильну увагу реформаторів країн — нових членів ЄС та тих країн, для яких європейська інтеграція є стратегічним пріоритетом. Реформи систем місцевого самоврядування в країнах Східної Європи, що здійснювались протягом останніх десятиріч, значною мірою відбувались під гаслом субсидіарності. Незважаючи на неоднозначні оцінки результатів цих реформ у різних країнах, принцип субсидіарності все більше привертає увагу українських політиків та вчених, що задіяні у реформуванні вітчизняної системи місцевого самоврядування. Зокрема, за останні роки у значної кількості законопроектів та концепцій, що стосуються не лише системи місцевого самоврядування, але й адміністративно-територіального устрою та регіональної політики держави, згадується принцип субсидіарності як один з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади.

Отже, наукова потреба в дослідженні субсидіарності пов'язана з необхідністю виявлення субсидіарних механізмів збереження та зміцнення демократії в умовах глобалізації, залучення незадіяних в необхідному обсязі субсидіарних засобів формування демократичної політичної культури. Потреба в дослідженні можливостей субсидіарності у взаємовідносинах різних рівнів публічної влади та інститутів

громадянського суспільства викликана осмисленням труднощів європейського будівництва та тривалих суспільно-політичних трансформацій українського суспільства.

У даній роботі принцип субсидіарності досліджується як головна передумова багаторівневої демократії та основа багаторівневого врядування на демократичних засадах. Виходячи з цього у роботі здійснюється спроба обґрунтування теоретичної моделі субсидіарної демократії та виявлення політико-культурних основ для її практичної реалізації.

Для обґрунтування даної моделі досліджуються витоки принципу субсидіарності у соціально-філософській та політичній думці та аналізуються його сучасні поліваріантні інтерпретації. У роботі виокремлюються дві концептуальні лінії, за якими відбувається розвиток ідеї, принципу і доктрини субсидіарності в історії європейської суспільної думки. Перша концептуалізує субсидіарність як принцип соціальної організації з позицій соціальної філософії, етики, християнського світогляду та сучасної соціології права, друга — як принцип врядування з позицій політичної філософії, теорії державного управління, політичної регіоналістики. Окрім того, вивчається сам феномен багаторівневих політичних відносин, який стає визначним імпульсом для відродження доктрини субсидіарності в сучасну епоху. Багаторівневі політичні відносини розглядаються як глобальний наслідок трансформації суверенітету сучасних держав, коли частки державного суверенітету передаються на наддержавний та субнаціональний рівні. Тому у роботі вивчаються особливості трансформації внутрішнього і зовнішнього аспектів суверенітету, наслідки цих процесів для демократії, а також шляхи збереження та зміцнення демократії, які пропонуються сучасними концепціями демократії. На основі здійсненого аналізу визначаються можливості спільної дії субсидіарності і демократії та зміцнення останньої субсидіарними засобами, в результаті чого обґрунтовується концепт субсидіарної демократії.

В контексті пошуку засобів реалізації субсидіарної демократії виокремлюються цінності та ознаки політичної культури субсидіарності. Для цього ми знову повертаємося до еволюції ідейних джерел доктрини субсидіарності, але на цей раз у контексті її ціннісних основ, а також аналізуємо різноманітні риси демократичної політичної культури на предмет відповідності цим ціннісним основам. Окрім того, досліджуються ієрархія територіальних ідентичностей від локальної до наднаціональної як основа політичної культури субсидіарності та засоби формування відповідної політичної культури в діяльності

владних інститутів та у громадсько-політичному житті суспільства. Потенціал культури субсидіарності у діяльності органів публічної влади досліджується через визначення місця і ролі принципу субсидіарності у різноманітних моделях і схемах розподілу повноважень та чинних практиках взаємовідносин різних рівнів врядування у ЄС. На основі аналізу наслідків адміністративно-територіальних реформ, що відбулись в країнах Європи протягом останніх 20–30 років, визначаються перспективи реалізації принципу субсидіарності на різних рівнях врядування. Культура субсидіарності у соціально-політичному житті суспільства досліджується через аналіз форм та способів залучення громадськості у прийняття рішень на різних рівнях через громадські об'єднання та різноманітні форми прямого волевиявлення.

Особлива увага при цьому приділяється аналізу можливостей утвердження культури субсидіарності в українському суспільстві — в діяльності владних інститутів через аналіз проблем і перспектив адміністративно-територіального реформування, в громадсько-політичному житті суспільства через оцінку потенціалу інститутів громадського суспільства та можливостей громадян впливати на прийняття рішень передусім на місцевому рівні.

Оцінюючи міру розробленості окреслених питань, можна зазначити, що дослідження перспектив демократії та держави-нації в умовах глобалізації порівняно нові, але досить популярні напрямки політичних студій. Світова політична теорія пропонує два шляхи збереження та зміцнення демократії перед викликами глобалізації: перетворення демократії в більших масштабах — від демократії в національній державі до демократії в транснаціональній державі (Д. Гелд, Д. Драйзек, Е. Мак-Грю та ін.), яка буде реалізована чи то в єдиному світі, чи то у багатоманітному світі світів, та зміцнення демократії в межах національної держави за допомогою учасницької (К. Мангейм, Дж. Дьюї, Б. Барбер, Р. Роудз, К. Пейтман, К. Б. Макферсон, Дж. Мансбридж, Дж. Дрижек, Дж. Циммерман, Дж. Фішкін та ін.) та дорадчої демократії (Е. Гутман, Д. Томпсон, Ю. Габермас та ін.), можливості яких досі не були задіяні у повному обсязі.

В контексті вирішення питання «демократичного дефіциту» у ЄС та в окремих європейських країнах останнім часом окремі дослідники звертаються до принципу субсидіарності, ідейні засади якого, як виявляється, мають давню історію. Витоки доктрини субсидіарності окремі дослідники пов'язують з роздумами мислителів від античності до нового часу про справедливу державу та ефективний суспільний устрій. Проте загальновизнано, що основоположником

ідеї субсидіарності був німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус, який обґрунтував концепцію субсидіарно структурованого суспільства. Пізніше дана концепція була сприйнята та розвинута католицькою соціальною доктриною. Всесвітнє визнання отримують соціальні католицькі енцикліки 1931, 1961, 1986 і 1991 років, в яких обґрунтовується горизонтальний аспект субсидіарності, пов'язаний із гармонізацією інтересів приватної і суспільної сфер життя, людини і суспільства, суспільства і держави. Паралельно ідея про допоміжний характер держави по відношенню до суспільства і людини отримує розвиток у працях Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, В. Гумбольдта, Г. В. Ф. Гегеля, батьків-засновників США, А. де Токвіля, В. Острома та багатьох сучасних представників ліберальної політичної думки, чиї роздуми знаходять відбиття у сучасних інтерпретаціях горизонтальної субсидіарності. Застосування концепту «субсидіарність» як характеристики організації відносин різних рівнів врядування («вертикальний» аспект) пов'язують передусім з розвитком ідеї європейського федералізму. В політичній філософії федералізму (П.-Ж. Прудон, М. Драгоманов, О. Марк, Р. Арон, А. Брюгманс, Д. Ружмон, А. Спінелі та ін.) саме «субсидіарність» відіграє роль «противаги», що нейтралізує безпеку встановлення режиму особистої влади або іншої форми бюрократичної диктатури.

Після публікації у 1931 році католицької соціальної енцикліки «Квадрагезимо Анно», яка відома формулюванням субсидіарності як формального закону соціальних і управлінських відносин, в європейській інтелектуальній думці відбуваються чисельні спроби адаптації «католицької» субсидіарності до різних типів соціальних відносин. З середини XX сторіччя отримують розвиток соціально-економічна, соціально-етична, правова, соціокультурна інтерпретації субсидіарності, а також комплексні дослідження феномену субсидіарності в контексті втручання держави в життя суспільства. Серед останніх заслуговують на особливу увагу праці Ш. Миллон-Дельсоль «Субсидіарна держава: втручання й невтручання держави; принцип субсидіарності в основах європейської історії» (1992) та О. Гьофе «Справедливість і субсидіарність» (2004).

Паралельно під впливом процесів вдосконалення демократичних форм врядування та європейської інтеграції, що розпочались у другій половині минулого сторіччя та тривають досі, здобувають обґрунтування політичне, а також більш вузькі політико-економічне та політико-правове трактування субсидіарності, які характеризують виключно її «вертикальний» вимір. Значний внесок у розроблення

відповідної проблематики здійснили Д. Сиджанські у праці «Федералістське майбутнє Європи: від Європейського Співтовариства до Європейського Союзу» (1998), М. Уїлк і Х. Уоллес «Субсидіарність: підходи до розподілу влад в Європейському Співтоваристві» (1988), Дж. Монтеземоло «Об'єднана Європа: новий виклик» (2000), К. Ендо «Принцип субсидіарності: від Йоганеса Альтузіуса до Якобса Делора» (1993) та інші.

Останнім часом проблематику субсидіарності активно розробляють російські дослідники — А. Ампелєєва, Н. Анісимова, А. Ароян, Г. Біккулова, С. Большаков, Н. Гаганова, Е. Каракулян, І. Хохлов та інші. Їхня увага зосереджується передусім на проблемах європейської інтеграції, тлумаченні і застосуванні принципу субсидіарності у європейському праві, конституційно-правовому змісті принципу субсидіарності, основних формах та механізмах його реалізації в Російській Федерації та широкому спектрі проблем федеративного будівництва Росії на основі концепції субсидіарного підходу. Останніми роками з'явились окремі публікації з даної проблеми українських дослідників, які звертаються до принципу субсидіарності в контексті демократизації інституційної системи поділу влади та децентралізації управління в Україні. Проте в українській політичній науці принцип субсидіарності поки не набув ґрунтовного осмислення. У більшості випадків звернення до нього пов'язано з розв'язанням окремих проблем державного управління.

Переважна більшість дослідників, у коло наукових інтересів яких потрапляє субсидіарність, сприймають її як принцип демократичного врядування, пов'язуючи його застосування з тими чи іншими демократичними практиками. Втім, частіше за все у їхніх дослідженнях береться до уваги передусім процедурний аспект демократії й субсидіарність подається як механізм, демократична процедура. У дослідженнях субсидіарності майже не береться до уваги аспект демократії, що пов'язаний з політичними цінностями та політичною культурою.

Аналіз літератури з даної проблеми засвідчує, що поряд з високим рівнем її загального осмислення в західних наукових підходах й у російських та вітчизняних теоретичних здобутках, в Україні відсутні комплексні політологічні дослідження, що спираються на концепцію субсидіарного підходу до розбудови демократії. У даній роботі здійснюється спроба заповнення цієї прогалини шляхом дослідження субсидіарності як принципу соціальної організації та врядування, визначення передумов, можливостей й меж для його реалізації,

осмислення досвіду застосування цього принципу при розподілі повноважень та завдань, а також визначення провідних рис політичної культури субсидіарності й засобів їх формування у діяльності органів публічної влади та громадсько-політичному житті суспільства. Вирішення поставлених завдань дозволить висунути науково обґрунтований прогноз щодо подальшого розвитку багаторівневого врядування на демократичних засадах, демократичних перспектив Європейського Союзу та України.

Фокусом даного дослідження виступає політична культура субсидіарності, яка виявляється у діяльності політичних інститутів, політичній свідомості та поведінці громадян. Хронологічні рамки дослідження: від народження ідейних передумов субсидіарності, які сягають часів античності та середньовіччя, до подій першої декади XXI століття. При цьому основна увага зосереджується на процесах європейського будівництва, розбудови регіонального та місцевого самоврядування в європейських країнах та в Україні.

* * *

Ідея написання даної роботи виникла під впливом Канадсько-Українського Проекту «Демократична освіта», участь у заходах якого допомогла автору поєднати давній науковий інтерес до проблематики регіоналізму та місцевого самоврядування з широким спектром проблем світового демократичного розвитку. Лекція Віталія Петровича Заблоцького з проблематики субсидіарності, почута у січні 2005 року на одному з заходів проекту, надихнула автора до наукового пошуку в даній сфері. Подальше знайомство з працями швейцарського соціолога Вернера Брукса, німецького політичного філософа Отфрида Гьофе, японського дослідника європейського будівництва Кена Ендо, норвезького політолога Андре Фоллесдаля, а також російських колег — С. Большакова, З. Біккулової, Е. Каракуляна та ін. сприяло розвитку багатьох ідей та положень даної книги.

Особливу вдячність хотілося б виразити своїм вчителям — науковому консультанту Андрущенку Віктору Петровичу, чия наукова та людська підтримка супроводжує мене багато років, науковому керівнику кандидатської дисертації Сазонову Миколі Івановичу, який здійснив визначальний вплив на формування мого наукового світогляду, завідувачу кафедри політичних наук Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова Бабкіній Ользі

Володимирівні, чиї слушні поради та зауваження стимулювали мій науковий пошук під час навчання в докторантурі. Щира подяка усім тим, хто ознайомився з рукописом даної роботи та висловив свої критичні зауваження — В. П. Горбатенку, В. І. Кушерцю, І. М. Предборській, В. Л. Савельєву, О. А. Фісуну, усім колегам по філософському і соціологічному факультетах Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, по кафедрі політичних наук Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, а також усім друзям і колегам за участь і увагу.

Окрему подяку хочу висловити своїй родині — мамі Панченко Ніні Павлівні, чоловіку Євгену та брату Анатолію, чия підтримка й допомога дозволили мені не лише завершити цю працю, але й рухатись протягом життя шляхом наукового пізнання, а також моїм дітям — Андрійкові та Марійці, турбота про майбутнє яких надихає на пошук способів вдосконалення суспільного життя та політичного устрою.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОКТРИНИ СУБСИДІАРНОСТІ У СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКІЙ ТА ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ

Останні десятиріччя до ідеї, доктрини та принципу субсидіарності прикута увага європейської та світової наукової спільноти. У західній, російській, в меншій мірі вітчизняній політичній науці йде полеміка про раціональні та ціннісні начала принципу субсидіарності, про шляхи його розвитку у практичній площині. У сучасній літературі наводиться чимало визначень концепту «субсидіарність». Більшість з них у тій чи іншій формі акцентують увагу на тому, що субсидіарність означає принцип, який обґрунтовує пріоритет прав меншої (низової) суспільної одиниці (починаючи від індивіда, закінчуючи територіальною спільнотою) порівняно з більшою одиницею (або одиницею вищого рівня). Іншими словами, субсидіарність трактується як вимога прийняття або принаймні реалізації рішення на якомога наближеному до рядових громадян рівні. Саме таким є сучасне трактування субсидіарності, яке поширює цей принцип й на суспільні відносини, й на відносини між рівнями управління.

Проте оперування лише сучасним уявленням про даний принцип суттєво знижує можливість вироблення цілісного та багатоаспектного його розуміння, тому значну цінність являє дослідження феномену субсидіарності в історії європейської філософської та соціально-політичної традиції. Адже на окремих її етапах можна виокремити теорії, концептуальний зміст яких дозволяє виявити ідейну спорідненість з сучасним трактуванням субсидіарності, без глибинного вивчення яких неможливе усвідомлення особливостей явища, що вивчається. Спроби дослідження еволюції ідеї субсидіарності здійснювались передусім західними дослідниками, які у своїх працях, звертаючись до витоків субсидіарної доктрини, намагались визначити її роль у майбутньому європейської будови. Зокрема, на особливу увагу заслуговують праці К. Ендо [414], О. Гьофе [87], В. Демонда [405], публікації А. Фоллесдаля [417, 418], В. Брукса [392], С. Большакова [38–41], Г. Бікулової [35], Е. Каракуляна [142] та ін.

Аналіз цих праць дозволяє відтворити історичну еволюцію ідеї субсидіарності в двох контекстах: як принципу соціальної організації з позицій соціальної філософії та етики та як принципу врядування з позицій політичної філософії, теорії державного управління, політичної регіоналістики. Зупинимося на цих аспектах більш детально, після чого звернемося до сучасних спроб концептуалізації субсидіарності.

1.1. ТЕОРЕТИЧНІ ВИТОКИ СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Передусім, зазначимо, що загальновизнаним засновником ідеї субсидіарності вважають середньовічного німецького юриста і теоретика держави Йоганеса Альтузіуса (або Альтузія). Проте, оскільки його концепція субсидіарно структурованого суспільства з'явилась в результаті переосмислення вчень Аристотеля та Фоми Аквінського, витоки доктрини субсидіарності також пов'язують з їх роздумами про людину, суспільство та державу. Дійсно, про розвиток складних систем із простих, принципи ієрархічності та функціональної доповнюваності розмірковували ще Платон і Аристотель. Відома теза Аристотеля з «Політики» про те, що людина за своєю природою є політичною твариною, яку О. Гьофе вважає «історичною основою ідеї субсидіарності» [87, с. 105], сформувалась в результаті критичного переосмислення тези Платона з «Держави» про те, що людина не є самодостатньою й потребує багато інших. З точки зору аристотелівської аргументації, чоловіки і жінки єднаються з ціллю продовження роду, господар і слуга — з ціллю виживання. До цих типів стосунків додається ще третій — між дітьми і батьками, в результаті чого утворюється базова соціальна форма — домашня громада, що складається з сім'ї як найменшої економічної одиниці, яка забезпечує існування. Оскільки діти виростають і утворюють свої родини, виникають сільські громади (клани), яких об'єднує походження від спільних предків. Проте люди не задовольняються кланом як природним завершенням соціального буття. Задля реалізації успішного життя, тобто щастя, людина створює нове, вище і надприродне об'єднання — політичну громаду (у випадку греків місто-державу), яка володіє публічною владою і виконує функцію врядування [див. 21, книга 1]. Головним у полісному житті Аристотель вважає громадянина — істоту політичну. Для досягнення

своїх цілей (спочатку виживання, потім прагнення до щастя) окрема людина об'єднується з іншими людьми, отже суспільна ієрархія, за Аристотелем, будується знизу доверху: політична істота — політична сім'я — політична громада — держава [45, с. 6–7].

Таким чином, Аристотель закладає ідейну передумову субсидіарності, вказуючи, що саме людина як політична істота відчуває відповідальність за власні дії як перед собою, так й перед суспільством в цілому. А кращий суспільний устрій, за Аристотелем, має бути одночасно найбільш доступним та здійсненним, тобто таким, що забезпечує інтереси усіх громадян. Отже, Аристотель не лише постулює тезу про свободу людини — громадянина поліса, але й закладає певні принципи обмеження влади по відношенню до людини, обґрунтовуючи це недоцільністю використання єдиних методів впливу на громадян, що «різняться між собою своїми якостями» [21, с. 404]. В цьому смислі найбільш органічною формою об'єднання є сім'я як суспільна структурна одиниця, що розташована максимально близько до окремої людини. Вона первинна по відношенню до держави, відповідно не сім'я має пристосовуватися до держави, а держава до неї.

За переконанням Аристотеля, держава «існує природно й природно передує кожній людині, адже остання, опинившись у ізольованому стані, не є істотою самодостатньою, тобто її відношення до держави таке саме, як відношення любої частини до свого цілого» [21, с. 379]. У свою чергу, й на суспільство покладається низка зобов'язань по відношенню до людини. Оскільки повноцінне функціонування системи неможливе без елементів, що її складають, «тому принцип взаємної відплати є рятівним для держав» [21, с. 405]. Однак, буття суспільства та буття особистості не тотожні за своєю суттю. Багато в чому вони співпадають, перетинаються, але місцями відбувається розрив зв'язку «людина—суспільство» та виникає криза повноважень, коли за виконання дій та повноважень однієї сторони конфлікту прагне відповідати інша сторона, якій це за природою не властиво й по суті не характерно. Отже, держава стає необхідною лише там, де суспільство відчуває недостатність у постановці та вирішенні певних питань. В результаті чого вибудовується певна ієрархія різних рівнів, масштаби яких різні та підпорядковуються за зростаючою, але в той же час поєднуються певною спільною метою, яка реалізується на усіх поверхах цієї піраміди. Ця спільна мета стає мірилом та цінністю соціально-правового існування та взаємодії. Таким чином, ідея субсидіарності в контексті філософії Аристотеля виглядає як «принцип взаємної відплати», як своєрідний синонім ідеї взаємодоповнюваності,

а значить рівноважного розподілу повноважень між рівнями по відношенню до єдиного цілого.

Концепцію Аристотеля про людину як політичну істоту розвиває Фома Аквінський, який називає людину істотою соціальною і політичною, для якої природним є життя усередині соціальної спільноти. Як й Аристотель, Аквінат вважає, що уклад життя в державі має бути справедливим й диктуватися нормами права і законами, котрі він поділяє на божі та природні [див. 4]. У світлі аристотелівського вчення Фома Аквінський порівнює суспільство з організмом, частини якого узгоджені з соціальним цілим. Специфіку взаємовідносин частини і цілого Аквінат услід за своїм попередником обґрунтовує своєрідною концепцією поступового і послідовного розширення повноважень (концентричних кіл). Логіка останньої виходить з того, що одна людина не може досягнути всього необхідного для свого буття, вона залежна від допомоги інших. Відповідно, як й у Аристотеля, першою спільнотою, якій зобов'язана людина, виступає сім'я. Однак оскільки сім'я не може надати людині усіх необхідних благ, наступним і по-справжньому самодостатнім утворенням, здатним створити гідні умови та задовольнити усі земні потреби та сподівання людини, виступає місто, яке у своє чергу складається з різнорідних частин, кожна з яких виконує свою функцію і призначення. Таку наслідувану у Аристотеля картину суспільних відносин, яка пояснює відносини людини і суспільства в категоріях необхідності та взаємодоповнюваності, Аквінат доповнює онтологічною прив'язаністю особистості до Бога, який є первопричиною усього, у тому числі людського буття.

Особливу роль у суспільній організації Фома Аквінський відводить державі та церкві. Держава є частиною універсального порядку, творцем й правителем якого є Бог, тому вона вторинна і функціональна по відношенню до суспільного буття, слугує цілям, не нею поставленим. Вона повинна організовувати свою діяльність, виходячи з часткової, тимчасової необхідності, що має вияв у відповідному покровительстві і допомозі. Оскільки, згідно з Аквінатом, людина здатна визначити свої цілі, але не завжди здатна їх реалізувати самостійно, влада покликана допомогти їй. Той же, хто може досягнути всього сам, не потребує державної допомоги. Тобто призначення влади, за Аквінатом, зводиться до допомоги тим, хто її потребує. Самостійні і сильні допомогу без потреби сприймуть як скривдження їхньої автономії, порушення дійсного буття. Дії влади виправдані лише потребами соціального тіла, якому вона слугує. Як тільки вона перестає бути гарантом єдиного порядку, вона стає незаконною. В такій си-

туації відносини суспільства і влади покликана врегулювати церква. Таким чином, церква у вченні Фоми Аквінського наділяється своєрідною «непрямою владою», яка набуває чинності в ситуації політичної або духовної безпеки з метою відновлення справедливості, узгоджуючи владу і суспільство, небесний та земний світ.

Таким чином, роздуми Аристотеля і Фоми Аквінського про суспільну ієрархію, яка будується на основі взаємодії цілого та частини, виходячи з необхідності взаємної доповнюваності, можна вважати ідейними передумовами для народження доктрини субсидіарності.

Втім, як було зазначено вище, загальновизнаним основоположником ідеї субсидіарності вважають Йоганеса Альтузіуса (1557–1638), який увійшов в історію політичної думки також як один із засновників ідеї народного суверенітету. Оскільки Альтузіус не мав прямих послідовників, його ідеї тривалий час не мали належного осмислення серед нащадків. Одним з перших до вчення Альтузіуса звертається російський соціолог М. Ковалевський. У своїй праці «Від прямого народоправства до представницького» (1906) соціолог, називаючи Альтузіуса «першим систематизатором доктрини народоправства» [150, с. 56], акцентує увагу на його концепції субсидіарно структурованого суспільства, яка власне сьогодні вважається безпосередньою ідейною основою концепції субсидіарності.

Дану концепцію Й. Альтузіус представив у праці «Politica Methodice Digesta atque exempiis sacris et profanis illustrate» (переклад доволі різниться від прямого «Політика, методично викладена та проілюстрована прикладами з священного та мирського життя» до осучасненого та скороченого «Систематичний аналіз політики»), яка побачила світ у 1603 році, ставши теоретичним обґрунтуванням республіканського ладу Північних Нідерландів. Після написання даної праці Альтузіусу була запропонована посада голови міста Едмена у Східній Фризії, обіймаючи яку Альтузіус, ураховуючи власний досвід, переписав свою працю двічі у 1610 та 1614 роках.

У своєму вченні Альтузіус, спираючись на ідеї Аристотеля і Фоми Аквінського, обґрунтовує концепцію людини, що цілком залежить від інших для забезпечення життя у згоді з Господом. У зв'язку з цим політику він розуміє як «мистецтво об'єднання людей з метою встановлення, культивування та збереження суспільного життя» [10, с. 236], а базовим поняттям його теорії політики виступає «спільне життя» (consotiatio symbiotica). Шлюб утворює його найменшу форму, а на його ґрунті послідовно і органічно будується усе суспільство: спочатку сім'я і певна спільнота (союз), потім громада: міська, провінційна,

державна, імперська. Такі об'єднання людей Альтузіус називає консоціаціями та на їх основі вибудовує суспільну ієрархію від сім'ї (consociatio domestica) до держави (universal consociatio). На першому (базовому) рівні, згідно з Альтузіусом, знаходиться сім'я як «приватна та природна консоціація» [384, p. 18]; на другому рівні — приватні та громадянські консоціації — коледжі, стани, корпорації, учасники яких пов'язані різними професійними і приватними інтересами; на третьому рівні — суспільні консоціації — міста і провінції; на четвертому рівні — універсальна консоціація — держава. Окрім того, Альтузіус допускав можливість існування ще одного рівня — конфедерації як «функціонально і політично обмеженого об'єднання кількох держав» [384, p. 19].

Хоча у консоціації кожного рівня, за Альтузіусом, відбувається «комунікація речей, послуг та спільних прав на основі принципу взаємодопомоги» [384, p. 19], кожен вид консоціації має власне цільове призначення. Зокрема, приватні консоціації створені для реалізації досить обмежених цілей: сім'я покликана забезпечити економічні потреби своїх членів, корпорація — вузькі інтереси групи людей, що її складають. Суспільні консоціації — міста та провінції, за Альтузіусом, мають створювати інфраструктуру для реалізації громадянами своїх соціальних інтересів. Держава як універсальна консоціація необхідна для того, щоб, по-перше, включити усю соціальну активність у сферу політичного, по-друге, надати інститутам права і правління статус учасників процесу спілкування в консоціації.

Кожна консоціація, за Альтузіусом, утворюється з кількох консоціацій попереднього рівня, тобто сім'я стає основою корпорації, сукупність корпорацій утворює місто, сукупність міст — державу. Це означає, що процес об'єднання в консоціації та організованість наступного рівня відбувається субсидіарно, тобто доповнюючи: «оскільки суспільні консоціації утворюються з приватних, вони повинні доповнювати, а не поглинати їх» [384, p. 16]. Зв'язки між різнорівневими консоціаціями, за Альтузіусом, засновуються на базі «співробітництва, рівноправності, гармонії інтересів приватної і суспільної сфер, а не їх опозиції» [384, p. 16] та регулюються симбіотичним правом — правом, що діє в суспільній сфері.

Через різнорівневі асоціації Альтузіус вибудовує картину органічного суспільства, де цілісність і гармонія складових частин гарантується тим, що суспільство будується знизу. Субсидіарний характер діяльності вищестоящих рівнів консоціацій по відношенню до нижчих є нормою соціальної взаємодії в теорії Альтузіуса, що передбачає

максимальну самостійність консоціації та сприяє зростанню ефективності всієї системи. Ці роздуми про консоціативний суспільний устрій Альтузіуса з часом трансформувались у формулу, згідно з якою рішення мають прийматися на найнижчому рівні, що сьогодні виступає основою принципу субсидіарності.

Варто звернути увагу на елементи наслідування ідей Аристотеля та Фоми Аквінського у вченні Альтузіуса. Подібно своїм попередникам, картину суспільного життя філософ представляє у вигляді концентричних кіл, де різні рівні як кола в колах накладаються один на одного, не зливаючись [142, с. 71]. Вторячи Аристотелю, він стверджує, що кожне таке коло має власну мету, яку лише воно здатне цілком реалізувати, що є його виправданням по відношенню до вищих рівнів. Однак ці сфери не можуть бути визнані як самодостатні, адже потребують для свого обґрунтування більш високого рівня. Таким чином, суспільство представляється Альтузіусом як сукупність договорів, які поєднують різні кола одне з одним. Через ці договори нижчі рівні визнають свою потребу у наявності вищих й доручають їм частку своєї свободи. Обґрунтовуючи автономне існування різного роду консоціацій — сім'ї, корпорацій, міст, держав та гіпотетичної Співдружності націй, він визначає таким чином елементарні начала суверенітету.

Альтузівське симбіотичне право здебільшого спирається на правове вчення Фоми Аквінського. Систему симбіотичного права Альтузіус, подібно Аквінату, поділяє на світську і духовну, вважаючи, що верховним представником системи світського публічного права виступає держава, духовного — офіційна церква. Однак, на відміну від свого попередника, який вважав церкву вищою інстанцією резервного значення, Альтузіус їх розглядає як дві абсолютно рівноцінні правові підсистеми, які виконують різні функції. До сфери ведення церкви відносяться питання духовного життя і моралі суспільства, які зумовлюють виконання трьох функцій: контролю за моральністю у суспільстві, боротьби з бідністю та організації системи суспільної освіти [384, p. 102–104].

Система же світського публічного права Альтузіуса являє собою певні стандарти соціального життя та взаємодії, що підлягають виконанню у кожному типі консоціацій, та відповідно обмежують і регламентують владу уряду. Мислитель був переконаний у тому, що кожна консоціація повинна мати «автономію на окремі блоки світського права, а повноваження універсальної консоціації (держави) мають бути точно описані та пронумеровані» [384, p. 91]. Американський дослідник К. Хакетт вважає, що саме в цій думці сконцентрована

сутність сучасного принципу субсидіарності, який «у Альтузіуса полягає не в легітимізації прагнення консоціації зберегти автономію над окремими сферами політики, а напроти, регламентує адекватний розподіл повноважень у багаторівневому суспільстві згідно з розробленими стандартами соціальної єдності і потреб. Спеціальні публічні закони кожної консоціації характеризуються самодостатністю, а не прагненням до максимізації своїх прав» [424]. Іншими словами, співорганізація різних консоціацій у державу, тобто відносини між урядом універсальної консоціації — держави та іншими консоціаціями нижчого рівня, що складаються з груп людей, які об'єдналися для того, щоб бути представленими у політичній системі, базується на принципі субсидіарності.

Таким чином, субсидіарність у розумінні Альтузіуса являє собою певний баланс між автономією і солідарністю різнорівневих консоціацій, який досягається завдяки тому, що кожний рівень користується одночасно певною частиною автономії та виконує коло певних обов'язків, які накладаються на нього правом користатися тими чи іншими благами спільного життя в консоціації. Вона передбачає не лише зобов'язання правителів, що представляють державу як універсальну консоціацію, по відношенню до нижчестоящих консоціацій, але й зобов'язання останніх діяти в інтересах підтримки загального соціального і політичного балансу. Вона вимагає солідарності у вирішенні справ, які безпосередньо не зачіпають сферу інтересів того чи іншого рівня системи, та досягнення консенсусу з усіх питань життєдіяльності суспільства як основного механізму урегулювання реальних та потенціальних конфліктів.

Можна цілком погодитися з російською дослідницею З. Біккуловою, що ідея субсидіарності подається в «Політиці» Альтузіуса у самому широкому розумінні. «Він [принцип субсидіарності] не є у чистому вигляді механізмом прийняття рішень, інструментом обмеження впливу вищого рівня в публічній і соціальній системі або певним посібником для уряду, що регламентує випадки для здійснення допомоги своїм підлеглим. У розумінні Альтузіуса, принцип субсидіарності, скоріше, являє собою путівник для організації механізмів кооперації в системі суспільств [35, с. 41–42].

Думку про те, що рішення мають прийматися на найнижчому до громадян рівні, висловлювали у своїх працях Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, В. фон Гумбольдт, яких К. Ендо вважає засновниками досить розповсюдженого в наші дні ліберального способу інтерпретації субсидіарності. Японський дослідник передусім апелює до думки Дж. Лок-

ка про те, що влада уряду має бути обмежена у тих випадках, коли люди можуть самі вирішити свої проблеми; твердження Монтеск'є, що державні функції мають бути вторинними та допоміжними; ідеї Гумбольдта, що держава не має втручатися, якщо люди мають засоби для досягнення своїх цілей [414].

Очевидно, ідея про допоміжний характер влади по відношенню до суспільства (як одна з важливіших складових субсидіарності) з'явилась у цих мислителів Нового часу незалежно від вчення Альтузіуса. Якщо Альтузіус за її допомогою описує та виправдовує органічне середньовічне суспільство, яке ґрунтується на принципах корпоративізму та комунітаризму, то Локк та його послідовники застосовують її до індивідуалістичного суспільства Нового часу. В результаті з'являється ліберальна версія доповнюваності, властива класичному періоду лібералізма.

Засновник лібералізму Джон Локк (1632–1704) походження влади пояснює не божим правом чи правом природної переваги, а необхідністю охорони природного стану людини та її власності. Людина у природному стані здатна жити автономно, однак при цьому вона не зовсім самодостатня. Іншими словами, автономія людини у природному стані ненадійна й незабезпечена зовнішніми рівнями організації. Саме на різниці між тим, на що здатна людина (автономія), й тим, у чому безсила (гарантія), будується принцип доповнюваності у класичному лібералізмі: «Оскільки ми самі по собі не здатні забезпечити для себе достатньої кількості речей, до яких прагне наша природа, життя, що відповідає людської гідності, то щоб заповнити ці недоліки й недосконалості... ми схильні шукати спілкування та товариства з іншими. Це було причиною того, що люди об'єдналися у політичні співтовариства» [182, с. 269]. Тому людина в інтерпретації класичного лібералізму має зберігати у своїх руках все, на що здатна, довіряючи владі лише право компенсувати свої нездатності. Положення про те, що держава гарантує свободу, означає не стільки можливість і право обирати уряд та згоду підкорятися йому, скільки право вести своє життя самостійно. Адже свобода людини, зазначає Локк, полягає у тому, щоб «слідувати моєму власному бажанню в усіх випадках, коли цього не заперечує закон, й бути незалежним від непостійної, невизначеної, невідомої самовладної волі іншої людини» [182, с. 274].

Зворотною стороною ліберального принципу доповнюваності, що застосовується до держави, виступає принцип невтручання, який пояснює увагу лібералізму до питання про визначення меж та областей, у які держава може втручатися, що втілилося у розробці чисельних

механізмів контролю за владою з боку суспільства та теорії розподілу влад.

Цим же принципом невтручання керувались автори конституцій США та Швейцарії. Зокрема, як стверджують батьки-засновники США у статтях Федераліста, Конституція США розроблялась таким чином, щоб залишити вирішення більшості питань в руках штатів. Федеральному уряду слід виконувати лише ті речі, з якими б окремі штати не могли б ефективно впоратися самостійно [див. 348]. Аналогічні думки про шкоду централізації та користь самоорганізації висловлювали американські президенти Т. Джефферсон, А. Лінкольн, відомий французький дослідник А. де Токвіль, сучасний американський політолог В. Остром та ін. Усі вони об'єднують європейську традицію субсидіарності та американську традицію федералізму. А сучасні дослідники, які наполягають на тому, що принцип субсидіарності є за своєю суттю «американським», вважають, що він став першоосновою ідейної течії комунітаризму.

Такий ліберальний спосіб інтерпретації субсидіарності, який автономії індивіда підкоряє суспільні та державні інтереси, є основою негативної концепції субсидіарності, яка є домінуючою у європейській соціально-політичній думці. Негативна концепція або трактовка субсидіарності вимагає обмеження втручання вищої суспільної організації у справи нижчої у разі, якщо остання здатна впоратися самостійно. В принципі негативна концепція субсидіарності та ліберальна версія доповнюваності близька до загальнодемократичної вимоги обмеження влади та ліберального протесту проти втручання держави у особисті та суспільні справи.

Своєрідний синтез альтузівських та ліберальних уявлень про доповнюваність ми знаходимо у філософії Георга Вільгельма Фридріха Гегеля (1770–1831). Услід за Локком Гегель у своїй ранній праці «Конституція Німеччини» (1802) вказує на принципову вторинність та доповнюваність держави. За Гегелем, маса людей об'єднується у державну організацію з метою спільного захисту своєї власності та державної влади. Він вказує на два можливих типи державного устрою — з централізацією та децентралізацією державних функцій (в області управління, фінансів, судочинства тощо), віддаючи перевагу другому. Він вважає перспективним тип держави, у якому центральна влада представляє своїм підданим свободу в усьому, що не належить до прямого призначення державної влади (її організація, збереження, внутрішня та зовнішня безпека). Священним обов'язком уряду є, за Гегелем, надання громадянам свободи самостійності та її захист від

різного роду посягань. Він наполегливо проводить думку про ілюзорність та ефемерність переваг державної організації централізованого типу, яка, взявши усе у свої руки, не може розраховувати на вільну прихильність своїх підданих, на їх почуття власної гідності та бажання слугувати своїй державі — той міцний дух, який проявляється лише в державах іншого типу, де все, що можливо, верховна влада передає до відома своїх підданих [213, с. 17]. Отже, у ранніх працях Гегель розвиває передусім ліберальну ідею доповнюваності держави та влади.

У більш пізній «Філософії права» (1821) Гегель підіймає ширше коло питань суспільної організації, важливих для доктрини субсидіарності, та віддаляється від лібералізму. Пов'язуючи історичну роль держави з діалектичною необхідністю пов'язати приватне і спільне, частину і ціле, Гегель утверджує примат загального над окремим, спільного над приватним, ідеї над річчю. Сфера спільного інтересу стає для Гегеля своєрідним місцем зустрічі індивіду з державою, яка відбувається не без посередництва сімей, корпорацій та громадянського суспільства — послідовно організованих щаблів суспільної ієрархії. Будь-яке ціле, будь то держава або громадянське суспільство, сім'я або корпорація, має відмінну від інших, неорганічних способів організації, однопорядкову особливість субстанціональності — вкоріненість будь-якого цілого у бутті. Тому гегелівське бачення субсидіарності, якщо можна так висловитись, набуває певних аспектів субстанційного характеру, поєднуючи різні рівні усередині одного, загального й цілого порядку буття. У політико-правовій сфері це має вираз у концепції поєднання прав і обов'язків, що виражає єдність «загальної кінцевої мети» держави і «особливого інтересу індивідів». «По відношенню до сфер приватного права та приватного блага, сім'ї та громадянського суспільства, держава є, з одного боку, зовнішньою необхідністю та вищою владою, природі якої вони підкорені й від якої залежать їхні закони та їхні інтереси, але, з іншого боку, вона є їхньою іманетною метою, й її сила — у єдності її загальної кінцевої мети та особливого інтересу індивідів, у тому, що вони в тій же мірі мають обов'язки по відношенню до неї, як володіють правами» [212, с. 287]. Отже, субсидіарний характер держави, за Гегелем, походить з іманентної свідомості індивіда ідеї субсидіарності у тому її вигляді, що права індивіда доповнюються обов'язками, необхідність у одному відповідає необхідності другого, як зовнішнє і внутрішнє у неділимому стані абсолютної ідеї.

Таким чином, гегелівська ідея доповнюваності, яка у певний момент може призвести до того, що держава підмінить собою громадянське

суспільство, істотно відрізняється від ліберальної доповнюваності. Якщо для лібералів смисл доповнюючої ролі держави визначається спільним інтересом окремих автономних індивідів, то теорія Гегеля на вершину аксіологічного осмислення ролі держави, а відповідно й дії пов'язаної з нею ідеї субсидіарності, ставить морально забарвлений державний інтерес, як ідеальне завершення розвитку ідеї народного духу й єдине можливе розв'язання проблеми парадоксу свободи й необхідності.

Інакше ідея субсидіарності розвивається у лоні соціальної доктрини Католицької церкви, для якої вона стає провідним принципом суспільної організації. Для неї значно більшою мірою, ніж для вчень Дж. Локка та Ф. Гегеля, властиві елементи спадковості концепції Альтузіуса. При цьому, самі апологети католицизму, як правило, не визнають давніх філософських витоків ідеї субсидіарності, вважаючи її власним винаходом. Ідейні витоки ж субсидіарності вони схильні знаходити у Біблії, апелюючи до книги Вихід 18, 18–22 Старого Завіту, де мідіянський жрець Їтро дає Мойсею поради щодо розподілу відповідальності у суспільстві [392].

Слід зазначити, що народження або відтворення в лоні католицизму субсидіарності як принципу регуляції суспільних відносин зумовлено загальною спрямованістю католицизму на соціальну сферу, на відміну, скажімо, від православ'я, яке досі орієнтовано передусім на духовну сферу. Католицька церква як самостійне релігійне та політичне утворення доволі рано приступила до вироблення свого ставлення до питань держави, війни та миру, власності, соціальної справедливості тощо [216]. До активної розробки соціального вчення західну церкву спонукали соціально-політичний статус Папства та необхідність вдосконалення свого вчення в умовах конкурентного протистояння з протестантизмом. Проте головною передумовою католицьких витоків субсидіарності став католицький соціальний рух, який виступив з пропозицією соціальних реформ з метою подолання катаклізмів першої половини XIX ст. у Європі. Саме теоретики католицького соціального руху, до яких належить німецький єпископ В. Кеттелер, засновник католицьких виробничих об'єднань А. Кольпінг, італійський єзуїт А. Тапареллі підняли питання про необхідність та міру втручання держави у справи нижчих суспільних одиниць, яке пізніше стало основою принципу субсидіарності.

За переконанням О. фон Нелль-Бройнинга, сама ідея субсидіарності виникає під впливом Вільгельма Еммануїла фон Кеттелера [див. 87, с. 97] (1811–1877), якого засновник соціальної католицької

доктрини папа римський Лео XIII вважав своїм ідейним попередником. На сьогодні найбільш відома праця Кеттелера «Робітничий клас і християнство» (Arbeiterfrage und Christenthum, 1864), де єпископ, критикуючи капіталізм за його жорстку експлуатацію робітничого класу та комунізм за відмову від принципу приватної власності, за допомогою моральних мотивів обґрунтовує необхідність церковного втручання у справи держави і суспільства.

У цій та інших працях Кеттелер визначає загальні питання соціальної теорії, які пізніше стануть основою соціальної доктрини католицизму. Держава, на його думку, має втручатися у суспільне життя, оскільки окремі частини суспільства відчувають недостатність у засобах та визначенні своїх цілей. Однак держава своїм втручанням не повинна послаблювати здатність до соціальної дії з боку суспільних сил. Вона має по-справжньому й в позитивній мірі допомагати суспільству, контролюючи ситуації, які можуть спровокувати ексцеси етатизму. Щоб цього не відбулось, необхідні проміжні соціальні інститути, здатні здійснювати аналогічні державним функції, визнаючи, що близькість соціальних груп більш переважна, ніж держави.

Не вірячи у безмежний прогрес людини і суспільства, Кеттелер, як й усі його послідовники, подальший розвиток людини розглядає у безпосередньому зв'язку з різними соціально-політичними структурами та законами втручання. На цих засадах Кеттелер обґрунтовує субсидіарне право, де принцип доповнюваності здійснюється через децентралізацію та послідовність рівнів прийняття рішень на тій підставі, що саме найближчі інстанції в курсі дійсних соціальних потреб, а віддалена допомога породжує соціальну лінь, невірні уявлення та непередбачувані результати. Ідея субсидіарності у вченні Кеттелера слугує ідеалам людської гідності, легітимуючи державне втручання заради людських цінностей. Однак, якщо індивід володіє достатньою свободою для збереження та захисту своєї гідності, то будь-яке втручання стає незаконним та забороненим.

У першому офіційному джерелі католицької соціальної доктрини — енцикліці «Рерум новарум» (Rerum Novarum, 1891), присвяченій робітничому класу, проблемам праці і капіталу, папа римський Лео XIII виходить на рівень самих широких узагальнень релігійно-антропологічного характеру, розвиваючи передусім ідеї Кеттелера. Критикуючи соціалістичне вчення свого часу, що закликало передусім до заборони приватної власності, Папа стверджує, що усуспільнення приватної власності несправедливе, адже заради цього «прийшлося би пограбувати законних володарів, впустити державу туди, де їй не

місце, й цілком порушити суспільне життя» [296, с. 7]. Тобто, починаючи з питання про приватну власність, визначаються межі між сферами суспільного, приватного та державного впливу. Питання про необхідність та міру втручання вищих суспільних одиниць у справи нижчих у «Рерум новарум» Лео XIII підіймає в контексті соціального захисту робітників від капіталістичної експлуатації. Він акцентує увагу на ідеї достоїнства та самоцінності людської особистості як провідному постулаті соціально-політичної теорії Католицької церкви, що відповідає етичному консенсусу в світському суспільстві.

Таким чином, фактично енцикліка «Рерум новарум», яка є першим офіційним джерелом католицької соціальної доктрини, підтримує не лише ліберальну заборону державного втручання у приватні справи, але й закладає основи позитивної концепції субсидіарності, вимагаючи певних зобов'язань від вищих організацій по відношенню до нижчих. На прикладі відносин сім'ї і суспільства Лео XIII демонструє дві можливі підстави для виправданого втручання вищих суспільних одиниць у справи нижчих: неспроможність самостійно вирішити проблему — «якщо сім'я не може собі допомогти, буде справедливим, щоб суспільство її підтримало, адже кожна сім'я — частина держави» та порушення прав усередині організації нижчого рівня — «якщо в сім'ї грубо порушуються взаємні права, громадянська влада має їх відновити, адже поступаючи так, вона не віднімає прав у громадянина, а за справедливістю оберігає їх та утверджує». Цими двома аспектами обмежується можливість виправданого втручання: «далі влада заходити не вправі; природа велить зупинитися саме тут» [296, с. 9].

Сам же принцип субсидіарності у вигляді формального закону у стислому вигляді формулюється у енцикліці 1931 року папи Пія XIII «Квадрагезимо Анно» (Quadragesimo Anno), яка була підготовлена Нелль-Бройнингом та Гудлахом з нагоди сорокової річниці «Рерум новарум». У наступних папських енцикліках 1961, 1986 і 1991 років та Катехізисі Католицької церкви (1992) це визначення вдосконалюється й уточнюється, однак досі визначення 1931 року залишається найбільш вживаним. Зокрема, у документах ЄС та роз'ясненнях до них, як правило, цитується така частина енцикліки: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони [люди] здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так, було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у нижчого соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціально-

му утворенню вищого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [455].

Варто звернути увагу, що в цьому визначенні йдеться про дію будь-якої влади, виходячи з постулату, що будь-яка суспільна влада за природою субсидіарна, що повага автономії має бути повсюди, де є відносини між владою і свободою як гарантія забезпечення ще більшої свободи. Отже, у цьому папському посланні уперше у відносно лаконічному вигляді формулюється своєрідний соціальний закон, який поєднує розвинуту протягом сторіч негативну та порівняно нову позитивну концепції субсидіарності. З одного боку, принцип субсидіарності підкреслює первинність цінності людини по відношенню до держави або будь-якої соціальної спільноти, ставлячи усі форми організації людської спільноти на службу індивіду. На цій підставі він обмежує втручання суспільства, держави чи влади вищого рівня у сферу діяльності індивіда, спільноти чи влади нижчого рівня лише тими випадками, де останні продемонстрували свою нездатність. З іншого боку, субсидіарність прямо передбачає втручання — суспільство, держава чи влада вищого рівня не лише має право, а й повинна втручатись у сферу діяльності індивіда, спільноти чи влади нижчого рівня. Водночас це втручання передбачає не заміщення, а певний тип допомоги, яка заохочує до власної ініціативи. Отже, принцип субсидіарності виступає своєрідним засобом визначення меж втручання і невтручання відповідно до місця і часу, що змінюються в залежності від обставин. При цьому визначення соціальної недостатності й відповідних їй соціальних потреб часто представляється суб'єктивним. В цьому випадку відбувається виправдання та легітимація втручання, яке стає скоріше обов'язком, ніж правом. Воно виправдовується не стільки певною соціальною неспроможністю людини, скільки необхідністю її нормального розвитку.

Якщо формулювання, запропоноване у даній енцикліці більш-менш універсальне, тобто може розповсюджуватися на ієрархічні відносини територіального та нетериторіального походження, то наступні три католицькі енцикліки стосувались держави та природних спільнот — церкви, професійних груп, сім'ї, які є не територіальними за своєю природою, що дає підстави для висновку, що католицька соціальна доктрина звертається до принципу субсидіарності передусім як до регулятора суспільних, а не управлінських відносин. Найбільш докладно формулювання вказаного аспекту субсидіарності подається у Пасторальному посланні «Економічна справедливість для всіх»

1986 року, де зазначено: «Основною нормою, що дозволяє визначити обсяг і межі державного втручання, є принцип субсидіарності. Цей принцип означає, що уряд для того, щоб захистити фундаментальну справедливість, повинний запроваджувати лише ті ініціативи, які перевищують можливості окремого індивіда або групи індивідів, що діють незалежно один від одного. Уряд не повинний підмінювати або руйнувати маленькі співтовариства й індивідуальну ініціативу. Напроти, він має допомагати їм діяти більш ефективно з метою досягнення соціального благополуччя й доповнювати їхні дії там, де вимоги справедливості перевищують їхні можливості. Це, однак, не означає, що уряд, який править найменше, є кращим урядом. Напроти, це значить, що добрим є тільки той уряд, чиє втручання дійсно допомагає (направляючи, переконуючи, обмежуючи, регулюючи економічну діяльність у ситуаціях, коли це необхідно) іншим соціальним групам більш ефективно досягати загального блага» [412].

Вінець розвитку католицької субсидіарності представлений у новому Катехізисі Католицької церкви [145], який побачив світ у 1992 році та увібрав у себе провідні ідеї папських послань. Принцип субсидіарності згадується у статті «Суспільний характер людського покликання», де наводяться докази щодо потреби людини у суспільному житті, необхідності соціалізації, яка розвиває «здатність ініціативи та почуття відповідальності», «допомагає гарантувати права особистості» [145, ст. 1882]. Проте, наголошується в даній статті, соціалізація приховує у собі також й небезпеки. Надмірне втручання держави може загрожувати особистій свободі та ініціативі. Тому церковне вчення виробило принцип субсидіарності, згідно з яким «спільнота більш високого рівня не має втручатися у внутрішнє життя спільноти більш низького порядку, відбираючи у неї компетенції; вона скоріше має підтримувати її у випадку необхідності й допомагати їй координувати свої дії з іншими компонентами суспільства для досягнення спільного блага» [145, ст. 1883]. У такій же редакції принцип субсидіарності подається у енцикліці 1991 року Джона Павла II «Сотий рік» [див. 396]. Проте у тексті Катехізису додається, що він «суперечить будь-якій формі колективізму. Він ставить кордони втручанню держави. Він спрямований на гармонізацію відносин особистості та суспільства» [145, ст. 1885].

Отже, принцип субсидіарності у католицькому вченні фактично передвизначає покликання будь-якої влади. Вона має не лише дозволити людини творити свою долю й управляти їй самостійно, але й крізь призму позитивного її ставлення до людської гідності допо-

магати людині матеріально, інтелектуально й морально. Тому влада і держава не просто необхідні, але й існують для гармонізації й підтримки людини і суспільства. В результаті чого визначається не лише негативний характер втручання (заради запобігання анархії та війни), але й позитивний, як гарантія розвитку особистості.

Підводячи підсумки вищевикладеному, варто відзначити, що уявлення про розвиток складних систем із простих, принципи ієрархічності та функціональної доповнюваності, які розвивались, починаючи з часів античності та середньовіччя, представляють інтерес для обґрунтування ідеї субсидіарності як найважливішого принципу соціальної організації. Роздуми Аристотеля і Фоми Аквінського про суспільну ієрархію у вигляді концентричних кіл, де різні рівні (людина, сім'я, корпорація, місто, держава) як кола в колах накладаються один на одного, не зливаючись, але взаємодіючи між собою через необхідність взаємної доповнюваності, можна вважати ідейними передумовами доктрини субсидіарності. Вони отримали подальший розвиток у вченні Альтузіуса, якій, слідуючи логіці концентричних (симбіотичних) кіл, уявляє суспільну організацію як альмагаму різнорівневих консоціацій, відносини між якими будуються на балансі між автономією та солідарністю, що досягається завдяки тому, що кожний рівень користується одночасно частиною автономії та виконує коло певних обов'язків. Останні накладаються на нього правом користатися тими чи іншими благами спільного життя в консоціації. Причому рівнями суспільної організації у вченнях Аристотеля, Аквінського та Альтузіуса виступають спільноти як територіального (місто, держава, конфедерація), так й нетериторіального походження (сім'я, корпорація, суспільство).

Ідея про допоміжний характер влади по відношенню до суспільства, вищого рівня суспільної організації по відношенню до нижчого отримує обґрунтування у Локка, Гегеля та католицькій соціальній доктрині, для яких спільноти територіального походження не відіграють значної ролі. Об'єктом їх уваги є держава, яка постає не як територіальна спільнота, а як центр влади, носій суверенітету. Відповідно у фокусі уваги мислителів та батьків церкви опиняються відносини держави, суспільства, соціальних груп і людини. У працях Локка та усьому класичному лібералізмі смисл доповнюючої ролі держави визначається спільним інтересом окремих автономних індивідів та будується на різниці між тим, на що здатна людина (автономія), й тим, у чому безсила (гарантія). Теорія Гегеля на вершину аксіологічного осмислення ролі держави, а відповідно й дії пов'язаної з нею ідеї

субсидіарності, ставить морально забарвлений державний інтерес, як ідеальне завершення розвитку ідеї народного духу й єдине можливе розв'язання проблеми парадоксу свободи й необхідності. У вченні Кеттелера та католицьких текстах доповнююча роль держави або будь-якої іншої влади пояснюється необхідністю підтримки людської гідності та дотриманням загального блага. Усі ці варіанти пояснення доповнюваності держави та влади по відношенню до суспільства та людини так чи інакше демонструють складну систему відносин людини, суспільства та держави, яка субсидіарна за своєю природою. Цей аспект субсидіарності, пов'язаний із гармонізацією інтересів приватної і суспільної сфер життя, людини, суспільства і держави в сучасній літературі називають нетериторіальною або горизонтальною субсидіарністю [414], що виходить із органічного сполучення індивідуальних і колективних начал суспільних відносин, передбачає свободу і відповідальність частини по відношенню до цілого.

У самому загальному вигляді горизонтальна субсидіарність пов'язує різні аспекти людського буття, такі як індивід / особистість та суспільство / держава та ґрунтується на одному з найважливіших положень природного права, яке стверджує, що людина передує державі, а суспільство вторинне та субсидіарне по відношенню до людини. Саме у зв'язку з цим виникає питання про необхідні межі влади та її втручання в життя людини. Стаючи принципом такого порядку у відносинах «людина — суспільство — держава», субсидіарність запобігає зловживанню повноваженнями, які заходять занадто далеко, тобто перебільшують відповідну їм сферу дії.

Однак лише пояснення субсидіарності, що подається в католицьких соціальних енцикліках та Катехізисі, наочно висвітлює два її протилежні аспекти — вимогу невтручання та необхідність втручання, визначаючи умови, за яких необхідне перше, та межі другого. Таким чином, соціальна католицька доктрина, здійснивши значний внесок у розуміння та втілення в життя «горизонтальної» субсидіарності, яка регулює сферу суспільних відносин, чітко визначила дію її двох протилежних механізмів, які застосовуються як для горизонтальних, так і вертикальних відносин. Ці механізми у свою чергу дозволяють виокремити негативну та позитивну сторони субсидіарності. Негативна сторона (негативна концепція субсидіарності) обмежує компетенції організації вищого рівня відносно організації нижчого рівня, відповідно вказує на заперечувальну дію (невтручання) до тих пір, поки організація нижчого рівня здатна досягти своєї мети задовільно. Вона покликана захистити автономію індивіда, що займає найнижчу

ступінь в системі суспільної стратифікації, або самої нижчої інстанції. Якщо індивід чи будь-яка інстанція нижчого рівня не в змозі впоратися із завданням, то вищестояща інстанція зобов'язана вступити у справу й надати допомогу, не відіграючи основної ролі в її вирішенні. Тобто позитивна концепція субсидіарності не просто надає можливість втручатись вищестоящим організаціям, вона зобов'язує їх до допомоги. Передусім з подання католицизму субсидіарність не сприймається як чистий принцип переваги, згідно з яким вища одиниця втручається лише у випадку неспроможності нижчої одиниці, але й навпаки, обов'язком вищої одиниці є надання у розпорядження усіх засобів, як матеріальних, так й духовних, що дозволить нижчій одиниці впоратись із завданням.

1.2. ЕВОЛЮЦІЯ ІДЕЇ СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ПРИНЦИПУ ВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИЧНІЙ ФІЛОСОФІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Передусім зазначимо, що ідейні передумови субсидіарності, що закладені у працях Платона, Аристотеля, Альтузіуса, Локка та його послідовників, мають надзвичайну цінність для субсидіарності й як принципу суспільної організації, й як принципу врядування. Лише з появою католицьких трактувань субсидіарності, які було сконцентровано навколо природних спільнот — церкви, професійних груп, сім'ї, які є не територіальними за своєю природою, відбувається концептуальне розрізнення на нетериторіальну (горизонтальну) та територіальну (вертикальну) субсидіарність, тобто як принцип суспільної організації та як принцип врядування.

Застосування концепту «субсидіарність» як характеристики організації відносин різних рівнів врядування («вертикальний» аспект) пов'язують передусім з розвитком європейського федералізму, витоки якого пов'язані з протестантським реформізмом на основі вчення Й. Альтузіуса. Хоча переважна більшість концепцій федералізму, що складають основу його теорії, є американськими за своїм походженням й спираються на інформацію про розвиток США, саме середньовічного європейського мислителя Й. Альтузіуса вважають засновником першої теорії федералізму [див. 2, 289, 314]. Саме він уперше вклав у термін «федералізм» по-справжньому політичний смисл, розглянувши трансакції суспільних груп і корпорацій, що базуються на спільній

згоді учасників, як основу спільного проживання на одній території. Складову державу Альтузіуса сучасники протиставляють централізованій статичній державі Бодена. Зокрема, як зазначає М. Бюргес, складова держава Альтузіуса, на відміну від централізованої статичної держави Бодена, являє собою амальгаму політичних асоціацій, заснованих на згоді та побудованих знизу, де дисперсія влади відбувається як функціонально, так й територіально [394, p. 7–8]. Кожний більш великий союз складається, згідно з Альтузіусом, з корпоративних єдностей більш тісних союзів. Держава подібно союзам, що її складають, відрізняється від них лише своїм виключним суверенітетом; вона як вища правова сила наділяється новими властивостями і функціями, але її право обмежено правами союзів, що її складають [289].

У світлі федералістських витоків концепції Альтузіуса на особливу увагу заслуговує висунутий філософом принцип «досягнення консенсусу із загальних питань» між різнорівневими консоціаціями як передумови успішного функціонування всього політичного співтовариства. Він вказує на те, що «роль держави полягає у тому, щоб координувати та забезпечувати симбіоз між асоціаціями на основі консенсусу» [384, p. 56], що по суті сьогодні в політичній науці пов'язують з принципом федералізму. При цьому, за Альтузіусом, консенсус являє собою результат серії соціальних контрактів між різними консоціаціями. Соціальний контракт в його розумінні виступає як необхідний елемент системи симбіотичного права, що передбачає дискусію між консоціаціями з приводу загальних цілей: «він [соціальний контракт] є угодою, що артикулюється спільним обговоренням речей, що корисні та необхідні для гармонічного соціального життя в консоціації» [384, p. 57]. Відповідно, державні правителі лише тоді можуть вважатися легітимними, якщо вони обрані в результаті консенсусу усіх консоціацій, що підтверджується соціальним контрактом. Згідно з умовами соціального контракту, правителі зобов'язані піклуватися про благо народу та «управляти консоціацією за законами Бога, права й консоціацій» [384, p. 57]. У випадку, якщо ця умова не виконується, консоціації в праві розірвати контракт з ними. Набагато пізніше (30–50 рр. XX ст.) схожі ідеї були висловлені авторами американської концепції кооперативного федералізму, в якій акцент робиться на взаємодії, співробітництві рівнів влади, на перерозподілі ресурсів між ними, організації системи державної підтримки регіонів [338, с. 101].

Загалом концепція субсидіарно структурованого суспільства Альтузіуса мала надзвичайну цінність для теорії і практики федералізму. Її практична цінність полягає у тому, що вона знаменує нову фазу

федералізму, з якою проекти майбутнього федеративного устрою перестають бути утопічними, адже саме на її основі в 1579 році Утрехтською унією було утворено Нідерландський союз з семи сусідніх провінцій. Теоретична цінність концепції Альтузіуса, яку російський дослідник М. Миронюк називає концепцією «соціетарного федералізму» [201, с. 98], полягає у тому, що вона дала початок низці федеративних концепцій, що обґрунтовують необхідність побудови суспільної і політичної організації «знизу», тобто субсидіарно. Справа у тому, що й сучасні, й давні теорії федералізму можна поділити на дві групи: доктрини, що розглядають федералізм як владну парадигму та фокусують увагу на принципах побудови держави, тобто на питаннях політико-правового статусу, повноважень та компетенції федерації та її складових частин, та теорії, що концептуалізують досвід побудови та розвиток федерацій «знизу», де федералізм виступає як тип суспільних відносин, системоутворюючий принцип політичного та соціального об'єднання індивідів та їх груп з метою забезпечення свободи та підтримки суспільного порядку [201, с. 98]. Саме теорії другої групи, яким очевидно дала початок концепція субсидіарно структурованого суспільства Альтузіуса, сьогодні являють собою джерело для широкого, філософського за своєю суттю розуміння федералізму як вчення про людину та представляють інтерес для даного дослідження.

Передумови європейського федералізму можна знайти у працях Дж. Локка «Два трактати про правління» (1689), У. Пенна «Досвід про теперішній й майбутній мир в Європі» (1693), Ж.-Ж. Руссо «Судження про вічний мир» (1761), І. Канта «До вічного миру» (1795) та ін. Однак закладене Альтузіусом розуміння федералізму отримало розвиток лише в концепції вільного федералізму персоналіста та анархіста Пьера-Жозефа Прудона (1809–1865). Будучи противником держави, він розглядав федералізм як своєрідний компроміс між антиетатизмом та етатизмом. У праці «Принцип федерації» (Du principe federatif, 1863) він вибудовує модель суспільства, що складається з автономних співтовариств, об'єднаних на основі добровільного контракту. Як і Альтузіус, він обґрунтовує модель багаторівневого суспільства, яке починається з людини й «поверхами» якого є сім'ї, групи, економічні об'єднання, місцеві співтовариства й далі — аж до всеосяжної транснаціональної федерації (конфедерації конфедерацій) [46, с. 48].

Саме договір або контракт, який забезпечує вирішення конфлікту між суспільством і владою, за Прудоном, виступає основою багаторівневого суспільства. Причому контрактантами тут виступають соціальні групи, що вже мають власну організацію та відповідні їй

свободи, права та обов'язки. Контрактанти зберігають більшу частину суверенітету, ніж ті, хто покидає ці групи. Цей суверенітет має вираз у діях, які існували до контракту, та є певним доказом реальності практики, що склалась. Контрактанти як організовані спільноти — голови сімей, комуни, кантони, провінції, штати — укладають договір через необхідність захистити свою автономію. Зміст договору стосується питань безпеки та спільного добробуту та торкається лише вузьких галузей, в яких контрактанти не можуть реалізувати свої цілі самостійно.

Такий реальний договір, що запропонований, обговорений, прийнятий й постійно модифікується волею контрактантів, веде не до абстрактної ліберально-демократичної єдності (як, скажімо, суспільний договір Локка та Руссо), а до конкретної політичної організації — федерації — союзу між частинами, не рівними, але й такими, що співвідносяться й порівнюються. Адже, за Прудоном, політична модель суспільного життя визначається формою договору, а не режимом. Договір, в який включається усе суспільство, може породжувати й монархії, й республіки, які є угнітаючими за Прудоном режимами, оскільки усі вони однаково прагнуть до централізації, що порушує рівновагу між суспільством і державою. Політика же за Прудоном має визначати структури, що створюють перешкоди для централізації, у зворотному випадку — влада поглине свободу.

Федеративна держава Прудона, яка, за переконанням філософа, здатна вирішити усі проблеми узгодження свободи і влади, має вияв певного союзу, уповноваженого своїми контрактантами, чия влада змінюється за їхньою волею. Вони наділяють повноваженнями державу в тій мірі, в якій відчувають потребу. Жодного попереднього визначення ані області, ані обсягу втручання не відбувається, окрім визнання того, що воно має бути за можливістю меншим, хоча у випадку необхідності це може означати саме широке втручання. Отже, свою модель суспільства Прудон, по суті, вибудовує на основі субсидіарності, вважаючи, що влада повинна бути розділена таким чином, щоб бути якнайближче до рівня вирішення проблеми. Роздумуючи про проблеми федералізму, він доходить думки про те, що субсидіарна держава має бути націлена на збереження соціальної рівноваги, що також заснована на принципах індивідуальної і колективної автономії [155, с. 299], та прагнути до сполучення мінімально необхідної влади для збереження суспільства з максимальною свободою.

Прудон вірить, що федералізм — обов'язкове майбутнє для усіх народів, питання лише у часі. Адже федерація, за Прудоном, це рівно-

вага сил, це той момент в історії, де немає боротьби протилежностей, оскільки кожна сторона урівнена протилежною та певною мірою самодостатня. Однак, федералізм можливий лише на високому рівні культури, коли найбільш досконала організація виникає в історії непомітно, все більше віддаляючись при цьому від досконалих ідеалів та уповань [142, с. 121–122]. Все це демонструє, що за великим рахунком багаторівневе суспільство Прудона не потребує протекціоністської допомоги, достатньо його лише правильно організувати. Суспільство діє там, де індивід не в змозі діяти, організація вищого рівня відповідно діє там, де не здатна діяти організація нижчого рівня. У держави в такій ситуації залишаються лише свого роду королівські функції, адже домінуючий принцип взаємодопомоги відводить можливість державної допомоги на другий план. Саме ці роздуми Прудона пізніше були покладені в основу «інтегрального федералізму» в Європі.

Однак ще раніше ідеал федерації спілок вільних людей Прудона отримав розвиток у працях видатного українського мислителя і громадського діяча М. П. Драгоманова (1841–1895). Концепція громадівського соціалізму Драгоманова є своєрідним синтезом лібералізму, анархізму, соціалізму та федералізму того часу, який її максимально наближає до ідеї субсидіарного суспільства. Ліберальна складова концепції Драгоманова ґрунтується на переконанні мислителя у тому, що основною одиницею суспільства є особа, добробут і щастя якої він вважає вищим критерієм суспільного розвитку. Індивід, його невід'ємні права та життєві людські інтереси є тим «наріжним каменем», який вчений кладе в основу своєї теоретичної побудови. Тому цілком природно, що свобода та безпека особистості для Драгоманова важливіші, ніж участь у творенні спільної політичної волі: «для кожної особи недоторканність її індивідуальних прав набагато важніше її права впливати... на хід державних справ» [104, с. 329], йдеться у драгоманівському конституційному проекті «Вольний союз — Вільна спілка» (1884). «У державних справах йому [лібералу] буде байдуже, як організована вища державна влада, він скоріше буде прагнути до того, щоб збільшити свободу кожної особистості в славі й праці, свободу кожного людського роду, союзу, громади, країни — щоб, наскільки можливо, зменшити силу державного примусу...» [105, с. 120], наголошує мислитель у більш ранньому творі «Попереднє слово до громади» (1878).

Остання цитата поєднує ліберальну та анархістську складову концепції Драгоманова, який, услід за Прудоном, принципово негативно ставився до держави як такої, в той час як більшість представників

українського демократичного руху другої половини XIX ст. не сприймали передусім ідею української державності, вважаючи вроджену нездатність і нелюбов до державного життя невід'ємною рисою українського народу. Драгоманівське ж ставлення до держави пов'язано з тим, що, за переконанням мислителя, з її появою люди втрачають первинну свободу, адже держава за своєю суттю є інститутом, що заперечує свободу індивіда, постійно прагне до обмеження прав і свобод особистості. Всі спроби змінювати суспільне життя шляхом реформування «зверху», через зміни форми державного правління (навіть встановлюючи демократичні режими), не можуть повернути людям втрачену свободу. Тому, замість ідеї «народоправства» вчений як остаточний ідеал організації суспільного буття висуває ідею «безначальства». «От дійти до того, щоб спілки людські, великі й малі, складались з таких вільних людей, котрі по волі сходились для спільної праці й помочі у вільні товариства, — це й єсть та ціль, до котрої добиваються люди, і котра зовсім не подібна до нинішніх держав. Ціль та зветься безначальство: своя воля кожному й вільне громадство й товариство людей і товариств» [105, с. 115]. Отже, основними формами об'єднань, що не порушують суверенітету особистості, за Драгомановим, є громада і товариство. Головною відмінністю громади від держави є те, що вона добровільно об'єднує вільних індивідів, а взаємовідносини між ними регулюються переважно засобами морального впливу. Громадський устрій, на думку вченого, є найоптимальнішою формою поєднання особистих та групових інтересів, свободи індивіда та спільного обов'язку.

Соціалістична складова концепції Драгоманова виявлялась передусім у прагненні мислителя до соціальних реформ. Покінчити зі злиденністю і гнобленням, вважав він, можна тільки шляхом організації колективної праці за умови колективної власності громади на землю та знаряддя праці. Однак виступаючи проти використання насильства у досягненні ідеалу громадівсько-соціалістичної організації суспільного життя, він вбачав здійснення переходу до нового ладу виключно еволюційним шляхом демократизації, піднесення культури і свідомості народу через просвітництво мас.

Й нарешті, федералістська складова драгоманівської концепції виявляється у тому, що його думка йде від індивіда до об'єднання індивідів і далі, до створення національних та світової спілок добровільних об'єднань індивідів — громад. Федералізм у трактуванні М. Драгоманова, на відміну, скажімо, від інших українських теоретиків федералізму, виступає не стільки формою територіального устрою,

скільки головним способом взаємозв'язку суб'єктів політичної дії — індивідів, їх об'єднань, держави, міждержавних союзів — сутність якого полягає в їх рівноправності. Адже лише рівноправні суб'єкти політичної взаємодії можуть так узгоджувати свої інтереси, щоб не порушувати прав і свобод один одного та уникати насильства.

Федералістські уявлення Драгоманова відчували певні трансформації у конкретно-історичних умовах. Вважаючи себе ідейним нащадком Кирило-Мефодіївського товариства та одного з його головних ідеологів М. І. Костомарова, Драгоманов у 60–70-х рр. XIX ст. у перших публіцистичних працях висвітлює світоглядні основи федералізму, які виявляються більш глибинними, ніж у його попередників. «Федералізм, зазначає Д. М. Заславський, мав для Драгоманова особливе значення, — більш глибоке, чим уявлення про майбутній, — близький чи далекий, — устрій Росії. ... У Драгоманова федералізм був системою не лише соціальною, але і політичною, і культурною, — навіть моральною. ... Цей федералізм був заснований на індивідуалізмі, на визнанні автономної особистості, права якої так само невід'ємні, як і право окремої громади» [126, с. 94].

У другій половині 70-х рр. XIX ст. він висуває програму безначальної спілки громад як кінцеву мету суспільних перетворень, що мали привести до побудови соціалістичного суспільства. Після розгрому революційного народництва вчений пропонує більш обмежену і більш реальну, як йому здавалось, федералістичну програму, як найближчу мету — місцеву і крайову автономію при буржуазно-демократичних перетвореннях, яка знайшла втілення у проекті конституційної реорганізації Росії «Вольний союз — Вільна спілка» (1884). У останньому ідея місцевого самоврядування тісно стикається з ідеями федералізму. Відповідно, влада будується за принципом «знизу догори» і діє за схемою: громадянин — сільська чи міська громада — волость — повіт — область — держава.

При цьому в усіх драгоманівських роздумах і проектах різних часів основу майбутньої федерації мали складати громади, спілки вільних людей, що добровільно вступали у певні політичні відносини для реалізації спільних інтересів. Спілки громад в подальшому об'єднувались у спілки спілок, а останні — у світову спілку, що була б покликана вирішувати питання глобального характеру. Такий шлях побудови всієї світової системи міжлюдських відносин — знизу догори — був, на думку Драгоманова, єдино вірним і знімав небезпеку перетворення федерації на державу як засіб насильницького нав'язування волі одних іншим [306].

Застосовуючи федералістський принцип до територіально-політичної організації України, Драгоманов неодноразово звертав увагу на одну з головних проблем прямої демократії, яка не втрачає актуальності з часів розширення локальних співтовариств до більш великих і чисельних територіальних об'єднань. Вона полягає у тому, що умови забезпечення рівності участі громадян у вирішенні загальних справ можуть бути реалізовані лише в невеликих за територією та кількістю населення спільнотах (Драгоманов писав, країнах), де по суті можливі безпосередні контакти між людьми. Оскільки Україна не відповідає цим критеріям через велику кількість населення та значні територіальні простори, єдиний шлях для реалізації ідеалів громадівського соціалізму — це запровадження на її теренах федерації як спілки громад. «Ясне діло, що така велика купа людей, скільки єсть їх на всій нашій Україні, зазначає Драгоманов, не може бути одним товариством, — інакше вона перестала б бути й вільним *товариством*. Вона мусить *стати товариством товариств, спілкою громад* (виділення Драгоманова), вільних у всіх своїх справах, інакше які-небудь громади будуть приневолені робити не те що вони хочуть і не там, де вони сидять» [105, с. 114].

Така аргументація необхідності федеративного облаштування України ще раз підтверджує, що свою історичну місію Драгоманов не обмежував ні Україною, ні Російською імперією. Його думка охоплювала світовий історичний процес. Україна ж, в силу особливостей своєї історії, була лише однією з найбільш зручних територій для реалізації того, що він вважав метою світової історії — звільнення людини і людства.

Думка Драгоманова про перетворення царської Росії, Європи і всього світу на основі федералістичної ідеї як засіб, який дозволить реалізувати головну мету всього суспільного розвитку, знайшла підтримку у працях С. Подолинського (1850–1891) та І. Франка (1856–1916), які у своїх поглядах були дуже близькі до марксизму. Основою суспільної організації услід за М. Драгомановим вони вважали громаду. Проте якщо для Драгоманова визначальним чинником існування громад було добровільне бажання індивідів до колективної форми співжиття та моральні засоби регулювання, то, наприклад, для Подолинського — колективна власність на засоби виробництва. Якщо Драгоманов протиставляє громаду державі, то Подолинський вважає її базисною ланкою майбутньої державної організації, наголошуючи на тому, що майбутня соціалістична держава будуватиметься «знизу» на добровільних федералістичних засадах. Окремі громади сіл та міст України повинні

були, як вважав С. Подолинський, утворити єдину національну спілку, яка, у свою чергу, могла б увійти як самостійний член у федерацію національних спілок громад Європи [306]. Натомість І. Франко утворення майбутньої світової федерації уявляв собі у такому порядку: утворення федерації у межах об'єднаної України, створення федерації у межах визволених народів Росії, об'єднання слов'янських націй у єдину федерацію, оформлення всесвітньої федерації [270, с. 115].

Представники народницького напрямку в українській політичній думці початку XX ст. — М. Грушевський, Р. Лащенко, С. Шелухін обґрунтовували теорію федеративних традицій в Україні і можливості федеративних об'єднань з іншими державами, з якими вона підтримувала історичні зв'язки. При цьому їх федералізм вже не ґрунтувався на громадівських засадах, як у попередників. Федерацію вони розглядали передусім як спосіб автономного розвитку України у складі федерації окремих слов'янських народів: М. Грушевський — литовського, білоруського та російського, Р. Лащенко — російського, С. Шелухін — чеського, словенського, сербського, словацького та хорватського. Лише М. Грушевський вбачав у федералізмі «шлях до нових перспектив, що давно відкрились провідним розумам людства, як шлях до федерації в Європі і в майбутньому — до федерації всього світу» [140, с. 15]. При цьому у своїх працях М. Грушевський допускає два шляхи утворення федерації: знизу та зверху. У першому випадку кілька окремих держав об'єднуються в одну державу і віддають дещо з своїх суверенних прав загальнодержавній організації та її органам, у другому випадку — держава ділиться суверенітетом зі своїми провінціями та в такій спосіб перетворюється на федерацію. Окрім цього, М. Грушевський розмірковує про принципи непорушності федеративного союзу, національно-територіальної автономії та самоуправи, яка впорядковує місцеві справи за дорученням центральної влади [264, с. 39]. Звернення до відповідних проблем побудови федеративної держави, питань політико-правового статусу федерації та її складових частин демонструє, що М. Грушевський скоріше вбачає в федералізмі владну парадигму, яка, за переконанням мислителя, підходить у конкретний історичний період Україні, а не системоутворюючий принцип політичного та соціального об'єднання індивідів та їх груп. Теж саме можна сказати про решту українських федералістських концепцій того часу. Їх історична місія полягала у визначенні перспектив української державності або інших форм самовизначення українського народу у складі інших федерацій, отже вони мають мало спільного з об'єктом нашого дослідження.

Таким чином, з усіх федералістських теорій українського походження лише концепцію громадівського федералізму М. Драгоманова, що наслідує окремі ідеї Прудона та ґрунтується на сполученні принципів лібералізму, анархізму, соціалізму та федералізму, можна насправді вважати теорією, яка розглядає федералізм не як владну парадигму, а як тип суспільних відносин, принцип політичного та соціального об'єднання індивідів та їх груп. Від багатьох інших федералістських теорій, запропонованих українськими мислителями і громадськими діячами кінця XIX — початку XX ст., вона відрізняється своєю спрямованістю на побудову багаторівневого суспільства знизу догори, рівні якого доповнюють один одного. Таке добровільне об'єднання спочатку окремих осіб, потім спільнот розглядається Драгомановим як альтернатива державного примусу, насильницького нав'язування волі одних іншим. По суті концепція громадівського федералізму Драгоманова органічно продовжує уявлення Альтузіуса і Прудона про багаторівневе суспільство, що організовано знизу доверху, де спільнота діє там, де індивід не в змозі діяти, організація вищого рівня відповідно діє там, де не здатна діяти організація нижчого рівня. Саме у такому дусі лунають й сучасні заклики до втілення в життя принципу субсидіарності як вимоги розподілу функцій, повноважень і обов'язків у багаторівневих політичних відносинах [227, с. 155].

У європейській політичній думці ідея перетворення Європи або світу на федерацію відстоювалась послідовно протягом тривалого часу і в меншій мірі була пов'язана з долею конкретного народу. Зокрема, вона отримала розвиток у працях та діяльності європейських федералістів Олександра Марка, Роберта Арона, Алтієро Спінеллі, Анрі Брюгманса, Дені де Ружмона та інших громадських діячів XX ст.

Вихідним пунктом інтегрального федералізму, засновником якого вважають французького філософа Олександра Марка (1904–2000), є багаторівнева людина як член різних об'єднань, груп, інститутів та союзів, відповідно розгляд людини лише в одній з цих її функцій означає насильство над цією людиною. Інтегральний (або глобальний) федералізм, який отримав розвиток також у працях А. Данд'є та Р. Арона (зокрема, у 1948 році Р. Арон разом з О. Марком написав «Маніфест інтегрального федералізму»), розглядає державу з її вузьконаціональними інтересами та політикою протекціонізму як основну причину гальмування економічного прогресу суспільства. Він втілює в собі сукупність організаційно-структурних принципів, спрямованих на раціоналізований розподіл компетенцій політичної влади та ресурсів різних груп усередині чинних суспільств. Він ставить за мету

протистояння зростаючій концентрації влади в руках політичної та технократичної еліти й таким чином сприяє вирішенню, між іншим й регіональних суперечностей [див. 459]. Окрім того, загальноєвропейська федерація у працях О. Марка розглядається не тільки як політичний, але й соціальний та етнічний проект. Федеральна Європа представлена як простір для реалізації потенційних можливостей культурної спадщини, що базується на традиціях демократії й персоналізму, характерних для Старого континенту [475, с. 32].

Прихильником інтегрального федералізму можна по праву вважати швейцарського філософа, культуролога та громадського діяча Дені де Ружмона (Denis de Rougemont, 1905–1985). У своїх працях він обстоював традиційні християнські цінності та ідеали європейського гуманізму, вбачаючи у них основу для майбутньої європейської федерації. У праці «Відкритий лист до європейців» (1970) він демонструє своє бачення європейського федералізму як «методу єдності у розмаїтті, що радикально протилежний до методу єдності через одноманітність, якою вона [Європа] була за часів Людовика XIV, якобінців, Наполеона та наших тоталітарних держав різних кольорів» [301]. Цю єдність, зазначає де Ружмон, «можна порівняти з єдністю добре зорганізованого тіла: вона складається з відмінностей та протилежностей, вона дуже неоднорідна» [301].

Праці швейцарського філософа, зазначає російська дослідниця І. Бусигіна, звучать майже як реквієм традиційній національній державі, адже подолання державних рамок, згідно з де Ружмоном, доцільне з усіх точок зору. Національні держави застаріли: вони занадто малі й занадто великі водночас. Занадто малі, оскільки не в змозі гарантувати своїм громадянам безпеку і брати активну участь у світових справах. Занадто великі, позаяк не можуть забезпечити адекватного розвитку всіх складових їх районів і дати можливість громадянам бути ефективними учасниками громадського життя [48]. Тому під створенням Європи філософ розуміє «руйнацію Держави-Нації на користь регіонів, з одного боку, та їхню федерацію, з іншого. Ці дві додаткові реалії мають на меті не колективну могутність, а якнайбільшу свободу людей» [301].

Праці де Ружмона яскраво демонструють, що європейський федералізм був та залишається чимось більшим ніж просто рухом за об'єднання існуючих національних держав Європи. Це рух насамперед за введення принципів субсидіарності в політичне життя європейського континенту. Інакше кажучи, об'єднання Європи мислилося де Ружмоном та іншими громадськими діячам післявоєнної Європи

насамперед як результат децентралізації європейських держав. Тому, як в середині минулого століття, так й сьогодні, чимало федералістів закликають відмовитися від абсолюту держави-нації, яка має укласти союз з такими ж державами, віддавши частину своїх повноважень «вгору» загальноєвропейським структурам й «униз» структурам регіонального й місцевого самоврядування. Не випадково на етапі утворення загальноєвропейських структур здобуло значну популярність гасло «Об'єднана Європа буде Європою регіонів, а не національних держав» та обговорювались різні моделі формування Європи Регіонів від помірно до радикально регіоналістської.

Іншими провідниками ідеї європейського федералізму виступали чинні політики, яких по праву називають батьками-засновками ЄС — Жан Моне (Jean Monnet) та Альтієро Спінеллі (Altiero Spinelli). Ж. Моне був прихильником функціональних методів утворення європейської федерації, прагнучи до досягнення миру та добробуту шляхом інтеграції (причому інтеграція розглядалась як поступовий, скоріше технократичний процес). Відповідно будівництво союзу передбачалось сектор за сектором, починаючи з видобутку вугілля та виробництва сталі та закінчуючи економікою в цілому з тим, щоб в результаті був утворений політичний союз. А. Спінеллі, будучі прихильником класичного федералізму, відстоював політичні аспекти інтеграції, тобто об'єднання Європи на основі федералістського принципу з підпорядкуванням національних та регіональних органів управління спільним наднаціональним структурам. Фактично йшлося про утворення на міжнародному рівні інституційної структури національної держави з центральними федеративними інститутами, які б копіювали національну державу [152, с. 191–192].

Отже, європейські федералісти, ставлячи за мету створення європейської федерації, неоднаково уявляли цю будову та пропонували досить різні методи її створення. Хоча усіх їх об'єднує неприйняття абсолютного суверенітету національної держави, лише прихильники інтегрального федералізму, будучи безпосередніми нащадками Прудона, закликали до усунення національних держав, передаючи їх функції на регіональний та наднаціональний рівні. Інші були досить далекі від таких закликів, підкреслюючи лише необхідність такої трансформації держави, в ході якої вона б, виходячи з ідеї субсидіарності, перетворилась на одну зі сходинок вертикальної організації людської спільноти.

Це підтверджує думку, висловлену Президентом Російської Асоціації європейських федералістів О. Аболіним, що федералізм не є ні «централістською», ні «децентралістською» (тим більше не сепара-

тистською) ідеологією. Його особливість у тому, що він пропонує спосіб об'єднання «централізму» й «децентралізму», що традиційно протистоять один одному, на основі принципів кооперації, інтеграції та субсидіарності. В політичні філософії федералізму саме субсидіарність відіграє роль «противаги», що нейтралізує безпеку встановлення режиму особистої влади або іншої форми бюрократичної диктатури. Керуючись принципом субсидіарності, федералісти вважають можливим досягти чіткого розмежування компетенцій та повноважень рівнів влади, не дозволяючи жодному з них набути гіпертрофованого значення [1, с. 143]. Принцип субсидіарності як один з головних принципів організації федерації дозволяє визначити, на якому рівні діяльність суспільного або приватного об'єднання може бути використана з найбільшою ефективністю, виходячи з ресурсів і наявних можливостей. У випадку, якщо наявних ресурсів виявиться недостатньо для реалізації поставлених завдань, рівні, що існують, можуть об'єднати їх і передати на наступний рівень. Дещо іншу думку відстоює французький прихильник теорії інтегрального федералізму Гі Еро, який називає субсидіарність принципом точної адекватності, коли «кожний колектив, кожний рівень структур повинен мати повноваження, достатні для вирішення проблем, які в силу своєї природи, або в силу своєї значимості можуть бути з найбільшою ефективністю вирішені саме на цьому рівні» [цит. за 311, с. 217]. Услід за Гі Еро деякі російські дослідники вважають субсидіарність «принципом точної відповідності компетенції влади рівню проблем, що стоять перед нею» [187, с. 153], коли суб'єкт федерації делегує в центр лише залишкові повноваження, що стосуються обмеженого кола питань.

Розвиток ідей європейського федералізму на основі субсидіарності стимулював зміцнення чинних європейських федерацій та процеси федералізації в окремих унітарних країнах. Саме субсидіарність в філософії федералізму нерозривно пов'язує «міжнародний» та «внутрішній» аспекти федералізму. Ідея субсидіарності не дозволяє бути федералістом лише у зовнішньому або внутрішньому просторі. Адже в першому випадку, зазначає О. Аболін, відкривається дорога тоталітаризму та виникає загроза компрометації самої ідеї загальнолюдської єдності, у другому — федералізм ризикує перетворитися з стратегічної мети на тактичний прийом, за допомогою якого велика держава намагається приборкати сепаратизм малих націй, що входять до її складу [1, с. 143–144].

Принцип субсидіарності по відношенню до територіальних об'єктів застосовується з прийняттям Конституції Федеративної Республіки

Німеччини у травні 1949 року. Автори цієї конституції керувались передусім прагненням подолання абсолютної централізації часів нацизму, тому федералізм з властивою для нього системою стримувань та противаг був протиставлений унітаризму, який асоціювався з політикою гітлерівського «третього рейху». В результаті в конституційному тексті була здійснена спроба чіткого розмежування компетенцій і повноважень, а також рівноправність земель у відносинах з федеральним центром, що зумовило звернення до принципу субсидіарності. Хоча сам термін через його виразне католицьке походження не застосовується, статті, в яких йдеться про функції земель та конкуруючі компетенції федерації та земель, містять ідею субсидіарності як у негативному, так й позитивному аспекті.

Проте саме негативна концепція субсидіарності як прагнення прийняття рішень на максимально наближеному до громадян рівні була сприйнята європейською спільнотою та стала основою для чисельних регіональних рухів в країнах Європи. Розділяючи й розбудовуючи концепцію інтегрального федералізму, регіоналісти виступили проти зростаючої неефективності централізованої держави. Фактично регіоналізм став найважливішою формою боротьби за демократію в європейських державах, виступивши проти бюрократичних післявоєнних режимів і поставивши на порядок денний питання про кардинальне перетворення національної держави, наближення її політичних структур до суспільства й людини. В основі регіоналізму лежала найважливіша вимога демократії — досягнення локального самоврядування на рівні регіонів, міст, сільських громад тощо.

Прагнення до регіональної автономії між іншим підживлювалося усвідомленням власних, відмінних від інших, інтересів окремих територій, яке стало відчутним з переходом до постіндустріальної стадії розвитку суспільства. Як зазначає відомий американський соціолог Е. Тоффлер, «всупереч загальноприйнятій думці, регіони й місцевості аж ніяк не стають однаковими, а прагнуть усіляко підкреслити наявні відмінності... Ці відмінності скоріше будуть глибшатися, чим стиратися під впливом нової економіки, яка виступає проти однорідності, проголошеної в епоху «фабричних труб» [337, с. 295]. До цього можна додати, що індустріальна стадія розвою цивілізації не мала потреби в регіональному облаштуванні суспільства, актуалізації множинності організаційно-територіальних принципів його побудови. Окрім того, як стверджує шведський дослідник У. Вібер (U. Wiberg), постіндустріальне суспільство має потенціал утвердження локальних свобод, подібних тим, що характеризували доіндустріальне суспільство [486,

с. 99]. Це пов'язано з тим, що виграти в умовах глобальної конкуренції можуть лише територіальні спільноти, що створили найкращі умови для розвитку людського капіталу [486, с. 101].

Отже, розвиваючись у другій половині минулого століття на основі історичних регіонів з їхніми культурними, мовними, історичними й економічними особливостями, регіоналістські рухи в багатьох європейських країнах привели до серйозних структурних змін у системі розподілу державної влади. У Західній Європі в останні десятиріччя регіон вийшов з тіні національної держави. Поняття регіон, регіоналізація і регіоналізм перемістились на перші пункти порядку денного політики майже усіх європейських країн та ЄС [250, с. 118]. Регіоналізм знаменував собою залучення в політичне й культурне життя просторів і людей, які традиційно перебували на периферії не тільки своїх держав, але й власного розвитку. Чимало дослідників трактують регіоналізм як «повстання провінції», яка більш не бажає миритися з другорядним положенням у національній державі й, вимагаючи рівності ролей [див. 190], залучається до «глобального села».

Зростаюче прагнення до більшої автономії «знизу» досі значною мірою підживлюється процесом європейської інтеграції, що підтверджує популярність концепції Європи Регіонів. Інтеграція й регіональний федералізм доповнюють одне одного. У багатьох національних державах прагнення до регіоналізму не може бути реалізоване без імпульсу ззовні у силу певного консерватизму й небезпеки переростання регіоналізму в сепаратизм, а інтеграція без регіоналізму містить загрозу бюрократизації центральних інститутів ЄС, а також подальшого поглиблення поділу районів на елітарні та другорядні [232, с. 40].

Таким чином, в результаті перенесення ідеї субсидіарності з нетериторіальних на територіальні суб'єкти вона стає важливішим принципом філософії врядування. Він, як зазначає О. Гьофе, нагадує нам, що «політична влада не походить згори аби як милість бути переданою на нижчі рівні. Вона походить знизу, від civitas і передається державі тільки за умови, що вона буде служити civitas» [87, с. 113]. Саме тому на ідеї субсидіарності ґрунтуються федеративні концепції, які апелюють не до націй, а до особистості, розуміючи федералізм передусім як тип суспільних відносин, системоутворюючий принцип політичного та соціального об'єднання індивідів та їх груп з метою забезпечення свободи та підтримки суспільного порядку. У такому розумінні федералізм стає чимось більшим, ніж принцип територіально-державного устрою, а набуває чинності ідеології багаторівневих відносин, що може бути сприйнято у державах з будь-якою формою

територіального устрою та міждержавних об'єднаннях. Саме тому сьогодні федералізм сприймається багатьма сучасниками як доволі оригінальна та ефективна форма організації соціуму, що «цілком відповідає прощанню людства з Сучасністю й переходом у Постсучасність, що відбувається у нас на очах», та набуває ознак «політико-правової оболонки глобалізації» [128, с. 116]. Народжена у теоріях федералізму вертикальна субсидіарність утверджує наступні основи легітимації для влади будь-якого рівня: по-перше, людина є граничним критерієм для влади будь-якого рівня; по-друге, влада будь-якого рівня може бути легітимною лише субсидіарно; по-третє, функції чи певні повноваження передаються на вищий рівень тільки за умови, якщо він буде охоплювати ті завдання, які структури нижчого рівня не можуть виконати самі. Дотримання принципу субсидіарності нейтралізує можливі негативні наслідки регіоналізму та космополітизму, унеможливлюючи перетворення регіоналізму на сепаратизм, а космополітизму на прагнення до одноманітності світових соціальних структур, економіки та культури.

1.3. СУЧАСНІ ТРАКТУВАННЯ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У ТЕОРІЇ І ПРАКТИЦІ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ

Вивчення ідейних засад доктрини субсидіарності у соціально-філософській і політичній думці дозволяє виокремлювати два головних виміри субсидіарності — горизонтальний та вертикальний, теоретичні основи яких представлені у попередніх підрозділах, та два протилежних способи регуляції — негативний та позитивний, які застосовуються для горизонтальних і вертикальних відносин. У сучасній довідниковій літературі передусім ураховуються горизонтальний та вертикальний виміри субсидіарності, що має вираз у двох значеннях субсидіарності, що стосується з одного боку суспільних відносин, з іншого — муніципальних і федеративних. Зокрема, такою логікою керувалися автори «Політичного енциклопедичного словника» та російського словника «Федералізм». Розглянемо ці аспекти більш детально.

«Субсидіарність у суспільних відносинах, зазначає автор відповідної статті Політологічного енциклопедичного словника О. Батанов, принцип пріоритету прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритету меншої, раніше утвореної

спільноти порівняно зі спільнотою вищого рівня... Субсидіарність виходить від конкретного індивіда, тобто індивіда, що бере участь у системі різних спільнот, поза якими він має можливість реалізовуватися як особистість. Спільноти (соціальні групи або інституції), членом яких є індивід, можуть мати будь-яку природу: сім'я, територіальна громада, об'єднання, асоціація, нація, національність, громадянське суспільство, трудовий колектив, підприємство, тобто все те, в рамках чого людина реалізує себе як особистість. Незважаючи на те, що у суспільстві існує певна ієрархія спільнот (інституцій), кожна людина оцінює значущість кожної із них відповідно до власної шкали цінностей, на основі якої вона будує власну ієрархію названих спільнот (інституцій). Виходячи з цього, у найзагальнішому вигляді принцип субсидіарності зводиться до того, що спільноти є субсидіарними (додатковими) до особи, або інакше не особа існує для спільноти, а різного роду спільноти утворюються для реалізації її інтересів» [31, с. 642]. Найсучасніша трактовка субсидіарності у суспільних відносинах, вказують автори словника «Федералізм», свідчить, «що публічна сфера субсидіарна (допоміжна) по відношенню до приватної сфери. Наприклад, субсидіарність у відносинах між ринковим та державним регулюванням означає, що все, що з точки зору інтересів особи може більш ефективно регулюватися за допомогою ринкових методів, не має підлягати різним формам державного впливу» [347, с. 232].

Наведені словникові визначення «горизонтальної субсидіарності» подаються скоріше в дусі ліберальних її трактувань з явним переважанням негативних конотацій. Акцентується увага, що в суспільстві і в економічній сфері держава не має права посягати на індивідуальну свободу та відповідальність. Однак не завжди згадується про те, що держава має надавати підтримку щоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності. Цей християнський аспект субсидіарності, який закликає до допомоги та самодопомоги, не завжди ураховується у сучасних трактуваннях субсидіарності, про що свідчать наведені вище трактування.

Суспільний та дослідницький інтерес до принципу субсидіарності у суспільних відносинах виникає після публікації у 1931 році католицької соціальної енцикліки «Квадрагезимо Анно» у межах спроб адаптації «католицької» субсидіарності до різних типів соціальних відносин. Зокрема, відомий німецький вчений Освальд фон Нелль-Бройнінг (1889–1991), який входив до складу робочої групи з підготовки «Квадрагезимо Анно», у своїх ранніх працях згадує субсидіарність

виключно у економічному контексті як принцип, що регулює відносини державної і приватної власності, державного регулювання та економічної свободи. Ці ранні роздуми Нелль-Бройнінга щодо субсидіарності пізніше отримають продовження у працях таких дослідників, як В. Дихманн [407], Л. Росс [461], А. Шюллер, Т. Опперман [468], К. Хоманн, Ф. Бломе-Дреес [430]. Вони розуміють принцип субсидіарності як елемент «економічної етики» або «етики бізнесу», що передбачає надання більших прав співробітникам, з одного боку, й вимагає від працедавця зобов'язань з «людиноорієнтованої» політики підприємства.

У більш широкому розумінні субсидіарність з'являється лише у більш пізніх, післявоєнних працях Нелль-Бройнінга [449], де вона використовується для характеристики універсального типу взаємовідносин — між державою, суспільством і людиною. Дослідник у якості базового елементу даного принципу розглядав необхідність підтримки слабих — сильними, малих та нижчестоящих рівнів суспільної ієрархії — вищестоящими. Згідно з такою логікою, окремий індивід має право на допомогу з боку сусіда, спільнота — з боку іншого об'єднання, нижчестоящий рівень суспільної ієрархії з боку вищестоящого при дотриманні базової умови про те, що «усі завдання вирішуються на максимально низькому рівні, здатному їх вирішити». Він намагається окреслити ситуації, коли ця підтримка правомірна, й вирішити, скільки вона може тривати. Відповідаючи на ці запитання, Нелль-Бройнінг вказує на те, що «вищестоящий рівень може надавати підтримку лише у тому випадку, якщо нижчий рівень довів свою неспроможність вирішити проблему самостійно» [449, s. 15], й далі — «ця підтримка має надаватися до тих пір, поки не стане очевидним, що даний рівень не може вирішити завдання навіть за умов, що вищестоящий рівень надав усі засоби для того, щоб завдання було вирішено саме на цьому рівні. Лише після цього завдання делегується на інший рівень» [449, s. 15]. Окремо він також підкреслює, що «право надання допомоги тому, хто потребує, має наступний за ним рівень, що має достатньо засобів для цього» [449, s. 16]. По суті з подання Нелль-Бройнінга отримує розвиток спочатку соціально-економічна, а потім більш загальна соціально-етична концепція субсидіарності, у межах якої субсидіарність виступає як регулятивне начало, дотримання якого є нормою суспільного та державного порядку. Відповідно мета субсидіарного розподілу функцій у суспільстві і державі — гармонізація суспільних відносин, забезпечення цілісності суспільства та взаємної відповідальності людей та владних рівнів один перед одним.

Однією з ранніх спроб осмислення принципу субсидіарності в категоріях соціальної етики виступає також дослідження Едварда Лінкса «Принцип субсидіарності: його природа та значення для соціальної етики» (1955), де принцип субсидіарності аналізується з різних точок зору: як принцип порядку, принцип буття, принцип солідарності, правовий принцип, а також в контексті соціальної етики. Після появи цієї роботи чимало авторів акцентують увагу на розгляді ролі принципу субсидіарності в організації спільного буття людей, у взаємодії різних спільнот людей між собою й державою. Незмінно акцентується увага на тому, що з точки зору субсидіарності найбільш цінною є допомога в цілях самодопомоги, а самодопомога має пріоритет над допомогою зовні. Як зазначає німецький дослідник Х. Ламперт, «турботі суспільства про літніх людей має передувати турбота дітей про власних батьків, так само як відповідальність за реалізацію політичних заходів має покладатися передусім на об'єднання громадянського суспільства, а лише потім на землі або центральний уряд» [441, s. 431].

Отже, соціально-етична трактовка субсидіарності максимально наближена до католицької субсидіарності. У цій концепції по суті знайшла втілення екстраполяція на світ принципу, за яким сторіччя жила сама Католицька церква, зберігаючи внутрішню єдність за умов структурної множини та багатоманітності своєї організації. З позицій соціальної етики субсидіарність подається як регулятивне начало, що сприяє формуванню та закріпленню у суспільній свідомості таких моральних норм, як «корпоративна солідарність», «взаємодопомога», «підтримка». Під таким соціально-етичним кутом зору принцип субсидіарності висвітлюється у працях таких авторів, як Г. Еберлє [410], Р. Хаузер [426], Г. Круїп [440], Й. Вімайер [487] та ін., що спрямовані на вивчення його ролі у моделях «соціальної держави», «держави спільного добробуту», у системах державної підтримки та соціального захисту. Не випадково досить розповсюджена нині у сфері соціального захисту категорія «субсидія» — subsidium («допомога, підтримка») має з категорією «субсидіарність» спільне походження. Більш того, смисл терміну «субсидія» як економічної категорії дуже близький до субсидіарності, оскільки передбачає допомогу за певних умов та в чітко визначених межах. Адже у випадку субсидіювання кошти надаються бюджету іншого рівня, фізичній або юридичній особі на умовах долевого фінансування витрат, тобто допомагають комусь за щось конкретне розрахуватися, але не повністю.

В категоріях соціальної етики обговорюють особливості реалізації принципу субсидіарності педагоги, дослідники соціальних, психо-

логічних і гендерних проблем. Фахівці самих різних галузей намагаються застосувати принципи, що лежать в основі субсидіарності, для регулювання тих видів відносин, які входять у сферу їх професійного інтересу. Зокрема, педагоги розглядають під кутом субсидіарності відносини між викладачем і учнями. Зокрема, швейцарський соціолог В. Брукс так представляє роль даного принципу в педагогічному процесі: «Вчитель повинен підтримувати прагнення учня прийти до рішення завдання самостійно, вселяючи йому при цьому почуття, що він добився цього сам. Позиція вчителя при наданні допомоги повинна бути дуже тонко збалансована. Вчитель тільки показує можливий шлях вирішення проблеми, сама проблема повинна бути вирішена учнем, так щоб наступного разу він міг упоратися з нею абсолютно самостійно. Принцип субсидіарності відбиває одну з найдавніших людських мудростей: людину просуває лише власний досвід, а вирішення проблеми іншими є лише тимчасовим її заміщенням» [392].

Застосування принципу субсидіарності в багатьох галузях, на думку того ж В. Брукса, робить його цікавим соціологічним феноменом. Наслідуючи Гезера, він вважає даний феномен «спільною формою усуспільнення» (термін Г. Зіммеля). Тому ідея субсидіарності «виявляється, як правило, у відносно складних, складно організованих соціальних устроях, у яких у минулому відбувались процеси централізації, які через те, що викликали певний дискомфорт, неспокій або навіть революційні настрої, сьогодні прагнуть до коректування» [392].

Соціально-етична трактовка субсидіарності дуже близька до правової, адже й мораль, й право є регуляторами суспільних відносин. Часто їх просто неможливо відокремити одне від одного, хоча напевне переведення акцентів у правову площину можна вважати спробою відійти від традиційного «католицького» розуміння субсидіарності. Обґрунтування субсидіарності як правового принципу містять деякі праці іноземних авторів, які побачили світ у 60–80 рр. минулого століття. Серед них книга Йозефа Ісенсі «Принцип субсидіарності та конституційне право: роздуми про публічне право» (Берлін, 1968) [434], стаття Жана-Марі Понтьєра «Субсидіарність адміністративного права» в журналі з публічного права і політичних наук (Франція, 1986) [453], книга Зігфрида Баттісті «Свобода і освіта Вільгельма фон Гумбольдта: Спроба визначити межі ефективності державного і субсидіарного принципу» (Берлін, 1987) [388] тощо.

Зв'язок етичних та правових аспектів субсидіарності знаходить втілення у сталій категорії цивільного права «субсидіарна відповідальність». Окремі дослідники висловлюють думку, що від цієї ка-

тегорії поняття «субсидіарність» є похідним [354], хоча, ураховуючи давню історію ідеї субсидіарності, більш ймовірніше зворотне. Справа у тому, що сучасне цивільне право, залежно від характеру розподілу відповідальності, розрізняє пайову, солідарну й субсидіарну відповідальність. Остання має місце тоді, коли у зобов'язанні беруть участь два боржники, один з яких є основним, а другий — додатковим (субсидіарним). При цьому субсидіарний боржник несе відповідальність перед кредитором додатково до відповідальності основного боржника. Тобто, якщо кредитор не може задовольнити свої вимоги за рахунок основного боржника, він має право звернутись з цією вимогою до субсидіарного. Перенесення категорії цивільного права на відносини суб'єктів різних рівнів соціальної ієрархії, у тому числі різних владних рівнів, підкреслює взаємопов'язаність суб'єктів субсидіарних відносин. Тобто субсидіарність не допускає передання повноважень на нижчий рівень соціальної ієрархії з метою позбавлення відповідальності, а навпаки накладає на вищі рівні подвійну відповідальність за якість виконання власних та переданих функцій. Субсидіарність виявляється в тому, що, якщо один з рівнів управління виявляється нездатним відповідати за наслідки своїх дій (або бездіяльності), то інший рівень або бере відповідальність на себе, або, через систему відповідних механізмів, примушує його нести відповідальність.

Включення поняття субсидіарності у конституційне право європейських країн змінило правовий статус поняття — з терміну соціальної етики воно перетворюється на правовий принцип, який вимагає переосмислення й переформатування всієї конструкції правових систем європейських держав. Принцип субсидіарності став зручною формулою для сучасної інтерпретації понять муніципальної політики, взаємодії самих різних соціальних груп та суб'єктів. У правовому плані ідея субсидіарності пов'язана з принципом законності та юридичної рівності, політичних свобод та прав людини. Зокрема, зазначає французький дослідник Пауло Карроззо, взаємозв'язок субсидіарності і прав людини очевидний, якщо фундаментально подивитись основні документи міжнародного права з прав людини — Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Частіше за все, стверджує дослідник, позиція держави відносно прав людини двояка: держава має одночасно утримуватися від їх порушення й вживати конструктивних заходів для того, щоб забезпечувати умови для їх реалізації [395, p. 49]. Іншими словами, держава для належного захисту та реалізації прав людини має

зайняти позицію субсидіарності, постійно балансуючи між втручанням та невтручанням.

Спробу поєднання соціально-етичної та правової концепції субсидіарності та застосування їх до державної соціальної політики здійснює вітчизняний дослідник В. П. Єлагін, досліджуючи шляхи запровадження субсидіарної відповідальності в процесі розбудови соціальної держави в окремих західних державах та в Україні [115]. Він наголошує на застосуванні принципу субсидіарності для регулювання взаємодії державних та недержавних структур, що передбачає надання переваги при фінансуванні соціальної сфери суспільним (громадським) інститутам у порівнянні з державними. Держава шукає у громадському секторі виконавців суспільних програм і лише за їх відсутності створює державні установи. За наявності кількох громадських пропозицій державні інституції, що забезпечують соціальну сферу, проводять конкурс і фінансують найперспективніші з них. Саме з успішною реалізацію принципу субсидіарної відповідальності, за логікою дослідника, пов'язані економічні, соціальні та інші можливості держави.

Інша спроба відходу від традиційного «католицького» розуміння субсидіарності втілилась у соціокультурній трактовці субсидіарності. У деяких працях 80–90 рр. минулого сторіччя принцип субсидіарності розглядається як певний культурний базис життя соціуму, як універсальна й цілісна система гуманітарних цінностей. У даному розумінні субсидіарність постає як фундаментальна та регулятивна ідея, без якої суспільство не може функціонувати належним чином. Свобода індивідів і спільнот від зайвої опіки держави або вищестоящих спільнот, з одного боку, й зобов'язання, що накладаються на індивідів життям у певному соціумі та вимагають солідарності у їх виконанні, з іншого, складають ядро соціокультурної концепції субсидіарності. Уперше подібне розуміння з'являється у збірнику статей «Субсидіарність і демократія» (Дюссельдорф, 1981) [474]. Він містить статті В. Йербера, де йдеться про взаємозв'язок між принципом субсидіарності і персоналізмом, та У. Кербера, де підкреслюється значення субсидіарності як соціального і політичного принципу демократії, та ін. Пізніше у такому соціокультурному розумінні ідея субсидіарності розвивається К. Митгаард [447], А.Фоллесдалем [417, 418] та ін.

Трактовки цих авторів більш детально розглядатимуться у межах наступного розділу, тут лише зазначимо, що у соціокультурному значенні субсидіарність утверджує первинність особи по відношенню до держави або будь-якої соціальної спільноти, ставлячи усі форми

організації людської спільноти на службу індивіду. Відповідно мета суспільного або державного втручання у справи індивіда — це захист прав людини.

Щодо комплексних сучасних досліджень субсидіарності, які поєднують у собі соціально-етичні, правові та соціокультурні аспекти даного феномену, варто відзначити праці французької дослідниці Ш. Мійон-Дельсоль, німецького політичного філософа О. Гьофе, а також російського дослідника Е. Каракуляна, у яких підіймається широке коло питань застосування принципу субсидіарності у суспільних процесах сучасності.

Шанталь Мійон-Дельсоль у статті «Принцип субсидіарності» (1990) та в книзі «Субсидіарна держава: втручання й невтручання держави; принцип субсидіарності в основах європейської історії» (1992), повертаючись до витоків даного принципу, підкреслює зв'язок субсидіарності з людською гідністю, корпоративністю, свободою і персоналізмом. Окремі ідеї цих робіт були висвітлені у російському виданні праць дослідниці «Політичні ідеї XX сторіччя» (1995) [200]. Французька дослідниця вивчає зміст принципу субсидіарності в історії європейської думки з точки зору однієї з найважливіших проблем, що виникають перед суспільством та державою, — проблеми меж державного втручання у життя суспільства, доводячи, що субсидіарність є найважливішою властивістю саме західноєвропейського способу мислення.

Розуміння субсидіарності як комбінації двох протилежних ідей, зазначає П. Короззо, центральна тема дослідження Мійон-Дельсоль. Один аспект субсидіарності вимагає поваги свобод настільки, наскільки це можливо, й говорить про невтручання влади, інший — передбачає втручання влади для гарантії соціальної єдності й допомоги в організації незалежних зв'язків. Перший вимагає визнання різноманітності як сутності та як норми, другий вимагає, щоб схожість була загальною ціллю. Перший процвітає на принципах розподіляючої справедливості, другий — на принципах соціальної справедливості. Субсидіарність — це ключова точка парадоксу, які існує лише завдяки цьому парадоксу. Частково через цю амбівалентну позицію відносно ролей держави та інших соціальних органів ідея субсидіарності не вимагає певних форм політичної та економічної організації. Однак при цьому очевидно, що будь-яка форма тоталітарного імпульсу, яка намагається «загнати» усіх індивідів або соціальні групи в одну, не може існувати в суспільстві, що вшановує субсидіарність. Так саме вона несумісна з політико-економічними системами, в яких людина вимушена сподіватися лише на себе (або цілком залежить від влади

ринку) [395, p. 45]. Отже, принцип субсидіарності у працях Ш. Мійон-Дельсоль постає як противага як державі загального добробуту, так й ринковому фундаменталізму, що загрожують свободі особистості.

Сучасний німецький політичний філософ Отфрід Гьофе у праці «Справедливість і субсидіарність» (2004) робить спробу перенесення субсидіарності як принципу соціальної етики в категорії філософії урядування, підіймаючи питання про те, чи має субсидіарність своє природне місце у правовому і державному дискурсі? [87, с. 97]. Філософ не дає однозначної відповіді на поставлене питання, наголошуючи на тому, що субсидіарність має статус принципу (ідеї правління або урядування), а не статус правила, що чітко визначає рішення.

Е. Каракулян у дисертаційному дослідженні підіймає великий пласт питань з аксіології принципу субсидіарності, робить спробу узагальнення філософсько-правового значення субсидіарності, визначаючи її роль у сучасній правовій дійсності. Він доводить, що субсидіарність є найважливішою складовою соціології права, оскільки її зміст безпосередньо пов'язаний з загальнофілософськими визначеннями суспільства, особистості, мети та цінностей соціального буття, відстоюючи думку, що у правовій практиці акцент має робитися на процесуальному розвитку (правові звичаї та традиції), а не на системному закріпленні принципу субсидіарності (норми права) [142, с. 196].

Отже, у цих останніх працях субсидіарність розглядається у самому широкому сенсі: як ідея, доктрина чи принцип, що потенційно має широку сферу застосування у суспільних та управлінських відносинах. Разом з тим незмінно підкреслюються антропологічні витоки субсидіарності, які унеможливлюють вироблення єдиного універсального механізму її застосування. Головне, що суб'єкти суспільної ієрархії мають взаємодіючи доповнювати один одного при здійсненні своїх цілей, завдань, функцій.

Більш вузький зміст вкладається традиційно у «вертикальну субсидіарність». Остання, або субсидіарність у федеративних та муніципальних відносинах, втілена у принципі, який обґрунтовує пріоритет (за наявності інших рівних умов) прав меншої (низової) спільноти порівняно зі спільнотою більшою (вищого рівня)... Відповідно повноваження з реалізації будь-якої компетенції мають передаватися на вищий рівень лише у тому випадку, якщо низовий рівень не має можливості (економічної, соціальної та ін.) для її реалізації» [31, с. 642].

До «вертикальної субсидіарності» дослідники привертають увагу, з одного боку, досліджуючи питання розподілу повноважень між різними рівнями влади: в унітарній державі — між верховною дер-

жавною владою і місцевим самоврядуванням; у федеративній — між федеральними органами влади й влади суб'єктів федерації, а також органами місцевого самоврядування; з іншого — між державою та наддержавними об'єднаннями, передусім в контексті європейської інтеграції, перспектив побудови ЄС. Найбільш ранні праці з «вертикальної» субсидіарності побачили світ у середині минулого сторіччя. В них субсидіарність досліджується в контексті досвіду державного будівництва окремих федерацій, передусім Швейцарії і Німеччини. Прикладом такого дослідження є стаття доктора Ханса Стадлера «Принцип субсидіарності і федералізм» (Фрайбург, 1951) [471], що присвячена аналізу швейцарського досвіду реалізації принципу субсидіарності у владних відносинах. Дослідження німецьких федералістів цього періоду певним чином узагальнює У. Хохмут, який зазначає, що вони виражають роль даного принципу у короткій формулі: «як можна більше зробити на місці, як можна менше передоручи центру, що відповідає принципам демократії, ефективності та здорового глузду» [360, с. 130].

Велика кількість праць з вертикальної субсидіарності з'являється в кінці 1980 — на початку 1990 років, супроводжуючи процес утворення ЄС. У працях, присвячених розбудові Європейського співтовариства та набуттю ним ознак федеративного утворення, субсидіарність набуває більш вузьких, конкретних значень. У сучасній літературі можна зустріти політичне, а також більш вузькі політико-економічне та політико-правове трактування субсидіарності, які характеризують виключно її «вертикальний» вимір.

Значний внесок у розроблення проблематики «вертикальної» субсидіарності здійснили європейські дослідники — Д. Сиджанськи [311], М. Уїлк і Х. Уоллес [488], Дж. Монтеземоло [448], К. Ендо [414]. Останнім часом проблематику вертикальної субсидіарності активно розробляють російські дослідники — А. Бетмакаєв [33], Г. Біккулова [35], С. Большаков [38–41], І. Хохлов [359] та ін. В Росії захищено кілька кандидатських та докторську дисертацію з даної проблеми. На особливу увагу заслуговують дисертаційні дослідження Г. З. Біккулової «Принцип субсидіарності: ідейно-теоретичний зміст й європейські політичні реалії» (2000) [35], де досліджуються проблеми європейської інтеграції на основі деяких сучасних концепцій субсидіарності, та С. Н. Большакова «Принцип субсидіарності в сучасному демократичному управлінні: концептуальні підходи й проблеми практичної реалізації» (2006) [39], де використовується концепція субсидіарного підходу, стратегії та інституціональної моделі ЄС як приклад

політичного характеру розподілу повноважень, що може бути застосований для федеративного будівництва Росії.

Останніми роками з'явились окремі публікації з даної проблеми українських дослідників. Зокрема, О. Батанов [30], О. Євтушенко [113], О. Їжак [136], Б. Калиновський [138], К. Линьов [181], А. Онупрієнко [219], В. Прошко [291], В. Яковлєв [377] та ін. звертаються до принципу субсидіарності в контексті демократизації інституційної системи поділу влади та децентралізації управління в Україні. В Україні на сьогодні не захищено жодної дисертації з відповідної проблеми, але до принципу субсидіарності звертались у межах дисертаційних досліджень з державного управління А. Лелеченко (2006) [178], С. Давтян (2008) [89] та ін.

Політичне значення субсидіарності найбільшою мірою відповідає територіальній субсидіарності, еволюцію розвитку якої було висвітлено у 1.2. У політичному значенні субсидіарність подається як критерій формування та реалізації політики, що спрямована на зростання ролі базових рівнів прийняття рішень. За висловлюванням російської дослідниці Т. Зонової, чий підхід цілком відповідає даній традиції, принцип субсидіарності як «механізм перерозподілу компетенцій між центром і периферією, в силу неприйняття жорсткого бюрократичного розмежування повноважень спрямований проти надцентралізації та забезпечує гнучкий підхід до вирішення місцевих проблем». Іншими словами, додає до цього дослідниця, субсидіарність можна охарактеризувати як «критерій уряду, що максимально наближений до громадян» [131, с. 163].

В державних категоріях принцип субсидіарності відповідно постає критерієм державної політики, що спрямований на зростання ролі місцевого самоврядування, суб'єктів федерації як рівнів, що максимально наближені до населення та адекватно представляють інтереси громадян. Невипадково, політичне значення субсидіарності часто пов'язують з федералізмом, підкреслюючи, що її мета практично співпадає з метою федералізму, яка полягає в тому, щоб запобігти як надмірній концентрації влади, так і зайвому розосередженню управління. Принцип субсидіарності інтерпретується як «вже відомий механізм передання влади центру — але передання лише тієї її частини, де разом зручніше, ніж окремо. Делегування повноважень дозволяє максимально наблизити політичну владу до народу, децентралізувати її в усіх випадках, де доцільно» [33, с. 31].

Більш того, окремі фахівці, що керуються передусім політичним значенням субсидіарності, вважають за доцільне розглядати субси-

діарність виключно в контексті федералізму. Такої думки зокрема дотримується К. Хакетт, який вважає, що принцип субсидіарності історично і логічно пов'язаний з федералізмом й лише в його контексті має право на існування. На підтвердження цього К. Хакетт наводить позитивний досвід реалізації відповідного принципу в таких федераціях, як США та ФРН, й негативний — у ЄС, де, за переконанням дослідника, «він не є виразом федералізму, тому слугує приводом до зайвих дебатів» [424]. Можна погодитися з К. Хакеттом у тому, що досвід США і Німеччини (до цього переліку також варто додати Швейцарію) показовий у застосуванні принципу субсидіарності, проте, на нашу думку, принцип субсидіарності не варто пов'язувати виключно з формальними федеративними державними структурами. Оскільки принцип субсидіарності, за влучним висловленням російського політолога К. Гаджиєва, є «практичним втіленням принципу децентралізації та принципу плюралізму в територіальних термінах» [63, с. 235], він може бути застосований поза державними рамками та поза певною формою територіально-державного устрою.

Отже, у політичній інтерпретації субсидіарність виступає засобом, механізмом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Не менш важлива для політичного значення субсидіарності вимога до органів управління певного рівня нести відповідальність перед групою осіб, в інтересах якої вони діють.

Спроби операціоналізації політичної субсидіарності в економічних та правових категоріях та пошуку критеріїв вимірювання субсидіарності зумовлюють виокремлення специфічних економічних та правових значень субсидіарності (а точніше, політико-економічних та політико-правових).

Специфічне економічне значення субсидіарності з метою відокремлення від соціально-економічної субсидіарності, яка застосовується для регулювання відносин між робітниками та роботодавцями, варто назвати політико-економічним або навіть бюджетно-фінансовим. У такому розумінні субсидіарність уперше вживають фахівці з економічної та політичної соціології Р. Синнот [496] та Дж. П. Трахтманн [483], які спеціалізувалися у галузі економічної теорії федералізму. В їхніх працях субсидіарність постає як механізм розподілу повноважень між різними рівнями врядування, що конкурують між собою в ефективності витрат коштів та надання послуг населенню. Відповідно економічна мета субсидіарності, яка є провідним принципом «бюджетного», «податкового» або «фінансового» федералізму, полягає у досягнення економічної доцільності та ефективності у наданні

суспільних послуг населенню. Таку думку висловлює німецький вчений К. Екхарт, який вважає, що «принцип субсидіарності являє собою раціональне обґрунтування для передання на рівень федерального уряду тієї частини повноважень, яка доцільна в цілях збільшення ефективності всієї системи» [411]. А за переконанням Г. Кирхгесснера й Л. Фельда, «принцип субсидіарності відбиває економічну інтерпретацію федералізму, тобто в більшій мірі децентралізовану економіку з різними рівнями юрисдикції та чітко розмежованими повноваженнями» [437].

Традиційна концепція економічної теорії федералізму базується на аналізі розподілу функціональних повноважень між рівнями державної влади, а також на аналізі розподілу фіскальних інструментів, необхідних для виконання таких повноважень. Фінансовий федералізм виходить з того, що усі питання забезпечення та реалізації суспільних послуг мають вирішувати жителі, які отримують від них користь. Відповідно витрати на суспільні блага, які вигідні лише для певних груп суспільства, мають бути перенесені на ці групи [417].

По суті, в економічній теорії федералізму принцип субсидіарності визначає, на який рівень слід віднести ту чи іншу державну функцію. В результаті чого принцип субсидіарності слугує своєрідним механізмом знаходження оптимальної міри фінансової централізації / децентралізації з урахуванням усіх витрат та переваг. Така політико-економічна інтерпретація субсидіарності, що ґрунтується на принципах економічної теорії федералізму, необхідність передання повноважень організаціям нижчого рівня обґрунтовує з позицій ефективності, доцільності та раціональності.

Щодо специфічного політико-правового значення субсидіарності, то його дуже важко відділити від загального політичного. Можна лише зазначити, що закріплення принципу субсидіарності у Маастрихтському договорі про створення ЄС, що був підписаний у 1992 році, слугувало формальним приводом початку активної дискусії зі створення специфічної політико-правової концепції субсидіарності, до якої залучились політологи та юристи у останньому десятиріччі минулого сторіччя. Формулювання принципу у Договорі було доволі розпливчастим, що призвело до різних та неоднозначних його трактувань. Розв'язання суперечок ускладнювалося тим, що в даний період не існувало загальноприйнятого політико-правового визначення субсидіарності, не було окреслено відповідне проблемне поле. Матеріал, що було накопичено у межах інших галузей знання та практики, мало відповідав вимогам, що висувались до цього принципу як до інстру-

мента розмежування повноважень між інститутами ЄС та країн-членів та засобу легітимації дій ЄС в очах європейських громадян.

Все це зумовило розробку принципу субсидіарності у політико-правових вимірах та виокремленню юридичних значень субсидіарності. Наприкінці XX — на початку XXI ст. даний напрямок досліджень набув значної популярності не лише в Європі, але й на пострадянському просторі. Відповідну проблематику розробляють такі європейські дослідники, як Т. Хьоглин [432], П. Бруннер [393], Й. Дитрих [408], С. Стьюінг [472], Т. Шиллінг [466], Б. Флінн [416] та ін., російські та вітчизняні фахівці у галузі європейського та конституційного права Н. В. Анісимова [18], Н. А. Гаганова [62], В. В. Кравченко [163] та ін. Прибічники даного напряму прагнуть звести субсидіарність до конкретної юридичної формули, до певного інструмента, який має чіткі об'єктивовані одиниці вимірювання, здатні реально впливати на механізми раціонального розподілу управлінських начал. Юридичне значення субсидіарності, зазначає В. Кравченко, характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого, цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм [163, с. 452]. Дана інтерпретація субсидіарності є певним сполученням економічного та політичного значень досліджуваного поняття, у якому власне юридичний смисл субсидіарності виокремити дуже складно. На нашу думку, у юридичному смислі субсидіарність, напевно, може стати певним правилом розподілу повноважень, яке має трактуватись буквально, у тому формулюванні, як воно подається в регламентуючих документах. На практиці це означає чітке закріплення повноважень між різними рівнями управління та визначення конкретних сфер спільних повноважень [228, с. 245]. При цьому, варто пам'ятати, що, незважаючи на певний досвід застосування субсидіарності та чисельні спроби вироблення критеріїв для її вимірювання, субсидіарність залишається так званим принципом «кращого рівня», тому вироблення чіткої юридичної формули субсидіарності є проблематичним.

Підводячи підсумки осмислення сучасних трактувань принципу субсидіарності у теорії і практиці суспільно-політичного розвитку,

зазначимо, що дві концептуальні лінії, за якими відбувається розвиток доктрини субсидіарності в історії європейської суспільної думки, визначають дві сфери застосування принципу субсидіарності — суспільні відносини та відносини врядування. Субсидіарність в суспільних відносинах (горизонтальна, не територіальна субсидіарність) — принцип пріоритету прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритету більш малої, раніше утвореної та близької до особи спільноти у порівнянні зі спільнотою більш великою або спільнотою більш високого рівня. Спочатку горизонтальна субсидіарність сприймалась виключно у економічному контексті як принцип, що регулює відносини державної і приватної власності, державного регулювання та економічної свободи (соціально-економічна концепція субсидіарності). Пізніше вона використовується для характеристики універсального типу взаємовідносин — між державою і суспільством, державою і індивідом, людиною і суспільством, що сприяло утвердженню соціально-етичної концепції субсидіарності, орієнтованій передусім на вивчення ролі принципу субсидіарності у моделях «соціальної держави», «держави спільного добробуту», у системах державної підтримки та соціального захисту. Найбільш пізні інтерпретації горизонтальної субсидіарності поєднують соціально-етичні та правові значення субсидіарності, а також зумовлюють вживання концепту субсидіарність у соціокультурному значенні, яке утверджує первинність особи по відношенню до держави або будь-якої соціальної спільноти, ставлячи усі форми організації людської спільноти на службу індивіду. Окрім звуження горизонтальної субсидіарності до соціально-економічного, соціально-етичного, правового та соціокультурного значень, паралельно відбувається її концептуальне розширення, тобто все частіше субсидіарність розглядається у самому широкому сенсі: як ідея, доктрина чи принцип, що потенційно має широку сферу застосування у суспільних та управлінських відносинах.

Субсидіарність у відносинах врядування (вертикальна, територіальна субсидіарність) — принцип, що обґрунтовує пріоритет прав нижчого рівня управління у порівнянні з вищим рівнем управління. Вертикальну субсидіарність найчастіше пов'язують з її політичним значенням, у межах якого вона розглядається як критерій формування та реалізації політики, що спрямована на зростання ролі базових рівнів прийняття рішень. Спроби операціоналізації політичної субсидіарності в економічних та правових категоріях зумовлюють виокремлення специфічних політико-економічних та політико-пра-

вових значень субсидіарності. У політико-економічному значенні вона постає як механізм розподілу повноважень між різними рівнями врядування, що конкурують між собою в ефективності витрат коштів та надання послуг населенню, у політико-правовому — як певна формула розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше.

Показово, що субсидіарність в усіх значеннях і аспектах вимагає виокремлення з точки зору способу регуляції негативної і позитивної сторони принципу субсидіарності. Перша вказує на заборонну дію (невтручання) та окреслює її межі (до тих пір, поки організація нижчого рівня здатна досягти своєї мети задовільно), друга — на дозвільну дію (втручання, допомога) та визначає її вимоги до неї (заохочення до власної ініціативи). Тому субсидіарність у певному смислі парадоксальний принцип. Він обмежує повноваження держави або будь-якої організації вищого рівня, але одночасно дає їм силу та виправдовує їх. Обмежуючи втручання й одночасно вимагаючи його, він виражає позитивний та негативний погляд на роль держави з повагою суспільства та індивіда. Адже першоосновою субсидіарності є переконання, що кожна людина від народження наділена невід'ємною цінністю або достоїнством, тому цінність людини онтологічно і морально вище держави або іншої соціальної групи. Завдяки цій цінності усі інші форми суспільства, починаючи від сім'ї й закінчуючи державою, зобов'язані слугувати людині. Їх метою має бути розквіт індивідуальності.

РОЗДІЛ 2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ УТВЕРДЖЕННЯ БАГАТОРІВНЕВИХ ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

Феномен демократії привертає увагу мислителів, науковців та багатьох політично свідомих людей вже протягом двох з половиною тисяч років. Полісна демократія античності, комунальна демократія європейського середньовіччя, представницька демократія Нового часу та сучасні поліваріантні моделі демократії внесли різноманітність уявлень про природу та сутність демократії, зробивши її одночасно й народовладдям (природним способом самоорганізації суспільства); й формою державного правління (республікою); формою плюралістичної організації громадянського суспільства і політичних партій, що репрезентують його інтереси; політичним світоглядом і політичною цінністю; політичним режимом (способом здійснення влади, коли влада обмежена законом); політичним процесом (певним набором процедур, за допомогою яких може бути вироблене й прийняте рішення); принципом міжнародного права тощо [17, с. 52; 174, с. 34]. При цьому протягом останніх двохсот років доля демократії у багатьох її виявах була безпосередньо пов'язаною з національною державою. Саме в державі народовладдя засновується на певній системі цінностей, свободі, рівності, суверенітеті народу, правах людини та відчуває інтенсивний розвиток у багатьох вимірах. З часом сучасна національна держава отримала специфічну політичну форму, основним варіантом якої є ліберальна демократія. Остання означає, в першу чергу, що політично зважені рішення приймаються групою представників, які обрані та легітимно уповноважені управляти країною, керуючись нормами права. Отже, розвиваючись в кордонах сучасних національних держав, демократія стає провідною основою політичного врядування та невід'ємним елементом політичної свідомості мільйонів громадян. Вона дає населенню владу колективно визначати власну долю, охороняє звичайних людей від тиранії та безпорядків, та забезпечує кращі умови життя, принаймні у тому, що стосується доступності освіти, медичного обслуговування та захисту закону [328, с. 20].

Отже, основною просторовою спільнотою, де реалізується демократія, формуються і діють демократичні інститути, до останнього часу вважалась держава-нація. Проте за останні сорок-п'ятдесят років під впливом з одного боку інтернаціоналізації, з іншого — локалізації суспільного життя система національних держав «розмивається», йде процес передання частки суверенітету на наддержавний і субнаціональний рівні. Під впливом інтернаціоналізації інформаційні, фінансові та інші процеси, викликані планетарною глобалізацією та регіональною інтеграцією, скорочують можливості національних урядів з контролю за внутрішньополітичною ситуацією та керування нею. Наднаціональні й міжнародні недержавні організації чинять зростаючий вплив на громадську думку, формування політики, вироблення законів, самі виконують функції соціального захисту. Але глобалізація обмежує роль держави не лише «згори», але й «знизу» — зміцненням і прямим виходом на міжнародну арену окремих регіонів, передусім в межах ЄС. Регіони ЄС не лише взяли на себе функції з обслуговування населення, але й все більше розширюють свою транскордонну активність. Утворені з АТО різних держав, єврорегіони реалізують масштабні проекти, вирішують завдання соціально-економічного розвитку, виробляють свої місцеві правила. Окрім того, «локалізація» або «регіоналізація» суспільного життя має прояв у зростанні активності регіональних і місцевих влад з метою розширення особистої участі громадян у прийнятті рішень. Отже, в ситуації, коли процес регулювання суспільних відносин відбувається часто поза державними категоріями, все частіше йдеться про необхідність багаторівневого управління.

Трансформації державного суверенітету та утвердження багаторівневих політичних відносин не можуть не позначитися на функціонуванні демократії та її інститутів, для якої держава була опорою більше двохсот років. З одного боку, інтернаціоналізація економічного й політичного життя унеможливлює ефективне демократичне управління в межах окремої держави. З іншого боку, росте розчарування громадян у можливостях традиційних демократичних систем, що не забезпечують необхідне представництво й захист інтересів місцевих колективів у масштабі держави. Отже, глобалізація, поширюючи демократичний спосіб життя на весь світ, пред'являє нові вимоги до самої демократії та в результаті змінює її. Не випадково чимало науковців замислюються над можливістю перетворення демократії в більших масштабах, розвитку її позадержавних форм та альтернативних способів врядування.

Отже, різноманітні метаморфози, що зумовлюють кризу національної держави та ерозію демократичного процесу, привертають пильну увагу дослідників, з одного боку, в контексті перспектив демократії в умовах глобалізації, з іншого — майбутнього політичного суверенітету національної держави та як наслідок перспектив багаторівневих відносин. Розглянемо ці аспекти більш детально. Передусім, окреслимо особливості утвердження багаторівневих політичних відносин в умовах глобалізації та визначимо, яким чином вони впливають на перебіг демократичного розвитку.

2.1. ОСОБЛИВОСТІ УТВЕРДЖЕННЯ БАГАТОРІВНЕВИХ ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНОМУ СВІТІ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ

Проблема утвердження багаторівневих політичних відносин у сучасній політичній науці підіймається в контексті дослідження процесів глобалізації, феномену глобального або багаторівневого управління та безпосередньо з ними пов'язаних процесів, які називають трансформацією, розмиванням, ерозією або навіть зникненням політичного суверенітету національної держави, що зумовлені активізацією дій, породжених глобалізацією «вільних від суверенітету акторів» (ТНК, транснаціональних спільнот, міжнародних організацій, транснаціональних та територіально-адміністративних регіонів). Відповідну дискусію у 90-х розпочали А. Вебер [54], Е. Гідденс [422], М. Елброу [382], К. Оме [451], В. Райнеке [456], Дж. Розенау [334, 462–464], Л. Туроу [482], С. Штранге [473], М. Ільїн [133] та В. Цимбульський [361] та на початку XXI сторіччя продовжують І. Валлерстайн [52], Д. Гелд [69, 70, 427, 428], К. Кильюнен [146], М. Кітінг [148], А. МакГрю[188], А. Мартинеллі [195, 196], І. Алексеєнко [7], Л. Гринін [81], С. Макаренко [186], А. Моїсеєв [203], О. Реут [297], М. Сазонов [305], О. Сунгуров [324], Ф. Хоуісон [358], Б. Юськів [373] та ін. Розділяючи різні точки зору щодо перспектив національного суверенітету в майбутньому, більшість дослідників сходяться у думці про передання сучасними державами частки суверенітету на наддержавний та субнаціональний рівні. Визнаючи цей факт, одні дослідники вважають існування глобального управління як такого, що «здійснює організуючий уплив на світову спільноту і в якому полі-

тика виходить за національні межі і набуває глобального (транснаціонального) рівня» [373, с. 122], доведеним фактом, інші — досить скептично висловлюються з цього приводу. Відповідно далеко не усі дослідники поділяють думку про ослаблення держави-нації, дехто стверджує, що навпаки відбувається зворотне явище — держава зміцнюється [334], або принаймні залишається «основним актором у міжнародних відносинах» [8, с. 159] та «цілком життєздатним й важливим елементом реальної системи управління та наукових міркувань про управління» [64]. Досить цікаву думку з цього приводу висловлює О. Гьофе, який вважає, що сила і значущість держави у умовах глобалізації не зменшуються, а радше збільшуються, хоча її завдання значною мірою трансформуються [86, с. 161]. А вітчизняний дослідник М. Сазонов висловлює думку, що хоча глобосвіт дещо трансформує державу і міжнародні відносини, державний суверенітет все ще панує у світі. У взаємодії з оточуючим світом національний суверенітет такий же жорсткий і визначальний, а у власних кордонах доволі прозорий, швидше виглядає як мембрана, через яку одні імпульси пропускаються, а інші — ні [305, с. 23].

За таких різноманітних оцінок, перспективи політичного суверенітету держави-нації та, як наслідок, й демократії, неочевидні й поліваріантні. Переважна більшість дослідників, досліджуючи трансформацію політичного суверенітету, акцентують увагу на впливові на цей процес міцних наднаціональних сил та лише згадують про дію локальних факторів. Окрім того, визначаючи зв'язок трансформації державного суверенітету з майбутнім демократії, зазвичай дослідники, застосовуючи здобутки політичної теорії та емпіричні дані, вишукують відповіді на більш широке питання про вплив глобалізації на демократію. Й нарешті, у чисельних працях з даної проблематики лише фрагментарно висвітлюється питання можливостей зміцнення політичного суверенітету та демократичного врядування держави.

Зупинимося, передусім, на особливостях трансформації внутрішнього та зовнішнього аспектів політичного суверенітету та впливі цих трансформацій на розвиток демократії [див. 239].

Хоча елементарні основи суверенітету через автономне існування різного роду консоціацій визначав ще Й. Альтузіус (див. 1.2), ці уявлення не стали домінуючими. Альтузівське розуміння суверенітету як права, що належить всьому народу, розділеному на різні асоціації, що уповноважені управляти у межах своїх повноважень, згадується сучасниками скоріше як протилежне класичному розумінню. Класики теорії політичного суверенітету, неоднаково трактуючи природу

суверенітету чи як прояв «постійної, незалежної, єдиної та неподільної абсолютної влади над громадянами та підданцями» (Ж. Боден) [270, с. 60–61], чи то як «вираз колективної волі, яка принципово не може бути відсудженою або передорученою будь-кому» (Ж.-Ж. Руссо) [302, с. 240], чи то як «вираз основних розрахунків, які базуються на єдності влади» (Т. Гоббс) [цит. за 224, с. 54–55], на досить тривалий час сформували уявлення про єдність та принципову неділимість політичного суверенітету. Під впливом цих уявлень суверенітет сприймається як верховенство влади всередині країни та її незалежність від будь-якої зовнішньої влади. При цьому внутрішній аспект суверенітету передбачає можливість для держави розпоряджатися своєю територією і ресурсами, видавати закони та здійснювати контроль за їх виконанням, зовнішній — можливість держави проводити незалежну політику, встановлювати відносини з іншими державами, оголошувати їм війну, укладати мир тощо. Окремі фахівці, передусім юристи, наполягають на принциповій невідчужуваності суверенітету. А обмеження свободи дій держави, що випливає з її міжнародно-правових зобов'язань, є, на їх переконання, не обмеженням суверенітету, а обмеженням правоздатності держави, тобто обмеження у здійсненні певних прав [203].

Перші спроби переосмислення класичної теорії політичного суверенітету були викликані прагненням втілення в життя демократичного ідеалу задовго до появи «перших ластівок» глобалізації. Вони стосувались внутрішнього аспекту суверенітету та були здійснені в працях американських просвітителів Олександра Гамільтона, Джона Джея, Джеймса Медісона [348], Томаса Джефферсона [333] та вчених Алексіса Де Токвіля [331 та Вінсета Острома [224], присвячених побудові федеративної системи Сполучених Штатів Америки на засадах демократії. Вони певним чином подолали обмеженість теорії суверенітету, відповідно до якої має існувати єдиний центр верховної влади, що править суспільством. У своїх працях вони послідовно доводили, що безпосередня участь народу у політичному управлінні можлива лише за умов розподілу влади між різними центрами прийняття рішень. Зокрема, Т. Джефферсон систему управління державою уявляв як єдність різних рівнів: 1) загальної федеральної республіки для усіх питань, що відносяться до зовнішньої і федеральної політики; 2) республіки штату, що має відношення виключно до наших громадян; 3) окружної республіки, що займається справами та інтересами округу; 4) районної республіки для дрібних, але в той же час важливих місцевих питань... Й все це разом узяте, вважав він, — поєднується

завдяки тому, що кожному громадянину особисто доручається управління народними справами [цит. за 325, с. 158].

Сучасний американський дослідник В. Остром услід за Гамільтоном, Джеєм і Медісоном визначає суверенітет як повноваження правотворчості та оперує цією категорію, висвітлюючи шляхи побудови не стільки федеративної держави, скільки самокерованого суспільства — суспільства, де реалізована здатність самого народу «правити» у повному розумінні цього слова. «Система правління, що організована на принципі розподілу влади, включаючи їх взаємні стримування і противаги, зазначає дослідник, передбачає розподіл влади між незалежними структурами прийняття рішень. Використовуючи одну владу для утримання іншої за умов, де діють протилежні і суперечні інтереси, така система правління прагне до підтримки рівноваги» [224, с. 32]. Таким чином, у працях цих авторів суверенітет вже не є чимось неподільним та невідчужуваним. Навпаки, заради втілення в життя демократичного ідеалу він має бути поділеним таким чином, щоб жодний інститут, посадова особа чи рівень врядування не мали необмежених повноважень [241, с. 54].

Необхідність вертикального розподілу влади обґрунтовується не лише для федеральних систем. Увага до принципу розподілу владу за вертикаллю у сучасних політологів, юристів, кратологів є органічним продовженням концепції Шарля Монтеск'є, вчення про політику Дж. Бентама і усього лібералізму XIX ст., який мав за мету недопущення тиранії влади. Більш того, американський вчений А. Лейпхарт у своїй теорії співсуспільної демократії [див. 177] за допомогою вертикального розподілу влади пояснює політичну стабільність у багатоскладових суспільствах. У Лейпхарта ідея розподілу влади поширюється не лише на формальні гілки влади, але й на неформальні політичні підструктури (партії, групи інтересів, засоби комунікації), а стабільність досягається за допомогою частково співпадаючої приналежності груп та окремих осіб.

Проте, як свідчить досвід минулого століття, лише окремим державам вдалося забезпечити політичну стабільність та зберегти територіальну цілісність у такий спосіб. Тиск на суверенітет зсередини зазнало чимало держав, які виникли після другої світової війни на територіях минулих колоній та після розпаду соціалістичного табору. Зокрема, багато країн Азії, Африки, Латинської Америки, започаткувавши незалежність, так би мовити «роздираються на частини» нескінченними конфліктами політичного, етнічного і релігійного характеру. Їм властиві вільно проведені кордони, відсутність культурно-

історичної та етнічної єдності, незавершеність процесу формування націй і народностей, а пануючі режими в цих країнах не мають нічого спільного з демократією і неспроможні без застосування насильства врегулювати пов'язані з територіальними відмінностями протиріччя. Щодо колишніх країн соціалістичного табору, то до тих пір, поки в них панували тоталітарні та авторитарні режими, міжрегіональні, міжетнічні, релігійні протиріччя приховувались, заганялись усередину. Крах соціалістичної системи і процеси суспільних трансформацій, що сталися за ним, призвели до послаблення державної влади на усіх рівнях, загострення згаданих проблем і виходу назовні старих конфліктів, упритул до дезінтеграції «соціалістичних федерацій» на складові частини. Багато країн цієї групи продовжують відчувати проблеми із «територіальною цілісністю» і «державною єдністю», маючи чимало невирішених проблем з окремими регіонами [65, с. 11].

Таким чином, трансформація внутрішнього аспекту політичного суверенітету відбувається неоднаково у державах різних типів та має різний вплив на процеси демократизації. Як зазначає німецький політолог Ральф Дарендорф, вона особливо небезпечна для новоутворених країн із гетерогенним складом населення. Він зазначає: «слабкість політичного центру — одна з причин оновлення старих регіональних, етнічних і релігійних непорозумінь. Чим країна однорідніше, тим вищі її шанси на успіх у процесі демократизації. Країнам із складним етнічним або будь-яким ще складом населення треба, мабуть, у найближчий час займатись не демократизацією, а проблемами територіальної цілісності і утриманням законності і порядку» [92, с. 792].

Дослідження демократії авторитетного американського дослідника Ч. Тіллі, який процеси демократизації та дедемократизації у різних країнах світу досліджує у безпосередньому зв'язку з їхнім державним потенціалом (а значить, з міццю та єдністю суверенітету) демонструють, що «занадто велика — й занадто обмежена — влада держави перешкоджає демократії» [328, с. 32], знаходячи між вкрай високим та вкрай низьким державним потенціалом «зону можливого здійснення дієвої демократизації» [328, с. 220]. На основі дослідження специфіки політичних режимів значної кількості країн світу та динаміки їх еволюції, він демонструє, що, незважаючи на значні масштаби розповсюдження демократії у світі, демократія на сьогодні не є найрозповсюдженішим політичним режимом, а демократичні режими з високим потенціалом держави найбільш успішні та життєздатні. Це свідчить про те, що, очевидно, процес передачі суверенітету субнаціональним

структурам, організаціям приватного сектору економіки та інститутам громадянського суспільства, який досить успішно відбувався протягом останніх десятиріч у «старих демократіях» з усталеними громадянськими традиціями, супроводжувався широким державним моніторингом публічної політики.

Трансформація внутрішнього аспекту політичного суверенітету в усталених демократіях відповідає доктрині переходу від «позитивної держави» (або «держави-інтервента», що активно проникає в різні сфери діяльності й підпорядковує їх собі) до «регулюючої» або «активізуючої» держави [191, с. 33; 67, с. 27], ключовим інструментом якої стали «вироблення правил» та «поручительство». Держава, яка була за старих часів виробником усіх благ і послуг, що найбільш повно втілювалося у концепції держави добробуту (welfare state), за кілька десятиріч перетворилась на нейтрального регулятора ринкових процесів, який має заповнити прогалини, допущені ринком на рівні інфраструктури суспільства й у соціальній сфері. Причому, якщо спочатку на тлі усвідомлення непомірної дорожнечі й громіздкості «держави добробуту» набула популярності концепція «маловитратної держави», що виходить з примату вирішення суспільних проблем приватним сектором, обмежуючи роль держави виконанням лише основних завдань, потім її змінила концепція «держави-партнера з переговорів з бізнесом і суспільством» [67, с. 27]. Це означає, що поступово прийшло розуміння того, що, віддаючи частку суверенітету субнаціональним структурам, організаціям приватного сектора економіки та інститутам громадянського суспільства, держава не може залишитися слабкою. Натомість заради збереження свого потенціалу вона вимушена переглянути методи та засоби керування соціальними процесами, змінивши прямі та безпосередні засоби впливу на непрямі, дистанційовані. У цьому зв'язку цілком слушним видається твердження Б. Гай Пітерса, який зазначає, що, маючи «дистанційований» характер, державне управління все одно залишається управлінням, адже уряд зберігає за собою здатність керувати, направляти, впливати на те, що відбувається в економіці й суспільстві, не обов'язково при цьому цілком їх контролюючи [64].

Феномен переходу від доктрини «позитивної держави» до доктрини «регулюючої держави» чимало дослідників пов'язують з реаліями постіндустріального суспільства, на шляху до якого найбільш успішно просуваються саме «старі демократії». Зокрема, Е. Тоффлер вказує на глибокі зміни в характері виробництва, що відбулися за останній час: «Епосі масової демократії, — пише він про ситуацію, характерну

для індустріального суспільства, — була властива ... величезна концентрація влади на рівні держави. Така концентрація відбивала розвиток технології масового виробництва й зростання національних ринків. Сьогодні з появою дрібносерійних технологій ситуація змінюється. ...Разом з тим передова економіка перемістила інші форми виробництва на світовий рівень. Автомобілі, комп'ютери й багато інших виробів відтепер не виробляються в одній єдиній країні, а потребують комплектуючих з різних країн, де також здійснюється їхнє складання. Зміни, що відбуваються, сприяють то зростанню виробництва, то його падінню, і це знаходить прямі аналогії в політиці. Усе це разом узяте показує, чому у всіх високорозвинених країнах... ми спостерігаємо необхідність політичної децентралізації й одночасно спроби передання влади наверх — наднаціональним органам». За таких умов, зазначає він, «урядам стає все важче здійснювати управління, застосовуючи традиційні методи: централізоване державне регулювання, оподатковування й фінансовий контроль» [337, с. 293–295].

Спостереження Е. Тоффлера знаходять відбиття у теоретичних моделях та практиках вдосконалення державного управління, які поширюються у сучасному світі. Останні наочно демонструють, як відбувається відхід від веберівської моделі раціональної демократії з чіткою регламентацією компетенції, жорсткою ієрархією бюрократичних структур, виключно письмовим діловодством, обов'язковою кваліфікацією бюрократичного апарату в сфері адміністративного управління як такій, що не відповідає потребам постіндустріального розвитку [67, с. 26]. На зміну ієрархічно організованим структурам управління індустріальної епохи приходять управлінські структури, організовані за мережевим принципом. Їх формування, стверджують португальські дослідники К. Капарето и Ф. Фонсека, відбувається трьома шляхами: через децентралізацію компетенції держави й передачу частини її локальним співтовариствам; через передачу завдань суспільних служб, підлеглих державі, громадським спільнотам; через розбюрократизацію й раціоналізацію керівництва й управління великими соціальними службами [цит. за 191, с. 36]. Усі ці процеси, які виявляються трьома напрямами вертикального розподілу влади, підживлювались тенденціями демократизації суспільного життя, які відбувались в Європі останні 40–50 років та співпали з процесами європейської інтеграції та початком глобалізації. Отже, під впливом усіх цих факторів влада держави розподілилася в широкому інституціональнім віялі від урядових і субнаціональных структур (локальних і регіональних) до численних груп приватного сектора економіки,

а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями й власне громадянами.

Політико-управлінські науки цей перехід до держави нового типу характеризують за допомогою низки концептуальних моделей організації діяльності органів влади, що дозволяють з одного боку зберегти керованість соціальними процесами, з іншого — забезпечити умови для більш повного прояву локальної ініціативи. Серед них особлива увага приділяється так званій моделі «Нового державного менеджменту» (New Pudlic Manegment), що набула популярності у 80-ті роки минулого століття, та концепції «Governance» або «Good governance» (перекладають як «якісне врядування», «добре врядування», «належне врядування»), що прийшла їй на зміну у 1990-х рр. [див. 16, 67, 80, 153, 156, 157, 162, 179, 292, 316].

Модель «Нового державного менеджменту» («нового менеджеризму») прийшла на зміну класичній моделі державного управління «Public Administation», зміст якої також нерідко передається англомовним терміном «government». Народжена після другої світової війни «Public Administation», наділяючи державу передусім адміністративною роллю, в кінці 70 — на початку 80-х років відчувала значні кризові явища, що виявлялися у збоях у механізмах управління суспільними справами, неефективному використанні податків, зниженні якості послуг, зростанні бюрократизму і корупції, падінні довіри до органів влади та державної служби. Заради подолання цих вад на хвилі неоліберальних реформ на зміну «державі-адміністратору» приходить «держава — економічно ефективний менеджер», яку й представляла модель «Нового державного менеджменту», вводячи в організацію та діяльність держави ринкові елементи, такі як конкуренція, контрактна система, тендер, маркетинг, реклама. Оскільки надання послуг населенню, покращення їх якості стало основною метою адміністративної діяльності, відбувалась децентралізація та деконцентрація структур і функцій держави, зменшувалась кількість управлінських ланок, створювались альтернативні державним агенції з надання послуг населенню, розвивалось місцеве самоврядування, підсилювався контроль за діяльністю адміністративних організацій тощо [316, с. 51]. Узагальнюючи механізми, що використовує «новий менеджеризм», можна сказати, що управління соціальним розвитком розглядається з точки зору дотримання правил і стандартів, прийнятих у корпоративному менеджменті поза впливом політичних процесів, а значить, державне управління зводиться до системи конкретних дій, спрямованих на досягнення конкретного результату.

При значних позитивних наслідках запровадження механізмів «нового менеджеризму» (підвищення якості послуг, що надаються населенню, підвищення конкурентоспроможності та бережливості державного управління і громадського сектора), менеджерський підхід у державному управлінні не вирішив багатьох питань, передусім, проблеми контролю за відповідністю діяльності держави суспільним потребам і цінностям. Необхідність вирішення питань співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності та підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх в політиці зумовила вироблення нової концепції державного управління, яка характеризуються за допомогою поняття «governance». Варто звернути увагу, що концепт «governance» характеризує не стільки управління, скільки врядування як «процес розпорядження владою відповідними публічними інститутами, до якого реально можуть залучитися зацікавлені суспільні групи громадян» [179, с. 53]. Тобто робиться акцент на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах розв'язання проблем.

У межах нової концепції соціальне управління розглядається як процес політичної діяльності, який потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень. Governance, на відміну від менеджменту (manegment), зазначають В. Корженко і В. Нікітин, розглядає державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей з приводу вироблення і реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес. Від Government його відрізняє, по-перше, обов'язкова участь в процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу, а по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення і реалізації рішень [162].

Варто відзначити, що на першому етапі значний інтерес до поняття «governance» виявили представники концепції політичних мереж Дж. Розенау, Г. Пітерс та ін., які розуміли «governance» як «управління без уряду» (governance without govermant) [див. 464, 452], підкреслюючи важливість мереж, товариств та ринків у здійсненні публічного управління. Приділяючи особливу увагу складу учасників управління, вони трактують «governance» як врядування на основі взаємодії державних інститутів, бізнес-структур та асоціацій громадянського суспільства у політичних мережах.

Дещо пізніше представники Світового банку та програми розвитку ООН у своїх трактуваннях «governance» акцентують увагу не

на складі учасників, а на способі управління. При цьому вони орієнтується на «good governance» як концепцію для забезпечення стійкого розвитку найбільш відсталих держав світу. У документі програми розвитку ООН під назвою «Управління для стійкого розвитку» (2002, Governance for Sustinable Human Development) поняття «governance» визначається «як практика економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях». Це поняття об'єднує «механізми, процеси та інститути, через які громадяни та групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки та балансують між розбіжностями» [423].

Завдяки діяльності ООН, Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР) та інших міжнародних організацій, сьогодні концепція «governance» синтезує у собі окремі ідеї теорії мереж, синергетики, суспільно-державного управління, теорії демократії комунітарного типу тощо. Вона залишає за державою вагому роль у прийнятті політичних рішень, розглядаючи державне (ширше — публічне) управління як функцію суспільної координації. Державні справи, органи та організації стають публічними і відкритими для суспільної дискусії, яка стає важливим ресурсом вироблення політико-управлінських рішень. Підставою для вироблення політичних та організаційно-управлінських рішень стає прагнення до досягнення спільного блага, загального інтересу, які визначаються як державою, так й громадськістю. Прийняті рішення оцінюються не лише з точки зору критеріїв ефективності, але й моральних норм. А сам процес політико-управлінської діяльності стає насичений новими механізмами, такими, як громадська експертиза, громадські форуми, державно-суспільні комісії [80, с. 248–249].

Концепцію «governance» не можна вважати цілком розробленою. Окремі її ідеї продовжують випробовуватися в ході адміністративних реформ у різних країнах світу. Вітчизняними фахівцями доволі високо оцінюється її потенціал як «найбільш евристичної моделі державного управління в умовах розвинутої демократії» [317, с. 116], «найбільш прогресивної концепції державного управління» [153], «свого роду методології, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії» [162]. Зазвичай акцентується увага на восьми характеристиках «good governance», що були визначені ООН: участь (participation), законність (rule of law), прозорість (transparency), відповідальність (responsiveness), узгодженість (consensus oriented), справедливість та інклюзивність (equity and inclusiveness), ефективність та результативність (effectiveness and efficiency), підзвітність (accountability) [489].

Наведений перелік характеристик та також інші принципи «good governance», до яких звертаються окремі дослідники [див. 153, 317], демонструє, що «good governance» — ідеальна модель, орієнтир для по-справжньому демократичного врядування, яке здатне задовольняти суспільні потреби у найкращий спосіб. Очевидно, зовсім не багато країн її цілком реалізували, впроваджуються в ході реформ її окремі елементи. Скоріше вона виконує роль орієнтира, до якого мають прагнути країни, які різними темпами крокують до демократії. Цілком ймовірно, що орієнтація цих країн на засадничі ідеї «good governance» сприятиме не лише зміцненню демократії, але й пом'якшенню негативних наслідків глобалізації. Імплементація у державну політику та суспільно-владні взаємовідносини принципів «good governance» дозволить розподілити значну долю влади держави між суб'єктами нижчих владних рівнів та чисельними організаціями громадянського сектора, залишивши урядовим структурам роль посередника, здатного ініціювати, активізувати та стимулювати процеси вирішення суспільних проблем у разі потреби. Крім того, найбільші шанси для реалізації концепції «Good governance» відкриваються на регіональному та локальному рівнях, оскільки саме тут кінцевий результат найбільше залежить від здатності територіальних органів влади, організацій громадянського суспільства і представників бізнесу налагодити ефективний діалог, домогтись максимально можливого рівня взаємодії у процесі вирішення суспільно значущих проблем [256, с. 25].

Розподіл державної влади між внутрішньодержавними суб'єктами, який відбувається під впливом вищеозначених суспільно-політичних процесів, очевидно вимагає того, що держава має прагнути залишити за собою регулювання головних питань зовнішньої політики й національної безпеки — питань, пов'язаних передусім з зовнішнім аспектом політичного суверенітету. Але передусім з трансформацією цього аспекту пов'язані занепокоєння щодо розмивання, ерозії або навіть зникнення політичного суверенітету.

Якщо внутрішній аспект суверенітету переглядається тривалий час у зв'язку з процесами федералізації, деволюції, децентралізації влади, то зовнішній аспект залишався тривалий час недоторканним. Більш того, лише після включення до Статуту ООН та деяких інших міжнародних документів положень про суверенну рівність держав та про право націй на самовизначення (1970 р.) зовнішній аспект суверенітету став сприйматися як непорушна цінність. Як тільки це відбулось, держави добровільно почали позбавлятися своїх суверенних прав,

відмовившись, передусім, від фундаментального права оголошувати війну та укладати мир з іншими державами. Потім вони обмежували себе у правах самостійно приймати рішення з питань введення податків і зборів, заборони або заохочення ввозу / вивозу товарів, друку грошей, запозичень, проголошення або обмеження політичних свобод, встановлення правил проведення виборів, проголошення смертної кари тощо [81, с. 127]. На усі ці обмеження свідомо йшли відкриті, демократичні держави або держави, що обирали шлях демократичного розвитку. Найменші обмеження у використанні суверенних прав досі мають ідеологічно та економічно замкнуті держави, політичні режими яких нічого спільного з демократією не мають.

Дійсно, залучення до глобальних відносин вимагає подальшого розподілу влади у вертикальному вимірі. Набувають ключового значення центри прийняття рішень наддержавного рівня, яким демократичні держави делегують частину своїх суверенних прав. Більш того, сама демократія стає головним критерієм міжнародного визнання й членства у найбільш впливових міжнародних організаціях, які, до речі, у той чи інший спосіб сприяють розповсюдженню демократичного способу життя у світі. Хоча, справедливо відзначають окремі дослідники, глобалізація сприяє поширенню передусім процедурної демократії, яка «створює рамки для індивідуальної свободи, але не дає соціальної рівності та соціального перерозподілу» [96, с. 58]. У багатьох працях, що націлені на осмислення феномену глобалізації, демократизація розглядається як один з головних позитивних наслідків глобалізації. Демократизації сприяє з одного боку економічне зростання, що відбувається завдяки розвиткові технології, торгівлі й інвестиціям (Д. Гелд [427], С. Ліпсет [443], Ф. Фукуяма [351], Й. Шумпетер [369] та ін.) з іншого — посилення взаємозв'язку і взаємозалежності між країнами світу, зникнення перешкод для поширення інформації та ідей (Л. Даймонд [406], С. Хантінгтон [356], П. Шміттер [467] та ін.).

Водночас чимало дослідників акцентують увагу на тому, що зв'язок між ринком, приватною власністю та демократією далекий від автоматичного. Так само як посилення взаємозалежності між країнами не лише інтенсифікує поширення демократичних ідей, але й сприяє розповсюдженню тероризму, полегшує наркотрафік, відкриває можливості для зовнішніх суб'єктів з контролю над інформацією та маніпулювання нею, що послаблює демократію. На цих підставах дослідники вказують на певні ознаки виникнення суперечностей між глобалізацією і демократією, деякі з них безпосередньо стосуються

трансформації політичного суверенітету. Так, М. Ф. Платнер услід за Л. Даймондом, С. Хантінгтоном вказує, що сучасна демократія являє собою поєднання двох складників: ліберального елементу, який обмежує простір та сферу впливу уряду в ім'я захисту індивідуальної свободи, і елементу, який ґрунтується на суверенітеті народу та передбачає владу більшості, що знаходить своє відображення в виборчій скринці. Якщо ліберальний складник цілком узгоджується з глобалізацією, то самоврядний — ні. Адже він передбачає «...особливі зв'язки, які поєднують членів політичної спільноти. Останні мають бути більш ніж лише людськими істотами, які посідають права; вони мусять бути громадянами, які мають обов'язки і зобов'язання перед своїми співгромадянами» [266, с. 1056]. Отже, наголошується на тому, що інститут громадянства є передусім атрибутом національної держави, а всесвітнє громадянство у глобальному суспільстві малоймовірне. Глобалізація розхитує з різних боків інститут громадянства як такий, про що свідчить поява у сучасній політичній науці окремого напрямку досліджень, пов'язаного з дослідженням процесів транснаціоналізації громадянства, еміграційних режимів тощо [див. 198, 100, 189]. Розхитування інституту громадянства сучасні дослідники пов'язують не лише із залученням до політичних процесів негромадян, але й з наслідками викликаної глобалізацією технологічної революції. Остання сприяє диференціації інтересів, індивідуалізації цінностей, якими особистість і групи людей керуються у своїй діяльності і поведінці. Диференціація інтересів обумовлює фрагментацію громадянського суспільства і розмивання суспільної солідарності та згоди, необхідних для демократичного управління. У цих умовах знижується реальна роль демократичних інститутів і посилюється вплив механізмів соціального інжинірингу і маніпулювання у всіх сферах суспільного життя, і, перш за все, у сфері політики, а значить мінімізується функція громадянського волевиявлення і знижується громадянська активність [364]. В результаті чого людина стає відстороненою від реальної участі в суспільному й політичному житті, й, за висловленням А. Галкіна, на зміну традиційної демократії в її ліберальному трактуванні поступово приходить нова форма авторитаризму [66, с. 12]. Цим процесам сприяє зростання впливу на політику глобальних фінансових ринків. Економічна політика окремих держав і міждержавних об'єднань орієнтується передусім на потреби цих фінансових ринків, а не потреби людей. Ринок у свою чергу підкорює індивідів економічним інтересам, в результаті чого вони дбають більше про прибутки, ніж суспільні та громадянські обов'язки. Ті ж,

хто не зміг скористатися відкритістю економіки, стимулюють етнічні та класові розколи, вдаряючи по національно-культурних основах демократії. А соціальна демократія та соціальна держава, які дозволяють громадянам брати участь у перерозподілі суспільного багатства, коштують дорого й в умовах зростаючої конкуренції все більше скорочуються.

Розхитування демократичного інституту громадянства не єдина загроза державному суверенітету. Доволі часто занепокоєння висловлюються у зв'язку з позбавленням держави її регулятивних функцій, що обмежує, а іноді й унеможливлює її вплив на внутрішнє політичне життя країни. Число непідвладних державі міждержавних та глобальних сил, що претендують на статус центрів прийняття рішень наддержавного рівня, невпинно зростає. Адже в умовах обмеження державних прав відкриваються нові можливості для бізнес-корпорацій, НГО, злочинних організацій, терористичних мереж, окремих індивідів, які заганяють державу у пастку транснаціональних зв'язків, де переважають непідвладні їй глобальні сили, і вона стає нездатною визначати власну долю. Таким чином, глобалізація робить проблематичним розвиток ліберальної демократії як основи національної держави, підриває її цінності, а, як стверджує І. Валлерстайн, без держави — немає й демократії [52, с. 98].

У сучасній літературі наводяться безліч прикладів впливу транснаціональних акторів на перебіг міжнародних відносин та долю окремих держав та свідчень щодо неспроможності держав регулювати ці впливи. Одні з них сприяли демократизації (вплив світових НГО на кольорові революції), інші навпаки демонстрували відверто тоталітарні тенденції (дії терористичних угруповань, укладення ганебних союзів між урядом та бізнесом, потурання олігархієзації економіки та політики).

Ураховуючи дані обставини, очевидно, що держава втрачає, передусім, регулювання економіки та сфери безпеки як у внутрішньодержавних, так й в міжнародних відносинах. У внутрішньодержавних відносинах відбувається приватизація цих сфер, хоча приватизація сфери безпеки менш очевидна. Вона виявляється у зростанні числа закритих товариств та охоронних фірм, що, за Ван Кревельдом, є однією з ознак слабкості сучасних держав, оскільки забезпечення безпеки було традиційно найбільш важливою функцією держави [цит. за 358]. У міждержавних відносинах економіка та безпека виявляються об'єктами домагань усіх транснаціональних акторів, й держава вимушена конкурувати з ними, часто не за вигідних для себе умов.

Але щодо інших традиційних функцій держави, то вони являють менший інтерес, принаймні для транснаціональних акторів. Як відомо, послаблення системи зазвичай супроводжується посиленням її окремих елементів. Тому цілком логічно, що, за умов послаблення важелів контролю за сферою економіки та безпеки, держави посилять контроль над тими сферами, що менш цікаві для транснаціональних акторів. Вже згадуваний О. Гьофе вказує на розширення функцій держави у вирішенні соціальних завдань, у галузі «освітянської, наукової та культурної політики, а також політики економіки та ринку праці разом з розвитком техніки» [86, с. 161]. Схожої думки дотримується Е. Ян, який вважає, що зростати будуть етномовні, культурні та соціальні функції держави [378, с. 49]. Адже цілеспрямована політика держави в соціальній та гуманітарній сфері може стримувати розмивання державного суверенітету через виховання та підтримку почуття громадянськості. Соціальна політика держави має захистити тих, чиє становище погіршилось унаслідок відкритості економіки, здійснюючи превентивні заходи проти виникнення соціальних розколів у суспільстві. Хоча в умовах зростаючої конкуренції, що стимулює безробіття та нелегальну трудову міграцію, це доволі непросте завдання, яке сьогодні скоріше розглядається як бажана перспектива, а не чинна практика. Гуманітарна політика має захистити суспільство від нав'язування йому зовнішніх, глибоко чужих, навіть ворожих йому інтересів, мотивацій та практичних дій передусім через зміцнення національно-культурної ідентичності. Не останню роль у цьому процесі відіграє забезпечення цілісності мовного середовища у суспільстві, цивілізоване регулювання діяльності національних культурних індустрій, ЗМІ, навчальних закладів, підтримка проектів, які є важливими у сприянні розвитку національної культури тощо. Стратегії та методи соціальної та гуманітарної державної політики, безумовно, варіюватимуться у різних країнах. Принципово те, що концентрація державних зусиль на соціальній та культурній політиці має уповільнити зміцнення інституту громадянства, залучити індивідів до суспільних та громадянських обов'язків.

Окрім того, трансформація функцій держави в умовах глобалізації та утвердження багаторівневих політичних відносин актуалізує проблему забезпечення керованості та управління глобальними процесами. У цьому контексті варто зупинитися на моделях (концепціях, парадигмах) реалізації глобального управління, які пропонують сучасні політичні науки. Йдеться про державоцентричну модель управління як правління «global government», яка передбачає створення певно-

го центру на кшталт світового уряду, який би здійснював управління у планетарному масштабі, та децентралізовану модель управління як керівництва та координації політичних акторів «global governance», у межах якої відбувається ширший розподіл влади і авторитету [див. 208; 373, с. 124–126]. Визнання багатосуб'єктності глобальних владних відносин зумовлює все більшу популярність другої моделі. Дистрибуція влади й авторитету, що властиві для «global governance», розглядається як фактор стримування однобічного правління окремої держави, а акцент на процесуальному характері управління передбачає потребу в нових інституціональних формах управління й взаємозв'язку державного й суспільного рівнів [208], підкреслює Т. Мусеєнко.

Таким чином, світова політико-управлінська наука категорії «government» та «governance», які, як зазначалося вище, використовуються для обґрунтування концептуальних моделей організації діяльності органів влади в державі, використовує для характеристики моделей глобального управління. При цьому поняття «governance», так само як стосовно державного управління, використовується для характеристики нового типу владних відносин, у якому громадськість (в особі неурядових організацій) та підприємницькі структури постають у якості самостійних суб'єктів, що володіють певною компетенцією, досвідом і знаннями.

Саме «governance» більш відповідає ідеї та концепції багаторівневого управління, що отримує інтенсивний розвиток разом з процесами європейської інтеграції. Якщо спочатку термін «багаторівневе управління» характеризував відносини урядів різних рівнів — внутрішньонаціонального, національного та наднаціонального, визначаючи взаємодії та взаємозалежності між урядами, що функціонують на різних вертикальних територіальних рівнях, то потім він все більше став ураховувати й посилення горизонтальної взаємозалежності між державними та міждержавними суб'єктами. На цій підставі К. Киріяк вказує на два типи багаторівневого управління. Перший подібний до федералізму, коли розподіл влади обмежений певним числом юрисдикцій, що не перехрещуються, з невеликим числом територіальних рівнів, кожен з яких несе відповідальність за певну кількість функцій. Другий описує урядові угоди, за яких юрисдикції влади діють на чисельних територіальних рівнях, які можуть перехрещуватись. Якщо перший тип влади відносно стабільний, то другий більш гнучкий, здатний адаптуватися до вимог управління, що постійно змінюються [398].

Внутрідержавна концепція «governance» й міждержавна концепція «global governance» демонструють, що відбувається скоріше за все трансформація, а не занепад держави. В минулому залишається лише «масштабне централізоване планування», що уособлює «великий уряд» (big goverment) [16, с. 190]. Адже «governance» передбачає розширення простору політичного управління, у межах якого знайдеться місце для традиційної «government». Дистрибуція влади й авторитету, що властиві «governance», не скасовує ієрархію, лише, як зазначає Дж. Розенау, взаємини між акторами, задіяними в процесі ухвалення рішень, стають гнучкішими і передбачають новий тип субординації [463, p. 205]. Концепція «governance» у значенні управління і координації акторів політики, зазначає Йон Пьєре, «має подвійне значення: з одного боку воно має відношення до реального виразу адаптації держави до середовища, що змінюється; з іншого боку — до теоретичної й концептуальної репрезентації координації соціальних систем (coordination of social systems)» [403, p. 3]. Отже, й владні, й самоврядні начала очевидно будуть присутні у врядуванні на усіх рівнях.

Відповідно парадигма «global governance» у міжнародних відносинах, так само як концепція «good governance» у внутрішньодержавних відносинах являють собою дві складові моделі демократичної організації багаторівневих політичних відносин, для якої властиве спільне розв'язання проблем урядовими та неурядовими суб'єктами, підприємницькими структурами різних рівнів від глобального до локального. Як й «good governance» у внутрішньодержавних відносинах, вона є ідеалом, орієнтиром для організації управління на усіх рівнях, що засноване на пріоритетах співробітництва і взаємодопомоги.

Підсумовуючи дослідження особливостей утвердження багаторівневих політичних відносин у сучасному світі, можна дійти до наступних висновків:

По-перше, трансформація політичного суверенітету починається задовго до перших проявів глобалізації. Перші ознаки трансформації відчуває внутрішній аспект політичного суверенітету в зв'язку з тенденціями вертикального розподілу влади усередині держави. На теоретичному рівні обмеженість суверенітету подолали ще американські просвітителі та їх сучасні однодумці, які довели, що заради втілення в життя демократичного ідеалу суверенітет має бути поділений таким чином, щоб жодний інститут, посадова особа чи рівень врядування не мали необмежених повноважень. Тиск на суверенітет зсередини зазнали чимало держав, які виникли на територіях колишніх колоній та після розпаду соціалістичного табору. Проте лише в усталених де-

мократіях трансформація внутрішнього аспекту суверенітету відповідає доктрині переходу від «позитивної держави» до «регулюючої держави», маючи позитивні для демократії наслідки.

По-друге, якщо внутрішній аспект суверенітету переглядається тривалий час у зв'язку з процесами децентралізації влади, то зовнішній аспект залишався недоторканним упритул до 70-х років минулого століття. Саме з цього часу його свідомо обмежують відкриті, демократичні держави або держави, що обрали шлях демократичного розвитку. При цьому передання державою своїх споконвічних функцій транснаціональним акторам двояко позначилось на демократичному врядуванні: ліберальний елемент підсилився, самоврядний — послабшав. Розхитування демократичного інституту громадянства та позбавлення держави її регулятивних функцій, що обмежує її вплив на внутрішнє політичне життя країни, — головні загрози для держави та демократії. Але держава втрачає далеко не усі свої функції. Її контроль суттєво послаблюється у регулюванні економіки та сфери безпеки як у внутрішньодержавних, так й в міжнародних відносинах, інші традиційні функції держави являють менший інтерес принаймні для транснаціональних акторів. Тому підтримка інституту громадянства засобами соціальної та культурної політики, на нашу думку, являє собою головний напрям зміцнення політичного суверенітету та демократії. Цьому процесу не суперечить розподіл державної влади між субнаціональними структурами, групами приватного сектора економіки, а також громадянського суспільства з його неурядовими організаціями й громадянами.

По-третє, процеси трансформації політичного суверенітету у внутрішньому та зовнішньому вимірах, що зумовлюють утвердження багаторівневих політичних відносин, знаходять відбиття у концептуальних моделях державного і глобального управління. Зокрема, фахівці у галузі державного управління, так само як й дослідники глобальних політичних процесів, акцентують увагу на інноваційній децентралізованій моделі управління як врядування та координації політичних акторів — «governance», протиставляючи її традиційній централізованій моделі управління як правління — «government». Хоча у державному управлінні вона більше відома як «good governance», а у дослідженнях глобальних політичних процесів як «global governance», у обох випадках йдеться про врядування, у якому беруть участь не лише урядові структури, але й представники комерційного й громадського секторів, на засадах поліцентричності, плюралізму, інституціональної інноваційності та різноманіття. На нашу думку, концепція

«governance» репрезентує собою ідеальну модель організації політичних відносин від локального до глобального рівнів, що скеровує процеси глобалізації та регіоналізації політичного простору в русло демократичного розвитку.

2.2. ШЛЯХИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ І РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО ПРОСТОРУ: АНАЛІЗ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ

Звернення до теоретичних моделей демократії доцільно з точки зору розв'язання більшості дилем демократії, у тому числі викликів, зумовлених глобалізацією та регіоналізацією політичного простору, що активізують політичні процеси на усіх рівнях — від глобального до локального. Останні викликають появу нових моделей демократії та змушують переосмислити ті, які вже існують. Осмисленню феномена демократії в контексті зростаючих тенденцій глобалізації, аналізу чинних моделей демократії та обґрунтуванню нових специфічних моделей присвячені дослідження таких західних авторів як Б. Барбер [26], Ю. Габермас [61], Д. Гелд [69, 70, 73, 428], Е. Гутман [85], Р. Даль [91], Д. Драйзек [409], Д. Дьюї [106], Е. МакГрю [73, 188], К. Мангейм [192] та ін., а також розробки російських та вітчизняних дослідників — М. Беляєва [389], В. Бортнікова [43], М. Делягіна [95], Ю. Красіна [164], Н. Ладигіної [174],Т. Мусеєнко [208], І. Пантіна [226], В. Руденка [300], О. Фісуна [349], Н. Чорної [364] та ін. У них представлені різноманітні уявлення про майбутнє демократії, оцінки моделей демократії, пропозиції із вдосконалення демократичних інституцій тощо. Інтегруючи різноманітні підходи, що представлені у працях перелічених авторів, можна зазначити, що за великим рахунком світова політична теорія пропонує два шляхи збереження та зміцнення демократії перед викликами глобалізації: перетворення демократії в більших масштабах — від демократії в національній державі до демократії в транснаціональній державі та зміцнення демократії в межах національної держави за допомогою учасницької та дорадчої демократії, можливості яких досі не були задіяні у повному обсязі [251, с. 38].

Перший шлях представлений найновішими концепціями «демократії без кордонів», «глобальної» або «транснаціональної» демократії, що

націлені на створення демократичної архітектури глобального і регіонального врядування та розроблені у працях Д. Гелда [69, 73, 427], Д. Драйзека [409], І. Кларка [399], Х. Клеіна [438], Дж. Кохена, К. Сабела [401], М. Сендела [465] та ін. Ці автори акцентують увагу на тому, що необхідність утвердження транснаціональної демократії зумовлена передусім створенням інфраструктури транснаціонального громадянського суспільства, вимогою прозорості, підзвітністю та представництвом чинних інститутів глобального врядування та пріоритетністю демократії над альтернативними системами авторитарного правління. Спроба узагальнення концепцій транснаціональної демократії була здійснена британським дослідником Ентоні Мак-Грю, який виокремив чотири нормативні теорії: ліберал-інтернаціоналізм, радикальну плюралістичну демократію, космополітичну демократію й дорадчу (дискурсивну) демократію [188, с. 1028]. Перша акцентує увагу на системі міжнародних відносин суверенних держав, розуміючи транснаціональну демократію як засіб збільшення прозорості та підзвітності міжнародних інституцій національним урядам; друга, навпаки, відхиляє суверенітет політичної спільноти на користь форм прямої демократії та самоврядування, передбачаючи створення альтернативних структур врядування від глобального до місцевих рівнів; третя виходить з того, що глобальний соціум врешті-решт інтегрується в єдину спільноту; а четверта — що у розвитку світового соціуму переважатиме тенденція не уніфікації, а, навпаки, помноження і диверсифікації форм політичної організації. Лише одна з чотирьох моделей відкидає чинні національні кордони та потенціал національних спільнот, решта національним політичним спільнотам відводять певну роль у побудові системи транснаціонального врядування на демократичних засадах. Зосередимося на тому, яку роль дані теорії відводять національній державі у системі транснаціональної демократії.

Ліберальна інтернаціоналістська думка стверджує, що політична необхідність змушує глобалізацію виконувати демократизуючу і цивілізаційну функцію, щоб уникнути глобальної екологічної кризи й управляти соціальною, економічною, політичною дестабілізацією, яка викликана процесами сучасної глобалізації. При цьому лише окремі прихильники ліберал-інтернаціоналізму, зокрема Пейн, Кобден і Брайт, які обстоювали комерційний пацифізм, вважали, що торгівля та міжнародна економічна взаємозалежність зрештою створять світ, в якому держави врешті-решт відімруть. Але більшість сучасних прихильників ліберал-інтернаціоналізму (П. Лонг, Р. Фолк, Р. Кієгейн та ін.) обстоюють скоріше реформу, а не трансформацію світового

порядку [188, с. 1029–1030]. Певним чином обмежуючи владу держави вимогою ухвалення та легітимізації низки рішень на наднаціональному рівні, вони в цілому не зазіхають на суверенітет держав, що підтверджує вимога підзвітності міжнародних організацій національним урядам. В ключових питаннях ліберальний інтернаціоналізм є нормативною теорією, яка намагається перетворити слабку форму національної ліберал-демократії на модель демократичного світового порядку.

Теорія радикально плюралістичної демократії спирається на утворення альтернативних механізмів світової соціальної, економічної і політичної організації, що заснована на республіканських принципах: самоуправління співтовариств, для яких суспільне благо є головним пріоритетом. Ця нормативна теорія «гуманного управління» спирається на факт існування багатьох «співтовариств з єдиною долею» і соціальних рухів. Формою глобального управління, з точки зору її прихильників, є демархія (demarchy) — функціональне демократичне правління, що не має національного суверенітету [73, с. 532].

Прибічники теорії космополітичної демократії розглядають демократію як процес подвійної демократизації: поглиблення демократії в межах національних кордонів та поширення демократичних форм і процесів за їх межами. Засновник даної теорії англійський політолог Д. Гелд стверджує, що «космополітна демократична спільнота» має з'явитися як конфедерація автономних національних держав, які з часом «відмиратимуть», але це не означає, що «держави і національні спільноти стануть зайвими» [69, с. 1005]. У сформованій гнучкій демократичній федерації колишні національні утворення будуть виступати, за Д. Гелдом, центрами політичних дискусій і мобілізації. Окрім того, він наряду з національним суверенітетом виокремлює регіональні (маються на увазі регіони світу) і локальні суверенітети. Усі вони мають бути підпорядкованими верховній правовій структурі, але в межах цієї структури об'єднання на різних рівнях можуть бути самоврядними» [69, с. 1008].

Австралійський політолог Д. Драйзек, пропонуючи модель «транснаціональної дискурсивної демократії» [див. 409], зосереджується на з'ясуванні можливостей та функцій демократизації врядування, що на даний час існує в міжнародній системі, отже безпосередньо не зазіхає на національні суверенітети. Проте він відкидає традиційні для держави механізми демократичної легітимації (голосування та представництво), наголошуючи на провідній ролі дискурсивних практик, а точніше створенні справжньої транснаціональної публічної сфери

демократичних розважань, де усі зацікавлені впливатимуть на публічні рішення. По суті Драйзек наголошує на необхідності створення справжнього демократичного плюралістичного громадянського суспільства, що гарантує вільне волевиявлення громадян. При цьому він концентрує увагу переважно на політичних організаціях громадянського суспільства (а не чисельних вільних асоціаціях громадян), вважаючи, що саме ці організації здатні робити найвагоміший внесок у забезпечення політичного діалогу (democratic deliberation) та зміцнення демократичних основ суспільства, передусім дякуючи підтримці своєї незалежності від держави та здатності стимулювати політичну дискусію. Останнє передбачає необхідність відповідної переорієнтації цих організацій, подолання однобічності, пов'язаної з виконанням функцій підтримки політичної влади й здійснення впливу на результати виборів. Таким чином, ключову роль у просуненні транснаціональної демократії Драйзек відводить громадянському суспільству, що спирається на мережу організацій, що функціонують по типу міжнародних екологічних організацій і політичних структур [208]. Це глобальне громадянське суспільство або транснаціональна публічна сфера демократичних розважань, за Драйзеком, не обмежується жодними територіальними, культурними чи людськими кордонами, а дискурсивна демократія як така у багатоманітному «світі світів» покликана втілювати «правління без уряду».

Саме останні дві моделі розглядаються як головні альтернативи транснаціональної демократії. І хоча перша концепція втілює демократичне облаштування єдиного світу, друга — багатоманітного «світу світів», обидві, доповнюючи одна одну, поки залишаються віддаленими від реальності, як і всі інші концепції глобальної демократії. Передусім, викликає сумніви успішність другого перетворення демократії в більших масштабах — від демократії в національній державі до демократії в транснаціональній державі, адже збільшення масштабів врядування за усіх часів аж ніяк не посилювало демократичні інститути. А існуючі в світі загрози екологічної, інформаційної, терористичної, нарешті, ядерної безпеки та невисока ефективність міжнародної співпраці з їх подолання унеможливлюють поки що втілення в життя ідеї «правління без уряду».

Саме тому паралельно з концепціями глобальної демократії отримують теоретичне обґрунтування моделі демократії, які націлені на її зміцнення в межах певної держави та «в змозі протистояти авторитарним імпульсам як із середини національно-державних спільнот, так й зовні» [164, с. 131]. Усі вони орієнтовані на включення більшості

громадян у реальний політичний процес, розширення поля громадянської ініціативи та творчості, обмеження всевладдя еліт, гармонізацію суспільних відносин. Це означає, що знов підлягають переосмисленню класичні та посткласичні моделі демократії, при цьому віддається перевага процедурному підходу.

Так, на тлі осмислення тенденцій глобалізації стають досить популярними різноманітні моделі демократії участі, яка протиставляється, з одного боку, елітарній демократії, з іншого, — ліберальній. На противагу елітарним інтерпретаціям демократії (Й. Шумпетер, М. Вебер, Ф. Шміттер та ін.), які виходять з того, що основна маса громадян некомпетентна, не має достатніх знань та погано інформована, саме еліти, будучи освіченою правлячою меншістю, беруть на себе відповідальність за управління державою, розробники моделі демократії участі відстоюють необхідність активної участі громадян у обговоренні й прийнятті державних рішень. На противагу ліберальним інтерпретаціям демократії (Д. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Дж. Бентам, Ф. Фукуяма, Р. Даль та ін.), які наголошують передусім на пріоритеті інтересів особистості та відокремленні їх від державних інтересів, надаючи захисту прав і свобод особи більшого значення, ніж участі у політичному житті, прихильники учасницької демократії акцентують увагу на тому, що сучасні демократії надають украй обмежені можливості участі, яка б мала сенс. Адже участь у політичному житті, зазначає англійська дослідниця Е. Гутман, є, по-перше, головним елементом доброго життя для людей; по-друге, широка участь необхідна, щоб запобігти надуживанням влади з боку державних урядовців [85, с. 148–149].

Окрім того, ліберальна демократія, яка сьогодні реалізована у багатьох країнах світу, є різновидом представницької демократії, де влада народу має вираз передусім під час виборів і референдумів. Реальна влада сконцентрована в руках невеликої групи представників, й в цьому смислі сучасна ліберальна демократія мало відрізняється від елітарної моделі демократії. Але розвиток технологій, зростання освіченості людей та їхнього залучення у життя суспільства, стверджують прихильники демократії участі, створюють передумови для передання все більше владних повноважень у руки народу. Вони виходять з того, що сама логіка розвитку всесвітньо-історичного процесу, потреби індустріального, а потім і постіндустріального суспільства вимагають залучення мас до свідомої кваліфікованої участі у справах держави й суспільства. Такої думки, зокрема, дотримується німецький та англійський філософ та соціолог Карл Мангейм, який вважає,

що за часів індустріального суспільства відбувається «фундаментальна демократизація суспільства», коли «все більше активізуються ті верстви та групи, котрі до цього часу відігравали у політичному житті лише пасивну роль» [192, с. 288].

Аналогічну думку висловлює відомий американський філософ Джон Дьюї, який трактує демократію передусім як «спосіб життя» громадян. Він вважає, що індустріальне суспільство, яке неминуче підсилює взаємодію і взаємозалежність його членів, все більше набуває «кооперативного» характеру, воно підвищує роль, в тому числі й політичну, кожного члена суспільства, незалежно від його соціального статусу і професії [цит. за 27, с. 16]. Ключовим ланцюгом механізму демократії й формування загальної волі та інтересу, за Дж. Дьюї, стає публічна сфера — постійно діючий форум загальнонаціональних дискусій й обговорень, арена спільної діяльності громадян, що спрямована на досягнення загальних цілей. У публічній сфері артикулюється багатоманітність приватних інтересів та думок, з співставлення яких виростають загальні інтереси і цілі, що визначають зміст публічної політики. Уся ця розгалужена й разом з тим цілісна система комунікативних зв'язків відроджує, за Дж. Дьюї, пряму демократію, прямий вплив суспільства, що постійно розмірковує, на процеси прийняття та виконання політичних рішень; відбувається становлення більш високої форми народовладдя, за якою політичне правління занурено у широкий контекст публічного дискурсу [цит. за 164, с. 132–133].

Учасницьку демократію взірця 1980–1990 рр. сучасні дослідники називають партисипаторною моделлю демократії, або «демократією безпосередньої участі». Серед засновників даної моделі К. Пейтман, К. Б. Макферсон, Дж. Мансбридж, Б. Барбер, Дж. Дрижек, Дж. Циммерман, Дж. Фішкін та ін. Інтерпретуючи основні ідеї Макферсона і Пейтман, Д. Гелд обґрунтовує дану модель таким чином: рівного права на свободу та саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», суспільстві, яке виховує почуття дієвості, вчить інтересу до спільних проблем та допомагає становленню обізнаного громадянства, здатного проявляти постійну зацікавленість у процесі врядування. Її ключові риси:

— пряма участь громадян у регулюванні ключових інститутів суспільства, включаючи власну роботу та місцеву громаду;
— реорганізація партійної системи у такий спосіб, щоб партійні посадові особи безпосередньо відповідали перед членами; діяльність «учасницьких партій» у парламентській або конгресовій структурі;

— підтримка відкритої інституційної системи для забезпечення можливості експериментування з політичними формами [70, с. 173].

Ця модель демократії, зазначає О. Фісун, акцентує необхідність сполучення елементів представницької демократії на національному рівні з прямою участю громадян у політичному процесі на рівні міста та громади, забезпечення реальної рівності політичного впливу, повернення до уявлення про демократію не лише як про формальний засіб, процедуру або метод, але й як справжню мету суспільного устрою [349, с. 66].

Один з розробників цієї теорії, американський політолог Бенджамін Барбер характеризує дану модель, як «сильну демократію» (strong democracy). У буквальному розумінні, зазначає він, «це радше самоврядування громадян, ніж представницьке самоврядування в ім'я громадян. За такої демократії активні громадяни безпосередньо урядують над собою, хоча не конче на кожному рівні й кожної миті, а досить часто й, зокрема, тоді, коли треба вирішувати головні політичні питання і коли виявляють свою дію значні сили» [26, с. 258]. Б. Барбер підкреслює, що сильна демократія потребує не просто участі, а й громадянської підготовки для ефективної участі у обговоренні й прийнятті рішень. Демократія участі, таким чином, розуміється як безпосереднє правління освічених громадян. Громадяни — це не просто окремі індивіди, що діють у приватній сфері, а добре поінформовані суспільні громадяни, які віддалились від своїх виключно приватних інтересів настільки, наскільки суспільна сфера віддалена від приватної [385, p. 23]. Отже, за Б. Барбером, демократія — це не стільки правління народу або мас, скільки правління освічених громадян.

Таким чином, учасницька демократія висуває перед громадянами серйозні вимоги, перетворюючи «суспільство спостерігачів» на «суспільство учасників». Однак механізми широкої та прямої участі громадян до останнього часу могли спрацьовувати винятково в межах невеликих територіальних та виробничих спільнот. Тобто, демократія участі могла реалізовуватися в повній мірі у місцевому самоврядуванні, де можливе безпосереднє залучення громадян до обговорення, прийняття і реалізації рішень.

Однак, в останніх інтерпретаціях демократії участі вишукуються спроби подолання її обмежень. В якості методів досягнення прямої демократії до класичних механізмів партиципаторної демократії, таких як громадянська ініціатива, референдум, відклик (дострокове припинення повноважень посадової особи), додається використан-

ня можливостей інформаційно-комп'ютерних технологій, які дають змогу кожному громадянину отримувати необхідну інформацію про суспільні справи, брати участь у безпосередньому обговоренні всіх значущих питань. В результаті цього демократія участі потенційно може бути реалізована на усіх рівнях політичної взаємодії у формах та виявах, адекватних відповідним рівням.

Так автор досить популярної теорії поліархії, сучасний американський політолог Роберт Даль у своїх останніх працях саме з розвитком інформаційних технологій пов'язує можливість появи нового інституту громадянської участі — віртуальних деліберативних спільнот («міні-популюсів») — неформальних громадянських асамблей випадково обраних громадян, що зайняті оцінкою подій та виробленням рекомендацій на основі обробки думок експертів. Ці «міні-популюси», за Р. Далем, не замінюючи вже існуючі законодавчі органи та механізми, могли б стати ще одним центром (точніше, децентрованим простором-різомою) прийняття суспільних рішень [цит. за 349, с. 66–67].

На можливості інформаційно-комп'ютерних технологій уповають принципово нові трактування прямого народовладдя, які знаходять відбиття в концепціях теле- і кібердемократії. Якщо перша (заснована Т. Беккером, розвинута Б. Барбером, О. Тоффлером, Дж. Нейзбіттом, Л. Гроссманом та ін.) виникла як реакція на появу кабельного телебачення, то друга (отримала розвиток у працях Г. Рейнгольда, Л. Пела, Б. Барбера, Р. Роудза та ін.) стала відповіддю на розвиток комп'ютерних мереж. В основі теорії кібердемократії лежить уявлення про формування так званого кіберпростору — світу інтерактивної взаємодії громадян, громадських організацій, органів влади. Відповідно до цієї теорії, утворення кіберпростору неминуче здійснить значний вплив на сучасний політичний процес, створюючи умови для появи принципово нових форм демократії [300, с. 8]. Як підкреслює, зокрема Б. Барбер, нові технології є не лише інструментами комунікації, але й важливим фактором цивілізаційного зростання. Вони впливають на поведінку й ментальність громадян, а також характер політичних інститутів, задаючи логіку становлення інституціональної системи інформаційного суспільства [386, p. 575]. Нові інформаційні технології, будучи провідниками інформаційного суспільства, дійсно є ваговими інструментами комунікації. Однак, напевно й вони не можуть стати панацеєю для демократії участі.

Загалом зв'язок демократії з розвитком технологій останнім часом стає досить популярним напрямком досліджень, адже розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій — ключова риса епохи глобалі-

зації. Той же Б. Барбер у своїй праці «Три сценарії майбутнього технологій і сильної демократії» [386] у відповідь на запитання «Чи здатна демократія — форма державного правління, що народжена в античному світі та призначена для сполучення невеликої кількості людей зі східними інтересами у самокероване суспільство, у житті якого усі могли брати участь безпосередньо, — вижити в умовах сучасного інформаційного суспільства?» — пропонує три сценарії її майбутнього розвитку. Перший реалістичний сценарій Панглосса передбачає подальше посилення нерівності через розширення ринку телекомунікацій. Другій песимістичний сценарій Пандори передбачає перетворення демократії на м'яку тиранію під впливом розширення можливостей непрямого контролю та спостереження, які надають нові технології. Третій оптимістичний сценарій Джефферсона передбачає розвиток громадянського суспільства та політичної просвіти завдяки використанню можливостей миттєвої, прямої та всебічної комунікації. Таким чином, доходить висновку Б. Бабер, вплив технологій на демократію досить не однозначний. У взаємозв'язку технологія — демократія визначним залишається голос останньої. Саме якість політичних інститутів та активність громадян визначають в кінцевому підсумку, чи здатна демократія скористатися перевагами технологій.

До висновку про двоякий вплив технологій на демократію приходить також австралійський дослідник Гаррі Роден. У протилежність ліберальному оптимізму, що сприймає Інтернет-технології як силу, що розмиває устої авторитарних режимів та укріплює позиції індивіда та громадянського суспільства, його дослідження «Інтернет і політичний контроль в Сінгапурі» закликає звернути увагу на можливості зловживання даними технологіями в цілях консолідації авторитарних режимів, культивування атмосфери страху і недовіри, політичної індоктринації і пропаганди [458, p. 89].

Слід зазначити, у сучасному світі спостерігаються тенденції, які демонструють, як успіхи впровадження елементів електронної демократії, так й її неефективність. З одного боку, автори гіпотетичних проектів віртуальних республік, які втілюють верховенство народу через віртуальні народні збори, знаходять все більше аргументів на користь того, що їхня реалізація цілком реальна, передусім, на основі успіхів перших спроб втілення в життя елементів електронної демократії у межах окремих територіальних громад та країн, з іншого, дослідники наводять все більше свідчень того, що електронна демократія не може стати демократією майбутнього. Зокрема, зазначає В. Руденко, до останнього часу розвиток комп'ютерної комунікації

практично не вплинув на рівень залучення громадян у процес прийняття рішень з публічно-правових питань. Нетривалий час існування кіберпростору демонструє, що він сьогодні служить форумом не стільки для громадян, що піклуються про суспільно значущі проблеми, скільки для груп, що відторгнені від публічної політики, тобто учасники інтерактивного спілкування поки групуються за професійними, віковими, дозвільними інтересами, а не за політичними [300, с. 14]. По суті, електронна демократія відчуває ті самі проблеми, що й традиційна демократії участі — проблеми пасивності, незацікавленості та некомпетентності. Тому цілком імовірно, що подальший розвиток електронної демократії може зупинитись на вдосконаленні та масовому поширенні її вже впроваджених елементів. Участь у політичному житті, незалежно від способів її виявлення, очевидно, є не лише метою, але й передумовою демократії. Тому процесуальні фактори політичної участі, у тому числі пов'язані з можливостями інформаційно-комп'ютерних технологій, відіграють значну роль. Адже, як висловлюється американський політолог Айрис Маріон Янг, вони «забезпечують людині право бути почутою і зрозумілою, її автономність і можливість скористатися юридичними гарантіями своїх політичних прав на всіх рівнях, починаючи від муніципального цивільного права до міжнародного права, а також права, що гарантує особистості участь у глобальному демократичному процесі» [490].

У якості більш досконалого варіанту учасницької демократії часто розглядається модель «деліберативної (дорадчої) демократії», основу якої становить комунікативна теорія відомого німецького філософа Юргена Габермаса. Як й учасницька демократія, вона передбачає широку участь громадян у політиці, але не в усіх її видах і не на усіх стадіях. Той крок уперед, що робить деліберативна демократія у трактуванні ролі народу, зазначає А. Колодій, більшою мірою відповідає запитам сьогодення і краще узгоджується з можливостями кінця XX — початку XXI ст., ніж, скажімо, елітарна демократія Й. Шумпетера, що наголошувала в основному на значенні процедури виборів. Однак цю модель можна оцінити щонайбільше як своєрідний компроміс між елітарною та учасницькою демократією. Її мета — підвищення компетентності громадян та наділення їх дорадчими функціями — при одночасному наголосі на складності процедури ухвалення демократичних рішень та ролі в ньому експертів і професійних управлінців [156].

Ключовою тезою деліберативної демократії Ю. Габермаса є положення про те, що у сучасному мультикультурному суспільстві

об'єднувальну функцію має виконувати комунікація. Свою модель деліберативної демократії філософ вибудовує як альтернативу двом популярним нині, передусім у США, ліберальній та республіканській (комунітариській) моделям демократії. За Габермасом, деліберативна демократія нівелює ваду першої — просту агрегацію політичних інтересів, і утопічність другої — розрахунок на громадянські чесноти, орієнтовані на досягнення загального блага.

Деліберативний процес (від англ. deliberate — обдумувати, радитись, обговорювати) являє собою процес масових консультацій фабрик думки усередині країни з суспільно значущих проблем й залучення до вироблення публічної політики якомога більшого числа громадян. В процесі боротьби, яка є характерною для полікультурних суспільств, лише деліберативна позиція є конструктивною, оскільки спрямована на соціальне співробітництво, на готовність брати до уваги розумні доводи. Саме деліберативне середовище надає можливість вільного обміну думками, в ході якого кожен заявляє та захищає власні інтереси, але реалізує ті, що пройшли перевірку на громадському форумі, тобто набули загальної підтримки [56, с. 22].

Основною тезою концепції деліберативної демократії, до якої, до речі, апелює згадуваний вище Т. Драйзек у своєму транснаціональному демократичному проекті, є твердження про необхідність дистанціювання дорадчої демократії від держави з її механізмами формального виборчого права й заміни його по-справжньому демократичним плюралістичним громадянським суспільством, що гарантує вільне волевиявлення громадян. У деліберативній демократії гомогенна єдність «суспільного цілого» замінюється децентралізованим плюралізмом дискурсивних практик, життєвих проектів та індивідуальних «картин світу». В такій моделі демократії спільнота рівних індивідів у відкритому для усіх комунікативному дискурсі «обирає» форми свого вільного життя. Вона реалізується у децентрованому суспільстві, що розділяє з політичною громадськістю арену сприйняття, ідентифікації й розв'язання проблем, що його стосуються. Народний суверенітет виникає, за Габермасом, з інтеракцій між інституціоналізованим у межах правової держави формуванням волі й культурно мобілізованою громадськістю, яка, зі свого боку, знаходить певний базис в асоціаціях громадянського суспільства, що рівно віддалені від держави і від економіки [див. 61].

Дана модель розглядається багатьма сучасниками як найсерйозніша спроба сучасної політичної думки зняти антагонізми не лише ліберальної та комунітариської концепції демократії, але й класичної та

сучасної постласичної її парадигми. Проводячи паралелі з Дж. Сарторі, який також намагався переосмислити постласичну парадигму демократії, О. Фісун підкреслює наступне: «Як Сарторі, переосмислюючи модель Й. Шумпетера, формальну кількісну елективність доповнює суб'єктивністю, якісним набором компетентних еліт, так само Ю. Габермас, замість гомогенного надсуб'єктивного народу-суверена Руссо пропонує інтерсуб'єктивну деліберативність комунікативної громадськості... Якщо у Сарторі ми маємо справу з селективною поліархією, то у Габермаса ми бачимо деліберативну поліархію... Перша структурована вертикально, друга горизонтально, Сарторі дає право обговорення та інтерпретації рішень небагатьом, Габермас — потенційно усім» [349, с. 72–73]. Такий підхід, який передбачає, що усі мають можливість ініціювати обговорення, ставити під сумнів теми, що висунуті на обговорення, та мають право починати обговорення самих правил процедури дискурсу та засобів його здійснення, очевидно концентрує увагу на пошуку адекватних процедур обговорення, які виступають як регулятиви демократичного процесу. Разом з тим, варто відзначити, що надмірна увага до процедур обговорення та ігнорування умов, за яких ці процедури стають можливими, вказують на певну обмеженість моделі деліберативної демократії. Інакше кажучи, комунікативна демократія постулює демократичну природу індивіда, залишаючи поза увагою питання історико-культурного ґатунку. Як зазначають автори монографії «Український соціум», головною проблемою виявляється не лише створення умов для вільного, неупередженого обговорення політичних питань і рішень, але й формування відповідної демократичної культури, яка б унеможливлювала дотримування цих демократичних процедур [344, с. 695].

В іншому цілком можна погодитись з російською дослідницею Т. Волковою, яка акцентує увагу на тому, що модель Габермаса, якщо не долає, то принаймні пом'якшує крайнощі лібералізму і комунітаризму. В контексті його мультикультурної філософії можливо досягнення рівноваги між доцентровою комунітариською та відцентровою ліберальною тенденцією, оскільки для мультикультуралізму характерне прагнення зняти напругу між локальним і універсальним [56, с. 26]. Дійсно, деліберативна демократія нібито сполучує у собі ліберальну увагу до індивіда або в контексті діалогу культур, до малих груп, меншин, ліберальну справедливість, що заснована на чесності, та комунітариське прагнення до інтеграції, взаєморозуміння, рівності, солідарності. Процедури обговорення, так само, як процедури участі, у час, коли інформаційні технології потенційно дозволяють їх

застосовувати на усіх рівнях прийняття рішень, виступають найважливішими передумовами та складовими демократії. Невипадково у сучасних дослідженнях демократії вони розглядаються як її головні ознаки. «Режим можна визнати демократичним, якщо політичні відносини між громадянами і державою виражені широкими, рівноправними, захищеними та взаємозобов'язуючими процедурами обговорення» [328, с. 29], зазначає Ч. Тіллі. Проте досвід країн, що порівняно недавно обрали демократичний шлях розвитку, демонструє, що для ефективного застосування демократичних процедур необхідні демократичні суб'єкти, які здатні, спроможні та схильні їх дотримуватись. Іншими словами, для встановлення «комунікативної влади» за допомогою деліберативних процедур необхідна демократична політична культура суб'єктів, що застосовують ці деліберативні процедури. Проведення форуму з певного питання державної політики процедура не дуже складна, набагато складніше домогтись справжньої користі від нього.

На відміну від класичних парсипаторних моделей, які не були реалізовані в жодному з сучасних суспільств в кращі для демократії часи, та моделей електронної демократії, реалізація яких утруднюється через нерівність доступу до електронних ресурсів, що зберігається у світі, та особливості активності Інтернет-користувачів, реалізація моделі деліберативної демократії, на думку багатьох сучасників, виглядає більш реалістичною. Тому передусім до її елементів та в меншій мірі до елементів інших згадуваних моделей ми звернемося в межах наступних розділів.

Підсумовуючи дослідження теоретичних моделей демократії в умовах утвердження багаторівневих політичних відносин можна дійти наступних висновків:

По-перше, процеси трансформації суверенітету національної держави та їх вплив на долю демократії підживлюють дискусії з приводу перетворення демократії в більших масштабах — від демократії в національній державі до демократії в транснаціональній державі. Концепції транснаціональної демократії необхідність її утвердження пояснюють створенням інфраструктури транснаціонального громадянського суспільства, вимогою прозорості, підзвітністю та представництвом чинних інститутів глобального врядування та пріоритетністю демократії над альтернативними системами авторитарного правління. При цьому чотири нормативні моделі «демократії без кордонів» проектують різне майбутнє для національної держави в системі транснаціональної демократії. Зокрема, модель ліберального інтернаціоналізму, яка прагне перетворити слабку форму національної ліберал-

демократії на модель демократичного світового порядку, обмежуючи владу держави вимогою ухвалення та легітимізації низки рішень на наднаціональному рівні, залишає державі суверенні права, що підтверджує вимога підзвітності міжнародних організацій національним урядам. Модель космополітичної демократії прагне до подвійної демократизації, поглиблюючи демократію в межах національних кордонів й поширюючи демократичні форми і процеси за їх межами. Її кінцева мета утворення космополітної демократичної спільноти на федеративних засадах, де національні спільноти відіграватимуть роль центрів політичних дискусій і мобілізації. Модель транснаціональної дискурсивної демократії безпосередньо не зазіхає на національні суверенітети, але відкидає традиційні для держави механізми демократичної легітимації (голосування та представництво), наголошуючи на провідній ролі дискурсивних практик та демократичних розважань. Лише модель радикальної плюралістичної демократії цілком відхиляє суверенітет політичної спільноти на користь форм прямої демократії та самоврядування, передбачаючи створення альтернативних структур врядування від глобального до місцевих рівнів.

По-друге, сумніви щодо втілення в життя ідеї «демократії без кордонів» стимулюють пошук шляхів та механізмів зміцнення демократії в межах національної держави. Останнє пов'язується з трансформацією чинної ліберальної моделі демократії як специфічної політичної форми демократії для національної держави у бік включення більшості громадян у реальний політичний процес, розширення поля громадянської ініціативи та творчості, обмеження влади еліт тощо. Таку трансформацію пропонують різноманітні версії демократії участі та дорадчої демократії. Зокрема, прихильники демократії участі виходять з того, що сама логіка розвитку всесвітньо-історичного процесу вимагає залучення мас до свідомої кваліфікованої участі у справах держави й суспільства, занурення політичного правління у широкий контекст публічного дискурсу. Вона передбачає сполучення елементів представницької демократії на національному рівні з прямою участю громадян у політичному процесі на місцевому рівні, забезпечення реальної рівності політичного впливу, повернення до уявлення про демократію як справжню мету суспільного устрою. В умовах інформаційного суспільства класична демократія участі доповнюється різноманітними формами теле-, кібер-, електронної демократії. Останні забезпечують включення більшості громадян до реального політичного процесу через використання інформаційно-комп'ютерних технологій, що дають змогу кожному громадянину отримувати всю

необхідну інформацію про суспільні справи, брати участь у безпосередньому обговоренні всіх значущих питань. Проте на тлі усвідомлення ряду нерозв'язних проблем як традиційної демократії участі, так й її сучасних трансформацій, таких як проблеми пасивності, незацікавленості та некомпетентності, набуває найвищих оцінок модель деліберативної (дорадчої) демократії, передусім у версії Ю. Габермаса. Вона спирається на процес масових консультацій з суспільно значущих проблем, який, на думку Ю. Габермаса та багатьох його прихильників, здатний забезпечити по-справжньому демократичне врядування. Ця модель нібито поєднує у собі ліберальну увагу до індивіда або в контексті діалогу культур — до малих груп, меншин, ліберальну справедливість, що заснована на чесності, та комунітаристське прагнення до інтеграції, взаєморозуміння, рівності, солідарності. Проте й вона не є бездоганною, адже концентрується передусім на забезпеченні процедури вільного та неупередженого обговорення політичних питань та рішень, залишаючи поза увагою питання політичної культури.

По-третє, окреслені два шляхи збереження та зміцнення демократії перед викликами глобалізації: перетворення демократії в більших масштабах — від демократії в національній державі до демократії в транснаціональній державі та зміцнення демократії в межах національної держави за допомогою учасницької та дорадчої демократії, можливості яких досі не були задіяні у повному обсязі, на нашу думку, не є взаємовиключними в умовах одночасної глобалізації і регіоналізації політичного простору. Навпаки, цілком можливо поєднання елементів глобальної демократії з тими чи іншими проявами демократії участі та дорадчими процедурами на різних рівнях врядування.

2.3. СУБСИДІАРНА ДЕМОКРАТІЯ ЯК МОДЕЛЬ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ БАГАТОРІВНЕВИХ ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

У попередніх підрозділах нами були осмислені з одного боку, концептуальні напрямки розвитку сучасної демократії в умовах трансформації суверенітету національної держави та становлення багаторівневих політичних відносин, з іншого боку — теоретичні основи доктрини субсидіарності, яка сьогодні розглядається як така, що пропонує демократичний рецепт узгодження інтересів

у багаторівневих системах. У межах даного підрозділу зосередимося на питанні співвідношення принципів демократії та субсидіарності та доцільності вживання концепту «субсидіарна демократія» як вияву багаторівневої демократії в умовах співіснування глобальних та локальних тенденцій світового розвитку. Передусім проаналізуємо спільні риси демократії та субсидіарності та суперечності, що виникають між ними.

Хоча принцип субсидіарності останнім часом привертає пильну увагу дослідників процесів європейського будівництва й не лише їх, питання співвідношення субсидіарності і демократії підіймається у працях лише окремих авторів. Разом з тим, близька проблематика співвідношення федералізму і демократії представлена у світовій науці чисельними працями, що побачили світ у 1950-ті — 1990-ті роки. Усі вони акцентують увагу на спільній природі федералізму і демократії — договірній, свідомій та широкій участі суб'єктів договору у виборі базових принципів політичного устрою, збереженні усередині єдиної політичної спільноти багатьох центрів влади. Зокрема, досить вдало цей зв'язок демонструє російський дослідник А. Захаров: «обидва феномени демократія і федералізм — виходять з пріоритету окремого (приватного) над загальним (спільним), а також з можливості добровільної взаємодії складових частин і цілого з самим цим цілим. Демократія і федералізм — різновиди суспільного діалогу, який будується на прагненні сторін домовитися, а не нав'язати партнеру свою волю» [128, с. 119] . Однак можна назвати кілька авторів, які б принаймні фрагментарно висвітлювали питання співвідношення субсидіарності і демократії. Серед них вже згадувані нами раніше О. Гьофе (Німеччина), К. Ендо (Японія), А. Фоллесдаль (Норвегія), С. Большаков (Росія), а також автори, до праць яких у межах даного підрозділу ми звернемося уперше — Б. Баррі (США) [387], К. Мітгаард (Норвегія) [447], Є. Поплавська (Польща) [272], А. Ампелеєва (Росія) [12], К. Линьов (Україна) [181].

Досить показовим у цьому смислі є дослідження А. Ампелеєвої, яка принцип субсидіарності розглядає як орієнтир для побудови демократичного суспільства, де особистість людини, її свобода і самостійність виступають найвищими цінностями. На її переконання, субсидіарність є «механізмом створення умов для вільної діяльності та захисту від тотальної залежності» [12, с. 5]. У суспільстві, що діє на основі субсидіарності, індивід, що приймає рішення, несе відповідальність не перед вищою інстанцією, а перед тією групою людей, в інтересах якої він діє. Згідно з Ампелеєвою, дія принципу субсидіарності

найкраще виявляється у державному управлінні, адже «у структурованому на основі субсидіарної ідеї державному управлінні створюється така співпідпорядкована система державних органів, за якої кожна управлінська структура має свої владні повноваження, що роблять її незалежною від вищих державних утворень» [12, с. 10]. В результаті співпідпорядкування державних органів відбувається знизу доверху, переслідуючи мету захисту прав та реалізації інтересів особи.

На цінність свободи та самостійності особистості як провідну основу принципу субсидіарності вказують в своїх працях також Є. Поплавська та К. Мітгаард. Зокрема, Є. Поплавська розглядає субсидіарність як принцип обмеження влади (негативна концепція субсидіарності). Основною функцією влади, відповідно до даного принципу, зазначає дослідниця, є «задоволення потреб суспільства, що їй підкоряється, або особистостей, що самостійно розпоряджаються своєю долею й несуть відповідальність за свої вчинки, однак нездатних до повноцінного розвитку. Несамостійність останніх є виправданням існування влади. Таким чином, роль влади другорядна й допоміжна, адже вона являє собою лише засіб, спрямований на реалізацію цілей особистостей і суспільства» [272, с. 166]. К. Мітгаард, у свою чергу, вважає ядром субсидіарності принцип автономності, що заснований на повазі прав особи. Вона зазначає, що субсидіарність узгоджується з демократією тому, що вимагає того, щоб рішення приймали ті, кого вони безпосередньо стосуються, або їхні представники. Аналізуючи схеми прийняття рішень у Європейському Союзі, К. Мітгаард розглядає субсидіарність як важливу передумову багаторівневої демократії, яка забезпечує живучість місцевих та національних демократій, а також демократичну якість ЄС [447]. Підносячи цінність свободи та автономії, ці автори розглядають їх у безпосередньому зв'язку із загальним благом, відстоюючи думку про те, що пошук балансу між індивідуальною свободою та загальним благом складає смисл доктрини субсидіарності.

Б. Баррі та К. Линьов акцентують увагу на спільних основах демократії та субсидіарності. «Принцип субсидіарності відбиває ті ж самі ідеї, що й принцип демократії: політика має контролюватися тими, в чиїх інтересах вона здійснюється, держава має доводити, що закони й інститути діють в інтересах громадян» [387, p. 6], зазначає американський дослідник Б. Баррі. Дещо інші аргументи наводить український дослідник К. Линьов, розглядаючи принцип субсидіарності як елемент демократії, адже він «є визнанням існування в ієрархічних системах розподіленої неоднорідності, яка визначає існування

різноякісних взаємопов'язаних між собою системних рівнів». Принцип субсидіарності, на думку дослідника, «невіддільний від принципу демократизму, який націлює на необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу демократизму полягає у розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення у поточні справи 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» [181].

Дослідники, які підтверджують безпосередній зв'язок між демократією та федералізмом, ланцюгом, що пов'язує ці явища, називають громадянське суспільство. Зокрема, один із провідних дослідників еволюції, принципів і форм федералізму Дж. Елейзер зазначає, що необхідною й життєво важливою передумовою для просування ідеї федералізму є наявність громадянського суспільства, при якому «громадяни можуть самі домагатися для себе щастя, як вони його розуміють». Уряд має достатньо влади для регулювання тих сфер громадського життя, у яких може знадобитися примусове втручання, але ще більша частина громадського життя повинна організовуватися індивідами, що добровільно єднаються для співробітництва в досягненні спільних цілей. Громадянське суспільство складається з індивідів і їх асоціацій; федеративне громадянське суспільство припускає наявність широкого спектра таких асоціацій. При цьому політично повновладний народ («політично повновладний волею Божою») складає договір про формування політичного співтовариства і за допомогою цього засновує уряд і передає йому стільки влади, скільки вважає за потрібне. Жодний уряд в цьому випадку не є цілком суверенним, теоретично він має тільки ті повноваження, які делеговані йому суверенним народом (громадянським суспільством) [372].

Наведені висловлювання Дж. Елейзера стосуються передусім трактувань федералізму теоретиками й політиками англомовних країн. Федеративні системи континентальної Європи й країн, що перебувають під впливом європейської політичної думки, зазначає російська дослідниця А. Язикова, виходять із дещо інших постулатів. Передбачається, що політично повновладний народ шляхом договору створює своє громадянське суспільство, а також засновує державу, яка покликана служити цьому народу і його громадянському суспільству. Континентальна європейська держава більш відокремлена за своєю структурою від громадянського суспільства й більш централі-

зована. Проте, призначення держави також полягає в тому, щоб бути знаряддям у руках суверенного народу, що її заснував, й підкорятися йому [374].

Федералізм, як й субсидіарність, таким чином цілком відповідають етимологічному розумінню демократії як народовладдя. Згідно з принципом народного суверенітету, влада походить від громадян і делегується ними знизу угору. Необхідність делегування влади й прийняття обмеження свободи виходить з розуміння того, що необмежена свобода суперечить свободі інших. Отже, ідеї суверенітету народу та прав людини, будучи основами сучасного розуміння демократії, ураховують й федералізм, й субсидіарність.

Більш того, зазначає Ампелеєва, саме наявність принципу субсидіарності у федеральному устрої забезпечує принципове політичне обґрунтування федеративного ладу й надає більшу ступінь самостійності, гнучкості, демонополізації відносинам між різними рівнями федеративної держави. Субсидіарне розмежування повноважень створює «систему балансу влади, систему контролю й рівноваги», у якій діяльність федерації та її членів закріплюється й взаємно контролюється. Важливим при цьому є вирішення питання легітимності демократичного устрою, його стабільності й міцності. Втім, даний принцип важливий не лише для федерацій, але й для будь-яких інших типів держав, у яких особистість людини, свобода і самостійність є найважливішими цінностями [12, с. 36].

Разом з тим, на думку окремих дослідників, спільні основи демократії та субсидіарності не такі очевидні. Зокрема, О. Гьофе у своїй праці «Справедливість і субсидіарність» вказує на певне напруження між двома принципами, оскільки, «згідно з принципом демократії, народ або парламент може встановлювати правила (це означає послаблення піддержавних об'єднань), які, якщо вони не служать людям, суперечать принципу субсидіарності» [87, с. 112]. Тобто йдеться про те, що на практиці велика кількість держав, які сьогодні прийшли до демократії, були утворені не знизу шляхом об'єднання спільнот для взаємної допомоги і захисту, а пройшли більш складний шлях державного будівництва. Орієнтуючись на механізми представницької демократії, в цих країнах рішення часто приймаються поза піддержавними об'єднаннями. «На противагу цій небезпеці, продовжує свою думку О. Гьофе, принцип субсидіарності каже: навіть якщо такі рішення мають силу з правової точки зору, вони є нелегітимними з точки зору морального закону, як і з точки зору прагматичного і здорового глузду» [87, с. 112].

Інші дослідники, передусім у галузі європейського будівництва, протиставляють досліджувані явища, ставлячи питання демократія або субсидіарність. Зокрема, французький дослідник Р. Лепикс стверджує, що Європейський Союз заснований не на суверенітеті народів, а скоріше на принципі субсидіарності. При цьому, згідно з трактуванням дослідника, сам принцип субсидіарності, що розробляється та застосовується Католицькою церквою, передбачає, що вищі структури обирають директиви, а проміжні структури суверенні у їх виконанні. Це, наголошує Р. Лепикс, пряма протилежність демократії, яка передбачає, що громадяни вибирають напрям, приймають політичні рішення, а їх представники в органах влади відповідальні за виконання рішень [442]. Очевидно, аргументація автора концентрується навколо позитивної концепції субсидіарності, яка визначає умови, за яких прийняття рішень може бути піднято нагору й відповідно віддалено від людей, та практики застосування принципу субсидіарності на користь наддержавних інститутів ЄС. Лепикс наголошує на тому, що механізм прийняття рішень у ЄС дуже далекий від демократичного у безпосередньому значенні цього слова. Адже переважна більшість ініціатив у ЄС виходить не від громадян, до громадян звертаються лише у крайньому випадку, щоб ті підтримали рішення, висунуті політичними лідерами.

Таке протиставлення демократії та субсидіарності передусім стосуються відносин наднаціональних структур ЄС та країн-членів. При цьому спроби такого протиставлення є складовою більш широкої проблеми — проблеми «дефіциту демократії» у ЄС, яка визнається багатьма сучасниками — Р. Далем, Г. Кьохлером, Дж. Логхландом, У. Хедельтофтом та ін. Усі вони так чи інакше наголошують, що у чинній структурі ЄС можливості громадян щодо демократичної участі, впливу та контролю зведені до мінімуму. Але причини такої ситуації ці автори безпосередньо не пов'язують з дією принципу субсидіарності, а скоріше з особливостями системи глобального управління, що утверджується, та специфікою формування та функціонування наднаціональних структур [244, с. 606].

Американський дослідник Е. Моравчик, який наголошує на тому, що проблема «дефіциту демократії» в ЄС міфологізована, принцип субсидіарності, що діє в ЄС, згадує як один із доказів демократичного врядування, адже він виступає своєрідним «розподілом праці», при якому функції, що делегуються, зазвичай залишаються в ЄС, а питання, що викликають найбільш активну участь народу, відносяться до компетенції країни» [цит. за 362]. Паралельно існує думка, що

принцип субсидіарності за умов великої кількості наднаціональних структур ЄС фактично віддаляє окремі рішення від пересічних громадян. З цього приводу розмірковує зокрема А. Коллерс, який задається питанням: чи завжди збільшення координації на глобальному рівні узгоджується з посиленням місцевого демократичного контролю? Або чи дійсно твердження про те, що, якщо остаточні повноваження віддаляються від людей, то ефективний демократичний контроль, навпаки, наближається [439]. Відповідаючи на поставлені запитання, автор доходить висновку, що все залежить від конкретного трактування принципу субсидіарності у тому чи іншому випадку.

Отже, співвідношення демократії та субсидіарності в умовах утвердження багаторівневих політичних відносин доволі неоднозначне. Наведена аргументація дослідників відповідної проблеми демонструє, що спільні риси демократії і субсидіарності виявляються передусім, коли акцентується увага на негативній концепції субсидіарності, яка вимагає обмеження втручання вищої організації у справи нижчої організації або особи, захищаючи таким чином народовладдя та права людини. Коли ж акценти зміщуються на позитивну концепцію субсидіарності, зв'язок між демократією та субсидіарністю стає не таким очевидним, оскільки у цьому випадку провідну роль відіграє критерій ефективності.

Очевидно, що демократична та субсидіарна ідеї мають різну природу і походження. Проте багато спільного є в історії їх розвитку та становлення. Демократія зароджується в Давній Греції, переживає період забуття з початку Середньовіччя до Нового часу, відчуває відродження з появою сучасних національних держав та динамічний кількісний і якісний розвиток з процесом самовизначення більшості народів світу та утворення ними суверенних держав. Схожі етапи становлення, але набагато пізніше, переживає ідея субсидіарності. Вона народжується в період пізнього Середньовіччя у працях філософів та теологів, переживає певне забуття у зв'язку з втратою впливу на перебіг світського життя Католицької церкви, яка поклала цю ідею в основу своєї соціальної доктрини, та відчуває відродження у другій половині XX ст., передусім у зв'язку із становленням ЄС як багаторівневого політичного утворення. Якщо сучасна демократія, залишаючись провідною загальнолюдською цінністю, переживає кризу в зв'язку з ерозією політичного суверенітету національної держави, то ідея субсидіарності, ще не будучи загальновизнаною та прийнятою, відчуває інтенсивний розвиток. Не усіма вона сприймається добре, не усі вірять в її життєвість та практичну за-

стосовність, але й демократія не відразу стала загальнолюдським ідеалом, й досі не втрачає актуальності висловлювання про демократію У. Черчилля як «найгіршу форму правління (якщо не враховувати усі інші)».

Показово, що піднесення ідеї субсидіарності, починаючи з другої половини минулого століття, переживає завдяки одній з моделей конкурентної демократії — християнській демократії. Власне християнську демократію важко кваліфікувати як чисту концепцію демократії. Вона радше являє собою «політичне підґрунтя, набір соціально-політичних інструментів здійснення влади на демократичних засадах» [174, с. 53], яке стало основою для досить впливового у повоєнній Європі християнсько-демократичного руху. В контексті співвідношення субсидіарності та демократії етапи його становлення та розвитку заслуговують на особливу увагу.

Передусім, зазначимо, що християнсько-демократичний рух зароджується як протест проти трьох пануючих ідеологій XX ст.— лібералізму, соціалізму і націоналізму. Його видатні представники переконували, що християнська традиція підтримує середню позицію, яка стоїть над лібералізмом своїм зацікавленням робітничим класом і бідними, над соціалізмом — своїм акцентом на «допоміжній» ролі держави та сприянні проміжних груп і над націоналізмом — своїм схваленням ширших міжнародних структур. Через жорсткі антикомуністичні позиції у період холодної війни християнська демократія ідеологічно наблизилась до консерватизму. Наслідком цього є те, що сьогодні більшість християнсько-демократичних партій позиціонуються як консервативні і правоцентристські.

Головним ідеологом християнської демократії вважають Жака Маритена, який, до речі, сам концепт «субсидіарність» у своїх працях не використовує, але висловлює думки, які цілком узгоджуються з принципами субсидіарності і демократії. Зокрема, він вважав, що нормативна роль «суспільства» (феномен організації договірного типу) полягає в тому, щоб сприяти природному розвитку «співтовариства» (соціальний феномен природного типу), — причому з мінімальним вторгненням і керуванням, — сприяючи максимальному прояву плюралізму, особистісної волі й ініціативи. Така постійна взаємодія «співтовариства» і «суспільства» передбачає те, що «суверенітет» може бути лише відносним або співвідносним, але ніяк не абсолютним — будь то в сфері суспільної автономії або влади держави [193]. Саме на цих засадах побудована християнська демократія як політична доктрина. У дусі субсидіарності вона виходить з природних

і невід'ємних прав особистості, розуміючи основне завдання державної політики у приведенні до відповідності особистого інтересу і загального блага. Християнські демократи услід за Й. Альтузіусом й Ж. Маритеном суспільство розглядають як органічну цілісність, що має власну внутрішню ієрархію (родину, локальну спільноту, народ, державу, міжнародну спільноту, за умов, що людська спільнота поєднана між собою зв'язками суспільного солідаризму), а державу як засіб свободи і відповідальності громадян для вирішення загальних проблем та забезпечення правового і мирного співжиття. Виокремивши принцип субсидіарності з соціального католицького вчення, християнська демократія зробила його провідним у регуляції відносин між особистістю і суспільством, між різними спільнотами, включаючи державу. У межах політичної платформи християнських демократів громадяни добровільно віддають ті свої права державі, які вступають у суперечність одне з іншим у взаємовідносинах людей і спільнот. Будь-які претензії на інші права роблять державу тоталітарною. Проте і всілякі претензії спільності утримати за собою права, які вступають у протиріччя, означають анархічний хаос [174, с. 53–54].

Якщо у католицькому вченні принцип субсидіарності розповсюджується лише на відносини людини, суспільства та держави, то християнські демократи його застосовують у найширшому контексті, сповідуючи ідею, що «державна влада мусить бути децентралізованою якомога більшою мірою, але в той самий час може сягнути найвищої концентрації, навіть наднаціонального рівня, якщо того потребує складна політична чи економічна ситуація» [260, с. 52]. Саме християнські демократи стали політичними провідниками ідеї Сполучених Штатів Європи, а європейські християнські партії відіграли надзвичайно важливу роль в ініціюванні інтеграційних процесів на європейському континенті після Другої світової війни.

Проте для широкого загалу християнська демократія ототожнюється передусім з захистом цінностей християнської моралі, вимогами подолання негативних тенденцій, які виникли в суспільному розвитку на постіндустріальному етапі. Сповідуючи свободу в духовній сфері, християнська демократія виходить з того, що держава, особливо за умов незрілого громадянського суспільства, має та повинна впливати на культуру і освіту, підтримуючи ті інститути громадянського суспільства, які благотворно впливають на суспільну мораль. В соціально-економічній сфері вона сповідує принципи соціальної ринкової економіки, котра поєднує економічну свободу і соціальну відповідальність, тобто розвиток приватної власності й ініціативи

при активній регулятивній ролі держави. Ці постулати в принципі не суперечать ідеї субсидіарності, але вони передусім націлені на те, щоб окреслити межі державного втручання. В той час як принцип субсидіарності має відношення не лише до держави, а до усіх рівнів суспільної та політичної організації. Право нижчої інстанції на першочергову дію у порівнянні з вищою інстанцією, яке стосується й органів влади, й інституцій громадянського суспільства, й окремих індивідів, нібито виглядає вторинним на тлі державних зобов'язань. В результаті чого субсидіарність так і не стала визначальною характеристикою християнської демократії.

Хоча християнська демократія та ідея субсидіарності мають єдині ціннісні основи, а сам принцип субсидіарності вона переносить із суспільних відносин у політичні, її роль у відродженні доктрини субсидіарності наприкінці XX — на початку XXI ст. у сучасній літературі недооцінюється. Напевно, це пов'язано з тим, що субсидіарність фактично пережила християнську демократію, пік популярності якої вже в минулому. Із включенням концепту «субсидіарність» спочатку в договір про Європейський Союз, а потім роз'яснення його в Протоколі до Амстердамського договору, все частіше згадується про субсидіарність як самостійну доктрину, теорію чи концепцію. Більш того, часто йдеться не просто про субсидіарність, а так звану «амстердамську субсидіарність» (нині, напевно, доречно вести мову про «лісабонську субсидіарність»), яка регулює розподіл повноважень між інститутами ЄС та державами-членами (адже саме цей аспект задокументовано). Вона вимагає субсидіарних гарантій проти централізації шляхом встановлення певних вимог, за яких прийняття рішень на наднаціональному рівні доцільно та ефективно, наближаючи структури ЄС до європейців.

Амстердамську субсидіарність згадують частіше в контексті іншої концепції демократії — деліберативної (дорадчої), яка була розглянута нами у межах попереднього підрозділу. Субсидіарність є привабливою для деліберативних демократів, вважають Дж. Бохмен та Д. Міллер, оскільки пов'язана з можливістю формування децентралізованого процесу прийняття рішень у межах своїх конституційних політичних структур [див. 390; 446]. Вони виходять з того, що в ситуації ускладнення механізму прийняття рішень, яке відбувається із залученням багатьох зацікавлених сторін, роль публічного обговорення у формуванні спільної волі, пошуку кращої альтернативи та її оцінки зростає. Окрім того, не останню роль воно відіграє для розвитку почуття солідарності, єдиної політичної культури та загалом

почуття спільності, які необхідні для єдності європейської політичної спільноти.

Норвезький дослідник А. Фоллесдаль, досліджуючи проблему співвідношення субсидіарності та деліберативної демократії, вказує на п'ять позицій на користь їх спільної дії [418]:

а) Субодиниці краще здатні висловлювати спільні інтереси, особливо якщо їх об'єднують спільні географічні, ресурсні, культурні та інші особливості. Отже, оцінка та вибір полегшуються.

б) Скорочення проблем у порядку денному та партійні домовленості зменшують ризик перевантаження інформацією та спонукають до спільного пошуку користі. Формування переконань, оцінка та вибір спрощуються.

в) Делібераційна (deliberation), спонукана субсидіарністю, може допомогти сформувати спільність, що керується перевагами загального (спільного) блага. Делібераційна або дискусія про результати також підтримує важливий смисл спільності для меншості у тому, що ці рішення є «нашими», та для більшості у тому, що існують певні обмеження для неї. Делібераційна, таким чином, окреслює кордони, у межах яких мажоритаризм приймається як легітимна процедура прийняття рішень.

г) Субсидіарність допомагає захистити від залежності та підпорядкування, забороняючи втручання у місцеві справи. Отже, право вибору заохочується.

д) Делібераційна поза прямим політичним контролем може бути обґрунтована міркуваннями субсидіарності з того часу, як вона дозволяє формування переваг без ризику політичного домінування. Зокрема, Ю. Габермас важливість делібераційної в суспільній сфері ставить вище за делібераційну в державних інститутах. Це стосується нетериторіального застосування субсидіарності, за якої певні важливі аспекти формування переваг знаходяться поза політичним контролем.

Окреслені положення стосуються не лише амстердамської субсидіарності, хоча їх автор застосовує передусім по відношенню до неї. Так само, як по відношенню до неї він висловлює певні занепокоєння, пов'язані з труднощами утвердження загальноєвропейської публічної сфери. Отже, описані вище ефекти спільної дії субсидіарності та деліберативної демократії залишаться теоретичними конструкціями. Проте відповідна постановка питання цілком доречна, передусім тому що вона пропонує рецепт розв'язання проблеми «демократичного дефіциту ЄС». При цьому субсидіарність ніхто не намагається розглядати як елемент чи принцип деліберативної демократії, як,

наприклад, про не йшлося у випадку з християнською демократією. Скоріше навпаки, для втілення в життя принципу субсидіарності можуть використовуватися деліберативні засоби [253, с. 68].

До того ж, в світлі останніх тенденцій зведення доктрини субсидіарності до амстердамської субсидіарності, часто ігноруються її ціннісні основи, які цілком виявлялись у християнській демократії, а відтак обмежуються її можливості та демократичний потенціал. Як свідчить еволюція розвитку даної ідеї, висвітлена нами у першому розділі, субсидіарність — ширше, ніж правило розподілу функцій між державними та наддержавними утвореннями. Поєднуючи полярні цінності свободи та загального блага, вона виступає основою багаторівневих відносин, де рівні залежні один від одного. Ідея субсидіарності не може суперечити демократії, вона скоріше важко узгоджується з лібералізмом, а відтак з принципами найбільш розповсюдженої форми демократії — ліберальної демократії. Ліберальну вимогу невтручання держави у справи особи субсидіарність заміщує правом та обов'язком вищих суспільних одиниць розв'язувати ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Субсидіарність може виступати характеристикою демократії на тій підставі, що вона, будучи соціально-етичним і громадсько-політичним принципом, має відношення, з одного боку, до взаємин між індивідами й інститутами, з іншого, застосовується у відносинах між різними рівнями управління. У першому випадку вона сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню й особистій відповідальності, у другому вона забезпечує право нижчої інстанції на першочергову дію у порівнянні з вищою інстанцією. Таким чином, у громадсько-політичному житті принцип субсидіарності може поширюватися й на органи влади, й на інституції громадянського суспільства, й на окремих індивідів. В результаті сполучаються процедурний та субстаційний підходи до демократії, адже до уваги приймаються й процедури, які дозволяють народу проявити свою волю, й політика уряду, яка у нашому випадку має гарантувати децентралізацію.

З огляду на це вважаємо доцільним вживання поняття субсидіарна демократія як форми демократії**,** що забезпечує розподіл повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію у порівнянні з вищим. При цьому нижчою інстанцію може виступати окремий індивід, громадська спільнота, місцевий орган управління, а вищою інстанцією відповідно та чи інша громадська інституція, держава, орган управління вищого рівня. Тому цілком доцільно у межах субсидіарної

демократії поєднання елементів глобальної демократії з тими чи іншими проявами демократії участі та застосуванням дорадчих процедур на різних рівнях врядування.

Хоча необхідність утвердження субсидіарної демократії зумовлена сучасними соціально-політичними процесами, її витоки можна знайти в класичних демократичних концепціях [див. 251, с. 36]. Багато що для вибудовування субсидіарної демократичної моделі, за нашим переконанням, можна почерпнути з праць класиків політичної думки, в яких здійснюються спроби оптимального співвідношення прямої та представницької демократії. Йдеться передусім про праці видатного французького мислителя Ш.-Л. Монтеск'є, автора Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки Т. Джефферсона, французького мислителя А. де Токвіля.

Ш.-Л. Монтеск'є у своєму творі «Про дух законів», розмірковуючи про республіканську форму правління, звертався до досвіду античних полісів-держав з прямою демократією та сучасної йому аристократичної Англії, де він міг спостерігати здійснену повною мірою представницьку владу. На основі своїх спостережень особливостей здійснення прямої та представницької демократії він доходить висновку про те, що «народ, якому належить верховна влада, має зробити сам усе, що його стосується; а те, чого він не в змозі виконати, він має робити через посередність своїх уповноважених» [205, с. 170].

Т. Джефферсон у своїй концепції демократичного правління розумне співвідношення прямої та представницької демократії розглядає як головний засіб проти можливих зловживань владою, який забезпечує безпосередню участь народу у політичному управлінні, в діяльності всіх трьох гілок влади. Він відверто вірить у «вирішення питань самим народом де це можливо, — й органами влади — лише там, де це сугубо необхідно» [333, с. 36].

Співвідношенню прямої та представницької демократії чимало уваги приділяє й А. де Токвіль у своїй праці «Про демократію в Америці». Він із захопленням описує, як принцип народовладдя втілюється в життя у Сполучених Штатах, де він виявляє себе у різноманітних формах. Вслід за Джефферсоном та іншими американськими просвітителями корені такого устрою А. де Токвіль вбачає у тому, «політичне та адміністративне життя зосереджене в трьох основних центрах діяльності, які можна було б порівняти з різними центрами нервової системи, що керують рухами людського тіла» [331, с. 63]. Причому, на першому рівні перебуває громада, далі — округ, потім — штат. Завдяки первинності громади в цій системі «кожна людина володіє рівною

частиною влади й кожна однаковою мірою бере участь у керівництві державою» [331, с. 67]. При цьому мислитель визнає, що вже на рівні громади людина підкоряється суспільству. Це відбувається не тому, що «менш за інших здатна керувати державними справами, а тому, що визнає корисним для себе союз із собі подібними й розуміє, що цей союз не може існувати без влади, яка підтримує порядок» [331, с. 67].

Реалії пізньокапіталістичного суспільства, які наочно демонстрували відмову від реальної участі громадян у вирішенні питань місцевого життя, та зумовлений ними «постклассичний поворот» в демократичній теорії, започаткований М. Вебером та Й. Шумпетером, надовго відволікають увагу дослідників від відповідних питань. Лише у 80–90-х роках минулого століття отримує теоретичне обґрунтування модель партисипаторної демократії, або «демократії безпосередньої участі», до якої ми звертались у попередньому підрозділі. Вслід за класиками розробники даної концепції наголошують на необхідності сполучення елементів представницької демократії на національному рівні з прямою участю громадян у політичному процесі на рівні міста та громади.

На жаль, модель партисипаторної демократії не мала такого впливу на перебіг демократичного розвитку, як, скажімо, ідеї, висловлені цитованими вище класиками. Відмова від реальної участі громадян у вирішенні питань місцевого життя, яка тривалий час підживлювалася принципами, схваленими постклассичними моделями демократії, змінила демократію. Її внутрішній устрій, зазначає М. Делягін, перестав відповідати об'єктивним вимогам глобалізації та вже не здатний «автоматично» вирішувати проблеми, що виникають. А саме в автоматизмі й полягала протягом останніх століть історична сила демократії [95, с. 120].

Субсидіарна демократія об'єднує у собі й основи класичних уявлень про оптимальне сполучення представницької та прямої демократії, сучасних уявлень про глобальну демократію та демократію участі (у тому числі про «демократію безпосередньої участі» та дорадчу демократію). На базовому рівні місцевого самоврядування вона спирається на широкий спектр форм співучасті людей у справах громади — референдуми, опитування громадської думки, громадські слухання, утворення постійно діючих громадських комітетів, комісій і рад, сусідських общин, органів громадського контролю, виробничих бригад та ін. По суті, на рівні місцевого самоврядування субсидіарна демократія є здебільшого учасницькою, за Б. Барбером, «сильною демократією» (strong democracy).

Окрім безпосередньої участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, вже на локальному рівні цілком доречно використання можливостей дорадчої демократії, яка поєднує у собі ліберальні та комунітаристські принципи. А субсидіарність вимагає від органів місцевого самоврядування узгодження рішень, що прийняті на рівні тих чи інших форм співучасті громадян, або вирішення питань, які не можуть вирішити представники громадськості.

На наступному рівні врядування, який може виступати проміжним між місцевим та національним, або місцевим та інфранаціональним, субсидіарні відносини передбачають вирішення кола питань життєдіяльності регіону (району або іншої адміністративної ланки), які не здатні вирішити органи місцевого самоврядування базового рівня. На даному рівні механізми широкої та прямої участі громадян, які ефективно спрацьовують у межах невеликих територіальних та виробничих спільнот та місцевого самоврядування, де можливе безпосереднє залучення громадян до обговорення, прийняття і реалізації рішень, використовуються вже менш інтенсивно. Проте на даному рівні активніше включаються механізми деліберативної (дорадчої) демократії через комунікацію органів врядування з різноманітними спільнотами громадянського суспільства, в результаті чого, за Ю. Габермасом, утворюються «сцени, на яких може відбуватися більш-менш раціональне формування політичної думки і політичної волі» [61, с. 370]. Вже на цьому рівні гіпотетично можуть бути задіяні віртуальні деліберативні спільноти («мініпопулюси»), запропоновані Р. Далем, або інші засоби урахування компетентного громадського судження.

Окреслені механізми дорадчої демократії продовжують діяти й на національному рівні. Знову ж субсидіарні відносини вимагають, щоб органи врядування проміжного, інфранаціонального та національного рівнів передусім узгоджували питання, висунуті інститутами культурно мобілізованої громадськості. Також на усіх цих рівнях можуть бути задіяні елементи учасницької, передусім електронної демократії, як додатковий механізм волевиявлення громадськості.

На особливу увагу в побудові субсидіарних відносин заслуговує державний рівень, на якому узгоджуються необхідні питання регіонального значення та приймаються рішення національного масштабу. На відміну від традиційного демократичного врядування, субсидіарне врядування на державному рівні не будується виключно на представництві. Субсидіарна демократія на національному рівні вимагає трансформації традиційної представницької системи на модель, що передбачає набагато більший рівень залучення громадян, суспіль-

них організацій, груп інтересів та інших суб'єктів громадянського суспільства у процес вироблення публічно-владних рішень. Отже, на даному рівні вона орієнтована на вироблення рішень за участю громадян, що стосуються загальнонаціональних питань та узгодження необхідних питань регіонального рівня.

Й, нарешті, транснаціональний рівень врядування особливо вимагає субсидіарних відносин (досвід об'єднаної Європи це підтверджує). Чимало питань в галузі безпеки, економічного співробітництва об'єктивно не можуть бути вирішені на рівні окремої держави, тому їхнє розв'язання потребує залучення інститутів транснаціонального рівня. При цьому, як слушно зауважує Д. Гелд, «центри витворення постанов повинні перебувати за межами державних кордонів, якщо «низькі» рівні ухвалення постанов не можуть задовільно розглядати та розв'язувати питання транснаціональної і міжнародної політики» [69, с. 1007]. Лише в такому випадку можна уникнути основної загрози наддержавного врядування, яка полягає у тому, що «політична влада і спроможність ухвалювати установи будуть «підняті» нагору» [69, с. 1007].

Оскільки інститути транснаціонального рівня формуються в основному на засадах національного представництва, у вирішення питань на даному рівні також широко залучаються представники вже світової громадськості. Це означає, що деліберативний процес не обмежується державними кордонами, виходячи на транснаціональний рівень. Проте саме держави залишатимуться у глобальному політичному процесі центрами політичних дискусій і мобілізації. Якщо Д. Гелд у своїй теорії «космополітичної демократії» залишає за державами виключно дану функцію, то субсидіарна демократія вимагає від держави виконання багатьох своїх традиційних функцій. До того ж, за умов субсидіарної демократії учасницька демократія на місцевому рівні визнається не як «додаток до публічних асамблей широкого глобального порядку» [69, с. 1007], а як елемент єдиної системи демократичного врядування.

Загалом Д. Гелд у своїй концепції «космополітичної демократії» обґрунтовує необхідність розподілу повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії і взаємопов'язаності та навіть пропонує критерії, що допомагають класифікувати й розподілити політичні питання по різних рівнях урядування (критерії екстенсивності, інтенсивності та порівняльної ефективності), проте, на нашу думку, він певною мірою абсолютизує роль космополітичного демократичного права як такого, що регулює цей розподіл. Теперішні державні

функції Д. Гелд розділяє між асоціаціями держав, субдержавними одиницями та транснаціональними спільнотами, організаціями та агентствами, пропонуючи утворення нових форм та рівнів врядування, що робить модель космополітичної демократії досить віддаленою від теперішніх реалій. Натомість субсидіарна демократія певним чином реалізується вже сьогодні в межах ЄС, що розширюється досить стрімкими темпами, та потенційно може бути застосована до рівнів урядування, що існують сьогодні за межами ЄС. Вона цілком узгоджується з розумінням управління як врядування та координації політичних акторів, що втілюється у концепції «governance». Передусім тому, що остання створює необхідні рамки для процесів суспільної активності, спонукаючи громадян до самостійного вирішення проблем, орієнтована на надання гарантій, розподіл відповідальності, ефективність та економічність.

Безумовно, субсидіарна демократія не позбавлена певних труднощів та неузгодженостей, які стосуються передусім визначення юрисдикції того чи іншого рівня врядування за умов розв'язання нестандартних проблем, а також вирішення суперечливих питань з цього приводу. Незважаючи на це, на нашу думку, змодельовані вище субсидіарні демократичні відносини можуть досить органічно вписуватись у процеси глобалізації і регіоналізації політичного простору, адже вони передбачають механізми контролю над процесом «розмивання» суверенітету національної держави.

Окрім того, орієнтація на субсидіарну демократію корисна для перехідних, трансформаційних суспільств, у тому числі українського суспільства. Хоча вони, на відміну від західних демократій, менш занурені у глобальні політичні процеси, концентруючись на вирішенні питань внутрішньої політики, орієнтація на субсидіарну демократію доречна з точки зору оптимізації територіальної організації влади та залучення громадськості у творення публічної політики на місцевому, регіональному й національному рівнях. Більш того, субсидіарна демократія цілком відповідає уявленням про «організоване суспільство» [див. 84, с. 457–463; 15], у якому поєднується демократія, соціальна держава і принципи гуманізму. Модель «організованого суспільства», що базується на взаємозв'язку і обумовленості пріоритетів сталого людського розвитку, так само, як й субсидіарна демократія, покликана відшукати розумний баланс між регулятивним і організаційним впливом держави (ширше — влади будь-якого рівня) і повноваженнями громадянського суспільства. Субсидіарна демократія разом з іншими складовими організованого суспільства зводить домінантні

засади соціального життя до єдиного соціального кореня — до людини, інтереси якої (людини як людини) отримують у організованому (інтегрованому, соціально орієнтованому) суспільстві незаперечний пріоритет. Субсидіарна демократія для українського суспільства — це передусім деконцентрація і децентралізація влади в поєднанні з громадською самоорганізацією.

Підсумовуючи результати дослідження співвідношення субсидіарності та демократії у сучасному політичному дискурсі концепцій конкурентної демократії, що звертаються до принципу субсидіарності, та спроби побудови моделі субсидіарної демократії, зазначимо наступне.

По-перше, співвідношення демократії та субсидіарності в умовах становлення багаторівневих політичних відносин доволі неоднозначне. Спільні риси демократії і субсидіарності виявляються передусім, коли акцентується увага на негативній концепції субсидіарності, яка вимагає обмеження втручання вищої організації у справи нижчої організації або особи, захищаючи таким чином народовладдя та права людини. Коли ж акценти зміщуються на позитивну концепцію субсидіарності, зв'язок між демократією та субсидіарністю стає не таким очевидним, оскільки провідну роль починає відігравати критерій ефективності.

По-друге, хоча демократична та субсидіарна ідеї мають різну природу і походження, їх спільні риси виявляються у християнській вимозі відповідності особистого інтересу і загального блага. Не випадково у лоні християнської демократії відбувається відродження принципу субсидіарності, який вона виокремлює, застосовує у регуляції відносин між особистістю і суспільством, між різними спільнотами, включаючи державу. Проте, ідея субсидіарності не стала визначною рисою християнської демократії, яка сконцентрувалась виключно на питанні державного контролю. З утвердженням багаторівневих політичних відносин субсидіарність фактично «пережила» християнську демократію. У вигляді так званої «амстердамської (лісабонської) субсидіарності» вона викликає дослідницький інтерес в контексті її співвідношення з деліберативною (дорадчою) демократією, оскільки вимагає децентралізації процесу прийняття рішень. Проте саме із амстердамською субсидіарністю, що регулює відносини ЄС та держав-членів, виникають головні суперечності між субсидіарністю та демократією, які виявляються у відомій проблемі «дефіциту демократії в ЄС». Роль субсидіарності у розв'язанні відповідної проблеми досить неоднозначна, оскільки збільшення координації на глобальному

рівні не завжди узгоджується з посиленням місцевого демократичного контролю. Проте, успіх доктрини субсидіарності пов'язаний з її реалізацією на усіх рівнях політичної взаємодії одночасно.

По-третє, перспективи спільної дії субсидіарності та демократії виявляються в утвердженні субсидіарної демократії, що забезпечить розподіл повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію у порівнянні з вищим. При цьому нижчою інстанцією виступатимуть окремий індивід, громадська спільнота, орган управління, а вищою інстанцією відповідно та чи інша громадська інституція, держава, орган управління вищого рівня. Модель субсидіарної демократії об'єднує у собі й основи класичних уявлень про оптимальне сполучення представницької та прямої демократії, сучасних уявлень про глобальну демократію та демократію участі (у тому числі про «демократію безпосередньої участі» та дорадчу демократію). На базовому рівні місцевого самоврядування вона спирається передусім на широкий спектр форм співучасті людей у справах громади, на субнаціональному рівні активніше включаються механізми дорадчої демократії через комунікацію органів врядування з різноманітними спільнотами громадянського суспільства, разом з елементами електронної демократії вони продовжують діяти на державному рівні та з певною специфікою на наддержавному рівні. Окрім того, змодельовані субсидіарні відносини узгоджуються з розумінням управління як врядування та координації політичних акторів, що втілюється у концепції «governance», та вписується у модель «організованого суспільства», у якій органічно поєднуються процеси суспільної організації і самоорганізації в умовах переходу до демократії. Потенціал субсидіарності та субсидіарної демократії в реаліях українського суспільства має вияв у деконцентрації й децентралізації влади в поєднанні з громадською самоорганізацією.

РОЗДІЛ 3 ПОЛІТИКО-КУЛЬТУРНІ ПЕРЕДУМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ

3.1. ЦІННІСНІ ОСНОВИ ДОКТРИНИ СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ВІДПОВІДНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Одночасне захоплення ідеєю субсидіарності та скепсис з приводу дієвості відповідного принципу підживлює науковий інтерес до даної доктрини та її ціннісних основ, визначити які можливо у разі звернення до витоків ідеї субсидіарності та еволюції її розвитку, які були висвітлені у 1.1. і 1.2. У межах даного підрозділу ми знову повертаємося до історичних витоків відповідної доктрини, але вже в іншому контексті. Особливий інтерес для нас тут являють цінності, якими керувались засновники субсидіарної ідеї, доктрини та принципу — Аристотель, Фома Аквінський, Й. Альтузіус, Дж. Локк, Ф. Гегель та ін. Вони заклали основні ціннісні основи, які з часом були розвинуті доктриною субсидіарності та іншими соціальними та політичними доктринами минулого та сучасності. Йдеться про цінності людини, соціалізації, відповідальності, справедливості та загального блага [див. 231; 234; 257].

Зокрема, Аристотель виходить на ці фундаментальні цінності, намагаючись услід за своїм вчителем Платоном віднайти відповіді на питання про те, як узгодити інтереси людини та суспільства, суспільства і влади. При цьому, на відміну від Платона, який прагне до ідеального світу, Аристотель концентрується на пошуку кращого з можливого. В аристотелівській «Політиці» значна увага приділяється значимості окремої людини, цінностям справедливості та загального блага. Людина, особистість, громадянин як «істота політична» у розумінні Аристотеля є головною діючою особою полісного життя, адже вона бере участь у виробленні законів, що базуються на справедливості та націлені на загальне благо.

При цьому справедливість і загальне благо античний мислитель розглядає у безпосередньому зв'язку. Він вважає, що «державним благом

є справедливість, тобто те, що служить загальній користі» [21, с. 380], а справедливість, на думку Аристотеля, не що інше, як відповідність закону. «Якщо справедливе — це те, що велить робити закон, а закон призиває виконувати всі чесноти, то той, хто поступає справедливо відповідно до вимог закону, досягне найвищої гідності» [21, с. 380], зазначає мислитель.

Варто відзначити, що поняття «вищого блага», яке по суті є тотожним поняттю «загального блага», до якого звертались раніше Демокрит і Платон, одне з найбільш вживаних у роботах із суспільної етики Аристотеля. Саме Аристотель уперше обґрунтовує загальне благо природним правом, вважаючи об'єктивну природу людини як істоти політичної головним джерелом «вищого блага». Якщо суспільне благо (перетворення багатоманітного в єдине) у Платона не вимагає блага його окремих частин, то вище або загальне благо членів аристотелівської полісної держави не що інше, як благо усіх його членів на основі справедливого визнання блага кожного. «Неможливо зробити всю державу щасливою, — зазначає Аристотель, — якщо більшість її частин або хоча б деякі не будуть насолоджуватися щастям» [21, с. 414]. На цій підставі російський дослідник В. С. Нерсесянц робить висновок, що за своєю природно правовою суттю загальне благо усіх та благо кожного — це те ж саме [див. 212]. Натомість Е. Каракулян не може погодитись з таким висновком, вважаючи, що ідея загального блага як суми окремих благ буде обґрунтована лише в теорії Дж. Локка. В його інтерпретації аристотелівське суспільне благо більше, ніж сума індивідуальних благ, оскільки лише завдяки вищому рівню функціонування цієї системи можна досягти рівня цілого, тобто стадії завершення, вдосконалення та повноти у здійсненні окремого способу життя індивіда, буття якого є вписаним у спільний порядок поліса, в конкретне буття людського спілкування у співтоваристві [142, с. 42].

Таке вище або суспільне благо, за Аристотелем, є смислом суспільної організації та критерієм відомої класифікації Аристотеля «правильних» і «неправильних» форм правління. «Правильними» він називає ті види суспільного устрою, де правителі керують у спільних інтересах, домагаючись процвітання не для себе особисто, а для всіх громадян поліса. У той же час, «неправильні» форми правління припускають «тільки благо правлячих ... (вони) помилкові і являють собою відхилення від правильних» [21, с. 403]. При цьому розподіл державних форм в залежності від кількості правлячих (один, небагато, більшість) Аристотель вважає не принциповим. Головними для філософа є внутрішні якості правління — те, заради чого влада діє:

суб'єктом влади може бути одна особа (монархія), не чисельні групи (аристократія), більшість (політія), — головне, щоб їх влада не була абсолютною, а відносною, не безмежною, а обмеженою.

Фома Аквінський розвиває аристотелівські роздуми про людину, справедливість та загальне благо. Причому, якщо уявлення Аквіната про справедливість в цілому наслідують аристотелівські, то уявлення про людину та загальне благо певним чином різняться. На думку Аквінського, все, що існує у межах земного (природного) укладу, у тому числі людина, має своє земне призначення та цілі. Кожна людина має прагнути до самореалізації у земному житті. В силу того, що досягнення цієї мети здійснюється людиною у суспільстві, що населене такими ж людьми з аналогічними завданнями суспільство являє собою сукупність індивідуальних інтересів. Відповідно, загальним благом Фома Аквінський вважає баланс цих індивідуальних інтересів, який досягається спільними зусиллями. При цьому Аквінат вважає, що регулювання цього балансу належить церкві та державі, які для досягнення загального блага можуть втручатися у особисте життя людини [35, с. 22].

Поняттю загального блага Аквінат, як й Аристотель, приділяє значну увагу. На його переконання, суспільство на усіх рівнях керується принципом, що полягає у необхідності спільних зусиль з досягнення спільної мети, а точніше загального блага. Цей принцип повноти стає найбільш важливою рисою соціально-політичного вчення мислителя. Порівнюючи суспільство з організмом, Фома Аквінський виправдовує тезу про законну жертву особистих інтересів заради спільних цілей [4, с.41], вказуючи на повну залежність частин від цілого.

Однак у творі «Про правління властителів» Аквінат ставить питання: як виправдати цінність особистості або суспільної групи перед обличчям влади, якщо соціальна множина управляється інтересами однієї людини? Відповідаючи на нього, мислитель стверджує: «Король має бути у своєму королівстві як душа в тілі, як Бог у світі», вважаючи, що без політичної влади, як без розуму, суспільне тіло було б інертним, не здатним ані визначити загальну мету, ані досягати її. Відповідно характер правління оцінюється Аквінатом вслід за Аристотелем залежно від його спрямованості на суспільне благо: несправедливе правління переслідує свої власні цілі, справедливе слугує ідеї загального блага, що може у свою чергу бути виправданням будь-якого типу просвітницького абсолютизму. Тому Аквінат не розрізняє справедливе правління, що націлене на досягнення загального блага

суспільства, що не має автономії, з справедливим правлінням, що націлене на загальне благо вільних людей.

Таким чином, Фома Аквінський в дусі свого часу розглядає людину органічно, нерозривно від тієї спільноти, де протікає її життя, відповідно цінність окремої людини у вченні мислителя поступається соціалізації. Загальне благо розуміється Аквінатом не просто як сукупність індивідуальних благ, а як їх узгоджена та збалансована сукупність. Така постановка питання передбачає обов'язкову наявність уповноважених на узгодження та приведення у відповідність різних індивідуальних благ. Цими уповноваженими, згідно з Аквінським, виступають держава (влада) та церква, які володіють монопольним правом на втручання у особисті справи у своїх сферах. Володіючи цим правом, влада, виконуючи роль об'єднання різних соціальних елементів та забезпечення миру, за Аквінатом, має організовувати свою діяльність згідно з частковою, тимчасовою необхідністю. А церква, виконуючи ряд функцій у широких сферах суспільного життя, виступає вищою інстанцією резервного значення, яка отримує право втручання у суспільні та особисті справи, коли влада перестає бути гарантом єдиного порядку та стає незаконною.

Хоча подібні роздуми мають мало спільного з сучасним розумінням субсидіарності, вони закладають передумови для позитивної концепції субсидіарності, яка набагато пізніше була обґрунтована католицькою соціальною доктриною. Через цінність загального блага обґрунтовується можливість втручання вищої суспільної одиниці у справи нижчої, у разі, якщо остання не здатна досягти своїх цілей самостійно.

В теорії Альтузіуса відбувається певна трансформація окремих цінностей, що були виокремленні з вчень Аристотеля та Фоми Аквінського. Відправним пунктом політичної теорії Альтузіуса, на відміну, скажімо від Аристотеля, була не людина, а взаємозалежний устрій політичної спільноти. Слідуючи вченню Фоми Аквінського, Альтузіус вважав, що «жодна людина не самостійна» й тому людина не може жити комфортно, будучи ізольованою від суспільства. Наслідуючи традиції свого часу, соціалізацію, Альтузіус ставить вище за індивідуальну свободу. Субсидіарно структуроване суспільство Альтузіуса вимагає солідарності у вирішенні справ, які безпосередньо не зачіпають сферу інтересів того чи іншого рівня системи. Вимогу досягнення злагоди членів консоціації з того чи іншого питання Альтузіус вважає однією з найважливіших умов її існування. В цьому смислі виникнення і функціонування консоціації Альтузіус вважає результатом

постійних домовленостей між членами спільноти з тих проблем, що «корисні та необхідні для суспільного життя» [384, p. 45]. Разом з тим Альтузіус визнає, що досягнення повного консенсусу можливо лише в невеликих за чисельністю консоціаціях. У чисельних консоціаціях (особливо в державі) процес прийняття рішень базується на думці «представницької меншості» [384, p. 41]. Тому в цілях дотримання принципу загального блага, рішення, що стосуються усієї держави, мають підтримуватися законом. Саме закони, які, услід за Аквінатом, Альтузіус розділяє на духовні та мирські, обмежують владу правителів відносно нижчих консоціацій та одночасно дозволяють забезпечувати їх підтримку у разі необхідності. «Правителі лише тоді будуть справедливими, законними та корисними, зазначає він, якщо вони, з одного боку, прагнуть до добробуту та блага усіх членів держави, як персонально, так й в цілому, а з іншого боку, оберігають їх від зла та лиха, захищають від насильства та звинувачень, беручи на себе функцію підтримки їх у разі необхідності та керування ними лише відповідно до закону» [384, p. 42].

Таким чином, Альтузіус, продовжуючи традиції Аристотеля та Фоми Аквінського, будує модель суспільного устрою, спрямованого на забезпечення суспільного блага. Як Аристотель, він суспільне благо дорівнює до сукупності індивідуальних благ. Однак, як Фома Аквінський, він визнає можливість того, що окремі індивідуальні блага можуть вступати у суперечність одне з одним. Тому, згідно з Альтузіусом, загальне благо виступає результатом домовленостей та компромісу між окремими індивідуальними благами. Однак, на відміну від Аквіната, Альтузіус не надає конкретним інститутам монопольного права на остаточне приведення індивідуальних благ у відповідність загальному. Лише закон, що втілюється у симбіотичному праві, виступає мірилом як для окремих індивідуальних благ, так й для загального блага. Хоча симбіотичне право у теорії Альтузіуса розділяється на дві рівноцінні публічні правові підсистеми — духовну та мирську, вищими представниками яких виступають відповідно офіційна церква та держава, влада останніх «відносна по відношенню до інших абсолютів» [384, p. 43], якими, згідно з мислителем, виступають Бог, закони природи і нації, а також ефори. Альтузівський інститут ефорів, подібність якого мала місце в Давній Греції, представлений незалежними спостерігачами, що обираються усією консоціацією як «стражі спільних інтересів» та зобов'язані «слугувати оплотом проти тиранії та утримувати владу в державі від особистої ненависті, халатності та бездіяльності» [384, p. 112]. Оскільки правителі відповідальні

перед законом, конституцією, ефорами та Богом, вони, за Альтузіусом, не є виразниками загального блага. Більш того, вони «завжди мають пам'ятати, що люди первинні у порівнянні з ними й більш гідні за своєю природою, ніж правителі... Люди можуть існувати й без правителів, в той час як правителі без них навряд чи» [384, p. 43].

Отже, уявлення про суспільне благо Альтузіуса втілюється у моделі субсидіарно структурованого суспільства через наступні цінності:

— розумна організація соціального цілого, різні рівні якого мають власні цілі та повноваження, що співвідносяться з інтересами всієї системи;
— субсидіарний (доповнюючий, підтримуючий) характер діяльності вищестоящих рівнів консоціацій по відношенню до нижчих;
— співробітництво, рівноправність, гармонія приватних та суспільних інтересів як лейтмотив відносин між різними рівнями консоціації;
— солідарність у вирішенні питань, що не чіпають сферу безпосереднього інтересу того чи іншого рівня системи;
— досягнення консенсусу з усіх питань життя суспільства як основний механізм урегулювання конфліктів [38, с. 129–130];
— відповідальність кожного індивіда, консоціації за дотримання суспільної гармонії.

Можна зробити висновок, що суспільне благо виступає провідною ціннісною основою моделі суспільства Альтузіуса. При цьому альтузівське розуміння суспільного блага розкривається через інші ціннісні настанови — рівноправність, солідарність, відповідальність, суспільна злагода, взаємодопомога. Однак, це не означає, що інші цінності, що були в центрі уваги Аристотеля та Фоми Аквінського, ігноруються Альтузіусом. Скоріше цінність людини у концепції Альтузіуса трансформується у автономію, самостійність певної спільноти, а справедливість розуміється в категоріях рівноправності та солідарності.

Набір цінностей «людина — справедливість — загальне благо» відчуває інші трансформації у Дж. Локка, Ш.-Л. Монтеск'є, В. фон Гумбольдта — засновників ліберального способу інтерпретації субсидіарності. Усі ці цінності присутні у вченнях цих мислителів, однак взаємозв'язок між ними дещо інший. Піднесення цінності індивідуальної свободи у працях цих та інших мислителів епохи Просвітництва дозволяє окремим дослідникам стверджувати, що наступні три століття в розвитку західної інтелектуальної традиції (після вчення

Альтузіуса) характеризуються повною відсутністю уваги до принципу субсидіарності [35, с. 44].

Дійсно, становлення ліберально-демократичної парадигми суспільного розвитку базувалось на дещо інших ціннісних настановах, ніж концепція субсидіарності. Цінності індивідуалізму, егалітаризму, економічної й політичної свободи індивіда були далекі від принципів корпоративної солідарності, гармонічного співжиття, що становлять основу субсидіарності. Разом з тим варто відзначити, що в лібералізмі присутня та ж сама спрямованість на загальне благо, що притаманна вченням Аристотеля, Аквіната та Альтузіуса, однак досягнення загального блага розуміється як провідна мета державного управління.

Зупинимося більш детально на вченні засновника лібералізму Дж. Локка, який у своїх творах досить часто вживає поняття «загальне благо», «суспільне благо», «благо народу». Основний сенс існування політичної влади Дж. Локк вбачає у регулюванні та збереженні власності заради суспільного блага [183, с. 263]. Саме суспільний добробут стає домінантою локківської максими стосовно політичного тіла, а власність уособлює собою механізм, що перетворює ідеальний природний закон на сукупність конкретних індивідуальних прав. При цьому поняття власності використовується Локком у самому широкому розумінні — охоплюючи і життя, і волю, і майно, тобто у ньому редукована уся славетна локківська тріада висхідних людських прав [375]. У власності, яка існує вже в природному стані як власність, зароблена працею та власними зусиллями людини, Локк вбачає основу справедливості. Саме праця, за Локком, визначає місце людини в суспільстві, а трудовий внесок визначає для індивіда міру користування сумою суспільних благ і багатств.

Разом з тим, слід звернути увагу, що власність та загальне благо згідно з локківською логікою, за певних умов можуть стати ціннішими за життя людини. Адже саме заради збереження власності люди добровільно передають свої свободи державі, якій належить «право створювати закони, які передбачають смертну кару й усі менш сурові покарання, та застосовувати потугу спільноти для виконання цих законів і для захисту спільнотворення від вторгнення чужинців, і все це — заради суспільного блага» [183, с. 130].

Отже, незважаючи на те, що у відносинах між спільним та приватним Дж. Локк віддає пріоритет приватному інтересу та законодавчій ініціативі, що його захищає, загальне благо виступає важливішою цінністю. Закон у Локка, як й у Альтузіуса, виступає загальним мірилом для забезпечення загального блага, хоча основна мета творення

законів — захист права на свободу і приватну власність. Загальне благо у Локка, зазначає вітчизняний дослідник О. Сітарський, виступає не лише метою, але й визначає межі державного управління: воно не повинно допускати жодних «незручностей», які можливі в природному стані. Загальне благо може тлумачитись та визначатися суспільством або його представницьким органом та відображатись у законах, які визнаються усім суспільством [312, с. 158]. Ш.-Л. Монтеск'є також розмірковує про загальне благо як мету державного управління, яка, на його переконання, забезпечується через політичну свободу громадян.

Отже, у працях представників класичного лібералізму принцип загального блага виступає важливішою суспільною цінністю, хоча провідну роль відіграє цінність людської свободи. При цьому, згідно з ліберальною логікою, держава, якій належить роль нічного сторожа, виявляється тією кінцевою інстанцією, що відповідальна за вироблення та дотримання загального блага. Сучасний лібералізм, який характеризується значною багатоманітністю версій і трактувань, більше не апелює до загального блага. Ліберальна програма XXI сторіччя або Ліберальний маніфест, прийнятий 48 конгресом Ліберального Інтернаціоналу 27–30 листопада 1997 року в Оксфорді (Велика Британія), визначає наступні цінності сучасного лібералізму: свобода, відповідальність, терпимість, соціальна справедливість й рівність можливостей [479]. Розширений перелік цінностей сучасного лібералізму в принципі не заперечує ідею загального блага, а скоріше пропонує нове її розуміння. При цьому держава, як і колись, виступає лише інструментом в руках громадян, які тепер прагнуть підтримувати баланс сильного громадянського суспільства, демократичного уряду, вільних ринків та міжнародного співробітництва, які очевидно уособлюють сучасне у ліберальному розумінні загальне благо.

Досить у своєрідний спосіб вирішується питання співвідношення досліджуваних нами цінностей у працях Г. В. Ф. Гегеля. Щоправда, замість категорій «індивідуальне» та «загальне благо» Гегель апелює поняттями «особливий» та «загальний інтерес». На переконання філософа, свобода людини має вираз лише за допомогою спільних дій, адже лише в цьому випадку індивідуальна свобода долає свою окремість, щоб досягти сфери загального інтересу. «Держава є дійсністю конкретної свободи; конкретна свобода полягає в тому, що особиста одиничність та її особливі інтереси отримують свій повний розвиток та визнання свого права для себе (в системі сім'ї та громадянського суспільства) та разом з тим через самих себе частиною переходять у інте-

рес всезагального, частиною своїм знанням та волею визнають його, причому визнають його саме як свій власний субстанціональний дух та діють для нього як для своєї кінцевої мети; таким чином, ані всезагальне не має значущості та не може бути здійснено без особливого інтересу, знання та волі, ані індивіди не живуть лише для особливого інтересу як приватні особи, але волять разом з тим всезагальним та для нього діють, усвідомлюючи цю мету» [68, с. 332]. Так, сфера загального інтересу стає, за Гегелем, своєрідним місцем зустрічі індивіда з державою, яка відбувається не без посередництва соціальних груп.

Паралельно Гегель вживає поняття державний інтерес — бажаний мир та безпеку, досягти яких навіть частково ніхто окремо не здатний. Саме гегелівський державний інтерес співвідноситься з томістським поняттям загального блага. Держава, за Гегелем, не підсумовує приватні інтереси у спільному державному інтересі, а виводить їх на інший якісний рівень, одночасно й трансформуючи їх, й доповнюючи, чим підтверджується те положення, що держава як ціле більше, ніж сума елементів, функцій та частин, що її складають. Це якісне перетворення — доповнення індивідуальних та групових потреб та інтересів, що відбувається виключно на рівні держави, є по суті гегелівським загальним благом.

Ще один варіант співвідношення цінностей людини, справедливості та загального благо ми знаходимо у працях П. Ж. Прудона, де аристотелівська і томістська ідея про природність служіння загальному добру знайшла своєрідне продовження. Справедливість, яка, за Прудоном, полягає у визнанні, насамперед, людської гідності, постає як визначна цінність його картини світу. За логікою мислителя, якщо справедливість не вроджене прагнення людства — суспільство абсурдне й не існує як таке. Справедливість заснована на здатності ставитися до гідності іншого так само, як до своєї, тобто саме впевненість у природній солідарності й веде до вироблення федеративної ідеї. Суспільство Прудона не тільки здатне працювати на приватні інтереси, але й вести до блага, майже не звертаючись до допомоги держави й вирішуючи, у тому числі, й завдання спільного інтересу.

Крім того, прудонівська справедливість виникає не з математичної рівності, тому що суспільство визначається скоріше соціальними групами, ніж індивідами. Мова йде лише про рівність перед законом, що припускає рівність рас, класів, переконань, але не нівелювання відмінностей. Отже, соціальна справедливість за Прудоном здійснюється через автономію соціальних груп, де взаємність у людських відносинах займає місце релігійної солідарності. Асоціюючись у співтовариства,

громадяни гарантують соціальну справедливість як підтвердження взаємного визнання їх чеснот. Держава при цьому не займається організацією добробуту. Найбільш бажаним Прудону уявляється той режим, де згруповані у спільноти громадяни здатні забезпечити загальне благо, уникаючи при цьому необхідності у централізації. Саме свобода дій, близькість між причинами та наслідками дій й породжують загальне благо, так само як індивідуальна вигода сама по собі слугує останньому.

Таким чином, Прудон, як і більшість попередників, у суспільних відносинах однозначно надає перевагу групі, спільноті, а не окремому індивіду. Більш того, не держава, а саме соціальні групи, взаємодіючи та взаємодоповнюючи одна одну, забезпечують загальне благо. Не держава, а суспільство діє там, де індивід не в змозі діяти, адже принцип взаємодопомоги відводить можливість державної допомоги на другий план.

Ціннісні основи субсидіарності найповніше розвиває католицька соціальна доктрина, яка у трактуванні субсидіарності скоріше наближається до Альтузіуса, ніж до лібералів, у тому розумінні, що у межах католицької доктрини послідовно розвивається як негативний, так й позитивний аспект субсидіарності. Проте, до лібералів її наближає визнання пріоритету особи над будь-якою спільнотою, адже, згідно з католицизмом, усі спільноти утворюються для реалізації людського потенціалу. Це пояснюється між іншим й тим, що католицька соціальна доктрина утверджується в часи, коли середньовічна Європа перетворюється на сучасний Захід й особистість звільняється від сковуючих її солідарних, общинних людських зв'язків, автотомія громади або певної спільноти в католицькій соціальній доктрині стає вторинною у порівнянні з автономією особи.

При цьому перелік цінностей субсидіарності, що виокремлені з вчень Аристотеля та Фоми Аквінського, в соціальній католицькій доктрині залишається у незміненому вигляді. Звернення до папських енциклік різних років та тексту Катехізису дозволяє виокремити наступні ціннісні основи католицької субсидіарності:

— людська особистість, яка «є та має залишатися принципом, суб'єктом та ціллю усіх соціальних структур» [145, ст. 1892], адже її гідність «укорінена в створенні її за образом та подібністю Господа» [145, ст. 1700];
— свобода як «вкорінена у розумі та волі здатність діяти чи не діяти, робити те чи інше, й здійснювати свідомі вчинки за власною ініціативою» [145, ст. 1731];

— відповідальність «за свої дії тією мірою, в якої вони здійснюються добровільно» [145, ст. 1734];
— соціалізація, яка є «природною тенденцією людей об'єднуватися для досягнення цілей, що переважають їх індивідуальні можливості» [145, ст. 1882];
— справедливість, яка вимагає, щоб «кожен був відданий спільнотам, до яких належить, та поважав влади, відповідальні за загальне благо» [145, ст. 1880];
— загальне благо як «сукупність тих умов соціального життя, які дозволяють суспільствам та окремим їх членам досягати повніше та швидше власного удосконалення» [145, ст. 1906, 1880].

Слід відзначити, що саме ідея загального блага виступає провідною у католицьких поясненнях суспільної організації в цілому та субсидіарності зокрема. Будь-яке політичне суспільство, відповідно до католицької соціальної доктрини, являє собою не просто сукупність людей, а є «органічною єдністю», або співтовариством. Як і будь-яке інше співтовариство, політичне співтовариство повинне мати у своїй основі певну загальну мету, до якої воно прагне. У зв'язку з тим, що дана мета є загальною, це означає, що й прагнути до неї співтовариство повинне спільно, тобто об'єднавши зусилля громадян і органів влади. Соціальна католицька доктрина уважає, що такою загальною метою як державного, так і частки секторів будь-якого суспільства є досягнення загального блага. При цьому зрозуміло, що для того, щоб добитися цієї мети, кожний із секторів повинен здійснити ряд тих або інших заходів, які входять у сферу його компетенції. Зокрема, уряд може ухвалювати закони, стежити за їхнім виконанням, забезпечувати захист своїх громадян. Або, як зазначається в пасторальному посланні «Економічна справедливість для всіх» (1986), «направляти, підтримувати і забезпечувати ресурсами будь-яку активність з досягнення загального блага» [412].

Громадяни, у свою чергу, здійснюють те, що має безпосереднє відношення до них самих або їх родин. В енцикліці «Mater et Magistra» (лат. Мати та наставниця), проголошеній папою римським Іоанном XXIII 15 травня 1961 року, розрізняються два типи обов'язків людини з досягнення загального блага. Перший обов'язок передбачає участь людини в суспільному житті пропорційно її можливостям. «Відсутність прагнення до участі в суспільному житті приводить до критичного негативізму стосовно органів влади, неучасті в голосуванні й егоцентризму, що проявляється в пріоритеті чиїхось інтересів за рахунок загального інтересу» [445] та в кінцевому підсумку призводить

до політичної тиранії. Другий обов'язок полягає в тому, що люди і невеликі співтовариства мають завжди прагнути до того, щоб максимально використовувати свої ресурси — матеріальні й духовні — з метою загального блага. «Цей обов'язок відкриває широкий простір для різного виду людської активності й громадських ініціатив у сфері науки, культури, спорту, благодійності» [445].

У справах же, повноваження з реалізації яких можуть бути віднесені як до окремої спільноти, так і до суспільного сектора, таких, як виробництво й розподіл товарів, сприяння науковим дослідженням тощо, повинен застосовуватися принцип пріоритету приватної ініціативи, або принцип субсидіарності. Інакше кажучи, якщо індивід має певні інтереси зі здійснення тієї або іншої ініціативи, його інтереси при розподілі повноважень повинні враховуватися у першу чергу, оскільки католицька соціальна доктрина виходить із того, що в такий спосіб людина зможе «зробити краще не тільки собі, але й буде взаємодіяти з іншими людьми з метою їхнього поліпшення». У цьому й полягає поняття «загального блага» для людей, як того, чого вони можуть добитися власними силами. При цьому, щоправда, уточнює Д. Босніч, це «поняття має чітко обкреслений історичний вимір» [391]. Зміст «загального блага» у сучасний період і кілька століть назад різниться так само сильно, як і самі ці історичні епохи.

Досягнення «загального блага» для політичного співтовариства також припускає його ангажованість у процесі «удосконалювання людей». Для досягнення цієї мети воно повинне намагатися, насамперед, не позбавляти людей можливості до самовдосконалення, ні в чому не обмежувати їх і підтримувати їх у тій мірі, у якій їм це необхідно для максимально повної особистісної самореалізації. Таким чином, місія держави полягає в тому, щоб підтримувати й доповнювати там, де необхідно, особисту ініціативу людини.

Саме таке сучасне трактування загального блага знайшло відбиття у енцикліці «Centesimus annus» (1991) та Катехізисі, яке було цитоване вище. Окрім цього, у «Centesimus annus» підкреслюється, що загальне благо є «не просто сукупністю окремих інтересів, скоріше йдеться про узгодженість цих інтересів на основі збалансованої ієрархії цінностей, що вимагає правильного розуміння гідності та прав людини» [396]. Це висловлювання Іоанна Павла II сучасний католицький теолог К. Кристофер інтерпретує таким чином: загальне благо це не просто те, що хочуть люди щоб сталось, це те, що буде по-справжньому добре для людей, соціальних умов, які дозволяють людині процвітати [436]. Теолог вказує на широкий спектр передумов добробуту та процвітання

людини або елементів загального блага (соціальні, освітні, екологічні, культурні, психологічні тощо), акцентуючи увагу на тому, що втрата будь-якого з них може перешкодити загальному благу. У Катехізисі ж виокремлюються «три суттєвих елементи» загального блага: «дотримання та заохочення фундаментальних прав особистості; благоденство, тобто розвиток духовних та світських благ суспільства; мир та безпека суспільства та його членів» [145, ст. 1925].

Показово, що розвиток ідеї загального блага в католицизмі та створеній ним християнській демократії відбувається всупереч пануючим уявленням у сучасній соціальній теорії про даний концепт. У теоріях про договори держав-учасниць XVII ст., в заснуванні Адамом Смітом капіталістичного економічного ладу наприкінці XVIII ст. і в утилітаризмі XIX ст. колективний устрій орієнтується вже не на загальне благо, а на індивідуальні інтереси. У кращому випадку загальне благо розуміється як дотримання суспільного договору, як соціальний результат безперешкодної дії індивідуальних інтересів, у гіршому — як чисто суб'єктивне (М. Вебер), навіть «пусте» поняття, якому можна надавати різного конкретного змісту в залежності від співвідношення політичних сил.

В епоху соціальних невизначеностей для багатьох людей все перспективніше сприймається одвічне та християнське розуміння загального блага як сукупності умов суспільного життя. Сучасний християнський демократ Норберт Нойгауз цілком в католицькій традиції вказує, що «загальне благо складається з складного сплетіння цінностей, традицій, технічних, економічних, соціальних, культурних, правових і політичних закладів, сплетіння, в якому важко розібратись, але у своїй сукупності воно створює передумови для розкриття особистості, а цим самим — і для індивідуального блага. Воно стосується не тільки держави, але й всіх форм людського співіснування. Так, існує загальне благо сім'ї, університету, підприємства, міста, так само, як загальне благо держави та співдружності народів» [215]. Саме на приведення у відповідність загальних благ різних спільнот та окремих індивідуальних благ спрямований принцип субсидіарності. У зв'язку з необхідністю узгодження національних та наднаціональних інтересів зосереджена увага до нього у ЄС. Й хоча ідея дотримання загального блага через досить суперечливе її сприйняття здебільшого замовчується, вона, як й багато сторіч тому, залишається головною метою суспільної організації та будь-якого управління [234, с. 141].

Наведений нами перелік цінностей католицької субсидіарності певною мірою узгоджується з основними цінностями католицизму

та християнства загалом, якими є свобода, правда, справедливість та любов до ближнього. У католицькій соціальній доктрині відбулось поєднання ціннісних основ соціального буття, які вироблялися протягом століть та у свій час були осмислені Аристотелем, Ф. Аквінським, Й. Альтузіусом та ін. В результаті агрегації та переосмислення цих ціннісних начал з'являється доктрина субсидіарності, яка має широкий спектр застосування — в економіці, юстиції, освіті, політиці тощо. Сьогодні вона широко обговорюється передусім як принцип розподілу повноважень між різними рівнями управління, зокрема між наддержавним та державним рівнями в структурі ЄС, та між центральною та місцевою владою в межах окремої держави. Однак ціннісні основи субсидіарності, як правило, залишаються поза обговоренням. Фахівці та політики, звертаючись до субсидіарності, як правило, концентруються на суто процедурних питаннях, в результаті чого принцип субсидіарності часто сприймається як суперечливий та навіть неефективний. Натомість розробляючи процедурні питання щодо застосування принципу субсидіарності, варто керуватися її ціннісними основами, які цілком відповідають провідним загальнолюдським цінностям.

Хоча поняття субсидіарності не є загальновизнаним, ідеї, які за ним приховуються, властиві для всієї історії європейської політичної думки. В цьому смислі можна погодитись з К. Ендо, який називає субсидіарність «типовим продуктом європейської або західної політичної культури» [414]. Саме тому звернення до ціннісних основ субсидіарності представляється вельми продуктивним при розробці процедурних питань щодо застосування принципу субсидіарності як механізму розподілу повноважень між різними рівнями прийняття рішень.

Варто підкреслити, що ідея загального блага виступає провідною ціннісною основою доктрини субсидіарності в історії і сучасності. Саме роздуми мислителів давнини про загальне благо дозволяє вважати їх праці ідейними передумовами доктрини субсидіарності. Зокрема, Аристотель суспільне благо розуміє як сукупність індивідуальних благ, Аквінській як певну їх збалансовану сукупність, обґрунтовуючи можливість втручання вищої суспільної одиниці у справи нижчої, яка не здатна досягти своїх цілей самостійно. Альтузіус пропонує своєрідний синтез уявлень цих мислителів, обґрунтовуючи думку про те, що загальне благо виступає результатом домовленостей та компромісу між окремими індивідуальними благами. Альтузівське розуміння суспільного блага доповнюється також такими ціннісними настановами, як рівноправність, солідарність, відповідальність,

суспільна злагода, взаємодопомога, що становлять основу субсидіарності. Ліберальне розуміння загального блага суттєво відрізняється від альтузівського. Його провідна мета — визначення меж державного управління (втручання). Католицька соціальна доктрина у свою чергу синтезує попередні уявлення про загальне благо, роблячи субсидіарність провідним принципом суспільної організації. З кінця минулого століття до останнього часу у межах католицької соціальної доктрини послідовно обґрунтовується роль принципу субсидіарності у забезпеченні як загального, так й індивідуального блага.

Отже, ідея загального блага має чітко визначений історичний вимір. Якщо спочатку загальне благо сприймалось як надособистісна мета суспільної організації, то сьогодні воно виступає сукупністю соціальних і політичних передумов для можливостей розкриття людської особистості. Воно виступає керівною основою для державного вручання або втручання інших соціальних, субнаціональних або наднаціональних інституцій та одночасно обмежує державу або іншу організацію на основі антропологічної передумови, яка полягає у тому, що життєвий успіх людини у першу чергу залежить від готовності і здатності кожної окремої людини до виконання зобов'язань. Ця передумова також вимагає від громадян приборкувати свої претензії на соціальні послуги держави або інших установ, відмовлятись від допомоги заради самодопомоги.

3.2. ДОКТРИНА СУБСИДІАРНОСТІ ЯК СКЛАДОВА КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ПІДҐРУНТЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

Провідні теорії демократії визнають, що демократія являє собою не просто форму врядування чи спосіб прийняття рішень, але й передбачає певну ціннісну складову, а значить вимагає від громадян низки цінностей та орієнтацій. Ця ідея уперше була обґрунтована французьким мислителем А. де Токвілем у праці «Про демократію в Америці» (1833–1848 рр.), який дійшов висновку, що культурна схильність до демократії змусила запрацювати американську політичну систему. З часом дослідження демократії як політичної цінності та передумов утвердження та консолідації демократії локалізувалися навколо проблематики політичної культури, яка дозволяє політику співвідносити з певним часом і простором.

Поняття «демократична політична культура» здобуває обґрунтування паралельно з категорією «політична культура» у працях Габріеля Алмонда, Сідні Верби, Люсьєна Пая, Уолтера Розенбаума, Деніса Каванха, Данієла Елазара, Карла фон Бойме та ін. у другій половині минулого століття. Відповідна категорія з'являється у класифікаціях політичної культури суспільств засновників концепції політичної культури. У цьому зв'язку варто пригадати класичну типологію політичних культур Алмонда та Верби за критерієм міри розвитку громадянських якостей членів суспільств. Вони виокремили три «чисті типи» політичної культури — патріархальний, підданський та активістський типи, та кілька змішаних типів, що реально функціонують у політичному процесі. Вищим з них автори типології визнали «громадянську політичну культуру», в якій переважає активістська політична культура зі збереженням елементів патріархальної та підданської. Саме вона, на переконання вчених, є демократичною політичною культурою, тобто «тим типом політичних позицій, який сприяє демократичній стабільності або «підходить» демократичній політичній системі» [9, с. 122].

Алмонд та Верба у своєму дослідженні доходять висновку, що «від громадянина в демократії вимагаються дві речі, що суперечать одна одній: він має бути активним, але в той же час пасивним, включеним у процес, але не занадто сильно, впливовим й при цьому шанобливим до влади» [9, с. 122]. Й незважаючи на суперечливість вказаних вимог, вони у межах громадянської політичної культури виконуються. Адже громадянин у межах цієї культури володіє певним, за Алмондом і Вербою, «резервом впливовості». Це означає, що він не включений у політику постійно, не слідкує активно за поведінкою осіб, що приймають рішення у даній сфері. Але він упевнений, що у випадку необхідності здатний мобілізувати своє повсякденне соціальне оточення у політичних цілях. Тобто він є потенційно активним громадянином. Це означає, що якщо постає важливе для нього політичне питання або породжується незадоволеність урядом, індивід проявляє активність. Тип його активності змішаний та пом'якшений, що дозволяє індивіду сполучати певну долю компетентності, включення та впливовості з пасивністю, невключенням та ірраціональністю. [див. 9, с. 122–130]. Через кілька десятиріч цю властивість громадянської культури оксфордський політолог Ларрі Зидентроп назве головною дилемою сучасної демократії: «Ми вимагаємо від суспільного життя більше, ніж готові у нього привнести. Ми хочемо брати участь у владі й в той же час бажаємо, щоб нам дали спокій» [129, с. 78].

Таким чином, громадянська культура, яка, на переконання Алмонда і Верби, є не єдиним, але найбільш вдалим типом демократичної політичної культури, є змішенням орієнтацій прихожанина на первинні взаємовідносини, пасивної політичної позиції підданого та активності громадянина. В інтерпретації Е. Баталова, громадянська культура, за Алмондом і Вербою, це навіть не суміш, а баланс різних культур, свого роду американська система «стримувань і противаг», що перенесена з сфери владних відносин у сферу політичної культури [28, с. 13]. Важливими властивостями громадянської культури, які дуже важко прищепити країнам, що стали на шлях демократії, освітніми засобами та досвідом участі, є соціальна довіра та емоційна прив'язаність системі, які формують громадянське співробітництво. Саме вони забезпечують баланс між політичною згодою та розбіжністю, що підтримуються як на рівні пересічних громадян, так й на рівні еліт.

Хоча Алмонд та Верба віддають перевагу не терміну «демократична політична культура», а категорії «громадянська політична культура», саме вони вважаються засновниками концепції демократичної політичної культури. Власне, термін демократична політична культура застосовується у класифікації політичної культури за характером реалізації владних відносин у суспільстві (демократична, авторитарна, тоталітарна). Основу для такої класифікації становить функціональний підхід, запропонований Є. Вятром (1977 р.), у якому політична культура розглядається як компонент політичної системи, що, з одного боку, впливає на політичний режим, з іншого — випробовує на собі його вплив. Засадами типології політичної культури Є. Вятра є зв'язок політичної культури із суспільно-політичними формаціями і притаманними їм політичними системами. Відповідно до цього він вибудовує розширену типологію політичних культур, що відповідають рабовласницькому, феодальному, капіталістичному та соціалістичному суспільству. Капіталістичне (буржуазне) суспільство знає, за Вятром, два основних типи політичної культури: демократичний та автократичний, кожний з яких поділяється на два підтипи. Для демократичного (буржуазно-демократичного) типу політичної культури характерні активність громадян, їх включення у політичну систему, визнання громадянських прав і свобод, а також принципу контролю громадян за діяльністю держави. Цей тип політичної культури виступає у двох основних різновидах: консервативно-ліберальному і ліберально-демократичному. Консервативно-ліберальна культура визнає основними цінностями громадянські права і свободи з жорсткими саморегулюючими елементами в усіх сферах життя з мінімумом

втручання держави. В ліберально-демократичній політичній культурі, навпаки, визнання основних цінностей і зразків поведінки, типових для системи буржуазної демократії, поєднується з очікуванням соціальних реформ, здійснюваних державою [58, с. 266–269].

У сучасному політичному дискурсі терміни «громадянська» та «демократична політична культура» часто вживаються як синоніми. Саме вона є характерною для більшості розвинутих демократичних країн, а її протилежністю є тип відчуженості населення від політики, характерної для слабко розвинутих тоталітарних суспільств [29]. З часів появи досліджень Алмонда та його школи феномен демократичної політичної культури привертав увагу багатьох західних науковців, серед підходів яких можна виділити критичний аналіз у працях С. Ліпсета та К. Пейтман.

Наприкінці минулого століття на новій хвилі інтересу до культурної проблематики вже в контексті вирішення проблем світового розвитку у своїх працях Ф. Фукуяма (1995), Л. Гаррісон (1985, 1992, 1997), С. Гантігтон (1996) та Р. Патнем (1993) висувають твердження, що культурні традиції надзвичайно стійкі і формують сьогодні політичну та економічну поведінку суспільств. «Радше культура формує демократію, ніж навпаки» [137], доходить висновку представник школи крос-культурних досліджень Рональд Інглехарт. Його порівняльне дослідження 65 країн демонструє суттєві розбіжності у розвитку суспільств, де превалюють традиційні та світсько-раціональні цінності, цінності виживання та самовираження. Воно демонструє, що розвиток демократії є залежним як від економічних, так й від культурних факторів. «Зі зростанням рівня економічного розвитку з'являються культурні моделі, що більше сприяють демократії, викликають потребу у ній і роблять суспільство спроможним досягнути демократії», зазначає Інглехарт. «Однак лише багатство автоматично не принесе демократії... Її виживання залежить від цінностей і вірувань звичайних громадян» [137].

З ключовою роллю політичної культури у розвитку сучасної демократії згоден й Р. Даль. У своїй праці «Демократія та її критики» він розглядає демократичну політичну культуру як необхідну передумову розвитку й підтримки інститутів поліархії [91]. Більш того, саме крізь призму демократії обґрунтовується перехід від «політичної культури» до «культури політики» або «нової політичної культури», що відбувається з подання Всесвітнього соціального форуму, який з 2001 року проводиться щорічно у різних кінцях світу на противагу Всесвітньому економічному форуму в Давосі.

В Україні проблематика демократичної політичної культури підіймається широким колом дослідників, зусилля яких концентруються навколо проблем переходу до демократії. Слід відзначити наукові підходи В. Андрущенка, В. Бабкіна, О. Бабкіної, В. Бебика, Б. Гаєвського, М. Головатого, В. Горбатенка, М. Кириченка, М. Кисельова, С. Кримського, В. Кременя, І. Кресіної, В. Лісового, М. Михальченка, Л. Нагорної, М. Остапенко, А. Погорєлової, М. Поповича, В. Потульницького, В. Ребкала, Ю. Римаренка, Ф. Рудича, В. Табачковського, Г. Щокіна та ін. З проблематики демократичної політичної культури за останнє десятиріччя захищено кандидатські дисертації А. Карнаух [144], М. Конончук [159], В. Мельника [199], Т. Пояркової [278], В. Ясинської [380]. Також значний інтерес для дослідження даної проблеми мають ґрунтовні дослідження проблематики політичної участі В. Бортнікова [43], Н. Ротар [299] та електоральної культури І. Поліщука [271].

На основі аналізу праць іноземних та вітчизняних авторів, виокремимо основні риси демократичної політичної культури, багато з яких є похідними одна від одної. Одночасно здійснимо спробу провести паралелі між цими рисами й визначеними у попередніх розділах властивостями субсидіарної демократії та цінностями субсидіарності [див. 230].

У переважній більшості праць фундаментальною рисою політичної культури демократії називають ***плюралізм***, який передбачає політичну, економічну, ідеологічну й культурну багатоманітність. Багатоманітність в економічному житті означає існування різних форм власності, насамперед приватної, різних форм господарювання, вільного підприємництва. Економічна багатоманітність виступає основою політичного плюралізму, який означає визнання в політичному житті багатоманітності інтересів різних соціальних і політичних груп. Політичний і ідеологічний плюралізм надає можливість різним соціальним силам вести боротьбу за владу і вільно поширювати свої погляди. Разом з тим він надає можливість членам суспільства самостійно розв'язувати питання про свою прихильність до тієї чи іншої партії, ідеології, дає можливість захищати свої інтереси через соціальну самоорганізацію. Ймовірно, ця панівна риса демократичної політичної культури стала основою для розповсюдженої нині плюралістичної моделі демократії. Однак для субсидіарної демократії плюралізм не є відмітною ознакою. Скоріше він виступає необхідною демократичною вимогою, адже визнання плюралізму соціальних і політичних інтересів передбачає визнання політичного представництва й виборності — головних ознак сучасної демократії.

Плюралізм та багатоманітність суспільного життя у демократичному суспільстві стає можливою завдяки двом іншим, пов'язаним між собою, рисам політичної культури — ***толерантності*** до протилежних політичних поглядів та позицій й до соціальних і культурних відмінностей загалом та ***консенсусу*** стосовно основних цінностей суспільства. У політичній системі толерантність ґрунтується на ідеї про те, що «ніхто не має монополії на абсолютну істину і не може бути єдиної відповіді на всі питання державної політики» [454, p. 15] та виявляється у толерантному ставленні громадян та держави до опозиції. А консенсус стосовно основних цінностей суспільства, його цілей і шляхів їх досягнення забезпечує визнання легітимності демократичних процедур, готовність добровільно підкорятися встановленим політичним правилам. Толерантність та консенсус є значущими характеристиками для субсидіарної демократії, оскільки виступають найважливішими передумовами для співпраці та узгодження інтересів.

Найважливішою рисою демократичної політичної культури є загальнопоширене почуття політичної, соціальної та ***міжособистісної довіри***, те, що Гарольд Лассвел назвав «вірою в потенціал добра в людині» [481, с. 502]. Дж. Коулман (1988, 1990), Г. Алмонд та С. Верба (1963), Р. Патнем (1993), Ф. Фукуяма (1995), Р. Інглехарт (1989, 1997, 2005) стверджують, що міжособистісна довіра є необхідною для побудови соціальних структур, від яких залежить демократія, і складних соціальних організацій, які є основою великомасштабних економічних підприємств.

Вважається, що саме розробка концепту довіри дозволила наблизитись до розуміння здатності людей до ефективної взаємодії. Так, на думку Д. Гамбетти, довіра як очікування сприятливої або принаймні не ворожої поведінки за умов, коли ця поведінка непідконтрольна, дозволяє подолати невпевненість, що зумовлена недостачею інформації про партнера. Довіряючи, індивід ризикує, але цей ризик добровільний й пов'язаний з процесом прийняття рішень [421]. Очевидно прагнення до ефективної взаємодії між державними, приватними та добровільними організаціями, яке актуалізується у світлі зміни парадигм управління суспільними процесами, зумовлює властивий західним розвинутим суспільствам перехід від довіри на основі неформальних стосунків та спільних цінностей (trust) до довіри, що обумовлюється й регулюється (наприклад, через укладання контрактів) (confidence) [див. 16, с. 182].

Оскільки довіра виявляється ключовим фактором у прийнятті рішення про те, взаємодіяти або ні, почуття міжособистісної довіри

(передусім довіри, яка відповідає англомовному «trust») набуває ключового значення для субсидіарної демократії (й не лише для неї), тому що воно складає основу для співпраці, заохочує до політичних дискусій, роблячи політичні конфлікти не такими загрозливими. Якщо конкурентні політичні еліти не довіряють одна одній, не вірять, що кожна з них шануватиме домовленості, їм буде набагато важче інституціоналізувати договори, угоди, порозуміння та взаємні обмеження. Довіра допомагає перетворити політику на гру зі змінною сумою виграшу, коли лідери та послідовники переможених партій можуть змиритися з тим, що їм не дісталася державна влада, не боючись за свої основні інтереси. Адже довіра, за Ф. Фукуямою, є головним компонентом соціального капіталу — набору певних неформальних цінностей чи норм, яких дотримуються члени групи, що дає їм змогу співпрацювати один з одним. Соціальний капітал, полегшуючи співпрацю між горизонтальними мережами громадянської активності, веде до активнішої (й економічно успішної) демократії, а довіра діє як мастило, що дає змогу будь-якій групі чи організації працювати більш ефективно [353].

Довіра як ключова характеристика людської спільноти має прояв як на індивідуальному, так й на соціальному рівні (довіра до суспільних інститутів та держави в цілому). На відміну від міжособистісної довіри політична, а точніше ***інституційна довіра*** — довіра громадян до тих соціальних інституцій, які покликані забезпечити народовладдя та захист прав людини, є скоріше ***відносною.*** Йдеться про довіру до влади — центральної законодавчої влади, уряду, місцевих органів влади; державних правозахисних інституцій — суду та прокуратури; силових структур — армії та міліції; духовно-ідеологічних інституцій — церкви; складових громадянського суспільства — засобів масової інформації, політичних партій, профспілок. Частіше за все акцентується увага на тому, що демократичній політичній культурі властиве певною мірою недовірливе ставлення до влади, яке, з одного боку, дозволяє індивідам усвідомлювати свої права та боротися за них, з іншого, стимулює відповідальність влади та інших соціальних інституцій, що покликані забезпечувати народовладдя. «Ідеальна демократична культура ані сліпо довіряє, ані вороже відкидає, вона скептично придивляється» [90, с. 931], зазначає Ларі Даймонд. Ця відносна довіра владі та зазначеним соціальним інституціям забезпечує баланс між владою і відповідальністю, про який писали у свій час Алмонд і Верба. Разом з тим, «брак довіри» виявляється доволі небезпечним, особливо для молодих демократій. Довіра до інституцій

чинить значний позитивний вплив на підтримку демократичного режиму та відкидання авторитарних альтернатив, а політичні та економічні досягнення та невдачі суттєво впливають на рівні довіри до політичних інституцій.

Для субсидіарних відносин інституційна довіра відіграє не менш важливу роль, ніж міжперсональна. В умовах ізоляції та взаємної недовіри утвердження багаторівневих відносин втрачає усілякий сенс. Саме довіра, виховуючи політичну терплячість, готовність до компромісу і співпраці, робить можливим виконання того чи іншого завдання, функції, заходу на «кращому» з точки зору ефективності рівні. Й навпаки, в умовах ізольованості індивідів та соціальних груп про передання повноважень чи функцій не може йти мови.

Міжособистісна та інституційна довіра зумовлює ще одну форму довіри — довіру закону або принаймні поваги до нього як найважливіший атрибут культури згоди. Довіра закону втілюється у ***законослухняності громадян***, завдяки якій, до речі, забезпечується розвиток громадянського суспільства в атмосфері плюралізму та толерантності. Визнання обов'язковості закону для усіх, незалежно від положення, що займають ті чи інші громадяни, найважливіша риса демократичної політичної культури загалом й культури субсидіарної демократії зокрема.

Політичній культурі демократії притаманний цілий комплекс цінностей, які називають постіндустріальними цінностями, або ***цінностями самовираження, добробуту та якості життя.*** У своєму дослідженні Р. Інглехарт цінності самовираження протиставляє цінностям виживання. «Суспільства, що наголошують на цінностях виживання, демонструють відносно низький рівень суб'єктивного добробуту, низький рівень здоров'я, низький рівень міжособистісної довіри, вони є відносно нетолерантними щодо груп поза суспільством, слабо підтримують гендерну рівність, наголошують на матеріалістичних цінностях, мають відносно високий рівень віри в науку та технології, проявляють відносно низьку активність щодо захисту довкілля та є прихильними до авторитарного управління. Суспільства, що наголошують на самовираженні, мають схильність виявляти протилежні преференції у цих питаннях. Існує ймовірність того, що суспільства, які наголошують на цінностях самовираження, є більш сталими демократіями, ніж ті, що наголошують на цінностях виживання» [137], зазначає дослідник. Постіндустріальні цінності аж ніяк не суперечать цінностям субсидіарності, отже спостереження Інглехарта чинне для субсидіарної демократії.

Плюралізм думок та толерантність громадян сприяють розвитку ***громадянського суспільства*** — суспільства, де розвинені асоціації, створюються й діють лобістські групи й де таким чином навички самоорганізації громадян слугують ефективним засобом проти посилення державної влади. Роль громадянського суспільства для політичної культури демократії (у тому числі субсидіарної) досить ємко описується у передмові до праці Ф. Фукуями «Довіра: соціальні чесноти й шлях до процвітання»: «Держава занадто віддалена від окремих людей, її відносини з ними мають занадто зовнішній й уривчастий характер, щоб глибоко проникнути у свідомість людини й соціалізувати її зсередини... Нація може підтримувати своє існування лише тоді, коли місце між людиною та державою займає цілий ряд колективів другого рівня, що знаходяться досить близько до окремих людей, щоб міцно утримувати їх в сфері своєї дії й тим самим занурювати їх у загальну течію суспільного життя» [352, с. 8].

Чимало досліджень підтверджують, що саме громадські асоціації зробили великий внесок у ефективність та стабільність демократичного уряду, оскільки вони, як зазначає Р. Пантем, впливають «внутрішньо» на окремих членів асоціації та мають «зовнішній» вплив на широкий загал. Внутрішньо асоціації виховують у своїх членів почуття співробітництва, солідарності і громадського патріотизму. Як відзначав А. де Токвіль: «почуття та ідеї оновлюються, душі звеличуються, а розуміння збільшується внаслідок взаємного впливу та взаємодії людей». Вплив асоціацій на широкий загал виявляється тому, що політологи XX ст. називають «формуванням та поєднанням інтересів», яке має підтримку з боку густої мережі другорядних асоціацій. За словами А. де Токвіля, «асоціація об'єднує енергію різних людей та скеровує її на виконання чітко визнаної мети» [цит. за 261, с. 112–113]. Іншими словами, саме у межах громадянського суспільства як сукупності соціальних структур співробітництва відбувається поєднання та врахування інтересів найрізноманітніших соціальних і політичних сил. Це дає підстави окремим дослідникам вважати демократичну політичну культури нічим іншим, як культурою громадянського суспільства [143, с. 27].

Утвердження демократичної політичної культури неможливо без ***відкритого політичного класу*** (еліти) як атрибуту здорового громадянського суспільства. Як зазначає Л. Зидентроп, наріжним каменем будь-якого здорового громадянського суспільства є політичний клас, що піднявся у етично прийнятний спосіб, на основі обдарованості, освіченості та багатства, що доповнені здоровим честолюбством»

[129, с. 152]. Ця ознака важлива для субсидіарної демократії, де еліта — це відкрите суспільство людей, готових бути «моторами» суспільного розвитку.

На ґрунті плюралізму та толерантності розвивається ще одна найважливіша риса політичної культури демократії — ***прагматизм*** і гнучкість, які просто неможливі в умовах зашкарублого, задеілогізованого підходу до політики. Прагматизм, зазначає Л. Даймонд, — це риса, що полегшує переговори і компроміси, даючи змогу обговорювати цілі й роблячи погляди та думки відкритими для критики. Він обмежує роль ідеології в політиці, а звідси зменшує небезпеку поляризації конфлікту. Оскільки прагматизм породжує гнучкість цілей, він сумісний із дотриманням демократичних процедурних норм, що мають пріоритет над важливими політичними цілями [90, с. 888]. Цей прагматизм у купі з толерантністю сприяють формуванню ***культури поміркованості***, припасування, співпраці і переговорів серед політичних еліт, а значить, готовності до компромісу, що породжена вірою в необхідність та бажаність компромісу, ввічливості політичного дискурсу тощо. Значення цих характеристик важко переоцінити для субсидіарної демократії, орієнтованої на загальне благо.

Демократична політична культура передбачає налагодження постійного зворотного зв'язку в системі «політика — громадська думка», що передбачає вільний доступ громадськості до інформації про процеси прийняття рішень. У демократично розвиненому суспільстві ***громадська думка*** набуває значення потужного важеля політичного балансу, стану досягнення політичної рівноваги [202, с. 114]. Налагодження зворотного зв'язку в системі «політика — громадська думка» не є зайвим для забезпечення рівноправності, солідарності, відповідальності як важливих складових субсидіарної демократії.

Політична культури демократії, зазначає Е. Баталов, відрізняється масовим ***тяжінням громадян до політичного та ідеологічного центру***. Навіть у періоди загострення політичних суперечностей та підйому масових рухів чисельність радикалів залишається у європейських демократіях та США невеликою. Теж саме стосується й орієнтації громадян на використання насильницьких методів для розв'язання внутрішньополітичних суперечностей і конфліктів [28, с. 15]. Дане спостереження російського дослідника не відіграє значної ролі для субсидіарної демократії.

Виокремлюючи риси демократичної політичної культури, не можна залишити поза увагою орієнтацію, що становить суть демократії як такої й надзвичайно важлива для демократії субсидіарної, — ***орієн-***

тацію на участь у прийнятті рішень. Саме вона забезпечує високі рівні політичної ефективності, участі у політичному житті та політичної поінформованості. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме певний вплив на політичні результати (внутрішня ефективність), і коли вважається, що політична система прислухається до їхніх потреб (зовнішня ефективність), слід сподіватися високих рівнів підтримки і задоволеності демократії [90, с. 934]. Окрім того, досвід участі у політичному процесі, що виходить за межі простого голосування на виборах, досвід прийняття рішень та застосування законів у конкретних випадках (як при виконанні обов'язків присяжного засідателя) допомагає встановленню тісних контактів між людьми, робить їх більш проникливими, здатними краще розібратися у закликах претендентів на лідерство [129, с. 159].

Окреслені вище риси демократичної політичної культури напевно можна вважати універсальними характеристиками, що тією чи іншою мірою властиві демократичним суспільствам. У кожному конкретному суспільстві вони доповнюються унікальними характеристиками багатоманітних національних культур. Аналіз цих універсальних характеристик демонструє, що усі вони не є чужими для субсидіарної демократії, однак деякі з них мають для неї провідне значення. Напевно, громадянська активність, довіра та толерантність відіграють вирішальну роль для суспільств, що побудовані на засадах субсидіарності або прагнуть до неї. Висловлювання Р. Патнама «Порядні громадяни люб'язні, ввічливі і довіряють один одному навіть тоді, коли суттєво відрізняються між собою» [261, с. 111] цілком характеризує членів такого суспільства.

Громадянська активність, довіра та толерантність під впливом цінностей субсидіарності утворюють провідну рису культури субсидіарної демократії — ***солідарність***, що зумовлена горизонтальними зв'язками взаємодії і співпраці на противагу вертикальним зв'язкам влади і залежності. Разом з тим солідарність не є універсальною рисою демократичної політичної культури, хоча її все частіше згадують, характеризуючи «культуру политики», або «нову політичну культуру», що ґрунтується на повазі багатоманітності, різномислення та культурного плюралізму й сприймається як культура просування певних цінностей, включаючи справедливість, солідарність і політичну участь [209, с. 17]. Більш того, саме солідарність відрізняє культуру субсидіарної демократії від класичної громадянської культури англо-американського типу, що властива для ліберальних демократій. Щоб

проілюструвати цю відмінність, розглянемо феномен солідарності більш детально.

Передусім зазначимо, що до феномену солідарності привертають свою увагу ще класики соціологічної думки. Зокрема, О. Конт розумів солідарність як згоду, пов'язаність певних елементів, певного цілого, зв'язок частин цілого у загальному цілому. Е. Дюркгейм розуміє солідарність як головну силу, що згуртовує суспільство, створює суспільне ціле. Поняття солідарність він використовує як синонім суспільного стану, розрізняючи механічну та органічну солідарність за принципом наявності або відсутності індивідуалізації суб'єктів. Механічна солідарність притаманна архаїчним суспільствам та ґрунтується на повному розчиненні індивідуальних свідомостей в «колективній свідомості», в її основі подібність елементів, що солідаризуються, їх однорідність. Органічна солідарність властива для сучасних промислових суспільств та ґрунтується на автономії індивідів, розподілі функцій, функціональній взаємозалежності та взаємообміні. Дюркгейм визнає наявність елементів механічної солідарності у сучасних промислових суспільствах. Якщо у ранніх працях він розраховує на те, що з часом розподіл праці витіснить елементи механічної солідарності й приведе суспільство до нормального стану органічної солідарності, то у більш пізніх працях він приходить до думки про необхідність соціально-реформістських дій з введення нових форм соціальної регуляції, передусім через створення професійних груп (корпорацій) [див. 107]. Тобто, фактично Дюркгейм визнає залежність між солідарністю та розвитком громадянського суспільства.

До явища солідарності апелює у своїх творах відомий російський соціолог М. М. Ковалевський. Зокрема, він розробляє поняття «замиреного середовища», яке означає, що у суспільстві замість боротьби має запанувати солідарність як «усвідомлення спільності інтересів та взаємної залежності один від одного» [151]. Приблизно до такого значення наближається сучасне розуміння солідарності як єдності переконань та дій, взаємодопомоги та підтримки членів соціальної групи, кругова порука, спільна відповідальність. Солідарність, зазначає російський дослідник А. Окара, можна визначити як принцип соціального існування, що передбачає об'єднання ресурсів та можливостей суб'єктів соціальних відносин для досягнення спільних цілей, при цьому інтереси кожного з суб'єктів знаходяться у рівновазі з інтересами спільноти. Солідарність варто розглядати як механізм соціальної регуляції, збереження та розвитку колективного організму, який дозволяє максимально використовувати можливості усіх членів

суспільства заради їх індивідуального та спільного (загального) блага [218, с. 83–84].

Таким чином, наявність суспільної солідарності робить можливим дотримання головної цінності субсидіарності — загального блага або добра. Воно стає можливим за умов, коли громадська сфера сприймається за щось більше, ніж бойовище для досягнення особистих інтересів. При цьому солідарність не вимагає від громадян абсолютного альтруїзму, навпаки, громадяни дотримуються, як зазначав А. Токвіль, «цілком зрозумілого егоїзму», тобто егоїзм виявляється у контексті широких громадських потреб, такий егоїзм — це радше освічений, ніж короткозорий, бо враховує інтереси решти людей [261, с. 110]. Такі его-альтруїстичні відносини властиві для солідарності. Вони виявляються у поступках, компромісах, узгодженностях не заради користі однієї сторони, а заради взаємної користі. При цьому будь-яка поступка, усяке підпорядкування ґрунтуються не на жертовному служінні іншим людям або суспільству, а на усвідомленні, що підпорядкування особистого блага загальному приносить суспільні вигоди, а тому й відбувається з метою й у межах цієї спільної вигоди. У тому випадку, коли вигода цілого є вигодою й окремої особи, воно готове поступитися частковими інтересами, щоб досягати головної мети. Саме на цьому ґрунті базується психологія та етика солідарності.

У сучасній інтелектуальній думці чимало уваги приділяється принципу солідарності та солідаризму. Останній як політична ідеологія, філософське вчення, соціальна технологія и відповідна управлінська практика, що заснована на ідеї загального блага, солідарності та узгодження інтересів та цінностей, нерідко розглядається як основа для нової соціальності в умовах глобальних трансформацій. Іншими словами, проблематика солідарності та солідаризму у сучасному інтелектуальному дискурсі вже знаходиться далеко за межами політико-культурної проблематики та розглядається наряду з такими новими етичними основами буття, як етика ненасильства, проблеми довіри та вільної лояльності, а також пов'язаними з ними механізмами самоорганізації та синергетичної взаємодії, технології «м'якої влади» (soft power, рефлексивного управління) тощо. Солідаризм, зазначає Отара, — принцип побудови соціальної системи, у якій її члени (громадяни, родини, етноси, релігійні конфесії, соціальні групи, політичні партії, бізнес корпорації та ін.) мають реальну правову й соціально-політичну суб'єктність, на основі чого їх права, можливості й інтереси можуть бути консолідовані й солідаризовані заради досягнення

консенсусних цілей (загального добра) у соціальних рамках різного масштабу (локального, загальнонаціонального, глобального) [218].

Відмінності політичної культури субсидіарної демократії від культури демократії ліберальної зумовлені передусім розбіжностями солідаризму та лібералізму як політичних ідеологій. Виходячи з установки на суб'єктність, самодостатність та активність індивідів та розуміючи приватну ініціативу як головний двигун самоорганізації та суспільного розвитку, ці ідеології по-різному співвідносять їх із суспільним благом. Якщо у солідаризмі приватні ініціатива та інтерес кореспондуються з суспільним інтересом (благом), то в лібералізмі він самодостатній й розмежується лише з інтересом іншого суб'єкта. Солідарний его-альтруїзм, побудований на усвідомленні взаємозалежності, про який йшлося вище, відрізняє культуру субсидіарної демократії від індивідуалістичної культури ліберальної демократії. Навіть вже згадуваний Оксфордський маніфест 1997 року, який концентрує у собі уявлення про сучасний лібералізм, згадує субсидіарність передусім як засіб «для розширення можливостей кожного індивіда» через «максимальну автономію регіонів та місцевих спільнот» [479]. Тобто концепт «субсидіарність» в Оксфордському маніфесті з'являється у традиційній для лібералізму негативній конотації, характеризує передусім вертикальні відносини та по суті виявляється субсидіарністю без солідарності.

Солідаризм як відмінна риса політичної культури субсидіарності є передумовою і одночасно продовженням субсидіарності. Саме вони повертають особистість і суспільство до начал, на яких ґрунтується політичне життя — до начал справедливості, відповідальності, а також справедливого розподілу відповідальності у суспільстві, вносячи у публічну сферу необхідне почуття справедливості й розумності. Як зазначає білоруський дослідник О. Брестський, субсидіарність і солідарність разом дозволяють досягти інституційної багатоманітності й багатоманітності загалом, зберігаючи суспільство у консолідованому стані, що ґрунтується на органічній, а не механічній єдності [44, с. 76]. Адже елементи, між якими будуються солідарні відносини, не втрачають своєї індивідуалізованості, різнорідності та різноякісності. Навпаки, їхня неповторність є основою для поєднання зусиль та виникнення синергетичного мультипліцируючого ефекту.

Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо, що фундаментальні риси демократичної політичної культури цілком відповідають ідеї субсидіарності та узгоджуються з її цінностями, що підтверджує доречність концепту «субсидіарна демократія». Разом з тим окремі риси

демократичної політичної культури відіграють для субсидіарної демократії провідну роль. Йдеться про такі риси демократичної політичної культури, як громадянська активність, довіра та толерантність. Їх органічний синтез із цінностями субсидіарності утворює відмітну рису політичної культури субсидіарності, що відрізняє її від політичної культури ліберальної демократії, — солідарність. Солідарність передбачає наявність правової й соціально-політичної суб'єктності членів суспільства, на основі якої їх права, можливості й інтереси можуть бути консолідовані заради досягнення консенсусних цілей у соціальних рамках різного масштабу — локального, загальнонаціонального, глобального. Его-альтруїстична спрямованість людських відносин, породжена солідарністю, сприяє ефективному досягненню спільних цілей при збереженні індивідуалізованості, різнорідності та різноякісності суб'єктів.

На жаль, окреслені вище риси культури субсидіарності в меншій мірі, ніж інші риси демократичної політичної культури, властиві політичній культурі українського суспільства. Причому, на нашу думку, більш за все українському суспільству бракує довіри — один до одного, громадян до влади, влади до бізнесу, громадян до бізнесу, бізнесу до громадян тощо. Саме відновлення й виховання довіри виявилось найбільш складним компонентом розлучення з радянським минулим. Очевидно, відновлення довіри в умовах українського суспільства можливе через побудову відносин між соціальними суб'єктами, які обумовлюються й регулюються. Тобто можна сподіватися на встановлення такого типу довіри, який відповідає англомовному терміну «confidence», а не «trust». Такий підхід відповідає засобам побудови «організованого суспільства» через інструменти громадянської освіти, реформи демократичних інститутів та процедур, розвиток у громадян і держави почуття взаємної поваги та налаштованості на позитивну взаємодію через посилення підзвітності, відповідальності й легітимності політичної системи.

3.3. ІЄРАРХІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ІДЕНТИЧНОСТЕЙ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУБСИДІАРНОСТІ

Функціонування демократичних інститутів та утвердження відповідних відносин на багатьох рівнях одночасно як провідна ознака субсидіарної демократії зумовлює дослідження політико-культурних характеристик цих рівнів. Однією з таких характеристик виступає ідентичність, яка зумовлює неоднорідність та багаторівневість політичної культури, появу різноманітних субкультур. Термін «ідентичність», зазначає Л. Нагорна, найбільш вдале на сьогодні операційне поняття для означення автентичності і пояснення культурних відмінностей» [210, с. 41]. Не менш вагому роль відіграє ідентичність у складній системі багаторівневих політичних відносин, що утверджуються у сучасному світі. Невипадково у сучасній соціальній теорії з подання М. Кастельса ідентичність разом з глобалізацією постають як символи сучасності та сили, що структурують народжуваний на наших очах новий світ [194, с. 14].

Через поняття ідентичність відображаються емоційні реакції спільнот та індивідів на оточуючий світ і своє місце в ньому. Оскільки утвердження багаторівневих політичних відносин відбувається передусім у різних територіальних просторах, тому дуже важливо зупинитися на тих аспектах, які фіксують самоідентифікацію особистості з певною територіальною спільнотою (просторово-територіальну ідентифікацію), за допомогою якої особистість суб'єктивно здобуває свої соціальні координати, уточнює своє місце в системі соціальних зв'язків та відносин. Вона означає установлення особистістю подібності з іншими людьми за якимись рисами, характеристиками, віднесення себе до якої-небудь категорії людей [322, с. 52]. Переживання, усвідомлення особистістю своєї приналежності до певної спільноти зумовлює певний інтерес цієї спільноти до особистості.

Територіальний компонент присутній у багатьох різновидах найбільш поширених ідентичностей — загальнолюдській, цивілізаційних, національних, етнічних та ін. Територіальність постає як фундаментальна характеристика людської поведінки й передумова самоорганізації спільнот. Згідно з Е. Смітом, у системі ідентичностей людини категорія простору або території посідає друге місце після роду, поділу на статті [315, с. 13]. Поняттям «територіальна ідентич-

ність» охоплюється комплекс колективних ідентифікацій, що мають у своїй основі просторові ознаки. У ньому простежується кілька рівнів — макрорегіональний, національний, етнічний, регіональний, локальний. Як зазначає Л. Нагорна, самоідентифікація з територією завжди має ієрархічний характер: людина відчуває себе водночас мешканцем певного макрорегіону (європеєць), певної країни (громадянин України), певного етносу (українець), певного регіону (галичанин), певного міста чи села (львів'янин), й ієрархію ідентитетів кожна людина вибудовує для себе сама [210, с. 43].

Територіальна ідентичність кожного рівня, як різновид колективної ідентичності, містить в собі три компоненти: когнітивний, емоційний та інструментальний [див. 47, с. 162; 148, с. 93]. Перший компонент — когнітивний представляється як набір об'єктивних та стійких ознак, з якими себе ототожнює індивід і спільнота, процес і результат самокатегоризації розуміння людиною себе в термінах співвідношення з певною соціальною групою. Він вимагає певних знань про свою та суміжні територіальні спільноти, щоб «свою» спільноту можна було обмежити від «інших». Когнітивний компонент ідентичності часто визначається бінарною логікою «ми—вони» та ґрунтується на протиставленні «своєї» спільноти «іншим». Другий компонент — емоційний (емоційно-афективний) виступає суб'єктивним способом сприйняття та обґрунтування когнітивного компонента. Йдеться про певний набір емоцій відносно своєї територіальної спільноти, своєрідне почуття любові до «батьківщини» тощо. Третій компонент — інструментальний (поведінково-регулятивний) складає основу для соціально-політичної мобілізації населення й колективної діяльності. Він виявляється від готовності розділяти практики, що прийняті у співтоваристві, до зобов'язань здійснювати вчинки, що витікають з цінностей, що поділяє дана група. Саме інструментальний компонент ідентичності, розвиток якого стає можливим лише на основі двох перших, формує політичну культуру певної територіальної спільноти.

Таким чином, будучи виявом колективної ідентичності, територіальна ідентичність передбачає стійку й послідовну тотожність між членами територіальної спільноти з об'єктивними характеристиками, рисами, які усвідомлюються, відчуваються суб'єктивно в контексті власного досвіду, історичної пам'яті. В ідеалі вона виявляється у солідарності, спільних цінностях, уявленнях про справедливе, способі мислення (або самосвідомості) та колективних діях (спільних зразках і стандартах поведінки). Однак, територіальні ідентичності часто

бувають подвійними чи ситуативними, й людині важко визначитися, ціннісним пріоритетам якої спільноти вона віддає перевагу.

У сучасній політологічній літературі природа територіально-просторових ідентичностей — від глобальної до локальної осмислюється в різних системах координат, однак наголос незмінно робиться на визнанні тією чи іншою територіальною спільнотою таких спільних цінностей, які не тільки визнаються «своїми», але й здатні становити тривку основу для консолідації [210, с. 66]. Остання виступає найважливішою передумовою для організації політичного життя на демократичних засадах, політичної участі громадян та їх впливу на прийняття суспільнозначущих рішень.

Традиційно увага дослідників зосереджена на питанні національної ідентичності (Б. Андерсон [13], Е. Сміт [315], С. Хантингтон [355], О. Добржанська [101], Н. Палагеша [225] та ін.), у меншій мірі досліджуються проблеми регіональної і локальної ідентичностей (Л. Нагорна [210], І. Бусигіна [47], А. Слиз, М. Щепананський [313], Е. Морозова, Е. Улько [206], С. Савоскул [304] та ін.) й лише останнім часом в контексті становлення ЄС підіймається питання про утвердження європейської ідентичності як прояву макрорегіональної, наднаціональної ідентичності (Д. Ольсен [480], Д. Якобс, Р. Майер [376], І. Тимофєєв [329], Г. Вайнштейн [50, 51], Н. Гончарук [79], Н. Палагеша [225], К. Петров [263], С. Семенко [309] та ін.). Зупинимось на цих проявах територіальної ідентичності більш детально.

Національна ідентичність являє собою складний, багатовимірний феномен, який містить в собі елементи інших видів колективної ідентичності — етнічної, громадянської, культурної тощо. Сутність національної ідентичності визначають теорії генезису та еволюції націоналізму, націй і національної держави Е. Сміта, Б. Андерсена, Е. Гелнера, Е. Хобсбаума та ін. Зокрема, Е. Сміт виокремлює такі найголовніші риси національної ідентичності, як: 1) історична територія, або рідний край; 2) спільні міфи та історична пам'ять; 3) спільна масова, громадська культура; 4) єдині юридичні права та обов'язки для всіх членів; 5) спільна економіка з можливістю пересуватись у межах національної території [315, с. 23]. Інші дослідники, розуміючи національну ідентичність передусім як громадянську, а не етнічну, до цих рис додають спільні закони та інститути, спільність «громадянської» культури та ідеології. Отже, територія розглядається лише як один з компонентів національної ідентичності, який співіснує з багатьма іншими. Територіальний компонент національної ідентичності, згідно з Е. Смітом, має прояв у тому, що «нації визначають певний соціаль-

ний простір, у якому члени нації мають жити і працювати, і демаркують історичну територію, що розміщує спільноту в часі і в просторі. Крім того, вони забезпечують індивідів «святими місцями», об'єктами духовного та історичного поклоніння, які розкривають неповторність «духовної географії» тієї чи тієї нації» [315, с. 25]. Остання обставина зумовлює те, що національна територія відіграє не останню роль у формуванні національних почуттів та національному вихованні. Російський філософ І. Ільїн називає національну територію «духовним пасовищем народу», а не відстанню від «стовпа й до стовпа» [див. 132]. Саме виходячи з такого розуміння території лунають заклики про необхідність формування почуття національної гордості за землю, на якій живе людина й на якій жили її предки, любові до середовища виховання етносу, до якого належить людина, й плекання почуття гордості за це середовище проживання, його багатства, клімат тощо.

Національна ідентичність заснована, вважає професор міжнародних відносин Корнельського університету (США) Бенедикт Андерсон, на ідеї «уявлених спільнот». Розуміючи націю як «уявлену політичну спільноту — уявлену як в своїй окремішності, так і в своїй суверенності» [13, с. 333], дослідник вказує на те, що вона завжди мислиться як міцне, горизонтально організоване співтовариство, що має певні межі, поза якими існують інші нації. Саме це почуття братерської єдності протягом останніх двохсот років «змушувало мільйони людей не так убивати, як іти на смерть заради уявлених витворів» [13, с. 335], зазначає Андерсон, тим самим вказуючи на силу й міць національної ідентичності.

Чимало дослідників вказують на провідну роль національної ідентичності для забезпечення узгоджених групових дій, спрямованих насамперед на захист громадянського миру й територіальної цілісності. Багатогранну силу національної ідентичності Е. Сміт демонструє через зовнішні і внутрішні функції, які вона виконує для груп і індивідів. До зовнішніх функцій, згідно з дослідником, належать територіальні, економічні та політичні, до внутрішніх — згуртування членів як людей «однієї національності» і «громадян», розвиток соціальних зв'язків між індивідами та класами через створення спільних вартостей, символів і традицій [315, с. 25–26].

Національна ідентичність сьогодні визнається важливим чинником внутрішньої та зовнішньої політики держав, оскільки забезпечує солідарність громадян, консолідацію суспільства та лояльність державним інституціям. Формування та зміцнення національної ідентичності як чинника консолідації політичної спільноти через формування

почуттів лояльності, солідарності та відповідальності розглядається сучасними дослідниками як найважливіша передумова зміцнення державності й консолідації демократії. Не менш важливе формування національної ідентичності для становлення міжнародної суб'єктності, визначення місця, ролі та статусу держави в регіональних міжнародних союзах і міжнародній системі загалом. Адже ідентичність є базовим елементом образу держави, через який її та суспільство сприймає міжнародна спільнота [147, с. 55].

Незважаючи на те, що в умовах глобалізації у зв'язку із зростанням можливостей для вільного пересування людей, товарів, капіталу та інформації відбувається певне стирання державних кордонів, національна ідентичність продовжує займати міцні позиції в системі ідентифікації людини, що підтверджують результати досліджень у різних країнах світу. Однак активізація дій субнаціональних та транснаціональних акторів, зміцнення позицій субнаціональних інститутів та становлення наднаціональних інститутів, які приймають рішення, що стосуються дедалі більшої кількості громадян у дедалі ширших сферах життя, зумовлюють інтенсивний розвиток інших територіальних ідентичностей нижчого та вищого рівнів — локальної, регіональної й наднаціональної [див. 235].

Локальна (ідентичність з конкретним містом, селом, певною місцевістю) та **регіональна ідентичності** (ідентичність з певною регіональною спільнотою) займають особливе місце в ієрархії територіальних ідентифікаційних практик людини. Для них територія виступає основним градієнтом та чинником соціалізації індивіда і політичної мобілізації. Колективні уявлення, групова солідарність, відповідна система міфів і символів тут не просто «прив'язані» до певної території, але й сформовані відповідно до домінуючої тут соціонормативної і політичної культури [210, с. 54]. Саме локальну й регіональну ідентичність мав на увазі Е. Сміт у своєму дослідженні колективних ідентичностей, ставлячи фактор території на друге місце після роду в системі ідентифікації людини. Більш того, перевагу даного виду колективної ідентичності перед родовою Е. Сміт вбачав у тому, що місцева й регіональна ідентичність володіють більшою об'єднуючою силою [74, с. 330]. «Локальності та регіональності, здається, властива та сила гуртування, якої здебільшого бракує диференціації за родом» [315, с. 13], зазначає дослідник. Разом з тим Е. Сміт застерігає проти надмірної переоцінки регіоналізму: «Вкрай рідко можна спостерегти могутній і згуртований регіональний рух... В більшості випадків «регіоналізм» нездатний забезпечити мобілізацію свого населення з його

окремими наріканнями та осібними проблемами. Крім того, регіони дуже важко визначити географією; часом у них декілька центрів, а кордони розмиті [315, с. 13–14].

Ідентифікація на мезорівні — проміжному між національним та локальним або регіональна ідентичність останнім часом привертає увагу дослідників всього світу у зв'язку з тенденціями зростання ролі регіонів у міжнародному поділі праці та транскордонному співробітництві. Окрім того, регіональна ідентичність викликає інтерес дослідників процесів націотворення, які виходять з того, що регіональна ідентифікація сильніше проявляється в суспільствах, де не завершився процес формування національної ідентичності.

Регіональна ідентичність як суб'єктивна соціально-географічна реальність формується на підставі почуття спільності володіння та користування певною територією, власних соціальних зв'язків, способів організації життєдіяльності, системи цінностей, що відрізняються від загальнонаціональних. Когнітивний компонент регіональної ідентичності виявляється в інформованості громадян про свій регіон та його географічні межі, емоційний компонент містить набір емоцій про свій регіон, а також «те, в якій мірі регіон забезпечує рамки для спільних емоцій та почуття солідарності» [47, с. 162], інструментальний компонент виявляється в регіональній політичній культурі, в оформленні регіональних партій та рухів.

Розповсюджена думка, що регіональна ідентичність значно більшою мірою у порівнянні з національною пов'язана з територією, яка значуща для індивіда та спільноти, і сприймається як Батьківщина чи мала батьківщина. Саме тому деякі дослідники розуміють регіональну ідентичність як прихильність до «малої батьківщини», прагнення її всіляко облаштовувати. Це почуття спільності території підтримується певною системою цінностей, що допомагає індивіду почувати себе частиною спільноти, виступає об'єднуючим колективним фактором. Тобто, емоційний компонент регіональної ідентичності визначається передусім почуттям спільності території. Підтримка цього почуття часто тримається на дихотомії, протиставленні «свого» регіону іншим. Тобто будь-яка інформація, статистичні дані, що підтверджують відмінність певного регіону від інших, складають когнітивний компонент регіональної ідентичності й підтримують почуття спільності території.

На думку І. Бусигіної, розвиток регіональної ідентичності передбачає наявність двох видів передумов: культурних та соціально-економічних [47]. Особлива регіональна історія, традиції або міфи (які

виступають часто як інтерпретації минулого), мова, релігія, регіональна література, музика, фольклор складають передумови розвитку регіональної ідентичності культурного характеру. Саме на цій основі будуються регіональні ідентичності європейських етнічних регіонів. Міжрегіональні диспропорції в рівнях соціально-економічного розвитку утворюють передумови регіональної ідентичності соціально-економічного характеру. На культурно-історичні і соціально-економічні передумови регіональної ідентичності накладається ще один важливий чинник — чинник географічний, що визначає територіальну ієрархічність і (або) неоднорідність. Іншими словами, відіграє певну роль або віддаленість від центрального місця (міра периферійності), або різкі відмінності між макрорегіонами країни (градієнта Північ/Південь або Схід/Захід). Цей географічний чинник відрізняє регіональну ідентичність від національної. З точки зору потенційних передумов для формування регіональної ідентичності, країни Європи поділяють на чотири типи «полюсів континуума національного будівництва»: а) країни, де формується переважно територіальний простір, тобто не спостерігається іншої, окрім національної ідентичності (Норвегія, Ісландія, Португалія, Австрія, Данія); б) країни, де формується переважно територіальний простір, але з сильними ознаками «периферійної» ідентичності, тобто в державі є окремі компактні райони, де регіональна ідентичність конкурує з національною (Німеччина, Фінляндія, Італія, Франція); в) країни, де формується переважно «простір приналежності, але з сильними ознаками територіального простору» й регіональні й етнічні ідентичності конкурують з загальногромадянською (Велика Британія, Бельгія); г) країни, де формується переважно «простір приналежності», частина громадян в силу свого етнічного походження схильна ідентифікувати себе з зовнішніми по відношенню до держави територіями й у населення країни підсилюється множинність моделей ідентичностей (Румунія, Угорщина) [273, с. 154].

Російський політолог В. Гельман особливу увагу приділяє інструментальному компоненту регіональної ідентичності, тобто не її значущості по суті, а тій мірі, в якій вона служить інструментом політичної мобілізації і колективних дій та визначає політичну поведінку. Цей аспект він позначає як «політика регіональної ідентичності» і прагне відповісти на питання: чому регіональна ідентичність має (або не має) політичне значення? Він пропонує розглядати виникнення і розвиток політичної ідентичності (в т. ч. регіональної) як результат стратегій політичних акторів, за допомогою яких ідентичності «транслюються»

у політичний порядок денний [див. 71]. В цьому смислі регіональна ідентичність з одного боку може нести ризики для політичної стабільності, навіть цілісності держав, з іншого боку сприяти стабілізації та легітимації прав регіональних еліт на владу.

При здійсненні спроби перенесення ідеї Б. Андерсона «уявлених спільнот» на регіональний ґрунт, виявляється, що регіональні ідентичності менш міцні у порівнянні з національними. Національній державі, зазначає Л. Нагорна, в принципі не складно будувати два міфи — історичний та географічний — на спогадах про уславлених пращурів та священні рубежі. Субнаціональним регіонам набагато важче «винаходити традицію» на такому ґрунті — адже, як правило, регіони не є однозначно визначеними ні з історичного, ні з географічного погляду, а рубежі між ними часто є лише результатом прагнення до управлінської ефективності [210, с. 55]. Іншими словами, знайти своє «ми» для регіону набагато складніше, ніж для окремої держави. Як зазначає Г. Делані, «чистота і стабільність «нас» гарантується передусім спільним іменем (назвою), потім — демонізацією іншого/інших та позбавленням від них» [404, p. 5]. Вказані умови складно задовольнити на регіональному рівні, адже конструювання жорстких, непроникненних кордонів просто не можливе. Якщо нації, за Андерсоном, є відносно закритими системами («спільнотами, що мають певні межі..., поза якими існують інші нації» [13, с. 334]), то регіони часто є відкритими системами. В цьому смислі регіональні ідентичності не замінюють і не відміняють національні, вони в більшості випадків носять додатковий характер і є системою не жорстких, обов'язкових, але швидше крихких і гнучких зв'язків. Причому, вони можуть виступати додатковими як по відношенню до національних, так й по відношенню до індентичностей нижчого рівня. Додатковий характер регіональних ідентичностей по відношенню до локальних відповідає доктрині субсидіарних політичних відносин, де кожний наступний рівень є додатковим по відношенню до нижчого [248, с. 74].

З регіональною ідентичністю (мезорівень) співіснує ідентичність нижчого, базового рівня — **локальна ідентичність** (мікрорівень). Термін «локальний» є похідним від латинського «localis», що означає «конкретне місце» або «розташування у просторі». Своєрідну характеристику місця та простору дав американський географ китайського походження І-Фу Туан. «Простір, писав він, у західному світі є загальноприйнятим символом свободи. Простір відкритий, передбачає майбутнє й пробуджує до дії... Закритий й олюднений простір стає місцем. У порівнянні з простором місце є спокійним центром певних

цінностей. Людям необхідне як місце, так й простір. Місце — це безпека, простір — це свобода; ми прив'язані до першого й тужимо за другим. Немає кращого місця, ніж дім...» [485, s. 75], зазначає він. Рідний дім як головний символ місця зберігає сліди, які залишила історія, він пов'язаний з сім'єю, її долею. Він виступає головним елементом малої батьківщини для багатьох поколінь, основою, що формує локальну ідентичність. Однак дім є не єдиною опорою для локальної ідентичності. Певну роль в її формуванні відграють самобутні люди, магічні місця. Як слушно зауважують Е. Морозова і Е. Улько, локальна ідентичність як загальне відчуття причетності може реалізовуватися через ідентифікацію з окремими елементами:

— ідентифікація з малою батьківщиною — місцем народження;
— ідентифікація з особливостями ландшафту і клімату;
— ідентифікація із значимими історико-культурними подіями;
— ідентифікація із значимими людьми: відомими особами; з близькими, друзями (безпосередні контакти), колегами по роботі;
— ідентифікація з економічною спеціалізацією територій і рівнем соціально-економічного розвитку;
— ідентифікація з особливими реальними або приписуваними межами колективної поведінки [206, с. 139].

Багатоманітність елементів локальної ідентичності свідчить, що її формування відбувається під впливом багатьох факторів. До них російський етнолог С. Савоскул відносить також уявлення про сучасний стан суспільства, в якому перебуває особистість та з яким вона себе ототожнює, оціночні судження про свою спільноту та її соціокультурне та природне середовище, уявлення про інші співтовариства, з якими взаємодіють представники даної групи, оцінка характеру цієї взаємодії [304, с. 58].

Отже, локальна ідентичність є формою ідентифікації людини з локальним або місцевим співтовариством, відчуттям причетності до подій, що відбуваються на території безпосереднього мешкання (міста, району, селища, села, мікрорайону). Вона виявляється у формуванні певної системи цінностей і норм поведінки жителів території. При цьому співтовариства міста, району, селища, села, мікрорайону володіють, умовно кажучи, різними атрибутами локальності. Іншими словами, не усі вони є у повній мірі локальними співтовариствами. Щоб оцінити їх відповідність категорії «локальне співтовариство», варто виокремити його головні ознаки.

Передусім, відносини, що виникають між членами локального співтовариства, мають характер безпосередніх контактів. Акторів локаль-

ної сцени об'єднує певна єдність цілей і засобів, що слідує із спільності повсякденного життя. Вони сприяють розвитку й мобілізують суспільну поведінку [313, с. 4]. Отже, організація безпосередніх відносин між людьми й підтримка контактів між ними, властиві для локального співтовариства, зумовлює обмежену кількість його членів. Вважається, що в ідеалі локальне співтовариство нараховує не більше 5000 жителів. Невипадково у різноманітних концепціях адміністративно-територіального поділу саме ця кількість населення вважається оптимальною для адміністративно-територіальної одиниці базового рівня. Якщо число жителів збільшується, зростає анонімність та зменшується суспільний контроль.

По-друге, локальне співтовариство відчуває необхідність у певних соціальних інститутах, з якими пов'язане життя кожної людини. Оскільки людина народжується, вчиться, працює, відпочиває, хворіє й вмирає, місцеве співтовариство потребує лікарень з пологовим відділенням, дитячих садків, шкіл, підприємств, церков, пунктів побутового обслуговування, місць відпочинку й нарешті цвинтарів як особливих місць суспільної пам'яті.

Отже, лише співтовариства окремих сіл, селищ, малих міст відповідають цим ознакам локальних співтовариств. На урбанізованих територіях локальні співтовариства витісняються територіальними співтовариствами (community), для яких властиві менш стійки зв'язки між членами, більш низький рівень індивідуальної та колективної ідентифікації, готовність до міграції, менш тісні відносини з родиною, а також слабке почуття спільного господарювання [313, с. 4]. За великим рахунком, ідентифікацію мешканця великого міста з відповідним містом лише з певною умовністю можна назвати локальною, вона ближче до регіональної. Його локальне співтовариство розширюється в окремих випадках до кількох мільйонів жителів, в результаті чого втрачає ознаки «локальності». Лише в окремих випадках можливе формування додаткового, базового рівня ідентичності — ідентифікації з районом, мікрорайоном. Хоча відповідна спільнота володіє лише обмеженими атрибутами локальності.

В умовах сучасної територіальної організації суспільного життя локальні співтовариства співіснують з іншими територіальними. Невипадково для виокремлення спільнот на місцевому рівні використовують категорії «територіальний публічний колектив» [363, с. 21], «територіальний колектив громадян» [57, с. 86; 49, с. 49; 141, с. 68] й останнім часом частіше за все «територіальна громада» [36, с. 26; 30, с. 77; 24, с. 8; 175; 207], для яких показник чисельності населення стає

другорядним. Хоча кожна з цих категорій характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками, їх об'єднує право членів на реалізацію публічної влади безпосередньо або через обраних представників, яке реалізується через систему місцевого самоврядування. Відповідно головним критерієм для виокремлення територіальної громади (територіального колективу тощо) є не чисельність населення, а наближеність влади та суспільних послуг до населення. Отже, як одне село, так і мегаполіс, є територіальною громадою.

Територіальні громади, на відміну від локальних співтовариств, виступають повноправними суб'єктами політичних відносин. Тому коли говорять про локальну політичну культуру, мають на увазі фактично політичну культуру рівня територіальних громад. Так, М. Лендел локальну політичну культуру визначає як «культуру, що склалася в громадах, і до якої належать представники місцевих урядів [180, с. 22]. Хоча, коли Г. Алмонд і С. Верба згадували «локальне» коріння політичної культури, обґрунтовуючи модель громадянської культури, вони мали на увазі скоріше культуру локальних співтовариств. Зокрема, патріархальну складову громадянської культури вони пов'язували з «локальною» роллю членів сімей, соціальних і громадських організацій, спільнот поза межами політики, тобто фактично з системою суспільних відносин на рівні локального співтовариства.

Отже, локальні співтовариства, наряду з сім'єю, в усі часи були основним елементом суспільної структури. Спочатку процеси індустріалізації, потім глобалізації кидають чисельні виклики локальним співтовариствам та локальній ідентичності. Якщо індустріалізація та викликана нею урбанізація розширює межі локальних співтовариств, перетворюючи їх на територіальні, то глобалізація загалом анулює уявлення про те, що ми живемо у закритих, обмежених один від одного просторах. Вона «знищує» відстань, утворюючи світ, у якому географічні й політичні бар'єри не від чого не захищають й не обмежують. Разом з тим глобалізація означає не лише делокалізацію, але й релокалізацію, у ході якої локальні співтовариства зміцнюють свій вплив на відповідні національні контексти [47, с. 267]. Відповідно локальна ідентичність в умовах глобалізації не втрачає свого значення. В умовах глобальної нестабільності локальна ідентичність часто виступає істотною опорою для людини в можливості мати визначеність власного положення в системі соціального простору, стає підставою для активності і частково компенсує втрату інших досить важливих соціальних ідентичностей. Більш того, глокалізація як результат синтезу глобального і локального дає можливість для утворення нових локальних

спільнот, що зосереджені навколо певної місцевості, але вбирають в себе всі риси спільнот, що існують на глобальному рівні. Крім того, об'єднання у нові локальні (глокальні) спільноти можливе не лише навколо певного місця, але і навколо спільних інтересів та ідей, які не завжди легітимують себе через власну «ідею минулого». Дроблення та розпад великих історичних наративів якраз і викликаний загальною децентралізацією ідентичностей в сучасному суспільстві, а не однією лише їх переорієнтацією з національної держави на окремий «локус».

Таким чином, локальна, як й регіональна ідентичності, є основою для відповідних політичних культур й організації політичного життя у територіально обмежених просторах. Високий рівень відповідних ідентичностей означає готовність до дій на користь колективу — відповідної територіальної спільноти, у тому числі інноваційних заходів, й навпаки, велика дистанція по відношенню до локального та регіонального пов'язана не лише з пошуком інших груп та систем, але й відмовою від набуття елементарних навичок участі у прийнятті суспільнозначущих рішень. Високий рівень локальної й регіональної ідентичності — необхідна умова для субсидіарних політичних відносин, які будуються знизу догори, але не достатня. Вони вимагають з боку носіїв відповідних ідентичностей особливого відношення до зовнішніх змін, у тому числі тих, що викликані глобалізацією. З чотирьох можливих варіантів відношення до зовнішніх змін — консервативного (спрямоване на збереження у незмінному вигляді цінностей та структур локальної спільноти), адаптаційного (спрямоване на збереження цінностей, структур та місцевих систем, що не суперечать тенденціям глобалізації), адаптаційно-інноваційного (разом з збереженням цінностей, структур та місцевих систем відкриває можливості для засвоєння інновацій) та дезінтеграційно-інноваційного (відторгає традиційні локальні цінності, структури й системи, приймаючи інновації) [див. 313, с. 6], багаторівневим політичним відносинам на засадах субсидіарності сприяє передусім адаптаційно-інноваційне відношення. Отже, високий рівень локальної та регіональної ідентичності має триматися на прагненні до збереження цінностей, структур та місцевих систем, що не суперечать тенденціям глобалізації, що сполучається з відкриттям можливостей для засвоєння інновацій.

Відчуття приналежності до локальних та регіональних співтовариств зумовлює готовність до дій на користь відповідної територіальної спільноти, що формує навички політичної участі громадян та впливу на прийняття суспільнозначущих рішень. Безпосередність контактів, що притаманна локальним співтовариствам, та наявність

широкого кола джерел для формування локальної ідентичності зумовлює її первинність по відношенню до регіональної ідентичності та ідентичностей наступних рівнів. Рихлість і гнучкість зв'язків усередині регіональних співтовариств та обмежена кількість джерел для формування регіональної ідентичності зумовлює додатковий характер ідентичності даного рівня не лише по відношенню до локальної, але до національної ідентичності. Водночас з посиленням регіональної складової у світі відбувається зміцнення регіональної ідентичності, оскільки не локальні співтовариства чи місцевості, а регіони стають суб'єктами міжнародних відносин.

Й нарешті, вищий рівень ідентифікаційної ієрархії — **наднаціональна ідентичність.** Варто відзначити, що це порівняно новий термін у соціогуманітарних науках, вживання якого зумовлено, з одного боку, дослідженнями кризових явищ, що виникають у сучасній національній державі, з іншого, інтересом до поглиблення інтеграційних процесів у межах Євросоюзу та перетворенням його з об'єднання держав на наднаціональне утворення, що супроводжуються переформатуванням національної ідентичності та створенням наднаціональної європейської ідентичності. Хоча новітній історії відоме існування щонайменше двох наднаціональних ідентичностей — «радянська людина» й «американець» (жителі СРСР були спочатку «радянськими людьми, потім українцями, білорусами, грузинами тощо, так само, як жителі США є спочатку американцями, а потім французами, євреями, росіянами тощо), поняття наднаціональна ідентичність сьогодні передусім вживається по відношенню до європейської ідентичності. Більш того, ряд дослідників вважають, що формування європейської ідентичності є лише проміжним етапом у формуванні «позадержавних» форм ідентичності в сучасному світі й підтримується ідеями толерантності і демократії [435, с. 122].

Появу європейської ідентичності пов'язують з кількома тенденціями та процесами. По-перше, вона постає як колективна ідентичність усередині спільноти, сформованої в межах кордонів ЄС. Відповідно до конструктивістських концепцій продукування ідентичностей саме за кордоном визначеної спільноти з'являється образ «іншого», який є обов'язковою вимогою будь-якого типу ідентичності. Отже, «іншими» визначаються не ті, хто поза межами національних держав, а ті, хто поза межами наднаціонального утворення. По-друге, поява наднаціональної ідентичності «європеєць» є також необхідною з огляду на потребу легітимації існування наднаціонального інституту «Європейський Союз» для громадян країн-членів, адже однією з найго-

ловніших функцій ідентичності є легітимація того чи іншого інституту [225, с. 61]. По-третє, одночасно наднаціональна, європейська ідентичність поширюється за кордони ЄС й стає орієнтиром для частини громадян країн, які географічно або цивілізаційно належать до Європи. Зокрема, говорять про європейську ідентичність українців, яка розглядається як фактор, що сприяє відтворенню зруйнованої національної ідентичності [101, с. 13].

Більш того, як демонструють результати соціологічних досліджень, для самих європейців більш типово «відчувати себе європейцями» (підкреслюється культурно-цивілізаційна складова самосвідомості), чим «громадянином Європи» (акцент робиться на політико-інституціональній складовій). Хоча саме друга складова у дослідженнях 2000-х років використовувалась для оцінки сформованості європейської ідентичності. В таблиці 3.1. наведені дані Євробарометру у 2005 року в окремих країнах ЄС, які наочно демонструють ці ідентифікаційні розбіжності на прикладі молодого покоління.

Таблиця 3.1.

Визнання європейської ідентичності та європейської свідомості молоддю (18–24 рр.) (%) [435, p. 124]

країна	зона опитування	відчуття сильної прив'язаності до Європи	сильне сприйняття себе як європейця	членство моєї країни в ЄС важливо для мого самосприйняття	часто думаю про себе як про громадянина Європи
Австрія	Брегенц	не запитували	52	41	не запитували
	Вена	не запитували	59	33	не запитували
Чехія	Прага	42	65	44	9
Словаччина	Братислава	44	59	60	11
Німеччина	Чемниць	43	63	31	45
	Бельфельд	47	64	32	49
Іспанія	Більбао	39	28	17	32
	Мадрид	53	38	37	37
Велика Британія	Единбург	32	23	15	4
	Манчестер	39	30	26	10

У таблиці наведені дані про визнання європейської ідентичності та європейської свідомості молоддю, яка традиційно більш позитивно, ніж решта дорослого населення, ставиться до ідеї Єдиної Європи

та ЄС. Однак остання колонка, яка більш виразно на основі політико-інституціональної складової характеризує сформованість європейської ідентичності, демонструє досить низькі показники в окремих країнах — нових східних членах ЄС та ізольованій та традиційно євроскептичній Великобританії. Водночас відчуття сильної прив'язаності до Європи та сприйняття себе як європейця виявляються доволі суттєвими, навіть для цих країн.

На сьогодні в Європі існує два доктринальних, можливо, навіть конкуруючих і взаємовиключних підходи до конструювання європейської ідентичності: так звані «союзний націоналізм» та «патріотичний конституціоналізм» [332; 326; 154, с. 75; 280, с. 205]. Перший підхід — «союзний націоналізм» — формується з самого початку процесів європейської інтеграції через історичні міфи про спільне християнське коріння, починаючи з Римської імперії і гуманістичних традицій Відродження. Згідно з таким підходом, основою європейської ідентичності є спільна історія, територія й культура. Саме таке розуміння європейської ідентичності досі зумовлює скепсис щодо можливості істотного розширення європейського співтовариства, передусім за рахунок країн, що історично і культурно мало пов'язані зі «старою Європою». Союзний націоналізм ґрунтувався на певному протиставленні країн старої Європи з їхньою спільною історією всім іншим країнам. На сході європейській спільноті протистояли слов'янські народи, які були під впливом СРСР, а тепер — Росії. З іншого боку, на заході через Атлантику — наддержавою США. Вважається, що чинник протиставлення в рамках концепції союзного націоналізму сприяв початковій інтеграції європейських народів, бо був зрозумілим і усвідомленим багатьма європейцями.

Однак фундатори ЄС, почавши перетворювати економічний союз на політичний, усвідомили необхідність пошуку інших, більш глобальних основ європейської ідентичності. Відтак, в Європі виникає другий підхід до європейської ідентичності як спільності демократичних цінностей. Найяскравіший прибічник даного підходу Ю. Габермас пропонує взяти за основу європейської ідентичності універсальні демократичні цінності, концепцію правової держави і повагу до існуючих відмінностей. З точки зору прихильників «патріотичного конституціоналізму», зв'язок між жителями ЄС повинен базуватися на юридичних, політичних і моральних аспектах, а не на історичних, культурних чи географічних, як це пропонує теорія «союзного націоналізму». Політична ідентичність базується на спільних уявленнях про політичну справедливість і на створенні інституцій і структур,

через які ці принципи можна реалізовувати. Ці ідеї знайшли відбиття в договорі про створення ЄС і в Копенгагенських критеріях («ЄС базується на принципах свободи, демократії і на повазі до правової держави; всі ці принципи єдині для всіх країн ЄС»), й здобули втілення у наднаціональній системі права, що гарантує мешканцям Європи специфічні права, новій формі європейського громадянства — «громадянин союзу», що підтверджував право на вільне пересування по території держав-членів, право звертатися до Європарламенту та до європейського омбудсмена.

Заснований на спільності цінностей для всієї Європи, патріотичний конституціоналізм допускає можливість поступового відмирання національних держав в ЄС, а відтак, в перспективі — перехід до великої наддержави. Аналогічна ідея теоретично може стати основою для глобальної або космополітичної (космополітної) ідентичності, ознаки якої, на думку окремих фахівців, демонструють лише наймогутніші представники світової ділової еліти, виходячи з ідеї про те, що простір влади й багатства простирається на весь світ.

Втім, сам по собі патріотичний конституціоналізм виходить з того, що найвищою соціальною цінністю в Європі є людина, а державне й соціальне життя спрямовані на забезпечення максимальної зручності її існування та комфорту. Саме ця соціальна спрямованість «патріотичного конституціоналізму» знаходить підтримку серед громадян ЄС. Останнє підтверджують результати дослідження Євробарометру різних років, які досить чітко демонструють соціальні очікування громадян від євроструктур: кращі умови життя (в залежності від країни — від 52 до 63%), кращі можливості для пошуку роботи, навчання і подорожей — від 61 до 67%, соціальні гарантії — від 43 до 55%, менше дискримінації по відношенню до іноземців — від 34 до 39% [цит. за 326].

Безумовно, доктрина патріотичного конституціоналізму виглядає доволі перспективною. Її творці розраховували поєднати усі три компоненти ідентичності, в результаті чого виникне загальноєвропейська політична культура «єдності у різноманітності». Для цього необхідна, як зазначає Ю. Габермас, «не переконаність у спільному походженні з часів європейського Середньовіччя, а нова політична свідомість, що відповідала б ролі Європи в світі XXI століття...» й ґрунтувалася на «неімперському ставленні до інших культур, засвоєнні їхніх уроків» [59, с. 354].

Однак все частіше виявляються свідчення того, що ідея «патріотичного конституціоналізму» не спрацьовує, хоча б тому, що демократичні

цінності давно перестали бути виключно європейським досягненням. «Гуманістичні та раціоналістичні принципи, що проголошуються основою європейської ідентичності, зазначає Г. Вайнштейн, у дійсності являють собою універсальні принципи західної цивілізації, й акцент на цьому компоненті європейської спільності по суті справи позбавляє смислу поняття «європейської ідентичності» [50]. А підґрунтя «союзного націоналізму», а саме протиставлення європейців іншим народам та цивілізаціям, досі виявляється більш дієвим. Чимало сучасників приділяють увагу цьому негативному компоненту європейської ідентичності. Як зазначають Д. Якобс і Р. Майер, «прагнучи до інтеграції і подолання націоналізму, а також включення європейців у спільний економічний, політичний і культурний проект, європейська ідентичність для негромадян означає виключення з системи європейських відносин. Отже, нові форми громадянства і нові дискурси з приводу ідентичності в наднаціональному контексті скоріше пов'язані з характеристиками національного громадянства, побудованого на виключенні (exclusion) і сконструйованого культурального базису, ніж з проголошеним постнаціональним громадянством на територіальній основі і індивідуальному базисі» [376]. Це означає, що в структурі наднаціональної ідентичності домінує передусім когнітивний компонент, який визначає «ми» європейців передусім через протиставлення з «ними», з «іншими».

Так чи інакше входження держав до складу наднаціональних утворень супроводжується поступовою зміною структури та ієрархії їх ідентичностей, корекцією світоглядних установ, символічних та смислових систем, зрушеннями на вісі координат «свій-чужий». В результаті у людини з'являється ще один вид ідентичності — наднаціональна ідентичність, яка існує поряд з національною ідентичністю або навіть заміщує її. Щоправда, від ідеї про можливість заміщення або поглинання національної ідентичності наднаціональною у випадку Європи сучасні дослідники й політики практично одноголосно відмовились. Сьогодні навіть упевнені єврооптимісти говорять про формування у жителів Євросоюзу почуття «подвійної» ідентичності, що сполучає в собі відчуття приналежності до своєї країни й до Європи в цілому. Європесимісти взагалі вказують на химерність такого явища, як наднаціональна ідентичність в цілому та європейська зокрема.

Вважаючи національну ідентичність головною формою колективної ідентифікації, відомий дослід націоналізму Е. Сміт вбачає значний потенціал у паннаціональній ідентичності, що заснована на паннаціоналізмах — формах націоналізму, «ширшого за обсягом і масш-

табом від «нормальної» компактної нації». Останні він визначає «як рухи за об'єднання в єдиній культурно-політичній спільноті кількох, здебільшого суміжних, держав на основі спільних культурних рис або «спорідненості культур» [315, с. 178]. Хоча жоден з цих рухів досі не мав політичного успіху, їхня сила, на переконання дослідника, полягає в їхній спроможності протидіяти розкольницьким тенденціям етнічних націоналізмів або принаймні пропонувати альтернативу до них. Паннаціональна ідентичність, згідно з автором, ґрунтується на домінуючому впливі однієї мови (lingua franca), сприйнятті спільних регіональних проблем (передусім, екологічних) та близькості соціально-політичних звичаїв, інституцій й основних політичних вартостей. На наявність в тій чи іншій мірі цих ознак автор вказує у панєвропейському націоналізмі та відповідній ідентичності: «єдиної lingua franca може й бракувати, але й екологічне усвідомлення спільних небезпек, і близькість політичних звичаїв та інституцій сприяють зміцненню чуття спорідненості європейських культур на визначеному культурному просторі... спадщина римського права, юдео-християнська етика, ренесансний гуманізм та індивідуалізм, просвітницький раціоналізм і наука, мистецький класицизм і романтизм, а передусім — традиції громадянських прав і демократії, що виникли в різні періоди і в різних місцях континенту, — створили спільну європейську культурну спадщину і сформували унікальний культурний простір, що переступив національні кордони і пов'язав різні національні культури спільними мотивами і традиціями» [315, с. 180–181]. Вбачаючи значний потенціал панєвропейського націоналізму, Е. Сміт фактично виступає за синтез двох конкуруючих доктрин європейської ідентичності, вважаючи, що спільна культура й спільні цінності мають значення, а європейська ідентичність відповідно базується на спільних історико-культурних та соціально-політичних цінностях.

Разом з тим, останнім часом чимало авторитетних фахівців стверджують, що відбувається певне гальмування в процесі утвердження європейської ідентичності, а то й зворотний процес. Висловлювання кількарічної давності авторитетних вчених як-от «ідея європейської ідентичності перебуває в тумані» (проголосив Р. Дарендорф на семінарі Московської школи політичних досліджень), «Європейська ідентичність залишається чимось, що йде з голови, а не з серця» (написав Ф. Фукуяма у статті «Ідентичність і міграція» [420]) цитуються й активно обговорюються. У цьому зв'язку на особливу увагу заслуговують публікації російського дослідника Г. Вайнштейна, який доходить висновку, що на «сьогодні розповсюдження європейської

ідентичності на масовому рівні досягло своєї межі, подолання якої у найближчому майбутньому виглядає малореальним» [50]. Окрім неочевидності переваг європейської ідентичності для багатьох громадян країн Європи, що підтверджують результати соціологічних досліджень, причини гальмування у розповсюдженні європейської ідентичності дослідник вбачає у розмитості самого феномену, наводячи чисельні аргументи, що невілюють її культурні, релігійні та ціннісні основи.

Дійсно, об'єднана Європа сьогодні переживає не кращі часи, а новоутворений ЄС не менше, ніж окремі держави, відчуває виклики глобалізації (міграція, ісламський фактор тощо). В принципі проблеми утвердження європейської ідентичності ті ж самі, що й національної (зокрема, української), щоправда в європейському об'єднанні гостріше відчувається відсутність lingua franca. Однак, варто усвідомлювати, що як формування національної ідентичності, так й утвердження колективної європейської ідентичності, яке передбачає глибокі зміни у суспільній свідомості, неминуче є тривалим процесом.

На сьогодні в структурі європейської ідентичності наочно домінує когнітивний компонент та відчувається брак емоційного, а ще більше інструментального, що власне й пояснює певне гальмування в процесі утвердження європейської ідентичності, на яке вказують Р. Дарендорф, Ф. Фукуяма та ін. Хоча від доктрини побудови європейської ідентичності на засадах союзного націоналізму формально відмовились, на практиці вона домінує й визначає такий формат європейської ідентичності, що мало відрізняється від національної. Спільна територія, єдині юридичні права та обов'язки для всіх членів, спільна економіка з можливістю пересуватись у межах території, які традиційно виступають характеристиками національної ідентичності, однаково чинні для об'єднаної Європи. В принципі для національної держави вони за наявності спільної історії і культури складаються в усі три ідентифікаційні компоненти. А для наднаціонального панєвропейського утворення, де немає однієї традиційної культури, однієї домінуючої мови, єдиних культурних течій, однак все ж таки існує певна «спорідненість культур» (Е. Сміт [див. 315, с. 178–181]), ці характеристики з певною умовністю, як виявляється, складаються лише у когнітивний компонент, окреслюючи демаркаційну лінію між «нами» та «ними» [233, с. 194].

У зв'язку з цим чимало дослідників порушують питання про існування феномену європейської культури або доцільність об'єднання сукупності італійської, німецької, французької та інших національних

культур поняттям «європейська культура». На нашу думку, для визначення рівня культурної спільності вищого за національний, своєрідної спорідненості між національними культурами доцільно використовувати поняття цивілізація. Адже цивілізації є більш стійкими асоціаціями, ніж імперії, національні держави та культурно-мовні спільноти, являючи собою найвищий рівень культурно-ціннісної консолідації. За великим рахунком, саме цивілізаційна приналежність складає основу для наднаціональної ідентичності. У країн, що складають ту чи іншу цивілізаційну спільноту, можуть бути різні, іноді навіть протилежні інтереси, однак спільність та близькість цінностей складає основу для взаєморозуміння та тривалого стратегічного партнерства.

Отже, попри певні труднощі, наднаціональна, передусім, європейська ідентичність утверджується як новий тип колективної ідентичності, що співіснує з іншими ідентичностями, передусім з національною. Оскільки цивілізації як вищий рівень культурно-ціннісної консолідації складають основу для формування наднаціональної ідентичності й неможливо однозначно визначити цивілізаційні кордони, ми виходимо з того, що європейська ідентичність не може бути безпосередньо пов'язана з чинними кордонами ЄС, тобто бути властивою лише громадянам 27 країн-членів ЄС. Як вищий рівень просторово-територіальної ідентифікації вона в тій чи іншій мірі властива більшості населення географічної Європи. Хоча її формування відбувається суперечливо під впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, той факт, що, за даними Євробарометру, представники молодого покоління, що виросло в умовах об'єднаної Європи, в значно більшій мірі, ніж населення Європи в цілому, відчувають себе європейцями, дає надію, що європейська ідентичність має майбутнє.

Наднаціональна ідентичність, що формується на ґрунті цивілізаційної спільності, відіграє вагому роль для втілення в життя ідеї «єдності у різноманітті» й відповідно зростання значення регіональної і локальної ідентичності. Це означає, що регіональні рухи протягом останніх десятиріч активно використовують панєвропеїзм для отримання більшої автономії й розширення кола повноважень в межах регіональних програм, а прихильники тісної європейської інтеграції здобували підтримку різних етнічних груп за рахунок політики регіоналізму. Отже, наднаціональна ідентичність є необхідною складовою політичної культури субсидіарності, так само, як національна, регіональна і локальна. Лише усвідомлення наднаціональної спільності створює підґрунтя для організації політичного життя на демократичних засадах за межами державних кордонів, участі громадян та їх впливу

на прийняття рішень наддержавного масштабу. Окрім того, вона нейтралізує дію таких чинників, як націоналізм, тяжіння до локалізації (у смислі консервативного ставлення до зовнішніх змін), маргіналізації спільнот, виступає бар'єром для расизму, національної нетерпимості та розвитку сепаратистських рухів.

Таким чином, найважливішою підвалиною культури субсидіарної демократії виступає ієрархія територіальних ідентичностей від локальної до наднаціональної. Ця ієрархія територіальних ідентичностей має пірамідальну будову, тобто чим нижче рівень ідентичності, тим на більше число елементів вона спирається. Так, локальній ідентичності відповідає спільність місця народження, особливостей ландшафту, історико-культурних подій, безпосередніх контактів, моделей колективної поведінки тощо, регіональній — спільність володіння та користування певною територією, соціальних зв'язків, способів організації життєдіяльності, системи цінностей, часто мови і релігії тощо. Оскільки через зміни, що відбуваються в системі локальних спільнот, не завжди можна провести межу між локальною і регіональною ідентичністю, цілком слушним виглядає позиція вже згадуваних польських дослідників А. Сліза і М. Щепанського, які виокремлюють принаймні десять площин, які характеризують у тій чи іншій мірі локальну і регіональну ідентичності: психологічну (індивідуальна ідентифікація з локальною спільнотою), соціологічну (звернення до «малої батьківщини»), економічну (спільність господарювання, міжрегіональна кооперація і конкуренція), політичну (види політичної активності, політичні переваги, політичні інститути тощо), історичну (зв'язок з історією місцевості чи регіону, їхніми героями), антропологічну і етнографічну (усвідомлення культурної спадщини, розуміння й прочитання матеріальної культури), географічну (приналежність до території, місця, простору), архітектурно-урбаністичну (існування характерних для даної території видів будівництва), світоглядну (релігійна й моральна позиція, спільна для даного культурного округу), екологічну (специфічна локальна екосистема) [313]. Національній ідентичності відповідають територіальна, історична, культурна, правова, економічна спільності, які утворюють відповідні площини національної ідентичності. Й нарешті, наднаціональній ідентичності відповідає цивілізаційна спільність як вищий рівень культурно-ціннісної консолідації (див. малюнок 3.1.)

Наведений перелік підвалин або площин ідентичностей кожного рівня демонструє, що роль територіального компонента зменшується на кожному вищому рівні ідентифікації, а ціннісного навпаки збіль-

Малюнок 3.1.

шується. Це говорить про те, що саме спільні ціннісні настанови відіграють вирішальну роль у взаємодії спільнот різних рівнів, а отже й реалізації субсидіарної демократії.

Різний рівень присутності когнітивного, емоційного та інструментального компонентів у структурах ідентичностей кожного рівня висвітлює коло проблем утвердження політичної культури субсидіарності. Зокрема, на локальному рівні виразний інструментальний компонент ідентичності, не завжди детермінований когнітивним та емоційним, на регіональному рівні переважає емоційний компонент, на національному рівні усі компоненти представлені більш-менш збалансовано, на наднаціональному рівні переважає когнітивний компонент. Для реалізації демократії на усіх рівнях з дотриманням вимоги, згідно з якою кожний вищий рівень виступає додатковим по відношенню до нижчого, усі компоненти територіальних ідентичностей мають бути представлені, причому провідну роль відіграватиме інструментальний компонент, відповідальний за формування політичної культури відповідного рівня. Отже, труднощі для організації демократичного життя на засадах субсидіарності відчуватимуться на регіональному й в більшій мірі на наднаціональному рівнях.

РОЗДІЛ 4 КУЛЬТУРА СУБСИДІАРНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

4.1. МОЖЛИВОСТІ СУБСИДІАРНОСТІ ЯК ЗАСОБУ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ РІЗНИХ РІВНІВ

Питання розподілу повноважень між різними владними рівнями одна з давніх та найскладніших проблем політичної теорії і практики. В умовах кризи національної держави, коли значна частина державних функцій передається національним структурам, а решта, при відсутності необхідних інституційних оформлень, делегується регіональним чи муніципальних органам влади, проблематика оптимального співвідношення сил та розподілу повноважень між основними рівнями публічної влади набуває особливої актуальності. Саме у зв'язку з вирішенням цих питань, передусім в контексті досліджень інституціоналізації системи управління ЄС, отримує інтенсивний розвиток політико-правова концепція субсидіарності, у межах якої принцип субсидіарності трактується як такий, що покладений в основу вирішення проблеми розподілу компетенцій між різними рівнями публічної влади.

Хоча політико-правова концепція субсидіарності отримала доволі інтенсивний розвиток протягом останніх десятиріч (див. 1.3), чимало аспектів практичного застосування принципу субсидіарності у регулюванні багаторівневих відносин залишаються нез'ясованими. Зокрема, не має єдиної думки щодо інституційних передумов реалізації принципу, повноважень, якими мають бути наділені різні рівні управління, необхідності юридичного закріплення повноважень цих рівнів, забезпечення контролю за дотриманням принципу субсидіарності тощо.

У межах даного підрозділу здійснимо спробу виокремити специфіку субсидіарного розподілу повноважень, з'ясувати його переваги у порівнянні з іншими способами узгодження інтересів, визначити можливості реалізації субсидіарного підходу в різних моделях та схемах розподілу повноважень, у тому числі в контексті реалізації місцевого самоврядування.

Щоб збагнути суть субсидіарного підходу до розподілу повноважень як альтернативи класичним ієрархічним системам, розглянемо моделі внутрішньодержавних відносин, зумовлені способом походження держави, та способи узгодження інтересів, безпосередньо з ними пов'язані.

Як зазначає авторитетний дослідник Даніель Дж. Елазар, політичній науці відомі три основні шляхи утворення держави: ***завоювання*** (conquest, сила (force), ***природний розвиток*** (organic development, випадковість (accident) і ***договір*** (covenant, вибір (choice) [371], які суттєво вплинули на перебіг її подальшого політичного життя, та, очевидно, визначили основні моделі внутрішньодержавних відносин — ***партнерства і посередництва*** [397, p. 81–82].

Завоювання у багатьох його проявах — від безпосереднього установлення завойовником контролю над землею або населенням до революційного захоплення вже існуючої держави, державного перевороту, або навіть підприємництва, орієнтованого на захоплення ринків і контролювання ресурсів, має тенденцію породжувати ієрархічно організовані правлячі режими авторитарного типу. Тобто утворюється піраміда влади із завойовником на верхівці, його агенти перебувають на проміжних рівнях, а люди аж унизу всієї структури. Первісним вираженням цього типу держави була держава фараонів Прадавнього Єгипту. Напевно, невипадково правителі, які довели державу фараонів до вищої точки розвитку, побудували піраміди як свої могили.

Природний розвиток державності включає послідовний розвиток політичного життя від родів, племен, поселень до великих держав таким чином, що інституції, основні відносини й розподіл повноважень з'являються у відповідь на зіткнення існуючого прецеденту й мінливих обставин, при мінімальному рівні навмисного вибору. Кінцевим результатом такого природного розвитку стала держава з єдиним центром влади, що склався різними способами. Цю органічну модель виникнення держави сповідувала спочатку грецька класична політична думка, потім її пов'язали з концепцією дії природних законів у політичній сфері, й досі вона залишається найбільш привабливою у політичної філософії. Однак, подібно тому, як завоювання має тенденцію породжувати ієрархічно організовані й авторитарно керовані режими, органічний розвиток має тенденцію породжувати олігархічні режими, у найкращому разі аристократичної властивості, у гіршому такі, що являють собою правління деяких над більшістю. Якщо перші контролюються вершиною піраміди, то другі — центром влади. Окрім того, чимало країн, що виникли природно,

пройшли складний шлях будівництва, знаходячись під пануванням тієї чи іншої колоніальної влади, маючи сильних монархів або відчуваючи інші авторитарні тенденції.

У державах, утворених шляхом завоювання й природного розвитку, відносини центральної та місцевої влади характеризуються за допомогою моделі ***посередництва*** (або ***агентської моделі*** [429]). У них всі найважливіші сфери соціальних відносин традиційно перебували під контролем центру, а місцева влада розглядалась як підпорядкований посередник. Прибічники моделі посередництва стверджують, що місцева влада не може здійснювати управління спільнотою: вона є просто адміністрацією на місцевому рівні, її мета адміністрування, а не місцеве представництво. Лише держава може бути гарантом соціально-економічної стабільності та захистити громадян від марнотратства і короткозорості місцевого управління. Отже, модель посередництва, або агентська модель, передбачає такі відносини центральної та місцевої влади, у яких місцеві органи влади виступають інструментом здійснення політичного курсу та засобом виконання адміністративних функцій на місцях.

Й, нарешті, держави, що утворені шляхом об'єднання окремих спільнот для взаємної допомоги і захисту, уособлюють модель держави, що заснована на ***договорі***, а відносини усередині таких держав характеризує модель ***партнерства.*** Держава, заснована на договорі, персоніфікує усвідомлене співіснування людей як рівних між собою з метою встановлення державності, яка захищає їхні основні права. Засновані на договорі держави є федеральними по суті, незалежно від того, чи є вони федеральними за структурою, чи ні. Тобто кожна така держава є матричною структурою, складеною з рівних конфедерацій, що вільно співіснують і складають відповідні об'єднання через їхню пов'язаність із загальним цілим. Такі держави, зазначає Дж. Елазар, є за визначенням республіканськими, і влада усередині них повинна поширюватися на безліч центрів або різні гнізда матриці [371].

У державах такого типу місцеву владу розуміють як обмежений самовираз спільноти, як механізм досягнення інтересів громадян окремої місцевості (модель партнерства). Це потребує доступності місцевої влади для кожного громадянина, тобто велику кількість місцевих спілок. Їх координація забезпечується або за допомогою добровільно об'єднаних органів, або через проміжний шар управління. В цих країнах публічні доходи центрального і місцевого походження завжди розглядаються як власність громадян всієї держави: ні центральний, ні місцевий уряди не мають виключного права на доход,

який безпосередньо ними отриманий, а розподіл народних коштів визначається законодавством. Отже, модель партнерства демонструє рівноправні відносини центральних і місцевих органів влади, спрямовані на досягнення спільної мети.

Разом з тим, взаємовідносини владних рівнів, як будь-які інші взаємини, явище динамічне, тому, попри різні традиції, що історично склались, все частіше наголошується на необхідності пошуку «золотої середини» між партнерством і посередництвом, яка втілюється у моделі ***«взаємної залежності».*** Відносини у цьому випадку будуються на засадах компромісу і обміну інформацією. Місцеві спільноти залежать від підтримки центру (законодавчої, фінансової), а центральний уряд залежить від ефективної діяльності місцевих органів на місцях. Відносини тут більше рівноправні, ніж в моделі посередництва, та більш розвинені і динамічні, ніж у моделі партнерства [223, с. 294]. Ця модель взаємної залежності цілком субсидіарна за своєю суттю. У ній безпосередньо втілюється ідея про те, що вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Побудована на ідеї субсидіарності, вона набуває ролі альтернативної стратегії узгодження інтересів.

Хоча різні моделі побудови держави викликали до життя відносини, що побудовані на різних засадах і принципах, ***ієрархія*** рівнів влади, коли координація забезпечується певним типом ієрархії, будь то ієрархія зовнішніх повноважень або внутрішніх засвоєних цінностей, стала найбільш розповсюдженим способом узгодження інтересів, розподілу функцій та повноважень у складних системах, передусім у системі державного управління. Кожна держава тією чи іншою мірою утверджує верховенство федерального законодавства (у разі федерацій) або законів центральної влади (у разі унітарних держав). Таким шляхом заздалегідь установлюється ієрархія рівнів влади, при якій центральний рівень виявляється вищим за регіональний або місцевий. Це дозволяє забезпечувати перевагу доцентрових сил над відцентровими, що є головною умовою збереження єдності й територіальної цілісності держави. У багатьох країнах вже на рівні конституції передбачається, що регіональні закони (місцеві нормативно-правові акти), що не відповідають центральним, автоматично не діють. На основі цього принципу протягом тривалого часу забезпечується централізація державного управління та узгодженість між різними рівнями прийняття рішень.

Під впливом глобальних технологічних та суспільних трансформацій кінця минулого сторіччя сучасне людство прийшло до критики

та засудження жорстких централізованих державних систем, до розуміння того, що метою прогресу є турбота не тільки про державу, але і про кожну людину. Загальна тенденція змін спрямована на народження нових організаційних моделей з органічними структурами, що постійно адаптуються до нових ситуацій, новаторськими, чутливими до змін, у яких ухвалюються децентралізовані, але в той же час сполучені рішення. Одночасно звучать заклики до все більшої автономії й відповідальності всіх суб'єктів взаємодії. Зазначені процеси передбачають зміну інформаційних систем, систем контролю й спостереження, а також розподіл обсягу влади й повноважень між керівниками й підлеглими [191, с. 39]. Отже, ієрархічний принцип, пов'язаний з концентрацією влади на верхівці бюрократичної піраміди, поступово втрачає своє значення, що знаходить відбиття у сучасних концепціях державного управління, які було висвітлено у 2.1. Теорія нового державного менеджменту, концепція «govemance» та чисельні дослідження внутрішньодержавних процесів доводять, що компетенція держави не повинна поширюватися на всі колективні рішення у соціумі: задоволенню одних потреб краще відповідають добровільні асоціації, громадські організації, інших — органи муніципальної влади, ще інших — міжнародні домовленості, наддержавні органи управління тощо. Отже, непопулярність доктрини централізації та світові тенденції децентралізації вимагають перегляду традиційних ієрархічних відносин.

Політичній науці і практиці протягом тривалого часу відомий інший, протилежний ієрархії, шлях узгодження інтересів. Цей шлях — ***коаліція***, тобто об'єднання задля досягнення спільних цілей. У такому випадку політичні й соціальні системи існують лише завдяки тому, що їхні складові елементи мають можливість вільно вирішувати питання щодо приналежності до цієї системи, домовляючись про умови свого членства в ній. Коаліційні відносини, хоча й відповідають принципам децентралізації, не можуть регулювати відносини між рівнями влади в державі, оскільки постійно ставлять під загрозу її цілісність. Тому коаліційними принципами для узгодження інтересів керуються передусім суб'єкти міжнародних відносин, політичні та громадські об'єднання.

Модель ***взаємної залежності*** та принцип ***субсидіарності*** — альтернативні ієрархії та коаліції способи відповіді на питання, яким чином гарантувати узгодженість між різними елементами системи. При цьому субсидіарність не заперечує наявність ієрархії, адже поза межами ієрархії даний принцип загалом втрачає сенс. Проте він

виходить з того, що багаторівневі управлінські системи, особливо в умовах постійного зростання інформаційно-технологічних вимог до них, мають, за висловленням К. Линьова, «ієрархічну структуру досить автономних підсистем та блоків, у яких сигнали, що надходять з верхнього рівня управління, не мають характеру жорстких команд, а задають параметри переходу підсистем від одного режиму функціонування до іншого» [181].

Принцип субсидіарності дає оригінальну відповідь на питання, яким чином можна гарантувати узгодженість між індивідом і системою, між місцевим самоврядуванням і органами державної влади, між державою та наддержавними утвореннями. Таким чином, субсидіарний принцип узгодження інтересів виявляється більш універсальним, ніж ієрархічний або коаліційній, оскільки може бути застосований як усередині держави, так і у відносинах держави з наддержавними інститутами.

Субсидіарність призначена функціонально впорядковувати відносини між різнорівневими елементами соціальної ієрархії шляхом визначення меж свободи та автономії у діяльності окремих суб'єктів соціального цілого. Відповідно до принципу субсидіарності, складові частини системи діють узгодженим чином не тому, що вони піддаються тиску зверху (члени системи є органічними складовими цієї системи, тобто вони існують тому, що існує система), і не тому, що вони є самостійними одиницями, що вільно приймають рішення увійти у коаліцію, або вийти з неї (тобто система існує тільки тому, що її складові елементи так вирішили), але тому, що й самі вони, й система мають щось спільне (ряд цінностей й (або) спільні інтереси). Складові елементи не можуть покинути систему (тому що вони не в змозі вижити поза системою), але система не має жодної ієрархічної переваги стосовно своїх складових частин (оскільки й сама вона не може вижити без них). Виходить, що центральна адміністрація необхідна не більше, ніж яка-небудь місцева громада. Місцеве співтовариство, у свою чергу, має потребу в центральній адміністрації для того, щоб забезпечити узгодження рішень. Індивіди й органи місцевого самоврядування користуються автономією, що не може бути обмежена ні політичною системою (стосовно окремих осіб), ні центральною адміністрацією (стосовно місцевих органів влади) [323]. В результаті, за логікою взаємної залежності, спрацьовує так звана модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними один від одного. Натомість вони пов'язані між собою.

Завдяки дії цього механізму у практиці європейського соціально-територіального управління питання розподілу й перерозподілу повноважень (функцій, прав й обов'язків, відповідальності, компетенцій і фінансових коштів) між управлінськими органами різного рівня — наддержавним, державним, регіональним, місцевим, — об'єднано поняттям субсидіарності [254, с. 102].

Спрямований на захист людини, спільноти, місцевого самоврядування, управлінського рівня нижчого рівня, принцип субсидіарності, з одного боку, обмежує, а з іншого, регламентує втручання вищої суспільної або владної одиниці у справи нижчої будь то вирішення питань місцевого значення чи приватне життя людини. Реалізація принципу субсидіарності у практиці владних відносин означає втілення в життя моделі багаторівневого управління, де кожний рівень наділений певним рівнем автономності та субсидіарної відповідальності. Іншими словами, кожен рівень управління користується одночасно певним рівнем самостійності та виконує певне коло обов'язків по відношенню до інших рівнів. Вищі рівні управління зобов'язані надати допомогу нижчим рівням у разі необхідності, щоб останні могли досягти своїх цілей. Нижчі рівні відповідно зобов'язані адекватно оцінити власні можливості щодо реалізації поставлених перед ними завдань, вчасно звернутися за допомогою до вищих рівнів, а потім відмовитись від останньої у разі відновлення власних ресурсів. Отже, принцип субсидіарності виступає базовим критерієм, як для розподілу завдань, так й для забезпечення зміни і обсягу повноважень між відповідними рівнями управління. Тобто його реалізація не обов'язково передбачає передання повноважень на нижчі щаблі управління, за певних обставин повноваження можуть бути передані нагору. За великим рахунком, він персоніфікує універсальний та гнучкий інструмент розв'язання конфлікту повноважень між різними рівнями влади, адже може використовуватися для захисту як прерогатив центральної влади, так і «місцевих» інтересів. Практичним результатом застосування принципу субсидіарності є втілення в життя концепції раціонального управління, коли розподіл повноважень між різними рівнями влади обумовлений не політичними амбіціями носіїв влади, а ефективністю здійснення ними відповідних повноважень. Разом з тим існує небезпека вихолощування принципу, оскільки необхідні умови включення більш високого рівня соціальної організації можуть бути виправдані різними критеріями. Питання про критерії, що дозволяють визначити вирішення яких завдань у кожному випадку можливо на тому чи іншому рівні, виявляється

найбільш проблемним моментом при вписуванні даного принципу в нормативні документи та застосування його у політичній практиці.

Зосередимося на питанні про те, як принцип субсидіарності узгоджується з відомими світовій політичній теорії підходами до розподілу повноважень: ***ліберальним***, ***настановним*** та підході, що базується на принципі «***конкуруючої компетенції***» [див. 339]. Ці підходи частіше за все використовують для характеристики розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. У випадку розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням частіше говорять про принципи ***негативного*** та ***позитивного регулювання***.

Перший ***ліберальний*** підхід до розмежування повноважень є характерним для найбільш старих, «класичних» федерацій з розвиненими демократичними інститутами. Ліберальний принцип відповідає «класичному» способу формування федеративної держави, відповідно до якого політико-територіальні співтовариства, що об'єднуються у федерацію, віддають частину своїх «споконвічних» повноважень створюваному центру. Відповідно, конституція такої держави містить перелік повноважень центру, припускаючи, що всі інші повноваження залишаються у регіонів. Ліберальна модель також може доповнюватися введенням спеціальних заборон для регіональної нормотворчості, що характерно для США, Мексики, Аргентини. У цих федераціях перелік повноважень центру доповнюється заборонами для регіонів, а в іншому регіони мають повну волю. Характерно, що конституції окремих європейських федерацій (зокрема, Австрії), орієнтуючись на ліберальний принцип розподілу повноважень, у дусі субсидіарності передбачають спеціальні положення, що підкреслюють автономність суб'єктів федерації щодо вирішення питань, не віднесених до ведення федерального рівня.

Ліберальний підхід до розподілу повноважень між федерацією та її суб'єктами дуже близький до принципу ***негативного регулювання***, який використовується при визначенні повноважень самоврядування континентального типу, яким керуються самоврядні органи Німеччини, Франції та інших країн континентальної Європи. Відповідно до негативного принципу регулювання, муніципальним органам дозволені всі дії, що прямо не заборонені законом. Тобто, обсяг і зміст повноважень місцевих органів визначається за «залишковим принципом». Очевидно, цей принцип знайшов відбиття у п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначається: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції

і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [110]. При цьому варто зазначити, що принцип негативного регулювання так само, як наведене положення хартії, не означає, що органам місцевого самоврядування надається більша автономія. Навпаки, сучасна континентальна модель організації місцевої влади характеризується значно вищим ступенем централізації у порівнянні з англосаксонською моделлю та наявністю вертикальної (ієрархічної) підпорядкованості, які забезпечуються через сполучення виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування й призначення з центру на місця повноважних представників державної влади. Цей механізм, що поєднує державне управління з місцевим самоврядуванням, урівноважує забезпечену негативним принципом регулювання потенційно широку автономність місцевого самоврядування.

Другий, ***настановний підхід*** до розмежування повноважень полягає у тому, що законодавство регламентує повноваження усіх рівнів управління. Оскільки зростаюче різноманіття повноважень важко врахувати й розподілити між рівнями влади, в конституцію такої держави часто вносять зміни. Втім, настановний принцип вносить більше ясності, ніж ліберальний, чітко визначаючи регіональну компетенцію, що дозволяє встановити правила гри для регіонів та обмежити претензії на більше. У ряді випадків настановний принцип доповнюється «контрліберальною» формулою, коли всі повноваження, не перераховані в конституції, уважаються повноваженнями центру, а не регіонів (Індія, Канада). Різновидом настановного принципу можна вважати ситуацію, коли держава визначає компетенцію регіонів, залишаючи все інше собі. Така ситуація характерна для децентралізованих унітарних держав. Центр у таких державах ділиться повноваженнями з регіонами, передає певні повноваження на місця в процесі деволюції — передання (делегування) центральними урядовими органами частини своїх повноважень органам влади АТО.

Настановний підхід до розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами близький за своєю суттю до принципу ***позитивного регулювання***, який застосовується у визначенні повноважень самоврядування англосаксонського типу. Даний принцип передбачає, що обсяг повноважень місцевих влад встановлюється шляхом переліку їхніх прав і обов'язків, тобто вони можуть діяти лише строго за законом. Позитивне регулювання суттєво спрощує розподіл функцій держави й місцевого самоврядування, адже уряд країни та підпорядковані їм державні адміністративні служби діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управ-

лінські функції передані місцевій владі. Існує думка, що даний підхід значною мірою обмежує діяльність місцевих органів влади та надає можливість центральній владі здійснювати посередній, але досить суттєвий контроль за роботою місцевих влад. Разом з тим, варто відзначити, що англосаксонські самоврядні системи традиційно характеризуються значною автономією органів місцевого самоврядування стосовно держави, адже жодних механізмів прямого регулювання в них не застосовується.

Варто звернути увагу, що ліберальний підхід до розподілу повноважень між федерацією та її суб'єктами часто сполучається з позитивним регулюванням місцевого самоврядування в цих країнах й навпаки. Найбільш яскравий приклад цього сполучення демонструють США, де повноваження федеральної влади та штатів розподіляються на основі ліберального підходу, а повноваження місцевого самоврядування визначаються позитивним регулюванням. Доволі часто американські муніципалітети, розробляючи хартії самоврядування, прагнуть якомога ретельніше зафіксувати в них свою компетенцію, щоб таким чином відмежувати її від компетенції штату.

Поява третього підходу, що заснований на принципі «***конкуруючої компетенції***», зумовлена наявністю низки питань, які за одних умов можуть вирішуватися в центрі, за інших — на місцях. Через складність проведення чіткої межі між компетенцією центру й регіонів, деякі федерації уводять проміжний рівень компетенції — конкуруючу (або інші форми спільної або паралельної нормотворчості в певних сферах), у рамках якої рішення можуть ухвалювати й центр, і регіони. Даний підхід у чистому вигляді втілено у так званій концепції динамічного федералізму Р. Айхенбергера и Б. Фрайема [413, 419], що заснована на ідеї про функціональні, конкуруючі та взаємоперехрещені юрисдикції (functional, overlapping, competing jurisdictions). Ці юрисдикції задаються виходячи з функції, яку вони мають виконати, а оскільки кожній новій функції відповідає інший обсяг юрисдикції, вони починають конкурувати у боротьбі за залучення муніципальних утворень і громадян. Однак, у практиці федеративних держав «конкуруюча компетенція» існує як така, що доповнює ліберальний чи настановний підхід до розподілу повноважень. Більш того, хоча сам по собі принцип «конкуруючої компетенції» відповідає ідеї субсидіарності, на практиці його реалізація відбувається не завжди субсидіарно. Зокрема, у багатьох випадках чинне наступне правило: якщо з питань спільної компетенції прийнятий акт суб'єктом федерації, який суперечить федеральному закону, то він буде визнаний

недійсним, оскільки пріоритет за федеральним законодавством. У такому випадку набуває чинності концепція «заміщення повноважень» або «доктрина преємпції». Поняття преємпції одержало поширення в конституційному праві деяких країн і вживається для позначення процесу, коли місцеві влади втрачають свої повноваження в результаті здійснення даних повноважень федеральним центром [18, с. 20]. Окрім того, сама спільна компетенція може бути розмежена федеральними законами та угодами між органами влади федерації та суб'єктів федерації. У такому випадку даний підхід являє собою одну з модифікацій настановного підходу до розподілу повноважень.

Конкуруюча компетенція застосовується у Німеччині та Швейцарії, де ліберальний підхід до розподілу повноважень доповнюється конкуруючою компетенцією, а також у Бразилії та Індії, де конкуруюча компетенція є елементом настановного підходу. Окрім того, існування перехідної зони у вигляді конкуруючої (спільної) компетенції сьогодні є прерогативою ЄС, де вона виступає доповненням до розподілу повноважень за ліберальним принципом й є офіційно визнаною сферою застосування принципу субсидіарності. Спільна компетенція (shared competence) Союзу і країн-членів передбачає реалізацію конкурентних та паралельних повноважень [112, с. 53–54]. Конкурентні повноваження реалізуються на «кращому» рівні відповідно до принципу субсидіарності, а паралельні здійснюються на обох рівнях відповідно до доктрини «заміщення повноважень». Держави-члени мають право здійснювати змішані повноваження самостійно доти, поки Союз не врегулює дану сферу повноважень своїми власними актами. Таким чином, використання принципу субсидіарності й доктрини «заміщення повноважень» у комплексі сприяє пошуку необхідного балансу між повноваженнями різних рівнів влади.

Принцип субсидіарності, за великим рахунком, ураховує кожна з наведених схем розподілу повноважень, хоча він за своєю суттю ближче до розподілу повноважень на основі конкуруючої компетенції. У ній він постає як принцип «кращого рівня», який передбачає, що «питання мають кожен раз вирішуватися на тому рівні, де їх вирішення буде найбільш кваліфікованим та ефективним» [336, с. 224], хоча застосування конкуруючої компетенції у практиці сучасних федерацій зазвичай демонструє перевагу федерації у законодавчій сфері, а її суб'єктів у здійсненні виконавчої влади. У разі ліберального підходу субсидіарність виступає як принцип визначення повноважень, які ефективніше здійснюватимуться на рівні федерації. У разі настановного підходу принцип субсидіарності постає як певна фор-

мула розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Такий розподіл повноважень потенційно здатний, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого, забезпечити прийняття рішень на рівні, що володіє організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, які забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм [252, с. 263].

Водночас виключно настановний підхід до розмежування повноважень лише частково відповідає принципу субсидіарності. Справа у тому, що субсидіарність як принцип розподілу повноважень може втілюватися як статичне й динамічне явище. Зокрема, С. Большаков ситуацію чіткого розмежування сфер впливу, які закріплені в конституції держави у вигляді предметів ведення та повноважень того чи іншого рівня владної вертикалі (тобто розподіл повноважень за настановним принципом), називає статичною субсидіарністю [39, с. 118]. Вона підтримує той порядок розподілу влади за вертикаллю, який історично закріпився у державі, хоча останній за певних умов може ані відповідати вимогам ефективності діяльності системи, ані влаштовувати суб'єкти владних відносин.

Проте сама по собі «субсидіарність» у більш широкому контексті є динамічною концепцією. Місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом 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 [323]. Досвід багатьох країн свідчить, що в умовах глобальної конкуренції питання розмежування повноважень все більше детермінується економічними критеріями або динамічною субсидіарністю. Динамічна субсидіарність, зазначає С. Большаков, передбачає одночасну діяльність двох субсистем, що спрямована на збільшення ефективності всієї системи. При цьому важливо, щоб дії субсистем були не «альтернативними», тобто такими, що дублюють одне одного, а «кумулятивними, тобто такими, що несуть синергетичний ефект» [39, с. 119]. Однак, останній підхід до розподілу повноважень, як свідчить досвід країн, що уводять конкуруючу компетенцію, може бути застосований лише до обмеженого кола компетенцій, передусім у сфері економіки, охорони здоров'я, соціального забезпечення та екології. Тому елементи статичної і динамічної субсидіарності органічно

поєднуються у ситуації, коли настановний підхід сполучається з конкуруючою компетенцією [245, с. 575].

Окреслені вище принципи розподілу повноважень стосуються передусім федеративних, регіоналізованих держав, тобто тих, де чітко визначений субнаціональний (регіональний) рівень. Однак в багатьох унітарних країнах регіональний рівень часто не відрізняється якимись особливостями від нижчих владних рівнів, оскільки мінімальною вимогою для сучасної демократичної держави в забезпеченні балансу її відносин з регіонами є розвиток місцевого самоврядування.

Сучасні вимоги до самоврядування на локальному й регіональному рівнях й розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і державою сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи 15 жовтня 1985 р. Вважається, що хартія узагальнює принципи здійснення демократії на місцевому рівні та є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами — членами РЄ.

Варто відзначити, що сам термін «субсидіарність» в тексті хартії не застосовується. Його зміст передає ст. 4 під назвою «Сфера компетенції місцевого самоврядування», у параграфі 3 якої зазначається: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [110]. Першим і головним критерієм, закладеним у дане формулювання, є *критерій близькості до громадянина*, який персоніфікує історично першу негативну концепцію субсидіарності й трактує саму ідею місцевого самоврядування максимально широко.

При цьому посилання на критерій близькості до громадянина супроводжується прикметником «переважно», що допускає певні відхилення від даного критерію. Тобто повноваження місцевого самоврядування можуть бути скорочені під впливом інших імперативів, оскільки принцип субсидіарності не може розглядатися в ізоляції. Параграф 3 статті 4 на додаток до цього головного критерію надає кілька критеріїв розподілу повноважень: відносно об'єктивні критерії «*розміру і обсягу завдання*» та відносно суб'єктивні критерії, які часто викликають труднощі оцінки державної політики, — «*ефективність* і *економія*».

Разом з тим, Європейська хартія місцевого самоврядування досить чітко визначає другий (позитивний) аспект принципу субсидіар-

ності, згідно з яким органи вищого рівня влади зобов'язані допомагати органам нижчого рівня влади виконувати свої завдання. Тобто наряду з положеннями, що акцентують увагу на правах та привілеях місцевого самоврядування, співіснують положення, які наголошують на наявних засобах зробити самоврядування ефективним, адже «під місцевим самоврядуванням розуміється право й спроможність... здійснювати регулювання і управління» [110, ст. 3, п. 1]. Таким чином, раціоналізується сам факт існування місцевого самоуправління в структурі організації влади, пов'язаний з реалізацією фундаментального принципу: скоротити адміністративну відстань між органом, що приймає рішення, й сферою дії цього рішення, досягаючи таким чином точності фокусування самого рішення й оптимізації витрат на його виконання.

Отже, реалізацію місцевого самоврядування як права, дія якого обґрунтовується критерієм «близькості до громадянина», гарантують положення, що визначають правову та організаційну автономію органів місцевого самоврядування: «органи місцевого самоврядування в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив...» [110, ст. 4, п. 2]; «повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними» (ст. 4, п. 4); «органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури» [110, ст. 6. п. 1]. Окрім того, певні привілеї місцевого самоврядування відзначаються через уточнення щодо меж й умов адміністративного контролю: «тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом» [110, ст. 8, п. 1]; повинен мати на меті «тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів» [110, ст. 8, п. 2]; повинен здійснюватися «таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [110, ст. 8, п. 3]. Нарешті, місцеві влади «мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування» [110, ст. 11].

Поняття «спроможності» місцевого самоврядування включає ряд приписів, які рівнозначні обов'язкам центрального уряду й мають справу із принциповими засобами:

— статус службовців, що забезпечується через «добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності» [110, ст. 6, п. 2];

— мандат місцевих виборних представників, який повинен забезпечувати «вільне здійснення ними своїх функцій» [110, ст. 7, п. 1];
— право органів місцевого самоврядування «у рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси» [110, ст. 9, п. 1], обсяг яких «відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом» [110, ст. 9, п. 2], має «достатньо диверсифікований і підвищувальний характер» [110, ст. 9, п. 4] та принаймні частина цих ресурсів «формується за рахунок місцевих зборів і податків, розмір яких вони [органи місцевого самоврядування] мають повноваження встановлювати в межах закону» [110, ст. 9, п. 3], тобто все те, що називають фінансовою автономією місцевого самоврядування.

Останні приписи мають дуже важливе значення в тому розумінні, що можуть визначати застосування принципу субсидіарності у його позитивному розумінні: державне втручання необхідне, але з погляду сприяння кожному рівню влади здобувати засоби для реалізації власних політичних рішень. Безпосередньо цей смисл передають окремі параграфи статті 9 та статті 4 хартії: «Захист більш слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування вимагає введення процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів», але вони «не повинні обмежувати свободу вибору органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції» [110, ст. 9, п. 5]; «Надання субсидій не повинне йти на шкоду основній свободі вибору політики органів місцевого самоврядування в галузі їх власної компетенції» [110, ст. 9, п. 7]; якщо буде потрібно втручання органів більш високого рівня влади (через «розмір та обсяг завдання» або з огляду вимог «ефективності й економії»), з органами більш низького рівня влади необхідно провести консультації «наскільки це можливо завчасно й у відповідній формі» [110, ст. 4, п. 6]. Щодо цього в хартії чітко зазначено дві сфери: «планування й прийняття рішень, що безпосередньо їх стосуються» [110, ст. 4, п. 6] та «порядок надання коштів, що перерозподіляються» [110, ст. 9, п. 6].

Таким чином, визначені в хартії вимоги до місцевого самоврядування як «права і спроможності» є одночасно вимогами розподілу завдань між державою і місцевим самоврядуванням, що надихаються принципом субсидіарності, незалежно від того, унітарна вона або федеративна. Органи самоврядування на місцевому (локальному) рівні у більшості європейських країн, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, наділені широким колом повноважень,

ефективна реалізація яких забезпечується механізмами прямого та непрямого контролю з боку вищестоящих рівнів управління. Відповідно у законодавстві цих країн локальний рівень визнається базовим рівнем самоврядування, що безпосередньо наближений до населення та представляє інтереси територіальної громади. Регіональний рівень же самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад кількох АТО, часто займає в такій системі підлегле положення. Якщо на рівень місцевого самоврядування, як правило, без жодних побоювань втрати територіальної цілісності передаються певні повноваження, то шлях здобуття самостійності регіональної влади, як свідчить досвід регіоналізації країн Європи, досить непростий.

Очевидно, на подолання цієї ситуації та посилення ролі регіонів в процесі європейської інтеграції були спрямовані зусилля Асамблеї європейських регіонів, що ініціювала прийняття Декларації щодо регіоналізму в Європі, до якої ми звернемося пізніше. Тут лише зазначимо, що хоча в тексті Декларації принцип субсидіарності разом з політичною децентралізацією визнається основою для розмежування повноважень між державою і регіонами (стаття 3), цей документ, на відміну від Європейської хартії, «не є законодавчо обов'язковим». Він лише «має стати для деяких регіонів посібником, що вміщує основні положення та завдання регіоналізму» [94].

Підсумовуючи результати дослідження втілення субсидіарності у різних моделях розподілу повноважень, можна зазначити, що розмежування повноважень між органами влади різних рівнів — сьогодні безпосередня й найбільш вузька сфера застосування принципу субсидіарності. Аналіз відомих світовій теорії моделей внутрішньодержавних відносин та способів узгодження інтересів демонструє, що затребуваність принципу субсидіарності та основаній на ньому моделі взаємної залежності виникає в процесі ускладнення політико-управлінських відносин, збільшення агентів, рівнів та факторів прийняття рішень. Вони знаходять відбиття у сучасних концепціях державного управління та вказують на універсальний спосіб побудови відносин різних владних рівнів, даючи оригінальну відповідь на питання, яким чином гарантувати узгодженість між індивідом і системою, між місцевим самоврядуванням і органами державної влади, між державою та наддержавними утвореннями.

Звернення до різних способів розподілу повноважень, що застосовуються у федеративних та унітарних країнах, демонструє, що жодний з них не суперечить ідеї субсидіарності. Хоча сполучення настановного підходу з підходом, що ґрунтується на конкуруючій компетен-

ції, потенційно здатне відтворити кращі передумови для її реалізації. У такому випадку принцип субсидіарності постає як формула з мінливими змінними, що визначає розподіл в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше з урахуванням можливих змін, оновлених потреб і умов, вимог та побажань.

На сьогодні конкуруючу компетенцію у сполученні з ліберальним підходом або настановним, уводять деякі федерації та ЄС, унітарні країни впроваджують позитивне чи негативне регулювання, яке визначає розподіл повноважень між місцевим самоврядуванням та вищими рівнями влади. Причому, незалежно від способу регулювання у більшості європейських країн, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, місцеве самоврядування як «право та спроможність здійснювати регулювання і управління» цілком субсидіарно, оскільки ґрунтується на таких критеріях, як близькість до громадянина; розмір та обсяг завдань; вимога ефективності та економії. Чітко визначаючи механізми, що забезпечують право та спроможність місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування підносить негативну сторону субсидіарності та досить детально визначає випадки та умови позитивної сторони дії принципу субсидіарності, доводячи тим самим, що субсидіарність може стати основою для розподілу повноважень у державах з будь-якої формою територіально-державного устрою. Інша справа, що забезпечення повноцінного багаторівневого врядування вимагає дотримання субсидіарності не лише на локальному самоврядному рівні, але й регіональному.

4.2. ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ СУБСИДІАРНИХ ВІДНОСИН В ПРАКТИЦІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ ЄС)

У попередньому підрозділі була доведена універсальність субсидіарності як принципу розподілу повноважень, тобто потенційна можливість застосування принципу субсидіарності для усіх моделей та схем розподілу повноважень. У межах даного підрозділу розглянемо чинну практику втілення в життя ідеї субсидіарності як засобу оптимізації взаємодії різних рівнів власно-управлінських

відносин та вдосконалення розподілу повноважень між різними рівнями прийняття рішень у ЄС.

Зазначимо, що деякі аспекти, що відтворюють еволюцію розвитку та становлення субсидіарних відносин у Європі, висвітлені у працях Д. Сиджанські [311], К. Ендо [414], Г. Біккулової [35], С. Большакова [39], І. Холова [359] та ін. На підставі аналізу цих праць, робочих документів та нормативно-правових актів ЄС, включення принципу субсидіарності в процес європейської інтеграції та утвердження субсидіарних відносин на європейському континенті умовно можна поділити на кілька етапів, яким відповідають певні події та відповідні хронологічні межі:

— *Винесення принципу субсидіарності на порядок денний* (внесок християнських демократів та європейських федералістів, 50–60-ті рр. XX ст.)
— *Негативна субсидіарність* (обговорення проектів майбутньої європейської будови, 70–80-ті рр. XX ст.)
— *Позитивна субсидіарність* (включення принципу субсидіарності у засадничі документи ЄС, початок 1990-тих рр.)
— *Субсидіарність як динамічна концепція* (застосування принципу субсидіарності, 1990–2000-ті рр.) [238, с. 35].

Розглянемо окреслені етапи становлення європейської концепції субсидіарності більш детально та здійснимо спробу визначити їх роль в утвердженні культури субсидіарних відносин в Європі.

Щодо першого етапу, який ми умовно назвали *винесенням принципу субсидіарності на порядок денний,* варто відзначити, що католицький принцип субсидіарності став застосовуватися у багаторівневих владних відносинах, дякуючи християнської демократії. Саме в лоні цієї доктрини, яка дуже шанувала католицьку ідею субсидіарності, ще в середині минулого сторіччя утверджувалось переконання, що державна влада мусить бути децентралізованою якомога більшою мірою, але в той самий час може сягнути найвищої концентрації, навіть наднаціонального рівня, якщо того потребує складна політична чи економічна ситуація. Безумовно, цю тезу не можна вважати інновацією в історії політичної думки, скоріше сучасною мовою були висловлені ідеї Альтузіуса, Прудона, представників інтегрального федералізму — О. Марка, А. Данд'є, Р. Арона та Д. де Ружмона та інших більш поміркованих європейських федералістів. Отже, з подання християнських демократів та європейських федералістів принцип субсидіарності став розглядатися у безпосередньому зв'язку з процесом європейської інтеграції, тобто на європейському континенті відбулось винесення

принципу субсидіарності на поряд денний. Хоча в цей час принцип субсидіарності був відомий широкому загалу лише в Німеччині, де він застосовувався у регулюванні відносин земель та федерації та набув конституційного закріплення в Конституції 1949 року.

Варто відзначити, що саме в цей період як реакція на дві світові війни та післявоєнне протистояння в Європі і світі народжується європейська, й загалом світова ідея наднаціональності, коли в конституціях окремих держав (передусім, Франції, Італії, ФРН) з'являються положення про можливість добровільного самообмеження власного суверенітету в інтересах миру та безпеки, утверджується міжнародний федералістський рух в особі Союзу європейських федералістів та Всесвітнього федералістського руху, які виступають за поступову «федералізацію» відносин усередині світового співтовариства на основі реформування ООН, та утворюється спочатку РЄ, потім Європейські Співтовариства з єдиними органами — Асамблеєю, Радою, Комісією та Судом й нарешті ЄС.

Частіше за все пояснення явища наднаціональності виводиться з факту добровільного передання (делегації) державами — членами міжнародної організації її органам частини своїх суверенних повноважень для реалізації завдань організації [див. 258, с. 57]. Це явище одні автори розглядають як ознаку, властивість, що притаманна виключно ЄС, інші — як універсальну ознаку міжурядових організацій. При цьому процес набуття ними елементів наднаціональності — досить поступовий і тривалий — пов'язують з необхідністю розв'язання глобальних проблем (ядерної, екологічної тощо), від успіху вирішення яких залежить сама можливість збереження людської цивілізації [279, с. 24]. Універсальність явища наднаціональності підпитується давніми та сучасними футурологічними сподіваннями про утворення у майбутньому глобальної наддержави на засадах транснаціональної, космополітичної демократії.

Одночасне висунення принципу субсидіарності на порядок денний європейських інтеграційних плацдів та народження феномену наднаціональності нерозривно пов'язало ці процеси. Це призвело до того, що принцип субсидіарності протягом багатьох років пов'язувався переважно з розмежуванням повноважень між державами та міждержавними об'єднаннями. Лише на етапі легітимізації інститутів новоутвореного ЄС постало питання про розширення дії принципу субсидіарності на інші рівні.

Показово, що протягом тривалого періоду обговорення майбутнього європейської будови, яке підкріплювалась реальними інтегра-

ційними кроками, принцип субсидіарності вживався переважно у *негативному смислі*, тобто обмежуючи компетенції організації вищого рівня (структур ЄС) відносно організацій нижчого рівня (держав-членів) до тих пір, поки останні здатні досягти своєї мети задовільно. Можна навести принаймні три приклади звернення до субсидіарності протягом 1970–80 рр. у такому контексті.

Перший — посилання на принцип субсидіарності у статтях Р. Дарендорфа в газеті Die Zeit 1971 року. Будучи європейським комісаром від партії Вільних демократів ФРН, німецький соціолог згадує субсидіарність, критикуючи надмірну бюрократизацію Єврокомісії.

Другий — обговорення можливості включення принципу субсидіарності у доповідь про майбутній розвиток Співтовариств прем'єра-міністра Бельгії Лео Тиндеманса у 1975 році. Включення даного принципу пропонувалось з метою запобігання критики розширення влади Співтовариства з боку країн-членів.

Третій — включення принципу субсидіарності в резолюцію від 6 липня 1982 р. та проект договору про створення ЄС від 14 лютого 1984 р., де принцип субсидіарності згадується в контексті обмеження повноважень Співтовариства заради компенсації їх збільшення, які дають інші положення проекту договору.

Лише після ретельного обговорення різноманітних трактувань субсидіарності в дусі негативних конотацій даний принцип знайшов відбиття в статтях Єдиного Європейського акта (Люксембург 17 лютого 1986 року, Гаага 28 лютого 1986 року), що стосуються охорони навколишнього середовища. Так, п. 4 ст. 25 (art. 130 "r") Єдиного Європейського акта констатує: «Співтовариство уживає заходи в галузі навколишнього середовища, тією мірою, в якій цілі можуть бути краще досягнуті на рівні Співтовариства, ніж на рівні окремих країн-членів. Без збитку для дій самого Співтовариства, держави-члени фінансують та здійснюють інші заходи» [114]. Це скромне посилання, що ґрунтується на принципі субсидіарності, є першим включенням фіксованої форми субсидіарності в документи ЄС міжурядового характеру. Але це було лише початком, подальший розвиток європейської концепції субсидіарності було пов'язано з іменами Жака Делора і Валері Жискара Д'естена, які намагались донести ідею субсидіарності до широкого загалу.

Звернення французького політика Жака Делора, який очолював Європейську Комісію у 1985–1995 рр., до принципу субсидіарності було зумовлено двома обставинами: хвилюваннями німецьких земель, представники яких висловлювали занепокоєння зменшенням

компетенції земель під впливом централізованої політики Єврокомісії та критикою єврократії М. Течер, яка набула апогею у брюггській промові. Ці події суттєво вплинули на нове бачення Делором майбутнього Європи, яке він уперше оприлюднив у своїй промові з нагоди відкриття 40-го навчального року у Брюггському Коледжі Європи 17 жовтня 1989 року. У цій промові Делор дванадцять разів звертається до принципу субсидіарності з метою виправдання європейського федералізму. Зокрема, федералізм, що ґрунтується на субсидіарності, він розглядає як «шлях до узгодження того, що багатьом здається несумісним: появу об'єднаної Європи з вірністю своїй батьківщині, потребу в європейській владі, що здатна вирішувати глобальні проблеми, та необхідності збереження наших коренів у націях та регіонах, децентралізацію відповідальності, що виявляється у тому, щоб не доручати більшому колективу того, що краще може здійснити менший» [470].

Розуміючи, що Співтовариство може діяти тільки в тих галузях, у яких країни-учасниці дали йому відповідну владу, він уважав руйнування «бюрократичного бар'єра», що оточує Брюссель, кращим засобом переконати громадян у здатності Співтовариства бути корисним. Принцип субсидіарності, на думку Делора, повинен визначити загальний курс: де Співтовариство може, а де не може діяти автономно від національних урядів, подібно тому, як конституція США залишає за штатами права, які не делегуються федеральному уряду, або основний закон ФРН, що наділяє всіма повноваженнями землі за винятком прерогатив, які не позначені спеціально. «У будь-якій федеративній системі, подібній ЄС, принцип субсидіарності слугує постійною противагою механізмам перенасичення, які прагнуть у складному світі зайво завантажити центральну владу» [425, p. 41].

Окрім того, у тексті промови знайшли відбиття філософські та релігійні витоки субсидіарності, антитоталітаризм, антикомунізм та одночасний антиідивідуалізм цього принципу та регулятивні можливості на різних рівнях взаємодії. Червоною ниткою в промові пройшла католицька ідея про необхідність реалізації потенціалу кожної людини заради досягнення загального блага. Й хоча винесення на порядок денний європейської інтеграції принципу субсидіарності належить не Делору, після цієї грандіозної промови даний принцип як ідеологічну основу для об'єднаної Європи стали пов'язувати саме з його ім'ям.

Втім, внесок французького екс-президента Валері Жискара д'Естена в утвердження культури субсидіарності в Європі не менш вагомий. Невдовзі після обрання у 1989 році депутатом європейського

парламенту французький політик виступив доповідачем з принципу субсидіарності. К. Ендо міркування французького екс-президента з приводу субсидіарності представив у вигляді трьох позицій. По-перше, В. Жискар д'Естен виокремлює два типи федералізму — як централізація федеральної системи і як децентралізація федеральної системи, віддаючи перевагу останньому, де принцип субсидіарності обмежує концентрацію влади. По-друге, він розмежує федералізм, який спрямований на поступове розширення компетенцій центру, та федералізм, якій розмежує повноваження, та пропонує відповідний перелік повноважень. По-третє, В. Жискар д'Естен намагався забезпечити політичну та юридичну реалізацію принципу субсидіарності. Для цього він запропонував створити Європейський сенат зі статусом спільного гаранту принципу, який би став своєрідною палатою держав, а Європейський суд, на його думку, мав би забезпечити дотримання даного принципу, набувши чинності повноцінного Конституційного суду [414]. Усі ці позиції були спрямовані передусім на захист інтересів держав-членів у майбутній європейській федерації, тому цілком справедливо можна вважати В. Жискара д'Естена провідником негативної субсидіарності.

Однак ініціативи В. Жискара д'Естена були піддані суттєвим трансформаціям. Після внесення 28 поправок у первинний текст доповіді, у резолюції Європарламенту від 21 листопада 1990 року негативну субсидіарність В. Жискара д'Естена замінила негативно-позитивна формула, яка пізніше знайшла відбиття у Маастрихтському договорі. У сфері виключної компетенції ЄС діє негативна субсидіарність — «співтовариство має діяти лише для виконання завдань, що покладені на нього договорами», але в сфері спільної компетенції ЄС та держав членів вступає в силу позитивна субсидіарність — «воно [Співтовариство] ... має прийняти міри, коли завдання в силу масштабності та наслідків виходять за межі країн-членів або можуть Співтовариством здійснені більш ефективно, ніж країнами-членами» [457]. Визначені умови замінили запропонований Жискаром д'Естеном перелік компетенцій. Окрім того, політичні гарантії забезпечення субсидіарності (створення сенату) були відхилені, а юридичні — послаблені. Резолюцією передбачалось, що за вимогою структури ЄС або держави-члена суд виносить своє рішення терміновою процедурою, яка призупиняє вступ закону в силу.

Хоча пропозиції В. Жискара д'Естена фактично не мали впливу на формулювання принципу субсидіарності у Маастрихтському договорі, висловлені ним ідеї не втратили актуальності навіть через десятиріччя

застосування цього принципу. Його варто відзначити як останнього провідника виключно негативної концепції субсидіарності в ЄС.

Обговорення, прийняття та ратифікація Маастрихтського договору знаменує собою наступний етап в утвердженні культури субсидіарності в Європі, коли наряду з негативним розумінням субсидіарності все впевненіше розвивається концепція *позитивної субсидіарності*. Як було зазначено вище, позитивне значення субсидіарності в контексті європейської інтеграції згадувалось й раніше, але негативна концепція субсидіарності залишалась домінуючою упритул до 1990 року.

На чисельних міжурядових конференціях, які відбувались протягом 1990–1991 рр., обговорювалось три головних питання: 1) як визначити принцип субсидіарності; 2) де розмістити його в Договорі; 3) яким чином гарантувати його дотримання. При цьому позиції урядів держав-членів про завдання та роль принципу субсидіарності в побудові політичного союзу суттєво різнились. Зокрема, в робочих документах, підготовлених урядами бідних країн (Іспанії, Португалії та ін.), принцип субсидіарності підкреслював відповідальність ЄС по відношенню до країн-членів (позитивна субсидіарність). Влади Німеччини вимагали, у свою чергу, укладення переліку повноважень держав-членів та ЄС, який би ураховував також позиції регіонів. Керівні органи більшості країн через побоювання втрати суверенітету вказували на необхідність дотримання демократичних принципів в ЄС (негативна субсидіарність). В результаті в тексті Договору про Європейський Союз, який був підписаний 7 лютого 1992 року в місті Маастрихт (Нідерланди) між членами Європейського Співтовариства і набрав чинності 1 листопада 1993 року, була здійснена спроба об'єднати усі перелічені позиції.

При цьому риторика прав громадян, близькості до громадян, яка традиційно ототожнювалась з негативною концепцією субсидіарності, виявилась не самою актуальною в європейських політичних дебатах. Ключової ваги набув функціональний аспект субсидіарності та безпосередньо механізми правового розмежування повноважень між двома рівнями ЄС. Стаття 3b Договору передає смисл принципу субсидіарності трьома абзацами:

«Співтовариство діє в межах своїх повноважень, обумовлених даним Договором і поставленими перед ним цілями.

У сферах, які не належать до його виняткової компетенції, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо й оскільки цілі передбачуваної дії не можуть бути досягнуті в достатній мірі державами-членами й тому, у силу масштабів і результатів

передбачуваної дії, можуть бути більш успішно досягнуті Співтовариством.

Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення цілей цього договору» [102].

Перший параграф визначає наявність або відсутність компетенції Співтовариства з певного питання, що дозволяє в одних випадках кваліфікувати його як такий, що визначає виключну компетенцію Співтовариства, в інших — обмежує його діяльність. Саме цей параграф піддавався суттєвій критиці за відсутність переліку повноважень Співтовариства та держав-членів, а також більш детального пояснення поняття «цілі Співтовариства». Хоча частково відповідні питання знайшли відбиття у попередніх ст. 2 та 3а Договору, чимало фахівців спробу виокремлення повноважень Співтовариства на основі неконкретизованих в Договорі цілей та завдань вважали невдалою. Інші фахівці навпаки наголошували, що таке формулювання Договору є оптимальним варіантом вирішення питань розмежування повноважень між Співтовариством та національними державами в умовах, що постійно змінюються. Другий параграф вказує на конкуруючу (спільну) компетенцію ЄС, до якої власне застосовується принцип субсидіарності, смисл якого передається через позитивну концепцію. По суті, у ньому робиться спроба обґрунтування реалізації повноважень на рівні Співтовариства або національної держави. Третій параграф містить принцип пропорційності, необхідний для правильного застосування принципу субсидіарності, тобто вказує на те, як має вирішуватися те чи інше завдання на рівні Співтовариства. Щодо критеріїв застосування принципу субсидіарності, то у другому параграфі згадуються лише *критерій кращого рівня*, який вимірюється в категоріях «більш успішно», «в достатній мірі» та виражається через «міжнародний масштаб дії». У третьому параграфі також вводиться додатково *критерій потреби або необхідності* для виправдання інтенсивності дій Співтовариства.

Таким чином, у визначенні субсидіарності в тексті договору була втілена позитивно-негативна концепція, з домінуванням позитивної складової. Сам концепт «субсидіарність» з'являється в тексті договору двічі: згадується у преамбулі та пояснюється у цитованій вище статті. Проте гарантіям дотримання принципу в тексті договору не приділяється значної уваги. Попередні положення резолюції щодо правових гарантій субсидіарності ігноруються, нові політичні гарантії не вводяться. Хоча сам факт включення субсидіарності у текст Договору передбачає можливість судового розгляду питань, що її стосуються.

Труднощі, пов'язані з ратифікацією Маастрихтського договору, передусім, в Данії, Франції та Великій Британії, підняли чергову хвилю обговорення принципу субсидіарності. Одні країни-учасниці принцип субсидіарності розглядали як засіб для відходу від наднаціональності, інші — як засіб її зміцнення. Однак саме субсидіарність стала одним з небагатьох пунктів у переговорах про політичний Союз, з яким, керуючись різними мотивами, погоджувалися усі делегації. Тому розробкою принципу щільно зайнялась Європейська комісія, результати роботи якої втілені у Декларації щодо демократії, прозорості та субсидіарності (11–12 грудня, 1992, Единбург), внутрішніх документах Єврокомісії щодо застосування принципу субсидіарності та щорічних Доповідях про субсидіарність, які з 1994 року публікує Комісія ЄС після їх узгодження у Раді ЄС, Комітеті регіонів, Соціальному та Економічному комітетах.

У «Декларації щодо демократії, прозорості та субсидіарності» йдеться, що субсидіарність означає, що передані Співтовариству функції є такими, які держави-члени на різних рівнях прийняття рішень вже не можуть виконати задовільно [433]. Як демонструє текст декларації та інші документи, Єврокомісія зобов'язалась довести, що дотримується принципу субсидіарності в пояснювальному меморандумі, який супроводжує кожну її пропозицію, та представляє щорічну доповідь Парламенту і Раді. А в Доповіді Комісії ЄС з адаптації чинного законодавства принципу субсидіарності від 24 листопада 1993 року [402] зазначається, що мета принципу субсидіарності полягає в тому, щоб слідкувати за тим, щоб рішення, що приймаються, були максимально наближені до громадянина, здійснювати постійний моніторинг за тим, щоб дії Співтовариства були виправдані з точки зору засобів, доступних національним, регіональним та місцевим владам. Акцентується увагу на тому, що принцип субсидіарності не юридичний, а політичний принцип, який націлений не на розподіл влади, а на регулювання її здійснення та виправдання її використання у конкретних випадках. Він має одночасно забезпечувати можливість у разі необхідності розширення влади Співтовариства, обмеження й навіть відміни, якщо така діяльність більше не виправдана. При цьому наголошується, що регуляторна роль принципу субсидіарності стосується лише спільної (конкуруючої) компетенції та не розповсюджується на виключну компетенцію.

Ідеї, які отримали розвиток в цих документах, були легітимізовані у «Протоколі про застосування принципів субсидіарності й пропорційності», який був прийнятий як додаток до Амстердамського дого-

вору 1997 року. Протокол закріпив статус принципу субсидіарності як конституційного принципу, доповнив зміст статті 3б Договору про ЄС критеріями із застосування принципів субсидіарності та пропорційності, а також мав на меті забезпечити їх прозорість, окреслити умови, необхідні для їх реалізації, та досягти необхідного виконання цих принципів усіма інститутами ЄС. У проколі підтверджується, що принцип субсидіарності стосується сфер, в яких Співтовариство не має виключної компетенції. «Субсидіарність, — зазначається в Протоколі про пропорційність та субсидіарність, — є *динамічною концепцією*, яка підлягає застосуванню у світлі цілей, встановлених Договором. Вона дозволяє розширити сферу діяльності Спільноти у межах його юрисдикції у тих випадках, коли обставини того вимагають, й, навпаки, обмежити цю діяльність або навіть її припинити у тих випадках, коли вона більше не виправдана» [290].

Даний протокол, як й попередні роз'яснювальні документи, наголошує, що причини застосування невинятковості компетенції Співтовариства мають бути підтверджені кількісними та, якщо можливо, якісними показниками. В протоколі пропонується три вимоги, які підлягають розгляду при визначенні того, чи має завдання вирішуватися на рівні Співтовариства:

— питання, що розглядається, має транснаціональні аспекти, які неможливо належно регулювати діями держав-членів;
— дії лише держав-членів чи брак дій Спільноти суперечать вимогам Договору чи іншим чином завдають значної шкоди інтересам держав-членів;
— дії на рівні Спільноти мають чіткі переваги з огляду на масштаби чи результати цих дій порівняно з діями на рівні держав-членів [290].

Хоча у протоколі здійснена спроба уточнення критеріїв для застосування субсидіарності, чимало фахівців продовжували наголошувати, що дані вимоги не є строгими юридичними критеріями, що дозволяють віднести завдання на рівень Співтовариства. Вони стверджували, що після прийняття даного документа залишились відкритими питання про точність формулювання цілей ЄС, вимірювання ефективності мір Співтовариства та альтернативні юридичні інструменти, що дозволяють віднести повноваження до того чи іншого рівня [35, с. 108].

При цьому варто відзначити, що в Протоколі знайшли відбиття зобов'язання наднаціональних структур ЄС щодо дотримання принципу субсидіарності. Вони передусім покладаються на Єврокомісію,

яка має забезпечувати постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях на основі широких консультацій та щорічно звітувати Європейській Раді та ЄП про застосування статті 5, яка вимагає, щоб держави-члени виконували свої зобов'язання у межах Договору. Європейська Рада та ЄП, у свою чергу, перевіряють пропозиції Комісії.

Хоча у даному документі не згадується роль Суду ЄС у застосуванні принципу субсидіарності, на практиці вона виявляється доволі значущою. Справа у тому, що Суд ЄС неодноразово скасовував акти, прийняті комунітарними органами саме через неналежне дотримання принципу субсидіарності, причому у таких випадках він виступав радше як конституційний суд, аніж як судова інстанція загальної юрисдикції. Найбільш показовим прикладом є рішення С-376/98 Німеччина vs. ЄП та Ради ЄС (реклама тютюну), згідно з якою країна-позивач вимагала незастосування директиви про регулювання ринку тютюнових виробів (як щодо виробництва, так і розповсюдження), аргументуючи свою позицію тим, що ринок тютюну є специфічною галуззю, щодо якої держави-члени ЄС мають внутрішні норми регулювання, і що дана директива де-факто була заходом з регулювання питань суспільного здоров'я, а не вільного руху товарів і послуг, а отже, дані заходи не можуть бути впроваджені комунітарними органами, але лише самими державами-членами ЄС [14]. Разом з тим, результати дослідження Н. В. Анісимової вказують на чимало випадків, коли Суд ухиляється від розгляду питання про дотримання принципу субсидіарності по суті [18, с. 24].

Дискусії з приводу застосування принципу субсидіарності продовжувались під час обговорення Проекту Конституції ЄС. Зокрема в тексті Договору про Конституцію Європи (Рим, 29 жовтня 2004 року), була уперше здійснена спроба чіткого визначення ексклюзивної (виняткової) компетенції Союзу та спільних компетенцій Союзу і країн-членів. Зокрема, спільна компетенція Союзу і держав-членів, згідно з текстом Договору (ч. 2 ст. I-12), передбачає, що «і Союз, і держави-члени мають право здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти в цій сфері. Держави-члени застосовують свої компетенції в обсязі, в якому Союз не застосував чи вирішив припинити застосування своїх компетенцій» [цит. за 416, p. 9]. Окрім того, Новий протокол, що супроводжував Договір про КЄ, відзначав право Суду розглядати позови про порушення принципу субсидіарності, подані державами-членами

(у тому числі й від імені їх національних парламентів або однієї з палат), а також Комітетом регіонів у зв'язку із законопроектами, які ухвалюються за його участю [18, с. 24].

Чітко визначені у Договорі про Конституцію сфери виключної та спільної компетенції ЄС знайшли відбиття в тексті Лісабонського договору про реформу, який прийшов на зміну Європейській Конституції після провалу її ратифікації. Лісабонський договір (повна назва Лісабонський договір про внесення змін у Договір про Європейський Союз та Договір про створення Європейського Співтовариства, підписаний 13.12.2007 р., вступив в силу 1.12.2009 р.) визначаючи компетенцію ЄС, підтверджує керівництво принципами субсидіарності та пропорційності. Співтовариство діє в рамках компетенції, передбаченої договором і цілями, яке воно ставить перед ним. У питаннях, які не належать до «виняткової компетенції» ЄС, «Союз буде брати участь тільки тоді й у тій мірі, якщо цілі не можуть бути належним чином досягнуті кожною державою самостійно на федеральному або місцевому рівні, але можуть бути досягнуті в рамках усього Союзу, беручи до уваги масштаби й наслідки передбачуваних дій». ЄС має виняткову компетенцію в питаннях «визначення й проведення загальної зовнішньої політики й політики безпеки», визначення дій для «підтримки, координації або доповнення дій, що вживають держави-члени, але без обмеження їх компетенцій у цих сферах» (ст. 2 Римського договору). Питання функціонування митного союзу, внутрішнього ринку, монетарної політики держав-членів, офіційною валютою яких є євро; загальної комерційної політики й укладання міжнародних договорів у ряді випадків також належить до ведення Союзу. До сфер спільної компетенції Договір відносить функціонування внутрішнього ринку, соціальну політику, економічну, соціальну й територіальну політику згуртування, сільське господарство й рибальство, проблеми навколишнього середовища, захист споживачів, транспорт, енергетику, простір свободи, безпеки й правопорядку, загальні проблеми здоров'я населення, дослідження, технологічний розвиток, космічний простір, розвиток співробітництва й гуманітарної допомоги, координацію питань зайнятості й соціальної політики в країнах-членах. У наступних сферах Союз буде надавати підтримку державам-членам: захист здоров'я населення, промисловість, культура, туризм, освіта, проблеми молоді й спорту [484, p. 12].

Це означає, що Лісабонський договір чітко пояснює, які важелі влади належать ЄС, які країнам-членам, та в яких галузях управління

здійснюється спільно. У супроводжуючих документах до Лісабонського договору йдеться про те, що даний договір встановлює межі влади чіткіше, ніж це робилися до цього, виходячи з того, що ЄС належать лише ті важелі влади, які передані йому країнами-членами, а усі інші, як раніше, належать країнам-членам [53, с. 14]. Оскільки Лісабонський договір уточнює розподіл повноважень між Союзом і державами-членами, визнаючи за Євросоюзом сфери виключної, спільної і допоміжної компетенції, застосування принципу субсидіарності має стати більш контрольованим та прозорим.

В умовах, коли переважна більшість положень договору збільшує компетенції ЄС, роль принципу субсидіарності як інструмента захисту інтересів держав-членів цілком логічно має збільшуватися. Зокрема, парламенти держав-членів отримали нові важелі впливу на процес євробудівництва через так званий «механізм раннього попередження», який передбачає попереднє інформування національних парламентів про проекти законотворчих актів, процедури перегляду установчих договорів і прийняття нових країн-членів та можливість позову до суду ЄС у питаннях, що стосуються дотримання принципу субсидіарності [158, с. 3]. Уперше в історії ЄС Лісабонський договір пояснює, яким чином національні парламенти можуть з'ясувати відповідність законодавства ЄС принципу субсидіарності та вжити дії у разі невідповідності. Відтепер вони оповіщаються безпосередньо Комісією про всі проекти законодавства ЄС та мають вісім тижнів на їх розгляд. Якщо третина національних парламентарів (або четверта частина для окремих положень) вважає певне положення таким, що суперечить принципу субсидіарності, воно буде переглянуто. Якщо більшість у національних парламентах заперечує проти положення Комісії, навіть в умовах його підтримки національними урядами, то воно знімається [див. 476]. Дане нововведення також відбиває прагнення європейських законодавців забезпечити систему судового (юридичного) контролю за дотриманням принципу субсидіарності в ЄС, що не може бути досягнуте без активної участі Суду. Втім, варто відзначити, що деякі експерти доволі скептично ставляться до уведеної Лісабонським договором системи раннього попередження, оцінюючи її вплив на законодавчий процес ЄС як дуже скромний [477].

Варто звернути увагу на саме формулювання принципу субсидіарності у тексті Лісабонського договору, що містить стаття 3b [див. 484, p. 12]. Воно відрізняється від наведеного вище формулювання Статті 3b Договору про Європейський Союз одним уточненням, яке полягає

у тому, що регулюються відносини не лише державного та наддержавного рівня, але й регіонального і місцевого. В тексті Лісабонського договору більш повний розвиток знайшла ключова ідея, яку містить преамбула Маастрихтського договору про «створення ще більш тісного союзу між народами Європи, в якому рішення ухвалюються на якомога близькому до громадян рівні» [102]. З урахуванням цієї обставини місцевим і регіональним владам приділяється центральна роль у здійсненні ініціатив ЄС, адже вони розглядаються в якості основних сполучних ланок при встановленні більш тісних зв'язків між установами ЄС і громадянами Європи.

Це уточнення указує на багаторівневість Європейського Союзу й можливість прийняття рішень у цій будові на найбільш адекватному рівні від локального до загальноєвропейського для кожної конкретної проблеми. Принцип субсидіарності відповідно проголошується як наскрізний принцип, що поєднує положення Європейської хартії місцевого самоврядування з установчими документами Європейського Союзу.

Хоча процеси децентралізації та регіоналізації європейських держав супроводжують процеси європейської інтеграції протягом десятків років (див. підрозділ 1.2), саме створення ЄС знаменує початок нової стадії процесу розвитку регіональної структури Європи. Нетривала історія ЄС яскраво демонструє, що подальший його розвиток не може базуватися на централізації, яка становить велику перешкоду для демократичної легітимності європейського об'єднання. Отже, роль регіонів та місцевих спільнот у європейському процесі прийняття рішень все більше усвідомлюється як головна передумова успішності європейського інтеграційного проекту.

Після тривалого обговорення ролі регіонів у майбутній Європі підписання Маастрихтського договору встановило два легітимні механізми для потенційного впливу регіонів на європейський процес прийняття рішень: включення принципу субсидіарності у якості обов'язкової юридичної норми; створення Комітету регіонів, у завдання якого, як консультативного органу, входить забезпечення того, щоб у законодавчому процесі Співтовариства приймались до уваги інтереси регіональних та місцевих влад [293, с. 33]. Подальші договори ЄС, упритул до Лісабонського, дані механізми вдосконалювали та підсилювали.

Щодо першого механізму, зазначимо, що хоча у текстах Договорів про ЄС, упритул до Лісабонського, у визначенні субсидіарності не йшлося про регіони, а лише країни-члени, на практиці у ЄС на основі

субсидіарності вирішуються, передусім, регіональні проблеми. Регіон виявився дуже важливим рівнем у багатошаровій структурі ЄС, оскільки на якому б з поверхів влади Співтовариства не приймались рішення, реалізуються вони безпосередньо у тому чи іншому регіоні як «конкретному місці прив'язки інвестицій» [359]. Застосування принципу субсидіарності до регіонального рівня на практиці започаткувала реформа структурних фондів ЄС 1989 року, одна з основних ідей якої полягала в тому, що будь-яке досягнення в галузі регіонального розвитку є плодом спільних зусиль районів, країн-учасниць і Європейської Комісії. Саме тоді були визначені базові принципи регіональної політики ЄС, які із прийняттям Маастрихтських угод отримали новий зміст й досі не втрачають своєї актуальності. Окрім принципу субсидіарності, який зазвичай згадується першим, базовими принципами регіональної політики ЄС визнаються також децентралізація, партнерство, програмування, концентрація й адіціоналізм та ефективність [149; 171].

Черговість згадування принципів регіональної політики ЄС зовсім не випадкова. Принцип субсидіарності, який надає пріоритет інститутові, наближеному до громадянина, а отже й найлегше контрольованому ним, зумовлює зміст інших принципів. Формулюючи принципи регіональної політики, Співтовариство, очевидно, виходило з того, що чим більша децентралізація у проведенні будь-яких регіональних заходів, тим більше шансів для їх адекватної адаптації в кожному конкретному випадку. Тому услід за субсидіарністю згадується децентралізація, що покликана посилювати місцеву компетенцію та активізувати локальні ініціативи, й надалі ряд принципів, які орієнтовані на кооперування та ефективне використання ініціатив.

Щодо другого механізму, зазначимо, що Комітет регіонів як консультативний орган, який складається з представників європейських регіональних і місцевих влад, за роки свого існування значно зміцнив свої повноваження та представництво, хоча так й не був перетворений на Регіональний сенат, як пропонувалось в окремих проектах. Комітет регіонів представляє точку зору місцевих та регіональних адміністрацій щодо законодавства ЄС, подаючи свої висновки стосовно пропозицій Комісії. Комісія та Рада звертаються до Комітету регіонів за консультаціями стосовно тем, які прямо стосуються діяльності місцевих та регіональних адміністрацій, але вони, за потреби, можуть консультуватися з Комітетом і в інших випадках. При цьому з моменту заснування Комітету Регіонів консультації з питань освіти, справ молоді, культури, охорони здоров'я, соціального й економічно-

го гуртування з ним обов'язкові. Амстердамський договір розширив коло цих питань, включивши до них охорону довкілля, розпоряджання коштами з Європейського соціального фонду, професійно-технічну освіту, транскордонну співпрацю і транспорт. Зі свого боку, Комітет може приймати рішення за власною ініціативою і представляти їх в Комісії, Раді чи Парламенті. Окрім того, спочатку в договорі про Конституцію Європи, потім в тексті Лісабонського договору з'являється положення про право Комітету регіонів подавати до Суду позови про порушення принципу субсидіарності у зв'язку з прийняттям законопроектів, що потребують участі Комітету регіонів. Останнє підтверджує збільшення ролі Комітету регіонів у застосуванні принципу субсидіарності й контролі над його дотриманням.

Пізніше було запроваджено ще один механізм непрямого впливу регіонів на загальноєвропейську політику, а точніше ЄС на регіони, обминаючи державу. Йдеться про рішення Єврокомісії від 14 лютого 2001 р. № 2001/0046, яке зобов'язує країни-члени та країни-кандидати до запровадження системи номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики (NUTS), на якій ми детальніше зупинимося у межах наступного підрозділу.

Підводячи підсумки аналізу становлення концепції субсидіарності в ЄС, варто відзначити, що, будучи винесеною на порядок денний у середині минулого сторіччя, вона послідовно розвивалась протягом майже 70 років, й цей процес триває. Тривалий час вона сприймалась виключно через негативне трактування, обмежуючи дії Співтовариства по відношенню до його членів. З утворенням політичного союзу відбувається переорієнтація здебільшого на позитивне трактування субсидіарності як право та обов'язок Співтовариства вирішувати питання, які держави-члени не можуть вирішити ефективно. Практика застосовування субсидіарності довела динамічність даної концепції, яка в одних випадках розширяє повноваження Співтовариства, в інших обмежує або навіть припиняє її, хоча питання про надійність критеріїв застосування субсидіарності досі залишається відкритим. Принцип субсидіарності навряд чи можна вважати таким, що набув завершеного вигляду та став універсальним механізмом розподілу повноважень, однак він, дякуючи значній роз'яснювальній роботі, пов'язаній з його запровадженням та реалізацією, стає невід'ємним елементом європейської правової та політичної культури.

Сьогодні усіма учасниками європейської дискусії про майбутнє ЄС визнається значущість принципу субсидіарності у вирішенні нових завдань, що постають на шляху європейського будівництва та

розвитку європейської багаторівневої політики, яка покликана поєднати обидві тенденції європейської інтеграції — збільшити дієспроможність самого ЄС й зберегти потенціал національних держав для вирішення внутрішньодержавних проблем. Варто відзначити, що до числа учасників цієї дискусії входять найрізноманітніші актори, починаючи від економічних об'єднань, політичних партій й союзів, органів регіонального та місцевого самоврядування й закінчуючи органами влади національних держав й інститутами ЄС — Радою Європи, Єврокомісією, ЄП. Сучасні дебати про принцип субсидіарності залишаються спорами про його правильну інтерпретацію, механізми правильної реалізації, але не про те, необхідний він або ні.

У самому загальному вигляді принцип субсидіарності як такий, що визначає й формулу делегування повноважень у ЄС, означає, що держави-члени повинні робити разом тільки те, що дійсно краще робити разом. Усі питання, які успішно зважуються на комунальному, регіональному або національному рівнях, слід вирішувати саме там. У цьому випадку громадяни зможуть бути впевнені, що мова йде не про створення якоїсь далекої їм бюрократичної надструктури з високо централізованими повноваженнями, а про фактичний перерозподіл владного ресурсу між наднаціональними інститутами й відповідними муніципальними, регіональними або національними органами. У цьому смислі використання доктрини субсидіарності дозволяє визначити методи досягнення цілей інтеграції таким чином, щоб урахувати національну специфіку, але одночасно й сприяти множенню спільних елементів у політиці держав-членів. Тому в одних випадках визнається виняткова компетенція національних держав, місцевих (регіональних, автономних або муніципальних) утворень; в других — заохочується спільне з ЄС вирішення тих або інших питань, в третіх — перевага віддається наднаціональним органам влади.

У наступному підрозділі розглянемо більш детально роль нижчих рівнів ЄС — регіонального та місцевого в європейському процесі прийняття рішень й утвердженні субсидіарних відносин.

4.3. ДІЯЛЬНІСТЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ СПІЛЬНОТ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ У КОНТЕКСТІ УТВЕРДЖЕННЯ СУБСИДІАРНИХ ВІДНОСИН

Різноманітність регіональних мереж, адміністративних та самоврядних структур усередині європейських країн викликає суттєві труднощі для реалізації стратегії багаторівневості європейського управління, яке, в ідеалі, орієнтовано на розподіл повноважень між чотирма рівнями прийняття рішень: локальним (місцевим) — регіональним (субнаціональним) — державним (національним) — загальноєвропейським (наднаціональним). Іноді в цій схемі з'являються проміжні рівні між локальним та регіональним. Показово, що найбільша варіативність з точку зору організаційних форм, обсягу повноважень, фінансових можливостей зазвичай властива для АТО першого порядку або самих великих АТО даної країни, які підходять під визначення регіону. З подання Асамблеї європейських регіонів під регіоном у ЄС розуміють «територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після державного, та наділене політичним самоврядуванням» [94, с. 4].

На сьогодні АТО країн Європи диференційовані за статистичними показниками за допомогою системи номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики NUTS, яку створено у 1988 р. з метою формування єдиних критеріїв збирання статистичної інформації в державах з різними моделями АТУ. Потреба у такій системі з'явилась ще у 70-ті роки на перших етапах вироблення регіональної політики ЄС. Саме тоді стало зрозуміло, що робити порівняльний аналіз регіонів Європи та запровадження програми вирівнювання неможливо без певної категоризації регіонального поділу. Отже, потреба у моніторингу регіональних та місцевих структур з боку ЄС привела до створення NUTS класифікації, яка почала оперувати трьома регіональними та двома місцевими рівнями.

Єдина статистична система дала можливість забезпечити в країнах ЄС уніфіковану, прозору та ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього реалізовувати гнучку регіональну політику, а запровадження NUTS стало важливим компонентом євроінтеграції. Саме ж впровадження NUTS протягом 1990–2000 рр. викликало суттєві зміни територіальної, адміністративної та статистичної структури багатьох країн.

Нині чинна шестирівнева ієрархічна класифікація NUTS, яка містить державний рівень — NUTS-0, три регіональних рівні — NUTS 1–3 та два місцевих — NUTS 4–5 або LAU 1–2 (з липня 2003 року нижчі рівні називають рівнями локальних адміністративних одиниць (local administrative unit, LAU), лише частково опирається на вже існуючий АТП у країнах. В її основі три критерії: чисельність населення, прагнення до відповідності АТП (передусім для NUTS-1 і NUTS-2) та географічних ареалів. Згідно з системою NUTS, в ЄС станом на 1 січня 2008 року функціонувало 97 регіонів рівня NUTS-1 (населення від 3 до 7 млн. чол.), 271 регіон рівня NUTS-2 (населення від 800 тис. до 3 млн.) та 1303 регіони рівня NUTS-3 (населення від 150 тис. до 800 тис.) [450]. Місцевий рівень LAU 1 (колишній NUTS-4, населення менше 150 тис.) виділяється у більшості, але не в усіх країнах ЄС. Рівень LAU 1 (колишній NUTS-5, чисельність населення не має значення) налічує близько 10 тис. територіальних одиниць базового рівня. Кількість одиниць усіх рівнів постійно змінюється, адже в багатьох країнах тривають реформи АТУ та приймаються програми регіонального розвитку (наприклад, у 1995 році було 77 регіонів рівня NUTS-1, 206 — NUTS-2, 1031 — NUTS-3 [294]).

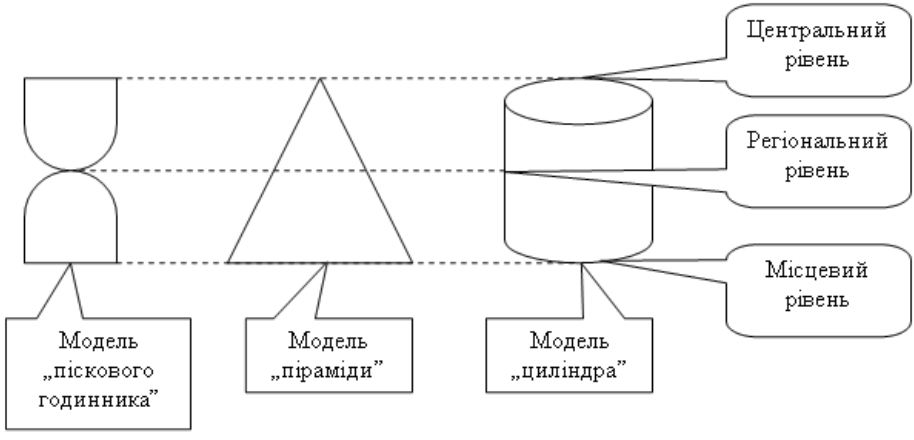
Класифікація NUTS є основою для ведення регіональних економічних розрахунків у суспільно-економічній сфері, що використовується для задоволення потреб регіональної політики ЄС. При цьому рівень NUTS-2 є найбільш важливим для потреб регіональної політики, передусім для Структурних фондів ЄС. Саме цей рівень вимагає якомога більш повної відповідності АТП, оскільки від цього залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. Рівень NUTS-3 вважається оптимальним для реалізації програм міжрегіонального та транскордонного співробітництва. А визначення базового рівня АТУ (за європейською системою LAU 2, колишнього NUTS-5) тісно пов'язано з організацією системи місцевого самоврядування. Якщо до вищих статистичних рівнів застосовується критерій чисельності населення, то для NUTS-5 головним критерієм є наближеність влади та суспільних послуг до населення [242, с. 55].

Таким чином, Євростат регіоном у ЄС визнає АТО першого порядку, які відповідають рівням від NUTS 1 до NUTS 3. Причому, чимало країн містять усі три рівні, а регіональне управління та/або самоврядування організовано лише на одному з них. Більш того, окремі дослідники схильні вважати регіоном лише досить крупні просторові одиниці, які відповідають рівням NUTS 1 і NUTS 2, а одиниці рівня NUTS 3 кваліфікувати як АТО проміжного рівня, навіть у тому

випадку, якщо вони є одиницями першого порядку [див. 130]. Отже, регіони в європейських країнах виявляються досить різними одиницями як з точки зору території та чисельності населення, так й з точки організаційних форм, обсягу повноважень, фінансових можливостей, які характеризують міру їх автономності. Роль регіонів або АТО порядку у тій чи іншій країни наочно демонструють моделі територіально-державного будівництва, які зовні нагадують пісковий годинник, піраміду та циліндр [340, с. 59–60] (див. малюнок 4.1).

Малюнок 4.1.

Моделі територіально-державного будівництва



Регіональний рівень ослаблений у моделі, яка зовні нагадує «пісковий годинник»: сильний центр, сильний місцевий рівень, слабкий «вторинний» регіон, що властиво для класичних унітарних держав. Або, навпаки, він стає несучою конструкцією всієї держави, якщо вона конституюється як «піраміда», союз регіонів за формулою «сильні регіони — слабкий центр», що властиво для децентралізованих федерацій, на кшталт Швейцарії. Коли функціонують три приблизно рівнозначні за своїм політичним ресурсом рівні влади — центральний, регіональний і місцевий, сильний регіональний рівень влади сполучається з розвиненим місцевим самоврядуванням, така модель державного будівництва може бути представлена у вигляді «циліндра». Така ситуація характерна як для більшості демократичних федерацій, так й для деяких децентралізованих унітарних держав [240, с. 629].

Розглянемо передусім приклад втілення в життя найбільш децентралізованої й очевидно субсидіарної моделі державно-територіального будівництва — моделі «піраміди», яку втілено в Швейцарії. Хоча Швейцарія не є членом ЄС (проте є учасником Шенгенської угоди та членом Європейської Асоціації Безмитної Торгівлі), її досвід часто згадується як приклад для побудови європейського федералізму та ідеальна модель втілення в життя принципу субсидіарності. Стаття 3 Конституції Швейцарії гарантує 20 кантонам і 6 полукантонам, на які поділена Швейцарія, усі права самоврядування, за винятком тих, які є прерогативою федерального уряду. Хоча Швейцарія є найменшою федерацією в світі, кожен її кантон по суті є державою із суверенною юрисдикцією. Кантони змогли зберегти свою ідентичність, зазначає Т. Шляйнер, тому що вони: прийняли свої власні конституції й могли формувати автономні демократичні інститути й права громадян; створили свої власні судові системи й впливали своїм власним процесуальним кодексом; незалежно вирішували питання про те, яким повинна бути взаємодія церкви й держави, або про те, що церква повинна бути відділена від держави; надали своїм районам і муніципалітетам автономну юрисдикцію, у відповідності зі своїми культурними й економічними традиціями, і надали своїй внутрішній структурі незалежний характер [350]. Окрім того, принцип субсидіарності, закріплений у статті 5а Федеральної Конституції, обмежує компетенцію федерації повноваженнями, делегованими кантонами, а саме: вирішувати завдання, які виходять за межі їх об'єктивних можливостей, або для досягнення більшої їх ефективності. Таке делегування повноважень знизу вгору на основі принципу субсидіарності обертається суттєвими перевагами для нижчих рівнів.

В усі часи у Швейцарії сім'я була найменшою соціальною одиницею, комуна — найменшою політичною одиницею. Таке кооперативне співтовариство протягом тривалого часу вирішувало питання проживання, навчання й освіти, праці, відпочинку, здоров'я й соціального забезпечення тоді, коли родина не може розв'язати їх самостійно. Набагато пізніше місцева автономія була визнана як кантональне право, що гарантоване конституційним законодавством, однак кантони не однаково розпоряджаються цим правом. Деякі кантони надають своїм комунам дуже широку автономію (передусім, німецькомовні кантони, які походять від торговельних кооперативних співтовариств), тоді як інші воліють діяти досить централізовано (франкомовна частина, яка перебуває під впливом французької системи національної держави). Однак, незважаючи на це, визнається, що кожен швейцарець у першу

чергу — член комуни, потім — кантону і вже насамкінець — громадянин Швейцарії [367, с. 154–155].

З давніх часів комуни можуть будувати вулиці й площі, школи, системи водопостачання й каналізації тощо. Нещодавно до їхніх завдань додалися соціальне забезпечення, освіта, містобудування й облаштованість території, захист навколишнього середовища, спорт, відпочинок, культура й охорона здоров'я. При цьому фіскальний суверенітет комун був і залишається провідною рисою швейцарського федералізму. Органи місцевого самоврядування самостійно приймають фінансові рішення і можуть встановлювати податки в межах, які визначає кантон. У результаті цього державний бюджет ділиться приблизно на три рівні частини: третина належить федерації, третина — кантонам, третина — громадам [25].

Життєздатність швейцарського федералізму забезпечується також засобами прямої демократії на федеральному, кантональному й муніципальному рівнях. Користуючись останніми, громадяни кантонів і муніципалітетів значно впливають на політичну діяльність своїх урядів. Таким чином, вони зацікавлені в тому, щоб якнайбільше повноважень залишалося на кантональному, або навіть муніципальному рівні. Кожне рішення на користь централізації зменшує їхню можливість впливати на державну політику. Пряма демократія діє не тільки в сфері прийняття законодавчих рішень, але й у сфері фінансових рішень щодо суспільних витрат і державного податкового доходу, що особливо проявляється на кантональному й муніципальному рівнях. Вона також втілюється у праві громадян вносити пропозиції щодо конституційних і навіть законодавчих змін (громадянська ініціатива), що дозволяє громадянам впливати на політику на усіх рівнях, а також у збереженні загальних зборів виборців (Landsgemeinden) у двох кантонах та найменших громадах як єдиних законодавчих органів.

Варто відзначити, що багатьом здається не зовсім раціональним наділення у Швейцарській Конфедерації більшими правами кантонів, що часто блокують законодавчі ініціативи федерального уряду з питань, що покликані підвищити якість керування соціальними процесами у федерації, і тим самим, її ефективність. Разом з тим, складність прийняття рішень дозволяє усім групам, чиї інтереси не співпадають, захистити свої інтереси у ході раціональної та відкритої процедури. Самі швейцарці вважають свою федерацію субсидіарною й, як показує нова редакція Конституції Швейцарії від 1 січня 2000 року, тенденція до подальшого зміцнення ролі суб'єктів федерації тільки підсилюється.

Швейцарський історик Беатрикс Месмер у статті «Без нових мифів» (B. Mesmer. Kein neuer Mythos, 1992) характеризує швейцарський федералізм як «постійно змінюваний компроміс між стійкими структурами», як послідовний розподіл повноважень, що остаточно не закріплюється й постійно реагує на нові потреби й вимоги. Тобто у даному випадку не без впливу популярних у Швейцарії засобів прямої демократії у чистому вигляді реалізована концепція динамічної субсидіарності. Однак, як зазначає згадуваний Б. Месмер, кантони, які відстоюють свої права перед конфедерацією й демонструють антицентралізм, часто самі виступають у відносинах з муніципальними структурами із централістських позицій. Єдиною противагою для кантонального централізму виявляються представники муніципальних органів, які становлять не менш третини депутатів кантонального парламенту. Однак і в цього лобі автономій розмови про самостійність продиктовані своєкорисливими інтересами й спрямовані на посилення особистої політичної влади, тобто бажання воліти, але не платити [цит. за 39, с. 117].

Останні ілюстрації демонструють, що навіть країна, яка, на відміну від більшості інших європейських країн, утворилась як результат волевиявлення окремих спільнот, відчуває певні труднощі у взаємовідносинах центру і місць. Тому швейцарський досвід динамічної субсидіарності, який не завжди спрацьовує позитивно у межах окремої країни, важко переноситься на інший ґрунт. Очевидно, тому досі Швейцарія залишається єдиною країною в Європі, що має «пірамідальну будову» на засадах динамічної субсидіарності.

Будова решти європейських країн ззовні нагадує конструкції, які змінюються в діапазоні від «піскового годинника», де регіональний рівень максимально слабкий, до «циліндра», де регіональний рівень такий же сильний, як і місцевий.

Напевно, що для побудови системи багаторівневого управління на основі субсидіарності та оптимізації суверенітету національної держави в умовах глобалізації через розподіл його «надлишків» на користь наднаціональних і субнаціональних структур, регіональний рівень управління має бути таким же сильним, як інші (модель «циліндра»), або принаймні наближатися до цього. Такий порядок складно задовольнити виключно динамічною субсидіарністю. Очевидно, у такому випадку повноваження усіх рівнів прийняття рішень мають бути так чи інакше визначені в конституції або законодавстві держав, тобто реалізовано статистичну субсидіарність, яка передбачає чітке розмежування сфер впливу, хоча елементи динамічної субсидіарності цілком можливі й у багатьох випадках корисні.

У випадку чисто «циліндричної» владно-територіальної організації існує регіон, заснований на автономії місцевої влади, що має широкі повноваження з автономного законодавства й традиційні соціально-політичні особливості, й, як політичний суб'єкт, забезпечений конституційним захистом. У федераціях автономія регіону як суб'єкта федерації часто підтверджується власною конституцією, а органи влади організовані найчастіше на засадах парламентської або губернаторської моделей, які є дуже близькими до парламентських і президентських форм правління в республіці.

В унітарних країнах регіональний рівень часто не відрізняється якимись особливостями від нижчих владних рівнів. Принциповою вимогою для регіональної влади в унітарних країнах, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування, є наявність правової (ст. 2, 3, 4, 11), організаційної (ст. 6, 7, 8, 10) і фінансової автономії (ст. 9) [110] щодо інших органів місцевого самоврядування, а також щодо державних органів. Правова автономія передбачає наявність у регіональної влади власних законодавчо визначених повноважень, у межах яких вона має повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-якого питання. Організаційна автономія передбачає можливість визначення власної внутрішньої структури. Вона виявляється передусім у можливості виборної ради формувати на свій розсуд орган виконавчої влади. Фінансова автономія передбачає право на володіння й розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Спроби більш чіткого визначення статусу регіону незалежно від форми територіально-державного устрою застосовувались у «Хартії регіоналізму» (1988) та «Декларації щодо регіоналізму в Європі» (1996). Остання не лише більш виразно окреслює юридичний статус регіону як самостійного учасника політики ЄС, але й проголошує принцип субсидіарності як основний орієнтир, який визначає «роль кожного політичного рівня у розширенні відповідальності та партнерському співробітництві» [94]. При цьому у тексті Декларації тричі вживається термін субсидіарність (преамбула, стаття 3, стаття 9), тоді як у тексті Європейської хартії місцевого самоврядування різними способами передається його зміст.

Принципове значення має стаття 3 «Повноваження», де у п. 1 принцип субсидіарності, наряду з принципом політичної децентралізації, визначаються як принципи розмежування повноважень між державою і регіонами, згідно з якими «функції мають здійснюватися на рівні, наближеному до громадян» [94, с. 4]. Ця стаття підтверджує

необхідність для регіону правової, організаційної та фінансової автономії (хоча останній присвячені окремо статті 4 і 5) та пропонує приклади регіональних повноважень, що свідчить про схильність авторів Декларації до настановного підходу до розподілу повноважень.

Стаття 8 «Держава і регіони» декларує принципи взаємоповаги, співробітництва і солідарності як основу взаємовідносин між державою та регіонами, які виступають найважливішими передумовами реалізації субсидіарності у найширшому розумінні, тобто не лише у сфері розподілу повноважень. Хоча й містить конкретні рекомендації з розподілу повноважень: «як загальний принцип адміністративні повноваження здійснюються регіонами і, лише у виключних обставинах, державою» [94, с. 6]. Субсидіарність виявляється й підставою для участі регіонів на рівні держави: «держава в межах своїх повноважень координує участь регіонів в процесі прийняття рішень на рівні держави за умов, що ці рішення стосуються повноважень регіонів» (стаття 7).

Окрім того, у тексті Декларації (стаття 9) принцип субсидіарності постає й як регулятор взаємовідносин регіонів та місцевих органів влади, які мають «співпрацювати на ґрунті взаємодовіри та у відповідності з принципом субсидіарності». Дана стаття передбачає можливість контролю регіонів щодо місцевих органів влади (так само, як стаття 8 передбачає можливість державного контролю щодо регіонів) та наголошує на необхідності консультацій «з місцевими органами влади, якщо на регіональному рівні здійснюються заходи, які торкаються сфери компетенції або інтересів місцевих органів влади» [94, с. 7]. Варто відзначити, що необхідність консультацій органів влади різних рівнів у тексті Декларації постає як важлива передумова реалізації субсидіарності. Окрім даної статті, що визначає взаємовідносини регіонів та місцевих влад, вона вимагається у статтях, що визначають роль регіонів у міжнародних відносинах (стаття 10): «перед укладанням міжнародного договору, що стосується їх інтересів, регіони мають консультуватися з Державою. Якщо підписується договір, який стосується повноважень регіонів, вони беруть участь у підготовці та укладанні договору. Така ж процедура встановлюється при підписанні внутрішніх договорів між Державою і регіонами» [94, с. 7].

Варто звернути увагу, що, на відміну від Європейської Хартії місцевого самоврядування та договорів, що визначають правовий статус ЄС, у тексті Декларації ми не знаходимо критеріїв, які визначають можливість втручання організації вищого рівня у справи організації нижчого рівня (у даному випадку критеріїв втручання держави у ре-

гіональні справи), які традиційно виступають основою для позитивної субсидіарності. Натомість у дусі позитивної субсидіарності спрацьовує стаття 6 «Міжрегіональне фінансове зрівняння», яка ґрунтується на принципі солідарності. Міжрегіональне фінансове зрівняння, яке здійснюється Структурним фондом ЄС, розглядається як засіб зниження міжрегіональної нерівності та досягнення соціально-економічного згуртування в Європі. Окремі положення п. 1 відбивають смисл принципу пропорційності як продовження субсидіарності: «розрахунок має здійснюватися з урахуванням неоднаковості фінансового навантаження на регіони», «фінансове зрівняння не повинно підштовхувати регіони до обов'язкового внесення зрівняльних платежів» тощо.

Оскільки «Декларація щодо регіоналізму в Європі», на відміну від «Європейської Хартії місцевого самоврядування», не є законодавчо обов'язковим документом, європейські країни залишають за собою право визначення на свій розсуд структури та функцій регіонального або (та) проміжного владного рівня, в результаті чого моделі територіально-державного будівництва варіюються в діапазоні від «піскового годинника» до «циліндра». Натомість статус європейського юридичного документа, який би спрямував інституційні реформи на регіональному рівні, прагне здобути «Хартія регіональної демократії», проект якої затверджений 15 сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 21 травня 2008 року [282].

Саме поняття «регіональна демократія», яке використовується у назві даного документа, передбачає «наявність регіонального рівня влади, що володіє органами прийняття рішень, які демократично обрані, вільно організовані й користуються широкою самостійністю й достатніми коштами для виконання своїх повноважень» [282], тобто виходить з правої, організаційної та фінансової автономії на регіональному рівні. Принцип субсидіарності згадується у статті 5 Хартії як принцип, що регулює публічні повноваження регіональних органів влади й пояснюється наступним чином: «регіональні органи влади мають здійснювати такі повноваження, які в силу своїх масштабів, характеру й вимог ефективності й економії найкращим чином можуть бути здійснені на регіональному рівні» [282].

Поява відповідної Хартії, так само, як й Декларації 1996 року, є відповіддю на процеси децентралізації політичного управління та регіоналізацію, які відбуваються у Європі протягом останніх 30–40 років. Дуже багато державних територій не влаштовує існуючий рівень автономії, тому вони прагнуть змінити свій статус, добитися розширення

прав і повноважень, вдаючись до цілеспрямованих дій, які передбачають правове оформлення регіональної структури. Протягом останніх десятиріч значна частина унітарних країн Європи запровадила політико-адміністративні структури інфранаціонального (регіонального) рівня, які стоять вище базових органів управління і є найпоширенішими проміжними ланками, або надала вже існуючим регіонам більш широке поле для самостійного зростання, внутрішнього розвитку та залучення зовнішніх ресурсів. В результаті чого процеси регіоналізації, що почались в європейських країнах ще у 70-х роках, в 90-х поглибились й набули інституціонально завершених форм у багатьох країнах, а в деяких тривають досі. В цей період Бельгія остаточно перетворилась на федеративну державу, були відновлені парламенти та адміністрації з різними рівнями повноважень у Північній Ірландії, Шотландії та Уельсі у Великій Британії, набули спеціальних повноважень утворені в 70–80-х роках області Італії та Іспанії, суттєво посилився регіональний рівень управління у Франції, було здійснено масштабну регіоналізацію з кардинальним переглядом АТУ в Угорщині, Чехії, Польщі, Болгарії, Словаччині тощо. Наряду з АТО, які можуть чи то реалізовувати адміністративні обов'язки у складі централізованої держави, чи то виступати автономним утворенням певної територіальної спільноти, у країнах Європи існують території регіонального розвитку (регіони у смислі законодавчого права у сфері планування), які не є АТО. В залежності від типу планування та мети такі регіони можуть бути сформовані у вигляді штучних структур для діагностики й планування цілей території [293, с. 34]. У додатку 1 наведені дані, які відбивають різницю в структурі нижчестоящих рівнів влади між країнами членами ЄС та країнами-кандидатами, а додаток 2 містить більш детальну інформацію щодо адміністративних та територіальних одиниць першого порядку у країнах ЄС та країнах-кандидатах, включаючи дані про площу, населення, призначення та повноваження.

Нижче представлена авторська спроба систематизації даних щодо форм регіонального врядування з урахуванням чинних класифікацій, передусім класифікації країн ЄС за критерієм міри автономності регіональної та місцевої влади Бульмана та Лоуліна (1996 р.) [див. 335, с. 96–104] та Т. Татаренко (2010 р.) [327].

Класифікація країн ЄС Бульмана та Лоуліна, що була запропонована, коли до ЄС входили 15 країн, ураховує чотири види держав: федеративні системи (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія); регіоналізовані унітарні держави (Італія, Іспанія, Велика Британія (окремі автори до цього виду держав відносять Францію); унітарні держави,

які передають повноваження регіонам (Франція, Нідерланди, Португалія); класичні унітарні держави (решта європейських держав). Найбільшу автономію, згідно з цими авторами, відчувають регіональні та місцеві органи влади федеративних країн, найменшу — класичних унітарних. Лише у федеративних та регіоналізованих унітарних державах законодавчо визнані та функціонують політико-адміністративні структури інфранаціонального рівня, які стоять вище базових органів управління і є проміжними ланками управління. У регіоналізованих унітарних державах регіони часто мають різні рівні автономії, хоча у таких державах, як правило, поступово відбувається реорганізація всієї території країни та переважає прагнення до симетричної (рівностатусної) децентралізації. При цьому регіональні представницькі органи, як правило, не мають первинної законодавчої влади (окрім окремих рад у Великій Британії) та працюють у межах законодавства, визначеного центральним урядом. Унітарні держави передання повноважень характеризують більшими обмеженнями в автономії регіональних органів, а також значними відмінностями у їхній структурі. В класичних унітарних державах також існують регіональні яруси управління, які в основному призначені для адміністративних цілей.

Вітчизняна дослідниця Т. Татаренко регіоналістські держави поділяє на держави симетричної та асиметричної децентралізації. Від них відрізняє держави конституціонального врядування. Схожість їх з регіоналістськими державами у тому, зазначає дослідниця, що в обох випадках на рівні АТО першого порядку діють органи самоуправління, які мають певні повноваження. Різниця в тому, що самоуправління в регіонах і АТО нижчого рівня у моделі конституціонального врядування є єдиною системою місцевого самоврядування, у конструкції регіоналістської держави — це різні інститути. У першому випадку регіональний рівень виступає як проміжний, оскільки найбільш розвинена система самоврядування існує в АТО нижчого рівня, у другому випадку регіональне самоврядування, на відміну від місцевого, належить до системи державної влади і розвивається як особливий інститут в межах, визначених державою. Окрім перелічених моделей, дослідниця виокремлює модель локалізованої демократії та цілком централізовану державу з регіональною владою, яка призначається згори і де не практикується регіональне самоврядування [327, с. 16–17].

Запропонована нижче класифікація європейських країн за критерієм міри автономності регіональної влади ураховує статус регіону

за системою NUTS, оскільки він безпосередньо корелює з чисельністю населення та визначає можливості регіону як суб'єкта регіональної політики ЄС. При цьому принциповим моментом з точки зору реалізації субсидіарності є міра автономності тієї чи іншої одиниці першого порядку, яка визначається наявністю власних представницьких органів, їх можливістю формувати на свій розсуд виконавчі органи, фінансовими ресурсами і повноваженнями, засобами контролю з боку центральної влади. Ці фактори також ураховані у класифікації.

На основі даних про територіальну організацію й структуру врядування 34 європейських країн — членів ЄС та країн-кандидатів, представлених в додатках 1 і 2, можна виокремити наступні типи держав [див. 249].

1. Федеративні системи — держави, які є федераціями за Конституцією. Їх перелік в основному співпадає з класифікацією Бульмана та Лоуліна — Австрія (9 земель), Бельгія (3 регіони), Німеччина (16 земель), Швейцарія (26 кантонів). З цього переліку ми вилучимо Швейцарію як країну з особливою моделлю державно-територіального будівництва, яку було проаналізовано вище. Щодо трьох федерацій, що залишились, варто відзначити, що їх суб'єкти отримали автономію в результаті відокремлення автономних децентралізованих районів від центральної держави. Усі вони масштабні утворення та повноправні суб'єкти регіональної політики ЄС рівня NUTS 1 (Бельгія, Німеччина) та NUTS 2 (Австрія), мають законодавчі та виконавчі органи, що організовані на засадах губернаторської моделі, хоча рівень автономності суб'єктів федерації різниться (найбільший у німецьких земель, найменший — у австрійських).

2. Регіоналізовані держави — держави, які формально не є федераціями, але в них функціонують законодавчо визнані політико-адміністративні структури інфранаціонального рівня, які відповідають наступним умовам: 1) відповідають за системою NUTS рівню не нижче другого; 2) мають виборні представницькі органи, які формують органи виконавчої влади; 3) наділені в різній мірі правовою, адміністративною та фінансовою автономією; 4) мають органи влади або посадову особу, які представляють центральну владу в регіоні; 5) регламентуються Статутами, які утверджуються центральними органами влади, часто мають власну офіційну мову (4 країни):

— Велика Британія — 3 адміністративно-політичні частини (NUTS 1);
— Іспанія — 17 автономних спільнот (NUTS 2), 3 з яких мають особливий статус, 2 автономних міста, 3 суверенні території;

— Італія — 5 автономних областей і 15 регіонів (NUTS 2);
— Франція — 22 регіони (NUTS 2), з яких регіон Корсика має особливий статус, та 4 заморські території.

3. Децентралізовані унітарні держави — конституційно визнані унітарні країни, які мають регіональні або (та) проміжні самоврядні рівні. Країни цієї групи можна умовно розділи на 3 категорії: країни регіонального врядування, проміжного врядування та конституціонального врядування.

3.1. Країни регіонального врядування — унітарні країни, що мають політико-адміністративні структури інфранаціонального рівня, які 1) відповідають рівню NUTS 2; 2) мають виборні асамблеї, які утворюють виконавчі органи; 3) органи влади або посадову особу, які представляють центральну владу в регіоні; 4) користуються обмеженою автономією в окремих сферах (4 країни):

— Нідерланди — 12 провінцій (NUTS 2);
— Польща — 16 воєводств (NUTS 2);
— Данія — 5 регіонів (NUTS 2), 2 автономії — Гренландія і Фарерські острови;
— Португалія — 2 автономні регіони Азорські острови і Мадейра (NUTS 1, 2), 7 міських агломерацій, 12 міських спільнот, міжмуніципальні спільноти, тривалий час обговорюється запровадження автономних областей континентальної Португалії.

Регіони країн даної групи у порівнянні з регіонами регіоналізованих країн наділені порівняно меншим рівнем повноважень та зазвичай не мають власних статутів. Вони частково відповідають унітарним країнам передання повноважень (за класифікацією Бульмана та Лоуліна). У разі застосування критерію симетричності / асиметричності (класифікація Т. Татаренко) Нідерланди і Польща є симетричними країнами регіонального врядування, а Данія і Португалія — асиметричними, так само, як чотири регіоналізовані країни — Велика Британія, Іспанія, Італія і Франція.

3.2. Країни конституціонального врядування — унітарні держави, в яких законодавчо визнані АТО першого порядку, які відповідають наступним умовам: 1) відповідають за системою NUTS рівням NUTS 2 — NUTS 3; 2) регіональне та місцеве самоврядування є єдиною системою й на регіональному рівні відсутнє представництво центральної влади (4 країни).

— Греція — 13 периферій (NUTS 2);
— Словаччина — 8 країв (NUTS 3, верхня межа за чисельністю населення);

— Чехія — 13 країв, Прага (NUTS 3, верхня межа за чисельністю населення);
— Хорватія — 20 жупаній, столиця Загреб (NUTS 3).

По суті, у країнах, віднесених до цієї групи, втілена на регіональному рівні не типова для європейського регіону англосаксонська система місцевого самоврядування. Ця самоврядна система реалізована також на проміжних рівнях (LAU 1) у Великій Британії, Ірландії та Ісландії.

3.3. Країни проміжного врядування — унітарні держави, в яких законодавчо визнані АТО першого порядку, які відповідають наступним умовам: 1) відповідають за системою NUTS рівню NUTS 3 або LAU 1; 2) мають виборні представницькі органи, які самостійно або за участю виборної першої посадової особи АТО формують виконавчі органи; 3) наділені автономією в окремих сферах (6 країн).

— Ірландія — 26 округів (LAU 1);
— Ісландія — 23 сисли (LAU 1);
— Норвегія — 19 фюльке (NUTS 3);
— Румунія — 41 журдець, муніципія Бухарест (NUTS 3);
— Угорщина — 19 медьє, місто Будапешт (NUTS 3);
— Швеція — 21 лен (NUTS 3).

Серед цих країн в Ірландії та Ісландії на першому рівні АТО відсутнє представництво центральної влади. Однак ці країни ми не відносимо до країн конституціонального врядування, оскільки їх АТО першого рівня малонаселені й наділені досить скромними повноваженнями.

4. Централізовані держави з регіональною владою, унітарні держави, в яких законодавчо визнані АТО першого порядку (що відповідають за системою NUTS рівню не нижче NUTS 3), де органи влади призначаються згори, не практикується регіональне самоврядування або його роль номінальна (4 країни):

— Болгарія — 28 областей (NUTS 3);
— Литва — 10 повітів (NUTS 3);
— Туреччина — 81 провінція (іль) (NUTS 2);
— Фінляндія — 7 регіонів (NUTS 2).

5. Класичні унітарні держави — унітарні держави, в яких або немає проміжних структур врядування, або вони відповідають рівням локальних АТО й виконують суто адміністративні функції (8 країн):

— Естонія — 15 повітів;
— Кіпр — 6 районів;
— Латвія — 6 статистичних регіонів NUTS 3, проміжних АТО — не має;
— Люксембург — 3 райони;

— Македонія — 8 статистичних регіонів NUTS 3, проміжних АТО — не має;
— Мальта — 3 статистичні регіони NUTS 3, 6 статистичних округів;
— Словенія — 12 статистичних регіонів NUTS 3, проміжних АТО — не має;
— Чорногорія — проміжних АТО — не має.

Окрім того, варто виокремити додатковий тип країн, до якого належать деякі країни, які вже згадувалися вище передусім як унітарні децентралізовані країни.

6. Унітарні держави потенційної регіоналізації — унітарні держави, в яких функціонують законодавчо визнані територіальні одиниці першого порядку, що не мають статусу АТО (статистичні регіони, регіони планування). При цьому вони: 1) відповідають за системою NUTS рівню не менше NUTS 2; 2) мають номінальні представницькі органи або їх роль у державній політиці зростає (4 країни).

— Болгарія — 6 регіонів планування — регіонів цілеспрямованого впливу для проведення державної регіональної політики (закон про регіональний розвиток від 20 лютого 2004 року);
— Ірландія — 2 регіони, які керуються регіональними асамблеями (Національний план розвитку, 2000);
— Норвегія — 5 неофіційних регіонів, 7 статистичних регіонів, обговорюються проекти регіоналізації (утворення 5–9 регіонів);
— Угорщина — 7 планово-статистичних регіонів і 6 регіонів розвитку, створення яких оцінюється як початок регіоналізації.

Таким чином, здійснений аналіз демонструє, що з 34 європейських країн, які є членами ЄС, країнами-кандидатами або пов'язані з союзною економікою, лише 12 можна вважати цілком унітарними країнами. Причому, 8 з них — невеликі країни, які не мають регіонального рівня врядування, й лише 4 є централізованими державами з регіональною владою. Інакше, з 26 європейських країн, які мають регіональний рівень врядування від NUTS 1 до NUTS 3, лише в чотирьох країнах немає регіонального самоврядування. З 22 країн із автономними та самоврядними структурами на регіональному рівні у 3 країнах АТО першого порядку організовані на рівні NUTS 1, у 9 — на рівні NUTS 2, у 8 — на рівні NUTS 3 (причому, регіони Чехії і Словаччині за критеріями наближаються до NUTS 2). Окрім того, цілком ймовірно у найближчому майбутньому поповнення переліку країн, де АТО першого порядку організовані на рівні NUTS 2, чотирма країнами потенційної регіоналізації, й відповідне скорочення переліку країн, де АТО першого порядку організовані на рівні NUTS 3,

до 5. Все це підтверджує, що хоча регіони рівня NUTS 2 є не лише суб'єктами регіональної політики Євросоюзу, але й провідними акторами європейської багаторівневої політики. При цьому усі регіони першого порядку рівня NUTS 2 мають виборні представницькі органи, які формують органи виконавчої влади; наділені в тій чи іншій мірі правовою, адміністративною та фінансовою автономією, як того вимагають Європейська Хартія місцевого самоврядування, Декларація щодо регіоналізму в Європі, проект Хартії регіональної демократії. Все це підтверджує той факт, що оптимізація влади на регіональному рівні набуває для держав такого ж пріоритетного значення, як укріплення власної автономії та суверенних прав.

4.4. МОЖЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ

Чинне законодавство майже не використовує концепт «субсидіарність», за винятком Бюджетного кодексу України. Суть цього принципу знаходить відбиття у окремих нормах вітчизняного законодавства. Зокрема, місцеве самоврядування Конституція України тлумачить як «право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [160, ст. 11]. Це положення вказує на невід'ємну можливість громадян вирішувати ті питання, які не потребують втручання органів управління вищого рівня, як того вимагає принцип субсидіарності. Крім того, держава делегувала органам місцевого самоврядування повноваження з виконання певного переліку загальнодержавних функцій, передусім з надання публічних послуг у соціальній сфері. Разом з тим вже на законодавчому рівні в Україні закладено ряд конфліктів між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Так, МДА, з одного боку, формуються згори, а з іншого, виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад. При цьому районні та обласні ради

наділені правом висловлювати недовіру головам відповідних МДА, що тягне за собою їх відставку. Голови ж місцевих адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них. Тому актуальною проблемою для України залишається законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та АТУ з метою створення умов для формування територіальних громад, які б володіли всіма типами ресурсів в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій самоврядування. Тим більше, що майже усі концепції реформ та проекти законів, що стосуються місцевого самоврядування, АТУ та державної регіональної політики, що розробляються останніми роками, використовують концепт «субсидіарності» та пропонують різні шляхи реалізації даного принципу у державному управління та місцевому самоврядуванні України. У межах даного розділу зупинимося передусім на проблемах та перспективах адміністративно-територіального реформування в Україні в контексті реалізації принципу субсидіарності.

Передусім зазначимо, що питання про адміністративну й адміністративно-територіальну реформу (АТР) в Україні постало у другій половині 90-х років вже через кілька років після початку становлення вітчизняної адміністративної системи й разом з другою хвилею адміністративних реформ у європейських країнах. На той час в Україні були сформовані основні структури виконавчої влади: утворено КМУ, введено посаду Президента України, який по суті очолив виконавчу владу в країні, утворені міністерства, державні комітети, створено систему місцевих органів виконавчої влади у вигляді МДА. Останні перетворилися на основні центри місцевої влади, що обумовлювало пряму залежність ефективності реалізації державної політики на місцях від чіткої вертикалі підпорядкування адміністрацій органам виконавчої влади вищих рівнів (тобто подвійне підпорядкування МДА кабінету міністрів і президенту). На початок 1996 р. Україна мала трирівневу систему органів виконавчої влади, яка відповідала моделі президентської республіки.

Паралельно відбувалось становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування: у перше десятиріччя української державності змінили один одного п'ять законів, що регламентували формування та функціонування місцевих органів влади:

— Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (грудень 1990 р.), у якому були закладені такі

загальновизнані демократичні принципи самоврядування, як самостійність і незалежність рад, децентралізація органів влади. Однак вони не отримали відповідного розвитку на місцях, адже надані новим законом повноваження випереджали реальні можливості рад.

— Закон України «Про місцеві ради і регіональне самоврядування» (березень 1992 р.), який було прийнято разом із Законом «Про представника Президента». Цими законами виконавчі органи обласних та районних рад були виведені з підпорядкування рад і перетворені на МДА під керівництвом представників Президента України.
— Закон України «Про формування місцевих органів влади в Україні» (лютий 1994 р.) ліквідував інститут представників Президента та запровадив єдину систему рад, вищою ланкою якої ставала ВРУ, виконавчі органи знову підпорядковувались радам.
— Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» (серпень 1994 р.) підпорядковував Президенту голів районних і обласних рад. У той час вони обирались на посади всім населенням, і Президент був обмежений у можливостях управління ними.
— Конституційний договір (червень 1995 р.) відновив інститут обласних і районних МДА, голови яких обирались населенням та одночасно очолювали ради, позбавивши обласні й районні ради виконавчих органів, залишивши самоврядування лише на рівні населених пунктів.

Прийняття у червні 1996 р. Конституції України змінило форму державного правління та утвердило найбільш централізований варіант відносин між центральною і місцевою владою у порівнянні зі встановленими попередніми нормативно-правовими актами та запропонованими в обговорюваних проектах Конституції. Відбулося зміщення в бік моделі парламентської республіки, оскільки Президент України перестав бути главою виконавчої влади, а вплив парламенту на формування і припинення повноважень уряду дещо збільшився. Ст. 3 Конституції затвердила унітарну форму територіально-державного устрою з характерними рисами централізованої моделі, з автономним регіоном — Кримом — у складі. Конституційно визначений механізм призначення Президентом голів МДА, що входять до системи виконавчої влади держави, ще більше посилив пріоритет центральної влади.

Зміна у 1996 р. конституційної моделі організації системи влади обумовила потребу перетворень системи виконавчої влади та місцевого самоврядування на нових засадах. З прийняттям Основного Закону України залишилось багато відкритих питань щодо органів місцевого самоврядування (зокрема, не був визначений спосіб формування обласних рад), а норми Європейської хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, не найшли відбиття в тексті Конституції. Тому вже у травні 1997 року було прийнято Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 280/97-ВР від 27.05.1997), який досі визначає основні засади місцевого самоврядування в країні. В процесі його прийняття з великими труднощами було досягнуто компромісу з таких питань: спосіб формування районних і обласних рад; обсяг повноважень цих рад і тих, що вони повинні делегувати місцевим адміністраціям [170, с. 30]. Стаття 10 Закону визначає сільські, селищні, міські ради як органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами; обласні і районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих ним сільськими, селищними й міськими радами. Відповідно, згідно з Конституцією України та даним законом, регіональна представницька влада представлена Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами, міськими радами у містах Києві та Севастополі, які є виборними органами, місцева представницька влада — місцевими радами міста, села, селища. Перші, за винятком Верховної Ради АРК, утворюють лише управлінський апарат, делегуючи виконавчі функції МДА, другі самостійно формують виконавчі органи. Влада базового рівня місцевого самоврядування персоніфікована виборними міськими, селищними та сільськими головами, які одночасно очолюють відповідну раду та її виконком. Натомість представницькі органи регіонального рівня обирають свого голову зі складу ради. Територіальні громади села, селища та міста мають значно ширші повноваження, ніж області та райони, особливо в галузі управління майном і наповнення місцевих бюджетів.

Початком адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи». Сама Концепція

адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 року № 822 [341]. Концепція передбачила значне підвищення статусу уряду, збільшення його владних повноважень та зміцнення позицій по відношенню до Президента ВРУ, суттєве посилення ролі міністерств у формуванні державної політики, чітке виділення та розмежування статусу, повноважень і функцій різних груп органів виконавчої влади, збільшення можливостей впливу уряду та ЦОВВ на місцевий рівень виконавчої влади, удосконалення управлінських процедур тощо. Разом з тим, суттєвим недоліком Концепції стала недостатня увага до проблем упорядкування виконавчої вертикалі, а також реформування місцевих органів виконавчої влади. Насамперед, Концепція містила прогалини в частині розподілу повноважень і функцій між центральним та місцевим рівнями виконавчої влади, взаємовідносин МДА з КМУ і ЦОВВ [78, с. 12].

Конкретні заходи з реалізації адміністративної реформи розпочались у 1999 році, коли у березні Указом Президента України було проведено певне скорочення кількості ЦОВВ та внесено зміни до схеми їх організації та взаємодії; у квітні прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який закріпив концентрацію влади на місцях у МДА, надавши їм широке коло функцій та управлінських повноважень; у грудні було введено нову класифікацію органів виконавчої влади та проведено консолідацію ЦОВВ шляхом ліквідації та злиття, що суттєво зменшило кількість ЦОВВ. Наступними кроками у здійсненні адміністративної реформи стало розмежування в травні 2001 р. посад політичних діячів та державних службовців у міністерствах, а також затвердження указом Президента першої в Україні Концепції державної регіональної політики [342], чисельні проекти якої обговорювались до цього багато років. Однак розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах залишилося незавершеним. Не реалізованою виявилася ідея забезпечення стабільності, професійного наступництва та збереження «інституційної пам'яті» в роботі цих апаратів тощо. Головне, що зміни стосувались лише адміністративного апарату, його внутрішньої структури та специфіки діяльності. Тобто світові тенденції адміністративного реформування, зумовлені зміною парадигм державного управління, в цей час ще не мали впливу на перебіг адміністративної реформи в Україні.

А прийнята Концепція державної регіональної політики від 25 травня 2001 р., на відміну від проектів, що обговорювались, загалом не передбачала жодних реформувань адміністративних чи владних відносин, цілком вписуючись у чинне правове поле. Більш того, вона по суті

законсервувала систему місцевої влади в такому вигляді, в якому вона була дотепер [247, с. 84]. Усі висунуті в Концепції завдання державної регіональної політики були пов'язані передусім з розв'язанням економічних проблем регіонів, а не зі здобуттям для них додаткових можливостей. При цьому в забезпеченні соціально-економічного розвитку й вирішенні регіональних проблем пріоритет віддавався державному регулюванню, хоча окремі механізми врахування регіональних ініціатив передбачались. Натомість відхилений проект Спілки лідерів регіональних влад в дусі субсидіарності вимагав суттєвого коригування законодавства. Проектом передбачалося впровадження регіонального, місцевого й базового рівня АТО із відповідною системою самоврядування. При цьому особлива увага приділялась регіональному самоврядуванню, яке мало спиратися на органи регіонального управління (представницькі — облради й виконавчі — облвиконкоми) зі збереженням інституту МДА, які виводились із системи органів виконавчої влади і підкорялися безпосередньо Президентові. Також у цьому проекті досить детально було розглянуто питання організації влади на загальнодержавному рівні — формування й повноваження Ради Регіонів — другої палати парламенту, формування КМУ і функцій позавідомчого органу — Національного агентства з питань регіональної політики; а також на всіх рівнях адміністративної організації. Така докорінна реформа владно-територіальних відносин у 2001 році не була сприйнята, втім окремі положення даного проекту використовувались у наступних проектах та концепціях, що так чи інакше торкались адміністративного реформування.

Оцінюючи результати адміністративного реформування за період 1997–2004 рр., експерти вказують, що приблизно дві третини положень Концепції були або взагалі не реалізовані, або реалізовані з певними, подекуди значними, відхиленнями. Отже, очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося [78, с. 14].

Наступний етап адміністративної реформи в Україні був пов'язаний з впровадженням змін, що обумовлені прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 року № 2222, яким запроваджено парламентсько-президентську форму правління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, ВРУ та КМУ. За прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного Закону задекларовано необхідність прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування та АТУ. Однак спроби в 2005 р. започаткувати проведення АТР як основи нової системи влади на місцях

виявилися невдалими. Серед основних причин невдачі реформи називають відсутність концептуальних засад реформи місцевого самоврядування, які мали б політичну підтримку основних суб'єктів політичного життя в Україні. У 2006–2007 рр. у зв'язку з проведенням строкових та дострокових парламентських виборів не було здійснено суттєвих кроків щодо адміністративної реформи, крім прийняття рішення КМУ про створення Міністерства регіонального розвитку і будівництва. Разом з тим впродовж 2005–2007 рр. були прийняті Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 05.01.2005 р. № 1, та її нова редакція, схвалена Указом Президента України від 20.02.2006 р. № 140, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг, затверджена розпорядженням КМУ від 15.05.2006 р. № 90, Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. № 1001, Регламент Кабінету Міністрів, затверджений постановою КМУ від 18.07.2007 року № 950, Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 02.07.2008 р., два Закони України «Про Кабінет Міністрів України» № 514 від 21.12.2006 р. та № 279 від 16.05.2008 р. тощо.

Один з документів — Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. уперше в історії української нормотворчості згадує принцип субсидіарності як принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління» [276]. Даний принцип згадується не лише разом з іншими принципами регіональної політики ЄС — принципами програмування, партнерства, концентрації, але й цілком детермінує цілі й завдання даної Стратегії, яка більше орієнтована на підтримку й зміцнення економік найбільш розвинених регіонів, ніж на політику соціально-економічного вирівнювання. Стратегією передбачено, що державна регіональна політика повинна бути спрямована насамперед на вирішення таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинена виробнича й соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання людського потенціалу. Напевно, розробники Стратегії намагались усунути не-

доліки та прорахунки Концепції 2001 р., усвідомлюючи, що без реформування системи державного управління й місцевого самоврядування стратегія регіональної політики та її конкретні заходи не можуть бути ефективними, оскільки необхідні інституціональні умови для регіонального розвитку. Втім, конкретну модель реформування у Стратегії не визначено.

Далі просунулись автори Концепції державної регіональної політики, схваленої на засіданні КМУ 2 липня 2008 р. (протокол № 32), де також у дещо скороченому вигляді згадується зазначене вище визначення субсидіарності. Регіональна політика, згідно з даним документом, має виходити з територіальної організації влади, спосіб оптимізації якої визначають ряд проектів концепцій реформи АТУ, системи місцевого самоврядування, вдосконалення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Дана Концепція по суті об'єднувала у собі «збалансованість регіонального розвитку» з Концепції 2001 року зі «створенням умов, які дадуть можливість регіонам повністю реалізувати наявний потенціал» з Стратегії регіонального розвитку, тобто два відомих світовому досвіду підходи до регіональної політики. Чимало експертів з появою цього документа висловлювали думку, що дана концепція являє собою початок нової хвилі масштабної АТР.

Окрім того, Мінрегіонбудом у рамках діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань реформування АТУ та місцевого самоврядування, утвореної розпорядженням КМУ від 14 травня 2008 р. № 714-р, було розроблено проекти концепцій реформи АТУ та місцевого самоврядування в Україні від 11.12.2008 (концепцію реформи місцевого самоврядування було схвалено Розпорядженням КМУ від 29.07.09 № 900 [161]), Міністерством економіки на виконання пункту 2 розпорядження КМУ від 26 березня 2008 р. № 531-р було розроблено Концепції реформування публічної адміністрації, а також розроблено відповідні законопроекти — проекти Законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 30.09.2009, «Про засади державної регіональної політики» від 22.09.2009. У цих концепціях й законопроектах вагома роль відводиться принципу субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади. Зокрема, у Концепції реформи місцевого самоврядування, що схвалена розпорядженням КМУ від 29.07.09 № 900, принцип субсидіарності конкретизується у певних умовах, за яких держава передає повноваження органам місцевого самоврядування. Зокрема, принципу субсидіарності відповідає три з дванадцяти

визначених в Концепції умов передання повноважень: 1) повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; 2) органи місцевого самоврядування готові та спроможні виконувати надані їм повноваження; 3) органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики по відношенню до переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості [161]. Перелік конкретних повноважень органів влади різних рівнів надається у додатку до концепції.

Концепцією також були враховані інституційні можливості для виконання повноважень. Адже нею передбачено створення виконавчих органів обласними та районними радами при збереженні інституту обласних і районних МДА, які наділяються повноваженнями контролю законності актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, здійснюють виконавчу владу на відповідній території та координують діяльність територіальних органів виконавчої влади. Хоча реалізація місцевими адміністраціями та виконавчими органами рад виконавчої влади вимагає чіткого розподілу повноважень між ними, що мало бути враховано у відповідному законі. Саме прагненням уникнення дублювання повноважень керувались чимало прихильників скасування інституту МДА, принаймні на районному рівні.

Значну увагу в тексті концепції приділено фінансовому забезпеченню місцевого самоврядування, яке виступає провідною вимогою реалізації принципу субсидіарності. Зокрема, Концепцією визначаються фінансові джерела для виконання органами місцевого самоврядування делегованих та власних повноважень. Для виконання перших мають бути закріплені ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, однак на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив, для других необхідно застосовувати фінансові ресурси, які за своєю природою закріплені за конкретною територією, сплати яких важко уникнути. Окрім того, зазначається, що має бути забезпечена така схема фінансової допомоги з боку держави на виконання делегованих повноважень, яка б дозволяла заохочувати ініціативу місцевих рад до збільшення їх надходжень [246, с. 190].

Насправді, більш радикальні реформи, що коригувались певним чином зі світовими тенденціями реформ державного управління, розпочались з 2005 року. Їх носіями усвідомлювалась необхідність забез-

печення координації, наступності та послідовності і реалізації державної політики з питань реформування системи державного управління, однак єдиного й дійового координаційного центру, відповідального за підготовку і проведення реформи, створено не було [167, с. 5]. Окрім того, проведена конституційна реформа розмила повноваження вищих ешелонів влади, частина органів виконавчої влади юридично вийшла з-під контролю Уряду. Як наслідок, КМУ не міг повною мірою виконувати свою роль як стратегічного та координуючого центру виконавчої влади. При цьому, безперечно, позитивним моментом реформування цього періоду є народження та розвиток ідеї про необхідність реформування публічної адміністрації. Вона пов'язана з новим рівнем адміністративного права та новими знаннями про публічну адміністрацію, намаганням наблизити наше державне управління до стандартів ЄС. Сутність реформи публічної адміністрації полягає в здійсненні комплексних перетворень в системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Безперечно, важливе значення мали й концепції реформ АТУ і місцевого самоврядування, які окреслювали коло реальних проблем у цих сферах та пропонували шляхи їх подолання, спрямовані на розбудову ефективної системи дієздатного місцевого самоврядування в Україні.

З приходом до влади В. Януковича у 2010 році було повернено Конституцію 1996 року, що зумовило чергові адміністративні зміни. На порядку денному адміністративного реформування з 2010 року — втілення в життя ідеї сервісної держави. Саме на реалізацію цієї ідеї спрямований «План модернізації державного управління», підготовлений Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС у 2010 році [265]. На 400 сторінках цього документа викладені пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність принципам і практикам демократичного врядування. Упорядкування системи та структури виконавчої влади за функціональним принципом у цьому документі розглядається як перший крок на шляху розбудови «держави для громадян». Відповідне упорядкування так само, як й майже двадцять років тому ґрунтується на принципі розмежування адміністративних та політичних функцій й посад. Проте тепер передбачається, що таке розмежування функцій забезпечить прозору систему державної влади і надання державних послуг, жорстке обмеження чисельності державного апарату та витрат

на нього, збільшення внутрішніх і зовнішніх інвестицій в країну завдяки прозорій і передбачуваній системі державного регулювання, потужний антикорупційний механізм тощо [265, с. 9].

Шлях до сервісної держави розробники відповідного документа пов'язують знову зі змінами усередині адміністративного апарату, сподіваючись на «належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації, раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів, ефективні правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, мінімізацію умов для корупції» [265, с. 22]. Окрім суттєвих змін у кадровій політиці, надії покладаються на технології електронного урядування. При цьому наголос робиться скоріше не на механізмах участі, а на інформуванні та отриманні послуг (сама назва розділу «Електронна адміністрація» говорить про це). Йдеться про «створення безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, яка надає змогу громадянам швидко та у зручний спосіб одержувати якісні та менш вартісні послуги від уряду цілодобово, сім днів на тиждень» [265, с. 268]. Втім, один з пунктів таки присвячено питанню опрацювання електронних звернень громадян та участі громадянина у державних процесах [265, с. 305–306]. У ньому йдеться про створення державних он-лайн консультацій та професійних он-лайн форумів, офіційних он-лайн опитувань та систем електронного волевиявлення (остання розглядається як найсуперечливіша складова).

Окрім того, саме у розділі «Електронна адміністрація» ми знаходимо безпосередню орієнтацію на менеджерський підхід: «втілення принципів менеджменту, що використовуються у приватному секторі, у діяльність держапарату, перехід його частини на ринкові принципи функціонування... Децентралізація, здешевлення та скорочення держапарату, забезпечення неперервності його діяльності за допомогою сучасних бізнес-технологій, управлінських, інформаційно-комунікаційних технологій та технологій мобільного зв'язку» [265, с. 288]. Тобто, хоча у назві документа йдеться про демократичне врядування, ідеї «good governance» знайшли відбиття у ньому досить опосередковано. План модернізації державного управління значно більше орієнтований на принципи «Нового державного менеджменту», які для більшості європейських країн були актуальні у середині 80-х років минулого сторіччя.

Також варто відзначити, що про АТР в «Плані модернізації...» взагалі не йдеться, а після зміни Уряду на початку 2010 р. реформа міс-

цевого самоврядування відповідно до схваленої 29.07.09 Концепції не здійснювалася. Розроблені новим складом Мінрегіонбуду нові проекти законів «Про основи державної регіональної політики» [287], «Про адміністративно-територіальний устрій України» [283], «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [284], «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [285] не відповідають Концепції, а сама Концепція розпорядженням КМУ від 7.02.11 втратила чинність.

Хоча в усіх цих законопроектах перелічені принципи «good governance» та субсидіарності, вони, на відміну від попередніх, не вносять суттєвих змін у чинну систему владно-територіальних відносин. Реформуванню підлягають лише окремі аспекти. Наприклад, якщо порівнювати чинний закон про місцеве самоврядування в Україні та проект Міністерства, можна побачити передусім структурні, а не змістовні зміни. Тобто змінено порядок більшості статей, деякі з них викладені більш вдало й лаконічно з урахуванням сучасних теоретичних та практичних вимог. При цьому твердження у пояснювальній записці до проекту закону про те, що його «реалізація забезпечуватиме суттєве реформування та підвищення ефективності системи місцевого самоврядування в Україні», очевидно перебільшене. Хоча варто відзначити здійснену у ньому спробу відмежування повноваження органів місцевого самоврядування від повноважень МДА, розмежування повноважень рад та їх виконавчих органів. У законопроекті за радами зберігаються і значною мірою посилюються установчі та контрольні функції — затвердження програм, планів, правил, порядків, здійснення всебічного контролю за їх реалізацією, діяльністю виконавчих органів, а виконавчі функції закріплюються за виконавчими органами місцевих рад. Зокрема, інновацією даного законопроекту є можливість створення районними та обласними радами структур для забезпечення виконання повноважень з реалізації спільних інтересів територіальних громад, хоча делегування повноважень обласних та районних рад відповідним адміністраціям зберігається. Також даний законопроект передбачає досить широкий спектр можливостей для асоціації та об'єднань органів місцевого самоврядування, чого немає у чинному законі. На жаль, в результаті аналізу даних законопроектів нам не вдалось знайти конкретні прояви роботи субсидіарного механізму, які можна було побачити в попередніх законопроектах.

Окрім того, після втрати чинності Концепції реформи місцевого самоврядування Мінрегіонбуду було доручено у стислі терміни підготувати нову концепцію. Однак у зв'язку з тим, що у квітні 2011 року

Мінрегіонбуд було реорганізовано в Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства, процес підготовки концептуальних засад реформування місцевого самоврядування в цій структурі призупинився, хоча громадські організації й науковці продовжують досить плідно працювати в цьому напрямку.

Тому, очевидно, проекти та концепції АТР України, що пропонувались наприкінці 1990-х та протягом 2000-х, у тому числі й громадськими організаціями, заслуговують на увагу. За цей час обговорювались ідеї переходу до федеративного або федеративно-земельного устрою, укрупнення існуючих областей, збереження існуючого обласного поділу зі створенням додаткового адміністративного рівня, збереження існуючого обласного поділу з реформуванням базових АТО та перегляд кордонів більшості АТО із збільшенням кількості одиниць інфранаціонального рівня. Щоправда, не усі з них отримали концептуальне оформлення та обґрунтування.

Зокрема, наприкінці 90-х набула популярності ідея укрупнення областей за різними критеріями: соціальним, економічним, історико-географічним тощо. Чисельні проекти укрупнення передбачали утворення від 7 до 14 АТО, зберігаючи триступеневу систему адміністративних рівнів: район (повіт) — регіон (земля, край) — центр [див. 172, с. 110–112]. При цьому, найбільшої популярності набули варіанти передусім економічного районування. Зокрема, наявність територіально-виробничих комплексів лягла в основу деяких проектів закону про АТУ (проект закону від 30 грудня 1997 року). Укрупнені, надобласні регіони, незалежно від принципу утворення, в основному відповідають європейській статистичній одиниці NUTS 1. Хоча, за підрахунками деяких дослідників, в Україні можливе утворення не більше 6 одиниць NUTS-1, переважна більшість проектів укрупнення передбачає утворення 10 регіонів. Слід відзначити, що на двадцятій річниці незалежності України ідея укрупнення областей переживає своєрідне відродження. Укрупнення областей, зазначають автори наукової записки, що підготовлена Інститутом держави і права імені В. М. Корецького у межах цільової програми наукових досліджень НАН України за 2010 р., «дозволить забезпечити концентрацію ресурсів (природних, матеріальних, фінансових, людських) для ефективнішого їх використання і підвищення соціально-економічного розвитку територій, а також для швидшого проходження управлінських рішень від центральної влади на регіональний рівень і забезпечити швидкий зворотний зв'язок. ...А створення нових структур і ліквідація неефективно діючих може стати також стимулом для добору

кваліфікованіших кадрів, покращити матеріальне забезпечення тих, хто дійсно може і бажає працювати, завдяки економії коштів на ліквідованих місцевих апаратах управління» [127, с. 39]. Ідея реформування місцевого самоврядування на рівні районів та областей також знайшла відбиття у проекті концепції реформування територіальної організації влади, який у лютому 2011 року було запропоновано Українською асоціацією місцевих і регіональних влад.

Паралельно з варіантами укрупнення розглядалась можливість збереження існуючого АТП з реформуванням базових АТО. Такий варіант АТР був і залишається найбільш популярним протягом історії української державності. Основним аргументом на користь збереження існуючого обласного поділу й у 90-х і у 2000-х рр. була складність здійснення реформи АТУ та її несвоєчасність на тлі багатьох невирішених питань державотворення. Додатковим аргументом на користь цього підходу є те, що за розміром території та чисельністю населення АТО першого порядку України (АРК, області та міста з спеціальним статусом (Київ і Севастополь) відповідають рівню NUTS 2. Певні відхилення від показників рівня NUTS 2 простежуються лише в трьох з 27 АТО першого порядку (Донецька, Дніпропетровська області та місто Севастополь).

При цьому досить впевнено виглядають аргументи лише на користь збереження обласного поділу, інші нижчі рівні можуть бути реформовані. Ця точка зору з'являється в Концепції адміністративної реформи (від 22.07.1998) та набуває популярності на початку 2000-х років під час обговорення проектів концепцій регіональної політики України. У цих документах підкреслюється необхідність трансформації низової ланки системи АТУ, тобто укрупнення тільки базового рівня управління (округ (волость), який утворюється на базі декількох сусідніх сіл, містечок у межах району з урахуванням місцевих інтересів, чисельності жителів, економічних та інших факторів) при збереженні районів й областей.

Положення про реформування базових АТО було втілено в багатьох наступних проектах та концепціях реформи АТУ. Частіше за все йшлося про необхідність утворення базових АТО на основі об'єднання населених пунктів, лише Концепція реформи АТУ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 18.07.2008 р. передбачає формування громад на добровільній основі навколо центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури

і транспортної доступності. Дана концепція передбачає поступовий перехід новостворених громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом України та подальше формування нових районів з реорганізацією районних державних адміністрацій. Однак в проекті закону про АТУ 2010 року не йдеться про реформування базових АТО, він лише встановлює мінімальну кількість населення для АТО різного статусу. Проте Асоціація міст України протягом лише 2011 року розробила кілька версій проекту Концепції реформи місцевого самоврядування, що ґрунтується саме на укрупненні АТО базового рівня до рівня їх спроможності, перш за все, за рахунок земельних, інфраструктурних та кадрових ресурсів території.

Підхід, що передбачає перегляд кордонів більшості АТО, збільшення кількості одиниць інфранаціонального рівня, набув популярності у другій половині 2000-х років. Зокрема, саме на цьому підході будувалась спроба АТР Р. Безсмертного 2005 року. Пропонована ним модель АТУ передбачала передусім утворення трирівневої територіальної системи управління, де базовим рівнем виступає громада з населенням не менше 5 тис. чоловік, проміжним — район і місто-район з населенням не менше 70 тис. чоловік, субнаціональнальним — регіон і місто-регіон з населенням не менше 750 тис. чоловік. В результаті чого передбачалось утворення 33 АТО одиниць першого порядку за рахунок утворення 8 міст-регіонів з населенням більш 750 тис. Окрім створення й укрупнення базових АТО (громад) і реорганізації районів та областей, ця модель також передбачала ліквідацію на районному рівні МДА і передачу їх функцій органам місцевого самоврядування, удосконалення механізму формування органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів та оптимізацію їх структури. Для втілення в життя даної моделі, окрім прийняття закону про АТУ, вимагалось прийняття трьох законів про місцеве самоврядування громади, району та області, а також внесення змін у ряд законів. Через надзвичайну складність реалізації реформа АТУ зустріла опір на місцях та була відхилена.

На ідеї розукрупнення також ґрунтується модель АТУ, розроблена Інститутом трансформації суспільства на чолі з О. Соскіним. Дана модель передбачає дворівневу систему адміністративного управління, в якій громада виступає основною ланкою місцевого самоврядування, а паланки-департаменти — проміжною ланкою між центром і громадою. Дана модель передбачає найбільш радикальне реформування чинних адміністративних відносин, ніж будь-яка модель, запропонована раніше. Вона виглядає як модель централізованої унітарної

держави, яка повністю ігнорує наявність регіональних особливостей та інтересів. В умовах зростаючих тенденцій регіоналізації в Європі така модель виглядає безперспективною.

Аналіз проектів законів про АТУ України та інших документів аналогічного рівня, що були розроблені протягом 1990–2000-х років, демонструє, що підхід, який передбачає збереження існуючого АТУ з реформуванням базового рівня управління, було втілено у більшості з них. Причому, якщо спочатку йшлося виключно про укрупнення передусім за критерієм чисельності населення, то в більш пізньому проекті Мінрегіонбуду від 18.07.2008 р. йдеться про реорганізацію АТО навколо центрів економічної активності, а максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні. Щоправда, у аналогічному законопроекті 2010 року про укрупнення базових АТО більше не йдеться, а вимагається лише формування державного кадастру чинних АТО. У документах середини 2000-х реалізується ідея розукрупнення. Підхід, пов'язаний з укрупненням областей, який було втілено лише у досить давньому законопроекті, сьогодні переживає своєрідне відродження у наукових та громадських колах. Хоча протягом 2000-х на його основі не запропоновано жодного законопроекту, він часто сприймається як довгострокова перспектива АТР, реалізація якої стане можливою після укрупнення АТО базового рівня.

Отже, перспективи майбутнього АТУ України можна пов'язувати з розвитком трьох сценаріїв:

— регіоналізація, укрупнення обласного поділу з можливою федералізацією;
— перегляд кордонів більшості АТО, збільшення кількості АТО інфранаціонального рівня;
— збереження існуючого обласного поділу з можливим реформуванням АТО базового рівня, упорядкуванням та систематизацію усіх АТО.

Усі три підходи певною мірою узгоджується з введенням єдиної системи територіального поділу регіонів Європейського Союзу NUTS — у першому випадку можливо утворення регіонів першого рівня NUTS, у другому та третьому — другого рівня NUTS (за винятком варіанту поділу України на 99 АТО). Більш того, орієнтація на принцип субсидіарності в розподілі повноважень між владними рівнями можлива також за умов розвитку будь-якого з трьох сценаріїв. Який би сценарій не було взято за основу, слід ураховувати, що реформа АТУ вимагає тривалої підготовчої роботи. Проведення реформи потребує

внесення змін до Конституції України, а відтак — консенсусу в цьому питанні більшості політичних сил в ВРУ. За таких обставин, необхідними передумовами проведення реформи АТУ є: по-перше, наявність політичної волі на найвищому рівні керівництва державою, а по-друге, широка підтримка громадськості України, що потребує тривалої та широкомасштабної роз'яснювальної роботи, що має здійснюватися передусім громадським сектором. Успіх останньої безпосередньо залежатиме від усвідомлення представниками громадських об'єднань переваг реформованої адміністративної системи й власних перспектив. Тому питання про кількість адміністративних рівнів залишатиметься другорядним до тих пір, поки не запрацює субсидіарний механізм й рішення прийматимуться у демократичний спосіб на найкращому рівні з огляду ефективності та економії. Очевидно, у найближчій перспективі найбільш вірогідні перспективи реалізації останньої моделі реформування, яка, зберігаючи чинний обласний поділ, орієнтована на оптимізацію базового рівня врядування та посилення правосуб'єктності та дієвості чинних АТО відповідно до принципу субсидіарності.

Насамкінець зазначимо, що адміністративне реформування в Україні поки що процес суперечливий на непослідовний. Незважаючи на те, що чисельні законопроекти у цій галузі насичені сучасними вимогами «good governance» та згадують принцип субсидіарності, на даному етапі цей процес характеризується відтворенням контрактної моделі взаємовідносин суб'єктів публічної політики, коли органи державної влади та місцевого самоврядування виступають у ролі поручителів, стаючи замовниками або покупцями послуг для громадян. Перехід від контрактної моделі до моделі партнерства, яка передбачає вироблення єдиної платформи взаємодії зі спільним ризиком та відповідальністю за отримані результати, та територіальна реформа — два перспективних напрямки розвитку взаємовідносин суб'єктів публічної політики, які відповідають доктрині субсидіарності та вимогам сучасності.

РОЗДІЛ 5 КУЛЬТУРА СУБСИДІАРНОСТІ У ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ СУСПІЛЬСТВА

5.1. ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ У ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ «ВЛАДА — ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО — МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» ЯК ОСНОВА СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ ЗАЛУЧЕНОСТІ

У межах дослідження теоретико-методологічних основ ідеї субсидіарності в історії соціально-філософської та політичної думки (див. 1.1. та 1.3) було з'ясовано, що принцип субсидіарності розглядається не лише як політичний та правовий, але й як етичний та соціальний, що пояснює смисл будь-яких суспільних відносин. Згідно з соціально-етичною трактовкою субсидіарності, суспільство складається з індивідів, які своїми діями прагнуть досягти гармонії та цілісності суспільства, що відповідають соціальному ідеалу. У такому суспільстві формується групова згуртованість та взаємопідтримка. В умовах сьогодення субсидіарність являє собою певний концепт, який, окрім делегування повноважень та розподілу відповідальності, передбачає тісну взаємодію між громадянським суспільством та демократичними перетвореннями. Дослідники європейських інтеграційних процесів звертають увагу й на цей бік дії принципу субсидіарності. Зокрема, зазначає К. Амарал, принцип субсидіарності, починаючи з 70-х рр. XX ст., виступив для багатьох європейських країн як основа побудови суспільства, де на низові системи залучалися громадяни, які брали участь у прийнятті політичних рішень. Модель державної автономії, зазначає дослідник, що базується на принципі субсидіарності, здатна побудувати міцний фундамент для низових систем, що, у свою чергу, розширить умови для забезпечення повноцінної політичної участі громадян у справах держави, зміцнить інститути громадянського суспільства. За таких умов права й свободи громадян, автономій та спільнот будуть гарантовані [11]. Втім, вітчизняні дослідники проблематики субсидіарності не завжди ураховують цей аспект субсидіарних відносин та їх вплив на розвиток громадянського суспільства,

соціально-політичну та електоральну активність громадян. Хоча проблематика громадянського суспільства, його взаємодії з державою та залучення потенціалу громадськості до демократичних перетворень у світі й в Україні досить розвинуті й популярні напрямки досліджень не лише у межах політичної науки, але й філософії й соціології. Особливий інтерес для нашого дослідження являють передусім уявлення про функціонування суспільного механізму французького мислителя А. де Токвіля [331], сучасні концепції громадянського суспільства західних авторів — Ю. Габермаса [60], Е. Арато, Дж. Коена [19], Дж. Александера [5; 383], а також праці вітчизняних дослідників — О. Бабкіної [23], Т. Бєльської [34], В. Беззубко [32], М. Бойчука [37], В. Давиденка [88], С. Жданенка [116], П. Любченко [184], О. Чувардинського [365], Г. Щедрової [370] й деякі колективні праці [83; 98; 268; 269], де висвітлюється різні аспекти взаємовідносин державної влади, місцевого самоврядування та громадськості.

У даному підрозділі здійснимо спробу дослідження взаємовідносин влади (держави, органів державного управління й наддержавних владних інститутів), громадянського суспільства та місцевого самоврядування в контексті доктрини субсидіарності. Для цього передусім звернемося до теоретичних основ ідеї субсидіарності, досить популярної в наш час ідеї громадянського суспільства, яка претендує на утвердження вищої якості суспільних відносин, а також місцевого самоврядування, яке у сучасному суспільстві сприймається як низовий рівень або система суспільної організації, та спробуємо відшукати спільні риси в ході їх розвитку. Після чого вдамося до аналізу сучасних тенденцій розвитку досліджуваних нами взаємовідносин та здійснимо спробу визначити можливості принципу субсидіарності у їх регулюванні та оптимізації, представити ієрархію рівнів громадянської залученості з позицій субсидіарності.

В контексті поставлених завдань нас цікавить передусім нетериторіальна (горизонтальна) субсидіарність, яка вимагає автономії особи та природних суспільних об'єднань. Вона виходить з того, що вищі суспільні одиниці не мають права посягати на свободу та відповідальність нижчих суспільних утворень, однак вони мають надавати підтримку щоразу, коли зусиль низових одиниць недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності. Для горизонтальної субсидіарності негативний й позитивний аспекти субсидіарності однаково важливі. Перший захищає автономію особи та нижчих суспільних одиниць від втручання вищих у їх справи, другий вимагає від вищих суспільних одиниць втручання у разі не-

обхідності. Але це втручання передбачає не заміщення, а певний тип допомоги, яка заохочує до власної ініціативи. В результаті чого субсидіарність виступає принципом суспільної організації, згідно з яким завдання відбираються зі сфери діяльності індивідуальних громадян або соціальних груп лише у випадку, коли об'єднання вищого рівня здатне їх виконати більш задовільно та з більшою ефективністю.

Отже, провідна спільна риса ідей субсидіарності та громадянського суспільства полягає у тому, що в обох випадках особа виступає головним суб'єктом як громадянського суспільства, так й субсидіарних відносин. В обох випадках людина розглядається в контексті соціальних зв'язків, суспільних інтересів, через які реалізується її потенціал. Тому свобода, а не свавілля, є основою буття особистості у громадянському і субсидіарному суспільстві. Йдеться про розуміння людської свободи не як свободи вибору і здобуття, а як розбудови солідарних відносин між вільними індивідами. Такий вияв свободи нерозривно пов'язаний з відповідальністю як «формою активності, яка дає людині можливість зберігати автономію і проявляти ініціативу, тобто цілісно і гармонійно вписуватися в соціальний світ» [20, с. 36].

Свобода і відповідальність особи сполучаються в одному з ключових понять для концепції громадянського суспільства — понятті «громадянськості». Як зазначає український дослідник В. Пащенко, воно інтегрує всі якості та можливості, притаманні особистостям, які складають громадянське суспільство: автономність, взаємність, здатність до взаємодії з іншими людьми заради спільних цілей, уміння підпорядковувати приватні інтереси загальним [262, с. 60]. Усі ці якості не менш важливі для індивіда, що вступає у субсидіарні відносини з іншими спільнотами для реалізації свого людського потенціалу. Громадянське суспільство, у свою чергу, спрямоване насамперед на реалізацію творчого потенціалу особи, зокрема на захист громадян від перевищення державою своїх повноважень, і на доцільне в кожний конкретно-історичний момент обмеження кількості владних структур і їхньої діяльності, тобто на те ж саме, на що спрямований негативний аспект принципу субсидіарності.

Втім, історія розвитку феномену громадянського суспільства демонструє, що зв'язок між досліджуваними нами явища далекий від автоматичного. На етапі народження ідеї громадянського суспільства можна винайти багато спільних рис, адже сама ідея громадянського суспільства в історичній ретроспективі походить з усвідомлення людиною свого місця у світі як істоти соціальної. Громадянське суспільство, яке у працях античних філософів, передусім Аристотеля, якщо

не тотожне державі, то принаймні виступає допоміжним поняттям по відношенню до неї, ґрунтується на тій же ідеї взаємодоповнюваності, яка народжується в античній філософській думці як ідейна передумова доктрини субсидіарності (див. 1.1). Яким би обов'язковим та індивідуальним не був закон держави, громадянин давнього грецького поліса пам'ятав, що саме він є творцем цього закону. Визнання природних прав і свобод особистості, поряд із розумінням соціальної природи людини, привело до унікального типу суспільства з розвинутими формами самоврядування й саморозвитку. І цей тип суспільства успішно розвивався доти, доки громадянське суспільство формувалося в межах невеликих міст, де досягти порозуміння було достатньо легко.

Традиційно вважається, що складно вести мову про розвиток громадянського суспільства в період середньовіччя, коли людина сприймається як органічна складова тієї спільноти, де протікає її життя. Тому за часів середньовіччя базисом утворення поняття громадянського суспільства були міські громади, які впродовж століть протистояли утискам феодальної держави. Тому окремі дослідники з цим періодом пов'язують появу витоків громадянського суспільства, заснованих на елементарній саморегуляції життя людських спільнот [див. 184]. Отже, ідея громадянського суспільства за часів Середньовіччя розвивалась виключно у межах Магдебурзького права. Воно стало основою для народження феномену місцевого самоврядування, який являє не менший інтерес для даного дослідження. Однак, як підтверджують результати нашого дослідження (див. 1.1. та 3.1.), ідея взаємодоповнюваності отримала більш інтенсивний розвиток в цей період. Необхідністю підтримки і допомоги обґрунтовується втручання держави у справи особи та втручання церкви у справи держави, у разі, якщо вони не досягли своїх цілей самостійно.

Остаточне становлення ідеї громадянського суспільства пов'язують з епохою та філософією Ренесансу, коли відбувається утвердження суверенітету особистості, звільнення її від панівного релігійного впливу, домінування держави і поступового відділення «природного» і громадянського права від божественних та небожественних законів. Саме з цього періоду, згідно з концепцією професора соціології Йєльського університету Дж. Александера, починається відлік у розвитку ідеї та практики громадянського суспільства, у якому ним виокремлюються три стадії — «громадянське суспільство I, II, III».

«Громадянське суспільство I», за Александером, охоплює період від кінця XVII до першої половини XIX ст., коли утверджується до-

говірна концепція громадянського суспільства, яку у сучасній політичній науці часто вважають класичною. Саме з нею вступає у суперечності позитивна трактовка субсидіарності. Класична концепція громадянського суспільства визнає субсидіарні відносини виключно між особою та інститутами громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями), тобто останні виступають доповнюючими по відношенню до особи. Суспільство та держава або громадські об'єднання та державні інститути у класичній концепції громадянського суспільства протиставляються один одному, а ліберальна доповнюваність будується на різниці між тим, на що здатна людина, й тим, у чому безсила.

Перша стадія світового розвитку громадянського суспільства — «громадянське суспільство І» будувалась на ідеях Дж. Локка, А. Ферґюссона, Ш. Л. Монтеск'є, І. Канта, Ф. Г. Гегеля, А. де Токвіля, які започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства протиставлення суспільства та держави, за допомогою якого суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадську (соціальну, соцієтарну). До останньої вони відносили й економіку, де індивіди проявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули якомога меншого втручання держави у свої справи. Ринок надавав цьому суспільству механізми саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим, ринок привніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності [383, p. 9]. Саме ці негативні тенденції в соціально-економічній сфері, до речі, стимулювали звернення католицизму наприкінці XIX ст. до ідеї субсидіарності як компромісної між ринковим фундаменталізмом та соціалістичним етатизмом.

Паралельно з договірною концепцію громадянського суспільства й, очевидно, під її впливом на початку XIX ст. отримують розвиток перші теоретичні концепції місцевого самоврядування. Зокрема, представники «теорії вільної громади» доводили, що право громади самостійно вести свої справи має такий же природний і невідчужуваний характер, як права і свободи людини. Будь-яке пряме втручання держави у власні справи громади є порушенням її прав. Схожі ідеї висували окремі теоретики цього періоду, вбачаючи у місцевому самоврядуванні вираз волі спільнот розвиватись відповідно до своїх власних

пріоритетів [267, с. 9–10]. Закладені ранніми теоріями самоврядування пріоритетність спонтанності та ініціативності у діяльності індивідів, самоврядність громад у відстоюванні свобод досі залишаються базовими характеристиками громадівської моделі місцевого самоврядування, у межах якої місцеве самоврядування виступає як самостійна діяльність громад з вирішення питань місцевого значення.

Спільні ідейні засади громадянського суспільства та місцевого самоврядування в цей період можна знайти у відомій праці французького мислителя А. де Токвіля «Демократія в Америці». Аналізуючи й високо оцінюючи досвід американської демократії, мислитель висуває ідеал суспільства, що будується на принципах взаємодопомоги і функціонує як безліч асоціацій і громад з відповідними взаєминами, які мобілізують самоврядний потенціал людей [331, с. 63–65]. Однак, договірна концепція громадянського суспільства та похідна від неї громадівська теорія місцевого самоврядування, виконавши, за висловлюванням Дж. Александера, «героїчну роль натхненника утопії для ранніх демократичних революцій», втратили своїх прихильників, «коли з'явились більш суспільно та економічні орієнтовані програми реформ» [5, с. 9].

На наступних, за Александером, стадіях розвитку громадянського суспільства — «громадянське суспільство ІІ» (з середини XIX до другої пол. XX ст.) та «громадянське суспільство ІІІ» (з 70–80 років XX ст.) під впливом різноманітних факторів жорстке протиставлення суспільства і держави усувається. Зокрема, на стадії «громадянського суспільства ІІ» під впливом соціалістичних концепцій відбувається нове злиття держави та суспільства. В умовах соціалізму К. Маркс уявляв становлення громадянського суспільства через становлення сильної держави — диктатури пролетаріату, яка, змінюючись та перетворюючись на загальнонародну, передає владні функції суспільству і зрештою відмирає [269, с. 13]. На практиці громадянське суспільство розчинилось в державі, а класичні уявлення про громадянське суспільство «жорстко подавлялися, заперечувались... тоталізуючими хрестоносцями революційного соціалізму» [5, с. 9].

Аналогічне злиття держави і суспільства відбувається у теоретичних концепціях місцевого самоврядування, коли на зміну громадівській теорії приходить державна. Її поширення було викликано подіями другої половини XIX — початку XX ст.: зростанням процесів урбанізації, індустріалізації, ускладненням системи соціальних зв'язків, що значно підірвало відчуття самодостатності громади, яке культивувалось представниками громадівської теорії. Державна теорія

розглядає місцеве самоврядування як частину держави або складову державного управління. Самоврядування зводиться до покладання на місцеве суспільство, точніше, на його виборні органи, здійснення завдань державного управління. З цього погляду, будь-яке управління публічного характеру є справа державна. Не відокремлення місцевого суспільства від держави, а навпаки, заклик цього суспільства до служби державним інтересам і цілям складає головний зміст місцевого самоврядування в цей період [267, с. 11].

Лише на стадії «громадянського суспільства ІІІ», коли класична ідея громадянського суспільства «відроджується інтелектуалами, які ідеалізують антикомуністичні революції 1980-х рр., та стає нормативним стандартом для тих, хто скидає без насилля авторитарні диктатури в Латинській Америці, Азії» [5, с. 8], а потім й в Центральній і Східній Європі, відносини держави й громадянського суспільства поступово урівноважуються. Це відбувається спочатку через суперництво, а потім поступове зближення держави й інститутів громадянського суспільства на основі розуміння взаємозумовленості їх розвитку. Приходить усвідомлення, що ліберальний дух громадянського суспільства, який уособлює самообмеження, індивідуальну автономію та плюралізм, благотворно відтворюється в умовах «довіри, співробітництва, солідарності й критицизму по відношенню до ієрархії та нерівності» [5, с. 8], які стають можливими, коли держава сприймає громадянське суспільство якщо не як партнера, то принаймні не як опонента. Тобто держава і громадянське суспільство більше не протистоять один одному, не зливаються, а просто різними засобами виконують однакову місію — задовольняють потреби людини та забезпечують загальне благо. Напевно, свою роль у становленні таких відносин відіграла досить популярна у Західній Європі у другій половині ХХ ст. доктрина християнської демократії, яка, керуючись принципом субсидіарності, суспільство розглядає як органічну цілісність, що має власну внутрішню ієрархію, а державу як засіб свободи і відповідальності громадян для вирішення загальних проблем та забезпечення правового і мирного співжиття. Більш того, відносини держави та громадянського суспільства вже в кінці ХХ — на початку ХХІ ст. окремі дослідники схильні характеризувати як «інтеграцію державних органів як основних управлінських інститутів до системи громадянського суспільства і посилення впливу народу на органи публічної влади» [184].

Місцеве самоврядування у другій половині минулого сторіччя стає місцем зустрічі держави та громадянського суспільства. Відносини,

що реалізуються в сфері місцевого самоврядування, зосереджені як в політичній (державній) сфері, так й в сфері громадянського суспільства. Тому у сучасній науці домінує концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування, яка виходить з того, що природа органів місцевого самоврядування має ознаки і держави, і громадянського суспільства, які органічно поєднані між собою в системі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування постає як важливіша сфера застосування принципу субсидіарності, який не лише визначає компетенцію органів місцевого самоврядування, але й відкриває простір для громадських ініціатив на місцевому рівні. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування найбільше наближено до населення, зачіпає інтереси кожної людини та вирішує більшість її насущних проблем. У цьому смислі воно займає провідну позицію між державою та суспільством та виступає одним з основних інститутів громадянського суспільства.

Сучасний етап розвитку громадянського суспільства називають етапом дискурсивної комунікації та пов'язують з дослідженнями Ю. Габермаса, А. Арато, М. Кастельса, Ж. Бодріяра та ін. Зокрема, теорія комунікативної дії Ю. Габермаса, до якої ми вже неодноразово звертались у даній роботі, орієнтується на прийняття практичних рішень, висуваючи стратегію перманентного досягнення консенсусу в ході комунікативного дискурсу. Народжена парадигмою дискурсивної комунікації, публічна сфера як простір раціональної дискусії, що побудована на принципах відкритості та рівності сторін на спільно вироблених й загальноприйнятих критеріях, в умовах глобалізації долає державні кордони. Особливості здійснення політичних комунікацій, громадських зв'язків у принципово нових умовах зумовлюють дослідницьку увагу до феномену глобального громадянського суспільства. Це поняття набуло особливої популярності після широкомасштабних антиглобалістських демонстрацій у Сіетлі у 1999 році. Одні дослідники, виходячи з реалій сьогодення, використовують його передусім для позначення мережі міжнародних соціальних рухів та неурядових організацій, орієнтованих передусім на вирішення глобальних проблем людства, охорону навколишнього середовища, захист прав людини та гуманітарну допомогу, вважаючи, що в умовах відсутності глобальної держави глобального громадянського суспільства у найбільш глибокому значенні цього слова не існує [139, с. 183–190]. Інші, апелюючи до глобального суспільства та новостворюваної глобальної держави у політико-філософському контексті, розуміють глобальне громадянське суспільство як планетарну сукупність усіх громадян світу, їх

вільних об'єднань та асоціацій, пов'язаних суспільними відносинами; як систему суспільних структур, відносин, свідомості і діяльності, незалежних від політичних структур (наддержавних, міждержавних і державно-національних), відносин, свідомості і діяльності глобальної держави, що лише формується, але разом з тим має створити умови для самореалізації всього людства, окремих націй, соціальних груп та індивідів [98, с. 58]. У такому розумінні глобальне громадянське суспільство, яке на практиці випереджає глобальну державу, має вивчатися у безпосередньому зв'язку з наддержавними, міждержавними, національно-політичними структурами, а також структурами місцевого управління і самоврядування.

Сподівання на розвиток проекту глобального громадянського суспільства у сучасному світі зростаючих глобальних загроз висловлює Дж. Александер у своїй праці «Громадянська сфера» (2006). Аналізуючи останні здобутки соціальної теорії, він схиляється до комунітаристської інтерпретації громадянського суспільства, беручи за основу солідарність індивідів та асоціацій. Він пропонує розуміти громадянське суспільство без прив'язки до певної територіальної спільноти (локального соціуму, національної держави або глобальної держави) як особливу сферу солідарності, яку підтримують громадська думка, різноманітні культурні коди, ЗМІ, організації та асоціації, а також специфічні практики громадянськості, критики та взаємної поваги. Солідарність, за Александером, виступає базовою соціальною силою, що створює внутрішні та зовнішні структури, й одночасно пропонує засоби для «починки» цих структур. Це загальна «секулярна віра», що рушить людьми й робить можливим їх співіснування й взаємоповагу, а відповідно й громадянське суспільство. Водночас вона не є абсолютною силою, тому не здатна знищити підґрунтя для дискримінації, геноциду, війн та інших бід. Але солідарність — єдина наша надія: лише усередині світу громадянських цінностей та інститутів суспільство може виробляти здатність до соціальної критики та демократичної інтеграції. Дж. Александер підкреслює амбівалентність самої природи модерніті, що продуціює невизначеності та суперечності, які з неминучістю роблять громадську сферу (громадянське суспільство) лише потенційною можливістю й проектом для досягнення соціальної справедливості, але не гарантують її досягнення [330, с. 153–154]. Це підтверджує думку про те, що громадянське суспільство не є невідворотним результатом суспільного розвитку, а його становлення і зміцнення є наслідком цілеспрямованої діяльності всіх суспільних інститутів.

Глибоко вкорінений у політичній і моральній філософії та одночасно новаторський підхід до громадянського суспільства Дж. Александера, який ґрунтується на солідарності як почутті співпричетності між людьми, що накладає на людей обов'язки та дозволяє поділяти переконання й почуття, повертає нас до комбінації ціннісних основ, на яких ґрунтується доктрина субсидіарності. Хоча взаємодія влади та громадянського суспільства не є фокусом інтересу дослідника, очевидно, що у даній концепції вони не протиставляються, не зливаються, а скоріше доповнюють одне одного.

Таким чином, сучасні соціальні теорії державу (чи то реальну національну, чи то умоглядну глобальну), громадянське суспільство та місцеве самоврядування в основному характеризують не як протилежні, а як взаємодоповнюючі поняття, що цілком узгоджується з доктриною субсидіарності. В цьому зв'язку представляє інтерес модель взаємовідносин держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства у вигляді трикутника, представлена Т. Янсоном. У цій схемі держава перебуває нагорі, а внизу, з одного боку, — місцеве самоврядування: муніципалітети, що відносяться до суспільної сфери й держави; з іншої (також знизу) — добровільні об'єднання [379]. Отже, згідно з логікою дослідника, у суспільстві завжди існує певний «трикутник»: держава, місцеве самоврядування й громадяни (або безпосередньо представлені, або у складі суспільних, добровільних об'єднань). І від того, наскільки врегульований механізм їх взаємодії, у якій ієрархії вони перебувають, яким чином розподіляються повноваження, залежить стабільність соціальної й політичної системи суспільства.

Попри можливі суперечності та конкуренцію між державою (або інститутами наддержавного врядування), органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства у вирішенні суспільних завдань, з точки зору функціонування суспільного організму вони в умовах демократії завжди існують у взаємозв'язку, є взаємозалежними. Хоча б тому, що ні влада, ні місцеве самоврядування, ні громадянське суспільство неспроможні самостійно розв'язати всі суспільні проблеми. Тому, наскільки це можливо, держава має передавати їх розв'язання зацікавленим спільнотам і організаціям, створювати для них сприятливі законодавчі умови, надавати організаційну і фінансову підтримку. У країнах із розвиненим громадянським суспільством відбувається роздержавлення, децентралізація та деконцентрація управлінських послуг. Йдеться про те, що держава делегує низку своїх повноважень з надання управлінських послуг населенню,

органам місцевого самоврядування, недержавним громадським утворенням та структурам ринкової економіки, зберігаючи за собою право контролю за якістю їх виконання. Саме таким чином втілюється в життя принцип субсидіарності, який забезпечує автономію відповідних спільнот та ефективність виконання управлінських послуг.

Отже, влада, місцеве самоврядування й громадянське суспільство переслідують ті самі цілі: задоволення потреб людини, досягнення загального блага, забезпечення пріоритету прав і свобод людини, сприяння всебічному розвитку особистості. Субсидіарність, таким чином, виступає принципом побудови взаємовідносин:

— влади (держави) і громадянського суспільства,
— влади (держави) і місцевого самоврядування,
— місцевого самоврядування і громадянського суспільства [див. 243].

У двох перших видах взаємовідносин субсидіарність постає як підстава для делегування або передання повноважень держави інститутам громадянського суспільства та органам місцевого самоврядування відповідно, з значить й для державного контролю за їх виконанням. Механізм передання повноважень, виходячи з принципу субсидіарності, дозволяє заощадити кошти, виключивши необхідність створення територіальних структурних підрозділів державних органів, та сприяє підвищенню якості управлінських послуг.

Місцеві співтовариства історично, крім власних питань місцевого значення, виконували певну частину державних повноважень — вирішували проблеми соціально-культурного й господарського будівництва, керували підлеглими їм державними органами, забезпечували дотримання законів, прав громадян. Делегування органам місцевого самоврядування деяких державних повноважень зазвичай становить приклад вирішення соціально значимих проблем. У першу чергу, це стосується питань здійснення нотаріальних дій, опіки й піклування, призначення виплат і пенсій, записів актів громадянського стану тощо. Отже, в організації взаємодії органів влади й місцевого самоврядування важко переоцінити значення принципу, який забезпечує примусову рефлексію учасників управлінського процесу, спрямовану на відтворення легітимності влади й розвиток її інститутів. Можна сказати, субсидіарність виступає основою для корпоративності сучасної бюрократії.

Досвід передання державних функцій інститутам громадянського суспільства не такий давній. Практика передання повноважень інститутам громадянського суспільства започатковується лише на сучасній

стадії розвитку громадянського суспільства — «громадянське суспільство ІІІ» за Дж. Александером. На цій хвилі зростання ролі громадянського суспільства відбуваються реформи державного управління, орієнтовані спочатку на концепцію «Нового державного менеджменту», потім «Governance» та «Good governance», до яких ми зверталися у розділі 2 для ілюстрації зміни державних функцій. В результаті цих реформ у багатьох країнах державні установи виступають у ролі поручителів, стаючи замовниками або покупцями послуг для громадян. Постачальники послуг для громадян усередині управління конкурують з постачальниками послуг поза управлінням (державними, комерційними та громадськими організаціями) за отримання замовлень на послуги. Як наслідок посилюється орієнтація на конкуренцію органів управління й відкриваються можливості для широкого залучення громадян та суспільних груп до виробництва та надання послуг [67, с. 29]. Саме така контрактна модель взаємовідносин між державними установами та інститутами громадянського суспільства останніми роками запроваджується в Україні. Проте сьогодні у розвинених демократичних країнах на зміну контрактній моделі приходить модель партнерства або співробітництва, яка передбачає вироблення єдиної платформи взаємодії зі спільним ризиком та відповідальністю за отримані результати. У дослідженнях феномену партнерства як форми загальносуспільної взаємодії [див. 116; 117; 185; 197; 214] незмінно робиться наголос на рівноправному характері її учасників. Рівноправність, у свою чергу, виступає основою для таких соціальних процесів, як об'єднання, визнання, комунікація, взаєморозуміння, довіра [214] та взаємна відповідальність [116, с. 8]. В умовах соціального партнерства держави і громадянського суспільства держава створює зовнішні умови для прояву активності громадян, груп або організованих інститутів, надає підтримку в разі необхідності. Тому у цих країнах простежується тенденція взаємозближення і взаємопроникнення громадянського суспільства і владних структур: держава невпинно поширює свої повноваження в соціальній сфері, а громадянське суспільство активно впливає на функціонування сфери політичної [269, с. 19].

Найбільш розвиненою традиційно є практика передання повноважень органів місцевого самоврядування інститутам громадянського суспільства та комерційним організаціям на місцях. При цьому передання функцій приватним компаніям, яке частіше називають зовнішнім контрактуванням, більш давня та поширена практика. Ще сто років тому реформатори Прогресивного руху одним з головних завдань поставили боротьбу з корупцією у сфері муніципальних

закупівель, наполягаючи на запровадженні відкритих конкурсів [310, с. 69]. Тому сьогодні у більшості демократій муніципалітети дуже успішні у придбанні послуг за оптимальними цінами у відкритій і прозорій манері. Причому, до надання суспільних послуг все частіше на конкурсній основі через муніципальні гранти залучаються неприбуткові громадські організації, які беруть на себе зобов'язання з надання допомоги соціально вразливим групам населення, контролю за станом навколишнього середовища, поширення знань та інформації. Великою перевагою діяльності суб'єктів «третього сектора» у соціальній сфері, як свідчить досвід провідних країн, є притаманні їм специфічні якості — мобільність, безпосередня наближеність до адресату отримання допомоги, незалежна та альтернативна оцінка питань, що потребують вирішення [269, с. 344].

Втім, співпрацю органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськими організаціями на контрактній основі вряд чи можна вважати загальною тенденцією. Благодійність й волонтерство залишаються головними рушійними силами для діяльності суб'єктів «третього сектора» у соціальній сфері. Реалізуючи свою суть переважно за рахунок соціальної й економічної активності громадян, громадянське суспільство і місцеве самоврядування мають спільну соціальну основу, оскільки суспільний характер діяльності індивідів та їх об'єднань у рамках муніципального утворення часто збігається з політикою, здійснюваною органами місцевого самоврядування. Як елементи єдиної суспільної системи місцеве самоврядування й громадянське суспільство вимушені співіснувати і взаємодіяти. Тому найбільш розповсюдженою у світі сферою співпраці органів місцевого самоврядування та громадських організацій є реалізація програм соціального розвитку громади чи допомоги окремим соціально вразливим групам населення. Громадські організації беруть на себе відповідальність за надання соціальних благ, особливо коли державні ресурси і можливості для цього досить обмежені, чи в тих випадках, коли дуже важливо використати місцеві знання і заручитися допомогою місцевих громад.

Втім, не лише соціальний, але й самоорганізаційний та демократичний аспекти функціонування громадянського суспільства знаходять своє продовження у місцевому самоврядуванні. Самоорганізаційний аспект — це діяльність різноманітних неполітичних об'єднань громадян, спрямована на вирішення справ окремих людей або невеликих груп; демократичний — діяльність організацій, які ставлять перед собою завдання сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, участі у виборах та інших політичних заходах,

участі у формуванні органів державної влади й органів місцевого самоврядування та/або контроль за їх діяльністю [184]. Дійсно, місцеве самоврядування надає більші можливості громадянам для участі в політичному процесі суспільства, що прямо пов'язане з рівнем громадянської активності. Воно займає особливе місце в системі суспільного управління, інтегруючи інновації. Виражаючи управлінські позиції у місцевому співтоваристві на основі принципу субсидіарності, ці органи залучають численні недержавні організації й структури, яким необхідна не лише підтримка, але й майданчик для конструктивної активності. Отже, об'єднання громадян, що беруть участь у реалізації місцевого самоврядування, виступають у ролі цивілізованого опонента, а в окремих випадках — партнера й контролера здійснення владних функцій. Місцеве самоврядування бере активну участь у розвитку громадянського суспільства через залучення громадян у взаємодію з органами місцевого самоврядування із приводу прийняття управлінських рішень органів влади, створення ефективних механізмів контролю населення за діяльністю органів місцевого самоврядування, розвитку самоорганізації громадян. В результаті чого забезпечується не лише спільне вирішення найбільш важливих питань місцевого життя, але й формується громадянська самосвідомість громадян, зростає масова політична активність, що, у свою чергу, є необхідною передумовою розвитку демократії і становлення інших інститутів громадянського суспільства.

Органи управління усіх рівнів та органи місцевого самоврядування є інститутами публічної влади, що зумовлює спільні для органів влади та органів місцевого самоврядування способи налагодження зв'язків із громадськістю та інститутами громадянського суспільства та форми їх взаємодії. Аналіз праць дослідників відповідної проблематики [див. 72, с. 17–18; 135, с. 38; 34, с. 13, 184] дозволяє виокремити такі способи налагодження зв'язків, як: 1) інформування як однобічний процес надання інформації громадськості; 2) консультування в процесі вироблення та реалізації політики; 3) залучення громадськості до формування публічної політики, її реалізації та оцінки; 4) сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства (передусім, через створення сприятливих умов); 5) запрошення до спільної реалізації соціальних проектів. З ними безпосередньо пов'язані форми взаємодії влади з громадськістю, які можуть втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах: а) інституційних (створення спільних органів — координаційних, консультативних, дорадчих); б) правових (участь у розробці правових актів); в) організаційних (проведення

спільних заходів: розширених колегій, засідань президій рад, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів перед громадами, перевірок тощо); г) інформаційних (обмін інформацією з питань місцевого значення: листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); г) матеріально-фінансових (спільне фінансування проектів місцевого і регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій) [184].

Розвиток зазначених вище форм взаємодії часто визначається станом стосунків і зв'язків органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, який може змінюватися від ігнорування, конфронтації, конкуренції до узгодженості або консенсусу. При цьому очевидно, що стан стосунків, який визначається першими двома характеристиками, практично унеможливлює усі перелічені організаційні форми взаємодії, за умов конкуренції більшість з них стають можливими , й лише за умов консенсусу вони отримують найповнішу реалізацію. Тому утвердження правовими, соціально-психологічними й інформаційними засобами консенсусної моделі взаємовідносин громадянського суспільства та органів врядування, налагодження діалогу та партнерства визнаються найважливішими пріоритетами публічної політики на різних рівнях політичних відносин.

Варто відзначити, що ЄС у цьому смислі не є виключенням, де у взаємовідносини «влада — місцеве самоврядування — громадянське суспільство» все активніше намагаються залучитися наднаціональні інституції. Точніше комунітарні органи ЄС намагаються залучити громадянське суспільство та місцеве самоврядування у європейську публічну політику. Пропозиції щодо цілей та способів залучення містить Біла книга [111], розроблена Європейською комісією, де викладені основні положення реформи європейського врядування, націлені на те, щоб зробити процес формування політики більш підзвітним і відкритим для участі громадян. При цьому Єврокомісія бере на себе зобов'язання переважно з інформування та консультування. Зокрема, з надання актуальної інформації в мережі Інтернет з приводу підготовки тієї чи іншої політики на всіх етапах прийняття рішень; налагодження постійного діалогу з представниками регіональних і місцевих органів влади через національні та Європейські асоціації, виробленння мінімальних стандартів для проведення консультацій з різних сфер політики ЄС та укладення партнерських угод, які перевищують мінімальні стандарти у вибраних сферах, та передбачають додаткові консультації. Втім, останні новели європейського законодавства вже передбачають й деякі форми безпосередньої демократії для громадян

ЄС. Йдеться про право громадської ініціативи, яке регламентується Лісабонським договором про реформу.

Здійснений аналіз світових тенденцій розвитку взаємовідносин «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування» дозволяє розглядати субсидіарність (передусім, горизонтальну), яка захищає свободу та відповідальність людей, соціальних спільнот та суспільства в цілому, у якості регулятора цих взаємовідносин. Вона означає, що держава або місцева влада в особі органів місцевого самоврядування не має права порушувати індивідуальну свободу й відповідальність, до яких необхідно виявляти найбільшу повагу. Однак вони мають надавати підтримку щоразу, коли індивідуальної свободи і відповідальності недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності. Й її вони повинні здійснювати тими способами, які сприяють розвитку природного потенціалу людей, соціальних спільнот та суспільства. Державні установи (а у випадку ЄС й наддержавні органи) повинні надати суспільні блага (такі, як захист, правосуддя, фінансова та валютна політика), суспільство має надати соціальні блага (такі, як культура, освіта та допомога потребуючим) [166], а місцеве самоврядування — комунальні блага (пов'язані з наданням базових місцевих послуг — водопостачання, прибирання відходів, збереження навколишнього середовища на місцях, планування використання землі, громадського транспортного обслуговування, місцевої поліції, протипожежної служби та регулювання систем електропостачання).

Субсидіарність у її нетериторіальному (горизонтальному) вимірі може бути представлена як ієрархія рівнів громадянської залученості на тій підставі, що людина є творцем власного життя, спільноти, складовою частиною якої вона є, держави, в якій вона живе, та відчуває відповідальність за долю своєї родини, спільноти, країни. Причому, кожен конкретний індивід відповідну ієрархію вільний вибудовувати самостійно, виходячи з власних пріоритетів. Проте, напевно, можна вести мову про універсальну, оптимальну ієрархію рівнів громадянської залученості, яка сприяє всебічному розвитку особистості та суспільній гармонії. В інституційному вимірі її можна представити у наступному вигляді: родина — трудовий колектив — громадські асоціації, спілки, товариства неполітичної спрямованості (профспілкові, професійні, релігійні, спортивні, екологічні, культурні тощо) — громадські об'єднання політичної спрямованості, націлені на громадський контроль за діяльністю органів влади різного рівня, громадські ради, політичні партії. Проте громадянська залученість не завжди набуває інституційного характеру, вона виявляється у широкому спектрі соціальних та політичних

відносин, які так чи інакше спрямовані на реалізацію демократії як народовладдя. Важливішу роль тут відіграють різноманітні прояви дорадчої та безпосередньої демократії — вибори, референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, індивідуальні та колективні звернення в органи державної влади та місцевого самоврядування, до їх посадових осіб.

Хоча ми характеризуємо субсидіарність як ієрархію рівнів громадянської залученості передусім у нетериторіальному вимірі, просторові характеристики громадянської залученості суттєво доповнять ієрархічну будову, адже для захисту інтересів різнорівневих спільнот, впливу на рішення різного масштабу можуть бути корисними різні інститути громадянського суспільства та різні форми волевиявлення. Із використанням просторових ознак ієрархія рівнів громадянської залученості на основі субсидіарності матиме наступний вигляд (див. таблицю 5.1 [див 255]):

Таблиця 5.1.

Ієрархія рівнів громадянської залученості з позицій субсидіарності

рівні	соц. спільноти	Інститути громадянського суспільства	форми волевиявлення
індивідуальний	сім'я, друзі, трудовий колектив	громадські об'єднання передусім неполітичного спрямування	звернення громадян, збори громадян
локальний	територіальна громада	громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, органи СОН, громадські ради, політичні партії (окремі країни)	вибори, референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, форми електронної демократії для великих тер. громад
регіональний (субнаціональний)	жителі регіону	громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії (окремі країни)	вибори, референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, форми електронної демократії
державний (національний)	співгромадяни	громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії	вибори, референдуми, громадські слухання, звернення громадян, форми електронної демократії

Продовження табл. 5.1.

рівні	соц. спільноти	Інститути громадянського суспільства	форми волевиявлення
регіональний (транснаціональний)	жителі регіону світу (напр. європейці)	громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії (ЄС)	вибори до Європарламенту (ЄС), форми електронної демократії (ЄС)
глобальний	людство	громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування	—

Отже, відповідно до доктрини субсидіарності ми виокремили шість можливих рівнів громадянської залученості від індивідуального до глобального. Кожному рівню відповідають різні спільноти, до яких включений індивід, та набір інституцій громадянського суспільства та форм волевиявлення, спрямованих на захист інтересів певної спільноти. При цьому самі інституції та форми волевиявлення не унікальні для кожного рівня. Щодо інститутів громадянського суспільства, то громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування виявляються найбільш універсальними інституціями, що можуть діяти практично на усіх рівнях громадянської залученості, натомість менш універсальними є громадські ради та політичні партії, оскільки їх дія зумовлена наявністю відповідних органів управління. Щодо форм волевиявлення, то їх найбільше різноманіття виявляється на локальному рівні, на вищих рівнях зберігаються лише найбільш розповсюджені форми прямої демократії — вибори і референдуми, а також вступають в силу різноманітні дорадчі практики, що втілюються у тому числі через сучасні засоби електронної демократії. Найвищий глобальний рівень залученості через відсутність формальних владних інституцій поки залишається найменш керованим з боку громадян.

Побудована з позицій субсидіарності ієрархія рівнів громадянської залученості демонструє зростання взаємодоповнюваності громадських та владних структур на вищих рівнях суспільної організації. Іншими словами, якщо на нижчих, наближених до індивіда рівнях громадянської залученості, різноманітність форм громадянської активності (членство у громадських об'єднаннях та безпосереднє волевиявлення) визначається передусім особистими інтересами та мало пов'язана з формальними інститутами врядування, то на ви-

щих, віддалених від індивіда рівнях форми громадянської активності визначаються передусім наявністю формальних інститутів врядування, адже пов'язані з можливостями впливу на них. Це підтверджує висловлену раніше нами думку про необхідність взаємодоповнюваності та взаємозалежності держави (а точніше, формальних структур управління) та громадянського суспільства. До якої можна додати те, що на вищих рівнях суспільної ієрархії потреба у такій взаємодоповнюваності аж ніяк не зменшується.

Підводячи підсумки дослідження місця і ролі принципу субсидіарності у взаємовідносинах «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування», зазначимо наступне:

По-перше, громадянське суспільство як соціальний феномен та теоретична концепція та похідне від нього місцеве самоврядування на усіх етапах розвитку цілком відповідали принципу субсидіарності в його негативній інтерпретації, що захищає індивіда та природні спільноти або спільноти нижчого рівня від втручання у їх справи спільнот вищого рівня. Центральне для концепції громадянського суспільства поняття громадянськості одночасно виступає характеристикою особи, орієнтованої на субсидіарні відносини. Проте позитивна трактовка субсидіарності, що вимагає від вищих рівнів суспільної ієрархії допомоги у разі необхідності, до останнього часу вступала у певні суперечності з ідеєю громадянського суспільства, передусім, через протиставлення держави та суспільства, яке властиве для класичної концепції громадянського суспільства. Проте сучасний стан розвитку взаємовідносин «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування», який характеризується взаємозалежністю цих інститутів, знімає це протиріччя. На цій підставі субсидіарність, захищаючи свободу та відповідальність людей, соціальних спільнот та суспільства в цілому, виступає найважливішим регулятором взаємовідносин «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування», вимагаючи від влади надання суспільних благ, суспільства — соціальних благ, місцевого самоврядування — комунальних благ.

По-друге, з позицій субсидіарності формальні владні структури та громадянське суспільство слід характеризувати як взаємодоповнюючі поняття, хоча б тому, що ані владні інституції, ані інститути громадянського суспільства неспроможні самостійно вирішити усі соціальні проблеми. Побудована з позицій субсидіарності ієрархія рівнів громадянської залученості доводить, що на вищих рівнях суспільної ієрархії потреба у такій взаємодоповнюваності аж ніяк не зменшується, адже форми громадянської залученості визначаються

передусім можливостями впливу на формальні інститути врядування. Сама ж ієрархія рівнів громадянської залученості представлена як шестирівнева будова, що складається з індивідуального, локального, субнаціонального, національного, транснаціонального та глобального рівнів. Кожному рівню відповідають різні спільноти, до яких включений індивід, та певний набір інституцій громадянського суспільства та форм волевиявлення.

У межах наступних підрозділів більш детально висвітлимо способи залучення громадян на різних рівнях представленої нами ієрархії.

5.2. РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ФОРМУВАННІ КУЛЬТУРИ СУБСИДІАРНОСТІ

У попередніх розділах нами була відзначена важливість участі громадян на сучасному етапі розбудови демократії та залучення громадян у становлення субсидіарних відносин між державою, громадянським суспільством та місцевим самоврядуванням. Залучення громадськості у взаємовідносини «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування» кидає виклик уявленням про те, що звітність та відповідальність влади може бути гарантована лише демократичними виборами або завдяки «горизонтальній звітності», тобто коли офіційні особи та установи звітують іншим офіційним особам. Залучення громадськості до вироблення та впровадження рішень сприяє посиленню ролі громадян в демократичних перетвореннях, збільшує прозорість процесу прийняття рішень, підвищує відповідальність посадових осіб. Залучення громадськості гарантує соціальну орієнтацію політики на державному і місцевому рівні. Крім того, воно культивує та відшліфовує зразки демократичної поведінки, методи суспільного діалогу, що сприяє становленню атмосфери партнерства й довіри у суспільстві як найважливіших каталізаторів економічного та політичного розвитку держави.

Висвітлюючи сучасні тенденції взаємовідносин «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування» у попередньому розділі, ми неодноразово підіймали питання залучення неурядових організацій та громадян у визначення та реалізацію широких суспільних цілей передусім через партнерство та діалог з владою, спільну реалізацію проектів тощо. У межах даного підрозділу ми будемо висвітлювати феномен громадянської залученості ще й як засіб громадського

контролю, який дає сигнал уряду та його установам про ті напрямки діяльності, де необхідно підвищувати рівень відповідальності. Сполучення елементів контролю і співробітництва здатне, на нашу думку, формувати й відтворювати субсидіарні відносини у суспільстві.

Громадський контроль як один з видів соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Світова практика показала, що громадський контроль є невід'ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив указують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур. Громадський контроль можна вважати головним засобом поліпшення демократії, оскільки відповідає прагненню у тому, щоб політичні процеси дозволяли ширшу участь населення та забезпечували відчуття, що уряди стають більш чутливими до тих, хто їх обрав, та більш підзвітними їм. Будучи засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадський контроль суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Він забезпечує взаємовплив громадянського суспільства і держави, за допомогою якого суб'єкти громадянського суспільства мають змогу впливати та коригувати дії органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію управлінських послуг відповідно до суспільних потреб [див. 229]. Усвідомлення, що саме громадський контроль здатний припинити дію антиконституційних рішень органів державної влади та виконувати превентивну функцію, запобігаючи незаконним діям з боку державних органів і посадових осіб, все стійкіше утверджується й в українському суспільстві.

Громадяни можуть залучатися до прийняття суспільнозначущих рішень та здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади через різноманітні ***громадські об'єднання*** та форми і прояви ***безпосередньої демократії*** — вибори, референдуми, звернення до органів влади, мітинги, демонстрації, громадські ініціативи тощо. Переважна більшість форм та методів залучення громадян у вирішення суспільних справ, які спрямовані на реалізацію прав і свобод громадян, передбачена Конституцією України — «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...» (ст. 38) [160] та

законами України «Про об'єднання громадян» (1992) [122], «Про звернення громадян» (1996) [120], «Про політичні партії в Україні» (2001) [124], «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) [121], «Про органи самоорганізації населення» (2001) [123]. Вітчизняна законодавча база вказує на те, що суб'єктами громадського контролю в Україні виступають громадські організації, політичні партії, профспілкові комітети, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації та громадяни України. Проте відсутність кодифікації, різноманітність та розрізненість законодавчої бази (в Україні досі немає Закону України «Про громадський контроль», хоча були спроби його розробки) є однією з причин неефективності громадського контролю. Проте власне форми залучення громадян до формування й реалізації політики деталізуються у багатьох нормативно-правових актах. Зокрема, у 2004 році уперше постановою КМУ був затверджений «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади». З того часу вони неодноразово скасовувалися, відновлювалися й змінювалися. Одну з останніх редакцій відповідних документів містить Постанова КМУ № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. [277].

Все це підтверджує той факт, що в принципі українське законодавство надає можливість громадянам залучатися до прийняття суспільнозначущих рішень як через громадські об'єднання, так й через різноманітні форми та прояви безпосередньої демократії. У межах даного підрозділу висвітлимо роль громадських об'єднань у залученні громадян до вироблення суспільнозначущих рішень та формування демократичної політичної культури. Для цього розглянемо різноманітні форми громадянської залученості, проаналізуємо їх розповсюдження у країнах Європи та в Україні за допомогою різноманітних емпіричних даних та здійснимо спробу визначити їхню роль для розвитку культури субсидіарності. При цьому головне емпіричне джерело нашого аналізу становлять результати четвертої хвилі міжнародного порівняльного соціологічного дослідження «Європейське соціальне дослідження» (ЄСД), що проводилось у 2008–2009 рр. за участю 28 країн (керівник проекту — професор Лондонського університету Р. Джовел) [75]. У меншій мірі ми звертаємось до результатів другої хвилі ЄСД, що проводилась у 2005–2006 рр. за участю 24 країн [76], та інших соціологічних й статистичних даних, які допоможуть сформувати уявлення про особливості та масштаби тих чи

інших форм громадянської залученості. Зупинимося більш детально на можливостях громадських об'єднань.

Своє право контролю над державними інституціями та місцевим самоврядуванням у демократичних країнах громадяни реалізують передусім через різноманітні ***громадські об'єднання***, що створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Невипадково свобода спілок і асоціацій виступає однією з головних ознак сучасної демократії й найважливішим конституційним правом громадян у демократичній державі. Конституції більшості країн світу гарантують свободу об'єднання в політичні партії, культурні, спортивні, профспілкові та інші громадські організації. Саме через громадські об'єднання, громадсько-політичні рухи, політичні партії до процесу прийняття рішень та вироблення політики залучаються широкі верстви населення, реалізуються та захищаються політичні та економічні інтереси тієї чи іншої частини суспільства.

На тлі трансформації функцій сучасної держави та збільшення кола суб'єктів публічної політики роль громадських об'єднань зростає у всьому світі на усіх рівнях політичної взаємодії. Більш того, саме громадські об'єднання виступають основними агентами громадянської залученості на вищих щаблях відповідної ієрархії. Якщо феномен глобальної держави скоріше явище умоглядне (адже створення світового уряду досі залишається футурологічним проектом), то глобальне або світове громадянське суспільство завдяки діяльності міжнародних громадських об'єднань явище цілком реальне й доволі впливове. Міжнародні громадські організації не лише беруть на себе розв'язання глобальних проблем людства у різних сферах життєдіяльності, але й виступають провідними агентами формування світогляду громадян, виступаючи інтерпретаторами політики для електронних і друкованих ЗМІ, артикулюють та оцінюють проблеми і пропозиції, що існують і виникають, систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам громадян, сприяють зниженню конфліктності та протистояння у світі, виховують такі демократичні цінності, як толерантність, угода, бажання знаходити компроміси, які є невід'ємними елементами культури субсидіарності.

У сучасній науці існує чимало класифікацій громадських об'єднань, втім, у межах нашого дослідження нас цікавить їх поділ на громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, що вже знайшло відбиття у представленій у попередньому розділі ієрархії рівнів громадянської залученості.

Отже, до громадських об'єднань неполітичного спрямування варто віднести широкий спектр організацій, які за критерієм типу і спрямованості діяльності організації стосовно того суб'єкта, який її утворив, можна поділити на організації, чия діяльність спрямована на самих себе, захист власних групових інтересів, та організації, чия діяльність спрямована на інших. До перших можна віднести: захисні організації, що найчастіше виступають як групи тиску, котрі домагаються врахування своїх інтересів на урядовому рівні (передусім, профспілкові організації, організації промисловців, торговців, професійні спілки, асоціації і федерації професійних союзів, організації у галузі сільськогосподарського виробництва, а також більша частина організацій військового типу, наукових, інженерних і технічних, освітніх, культурних, етнічних, релігійних, ветеранських та патріотичних організацій, організацій студентського самоврядування тощо), самодопомогові організації (гаражні кооперативи, кредитні спілки, сусідські об'єднання, самоврядні комітети, самодіяльні органи безпеки та протипожежної охорони тощо) та аматорські організації (організації хобі та захоплень, любительські, атлетичні, спортивні організації тощо). До другої групи належать: благодійні фонди та організації, правозахисні групи, організації соціальної допомоги, організації медичного та оздоровчого характеру, організації допомоги публічній службі, науково-дослідницькі центри при різних фондах, деякі громадські рухи [див. 223, с. 478; 82, с. 17–21]. Найбільшу різноманітність зазвичай являють захисні організації. Саме організації цієї групи інтенсивно розвиваються в Україні, хоча не завжди мають справжні якості суб'єктів громадянського суспільства. Хоча чисельні об'єднання підприємців, молоді, жінок, етнічних груп діють доволі успішно, у тому числі в Україні, вони в меншій мірі, ніж інші, орієнтовані на відтворення субсидіарних відносин у суспільстві. Це передусім пов'язано з тим, що вони, на відміну від інших організацій неполітичного спрямування, найбільш політизовані, адже у своїй діяльності традиційно роблять наголос на опозиційності владним структурам, намагаючись прищепити громадянам почуття політичної дієспроможності. Решта організацій неполітичного спрямування, які, до речі, набагато менш розвинені в Україні та загалом в Європі (у порівнянні з США), у більшій мірі орієнтовані на формування соціабельності, толерантності, міжособистісної довіри, здатності до солідарного розв'язання проблем. Можна сказати, що захисні організації виступають основними інститутами для моделі «демократичного громадянського суспільства», а усі інші — для моделі «посередницького

громадянського суспільства» за Н. Роземблюмом [див. 460]. Перше, згідно з таким підходом, орієнтовано на публічні арени обговорення та здійснення політики та є засобом політичної соціалізації громадян, друге націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи відкритості, товариськості та відповідальності. Вважається, що саме модель «демократичного громадянського суспільства» завжди була властивою для європейських країн, тому роль громадських об'єднань політичного спрямування виявляється для них доволі важливою.

До громадських об'єднань політичного спрямування віднесемо політичні партії, які беруть участь у виробленні державної політики та у формуванні органів влади, забезпечуючи представництво в їх складі, а також моніторингові, сторожові або «watch-dog» організації, які здійснюють моніторинг за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування з метою оцінки їх діяльності, контролю, прогнозування тощо. Якщо політичні партії — об'єднання, які потенційно орієнтовані на масове залучення громадян, то «watch-dog» організації, як правило, орієнтуються на вузьких фахівців та експертів у тій чи іншій суспільнозначущій сфері. Такі організації, що працюють безпосередньо у сфері громадського контролю, поділяють на три типи: «спостерігачі / наглядачі», класичні «watch-dog» та «проективні монітори». «Спостерігачі» переважно фіксують зміни в ключових сферах життєдіяльності суспільства та випрацьовують загальні теорії, не ставлячи собі за мету просування результатів моніторингу в реальну державну політику. «Watch-dog» організації, крім виконання наглядових функцій, активно працюють з інформаційними каналами та популяризують свої дослідницькі продукти, змушуючи владу прислухатися до їх рекомендацій. «Проективні монітори» досить часто на рівні ідей та рішень випереджають інституції влади та, власне, формують методи вирішення суспільних проблем до виникнення критичних ситуацій [6]. Роль цих організацій у здійсненні громадського контролю не однакова у різних країнах. Втім, майже усюди результатами моніторингових продуктів подібних організацій активно користуються засоби масової інформації, можливості яких у здійсненні громадського контролю часто випереджають можливості будь-яких громадських організацій.

У більшості демократичних країн спілки, асоціації та інші громадські об'єднання користуються правом представляти і захищати свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах, брати участь у політичній діяльності, проводити масові заходи (збори, мітинги, демонстрації тощо), одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформацію,

необхідну для реалізації своїх цілей і завдань, вносити пропозиції до органів влади й управління, розповсюджувати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі, у тому числі у заснованих ними засобах масової інформації.

Участь у різного штибу громадських організаціях (не обов'язково політичних, але обов'язково добровільних і таких, що виникли в результаті соціальної самоорганізації) є найважливішою рисою демократичної політичної культури й визначає реальну перспективу демократичної зміни політичної системи, економіки і духовного життя суспільства. Розглянемо особливості політичної участі громадян європейських країн на основі результатів четвертої хвилі ЄСД.

На малюнку 5.1. представлені дані про членство у деяких громадських об'єднаннях — політичних партіях та профспілках або подібних організаціях. Безумовно, дані про членство у інших громадських організаціях — самодопомогових, аматорських, благодійних, правозахисних тощо дозволили би відтворити цілісну палітру громадських уподобань європейців, однак ми обмежені емпіричною базою ЄСД. Втім, певні корективи нам вдасться внести за допомогою даних про безпосередню громадську залученість або волонтеризм (від англ. volunteerism — добровільна активність на ниві громадської праці), які представлені на малюнку 5.2.

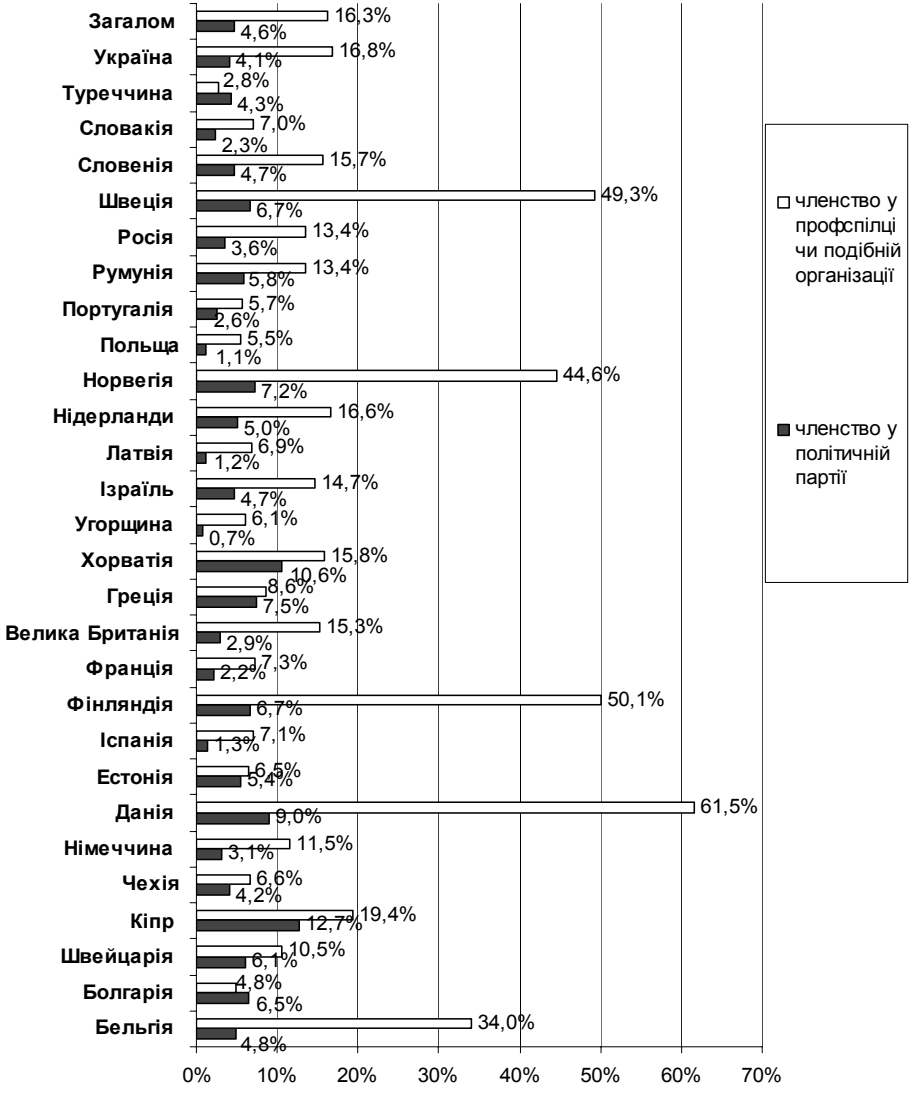
Наведені дані демонструють загальну тенденцію пріоритетної участі населення майже усіх країн у об'єднаннях неполітичної спрямованості, прикладом яких у даному випадку виступають профспілки або подібні організації. Якщо показник членства у політичних партіях коливається від 0,7 до 12,7% (у середньому 4,6%), то показник членства у профспілках коливається від 2,8% до 61,5% (у середньому 16,3%). Показово, що вказаний найнижчий показник членства у профспілках фіксується у Туреччині — одній з двох країн (друга Болгарія), де переважає членство у політичних партіях (4,8% проти 2,8%).

Наведені дані дозволяють виокремити деякі закономірності:

— найбільш високе членство у громадських об'єднаннях політичної і неполітичної спрямованості характерно для північних країн Європи — Данії (9% — у політичних партіях, 61,5% — у профспілках), Фінляндії (6,7% і 50,1%), Швеції (6,7% і 49,3%) та Норвегії (7,2% і 44,6%), де сформувався так званий «широкий» тип громадянського суспільства, для якого характерно існування багатьох різних громадських асоціацій та некомерційних організацій. Варто відзначити, що цей тип громадянського суспільства разом з особливостями систем адміністративно-державного

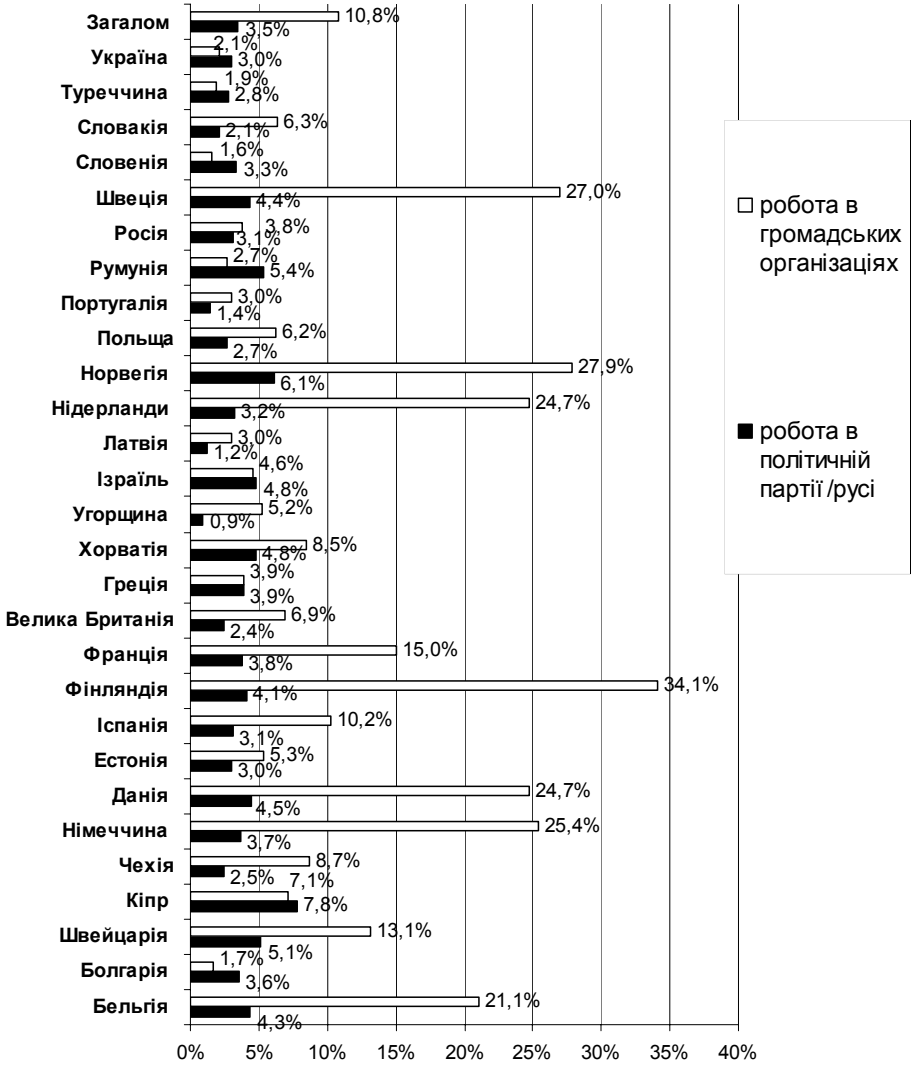
Малюнок 5.1.

Розподіл ствердних відповідей респондентів на запитання ЄСД щодо членства у політичних партіях, профспілках або подібних організаціях по країнах, що брали участь у дослідженні



Малюнок 5.2.

Розподіл відповідей респондентів на запитання ЄСД щодо роботи у політичних партіях та громадських організаціях за останні 12 місяців по країнах, що брали участь у дослідженні



й муніципального управління утворюють особливу скандинавську модель місцевого самоврядування. Вона спрямована на вирішення всього спектра локальних завдань й відрізняється високим рівнем представництва й активності муніципалітетів [168, с. 90];

— низькі показники членства у громадських об'єднаннях політичної і неполітичної спрямованості демонструють країни Центральної та Східної Європи, які порівняно недавно стали на шлях демократичного розвитку й у 2004 та 2007 роках приєдналися до ЄС або мають статус країн-кандидатів (виключенням з них є Словенія і Хорватія). Водночас, слід звернути увагу, що деякі відносно давні члени ЄС — Франція, Іспанія, Італія і Португалія за показниками членства у громадських об'єднаннях дуже близькі до країн цієї групи;

— країни північно-західної Європи, які складають ядро ЄС — Бельгія, Німеччина, Нідерланди, а також Велика Британія та Швейцарія в основному демонструють показники членства у громадських об'єднаннях вище за середні (окрім членства в партіях у Німеччині та Великій Британії).

Дані щодо участі населення країн у роботі в політичних партіях та громадських об'єднаннях за останні 12 місяців, представлені на малюнку 5.2, підтверджують наші висновки щодо особливостей політичної активності населення Північної та Північно-Західної Європи та вносять суттєві корективи в уявлення про особливості політичної та громадської активності населення Східної та Центральної Європи. Очевидно, це пов'язано з тим, що профспілки, які були взяті як приклад організацій неполітичної спрямованості, в цих країнах не є по-справжньому добровільними організаціями й не завжди утворюються в результаті самоорганізації працівників. Досить показова у цьому смислі виявляється різниця у відповідях респондентів про членство у профспілках та участь в роботі неурядових організацій в Україні: якщо показник членства у профспілках в Україні відповідає середньому по Європі (16,8%), то за показником участі у роботі громадських організацій Україна потрапляє до групи країн з найменшою громадянською залученістю, де відповідний показник не перевищує 3% (в Україні — 2,1%). До речі, аналогічну ситуацію спостерігаємо й в Словенії й Румунії. Очевидно, це пояснюється тим, що в Україні та деяких інших пострадянських країнах робітничі та інші профспілки залишаються бюрократизованими структурами, які мало значать для своїх членів. Втративши функції розподілу соціальних благ, які були

в їх розпорядженні за комуністичного режиму, вони не стали справжніми захисниками економічних, соціальних та політичних інтересів своїх членів.

Наведені дані свідчать, що показники участі у роботі громадських об'єднань нижче показників членства у цих об'єднаннях. При цьому за показниками участі у роботі громадських об'єднань, деякі країни Північно-Східної Європи, передусім Німеччина, Нідерланди та Бельгія, наближаються до країн Скандинавії. Участь чверті населення у роботі громадських організацій у Німеччині цілком відповідає властивій цій країні корпоративістській моделі громадянського суспільства, що базується на принципах самоврядуванні, субсидіарності та комунальної економії [125, с. 51]. Вона виявляється передусім у тому, що недержавні організації володіють переважним правом створення соціальних служб, держава здійснює фінансову підтримку, а контроль забезпечується завдяки діяльності піклувальних та інших рад, прозорості фінансових результатів діяльності організацій та доступності для будь-якого громадянина можливості одержати інформацію про фінансовий стан організації.

Франція, Італія та Іспанія, які виявили відносно низьке членство у громадських об'єднаннях, за показниками участі значно випереджають Португалію та країни Східної та Центральної Європи. Хоча відносин громадянського суспільства і держави у Франції та Італії традиційно носять більш конфліктний характер, ніж, скажімо, у Німеччині, ключовими сегментами громадянської організованості у цих країнах є асоціації, які займаються соціальною політикою і наданням соціальних послуг у галузі медицини, освіти, культури, дозвілля, спортивної діяльності, питаннях безробіття, перекваліфікації. Очевидно, порівняно високий відсоток участі населення у роботі громадських організацій, наприклад, у Франції (15%) пояснюється тим, що у роботі перелічених асоціацій на постійній основі задіяна значна частина економічно активного населення у порівнянні з іншими країнами Західної Європи. Вона складає приблизно 8%, у той час як у Німеччині — близько 6%, а в Італії — 4% [125, с. 48–49]. Разом з тим, у Франції, так само, як й у Італії та Іспанії, останнім часом все більше здобувають підтримку організації протесту, які доволі критично ставляться до інтенсифікації співробітництва між публічним управлінням і сервісними організаціями. Значна частина цих організацій є складовою частиною альтерглобалізаційного руху, який представляє ширшу платформу для кооперації старих і нових профспілок, екологічних і миротворчих рухів, соціальних центрів і деяких релігійних організацій.

Значний розрив між показниками членства у громадських організаціях та участі у їх роботі у Великий Британії частково можна пояснити специфікою громадянського суспільства цієї країни, де значна частина громадських організацій спеціалізується на політичній, лобістській і протестній діяльності. При цьому, незважаючи на те, що у роботу громадських організацій у Великій Британії залучені лише близько 7% населення, саме у цій країні наприкінці 90-х років минулого сторіччя була започаткована практика підписання спільних договорів (контрактів) між владою та організаціями громадського сектора спочатку на національному, потім на місцевому рівні, що дало початок різноманітним програмам партнерства та співпраці у наданні послуг, подоланні бідності та соціальної маргіналізації [134, с. 18].

Найнижчі показники участі населення у роботі громадських об'єднань, як власне й членства у них, демонструють країни Східної та Центральної Європи. Передусім, кількість країн, де показники участі у роботі партій випереджають показники участі у громадських організаціях, зростає з двох до шести (окрім Туреччини і Болгарії, до цього переліку потрапляють Україна, Словенія, Румунія, Кіпр).

При цьому представляє інтерес ситуація у Польщі та Чехії, де кількість респондентів, що брали участь у роботі громадських організацій протягом останніх 12 місяців, перевищує на 1–2% кількість членів профспілок або подібних організацій та становить 6,2% у Польщі та 8,7% у Чехії. Ці дані підтверджують той факт, що за порівняно короткий термін (з кінця 80-х років XX ст.) в цих країнах сформувалась широка мережа груп і організацій громадянського суспільства. У Чехії переважна більшість з них займається наданням послуг, зокрема у сфері культури, спорту і відпочинку, соціальних послуг. Також у цій країні працює невелика за чисельністю, але стабільна і потужна мережа адвокатських організацій, що займаються політичною і суспільною діяльністю. Найбільш успішно серед них діють екологічні організації та ті, що відстоюють права жінок, права сексуальних меншин та правозахисні організації, що займаються правами ромів [125, с. 30]. Причому, якщо на першому етапі у країнах Східної Європи громадський рух передусім у освітній та культурній сфері зароджувався незалежно від держави, що дозволило деяким фахівцям вести мову про виникнення «освіченого громадянського суспільства» або «суспільства культури» [368, с. 82], то вже у 2000-х роках громадські організації все більше відчувають підтримку держави та місцевих органів влади.

Проте очевидно, що громадський рух розвивається менш інтенсивно і успішно в інших країнах Східної Європи. Зокрема, як демонструють

дані ЄСД, у Словенії участь у роботі громадських організацій протягом 12 місяців брали лише 1,6%, у Болгарії — 1,7%, у Румунії — 2,7%. Варто також звернути увагу на відносно низькі показники участі у пострадянських країнах Балтії, які у 2004 році приєдналися до ЄС, а також традиційно бідних за стандартами ЄС Греції та Португалії (від 3–5,2%), та порівняно з ними високі показники у деяких країнах-кандидатах (наприклад, у Хорватії 8,5%).

В Україні, згідно з даними ЄСД, показник участі у роботі громадських об'єднань також один з найнижчих — 2,1% (згідно з даними Інституту соціології НАН України у тому ж році — 3,1% [343, с. 511]). Незважаючи на це, можна стверджувати, що протягом двох десятків років розвитку громадського руху на теренах України відбулись прогресивні зрушення, які виявляються не лише у постійному зростанні кількості партій та громадських організацій (зокрема, кількість офіційно зареєстрованих громадських організацій зросла з 300 (1991 рік) до 59321 (2009), але й у зміні їх відносин з органами влади. Можна погодитись з Т. Бєльською, що на першому етапі становлення громадського руху (1985 — кінець — 1990-х рр.) влада не сприймала серйозно громадські об'єднання та фактично ігнорувала їх, потім (2000–2004 рр.) відносини влади та інститутів громадянського суспільства можна охарактеризувати як конфліктні або конфронтаційні й зараз (з 2004 року — понині) як конкурентні [34, с. 7], хоча, напевно, вже сьогодні можна спостерігати елементи співпраці між ними в окремих сферах. Однак про розвиток співпраці та партнерства між громадським сектором та державою вести мову передчасно в ситуації, коли лише 2% фінансування громадських організацій складають державні кошти, а 73% — кошти вітчизняних та іноземних донорів. В той час як державне фінансування громадських організацій у країнах Центральної Європи становить 30–40% [99, с. 46].

Також в контексті нашого дослідження заслуговує на увагу структура громадського сектора України. Серед зареєстрованих громадських об'єднань найбільша питома вага оздоровчих та фізкультурно-спортивних об'єднань (16,2%), об'єднань професійної спрямованості (10,7%), молодіжних організацій (10,3%), об'єднань ветеранів та інвалідів (8,8%), освітніх і культурно-виховних об'єднань (5,5%) [221]. Ця статистика певним чином корелюється з даними моніторингових опитувань Інституту соціології НАН України щодо членства населення у громадських об'єднаннях. Ці дані з року в рік демонструють найбільші показники членства у релігійних організаціях, об'єднаннях за фахом, спортивних клубах та клубах за інтересами. Хоча питома вага

членів кожного виду з вказаних об'єднань складає лише 2–3% від загальної кількості опитуваних (більше 80% традиційно відповідають, що не є членами жодної з громадських, політичних організацій чи рухів) [77, с. 14].

Низькі показники членства та участі у роботі громадських об'єднань пов'язані передусім з тим, що українці не дуже довіряють організаціям громадянського суспільства та недостатньо розуміють їх роль у суспільстві. За даними моніторингових опитувань Інституту соціології НАН України, середній бал індексу довіри (за 5-тибальною шкалою) до благодійних фондів, громадських асоціацій і об'єднань у 2004–2006 залишався на рівні 2,4 бала, у 2008 піднявся до 2,6 бала. Ці невеликі зміни індексу довіри демонструють заміну негативного балансу довіри позитивним (тобто тих, хто довіряє громадським об'єднанням, стало більше, ніж тих, хто не довіряє). Разом з тим зворотні тенденції характеризують довіру до політичних партій, де індекс довіри зменшився з 2,5 бала у 2005 році до 2,2 бала у 2008 році [77, с. 27].

Наведені дані фіксують початок певних зрушень у сприйнятті українським населенням інститутів громадянського суспільства. Проте, про подолання кризи довіри до громадських об'єднань вести мову передчасно. Самі представники громадського сектора, як свідчать результати загальнонаціонального опитування недержавних організацій України, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» та СОЦІС на замовлення Світового банку, причинами недостатнього рівня довіри до них вважають недостатню обізнаність громадськості із важливістю ролі, яку відіграють ці організації у процесі управління (67%), бідність переважної частини населення, через що люди в основному зайняті повсякденними проблемами виживання (66%), незадовільний рівень інформування громадськості про існуючі НДО (44 %) та певну пасивність НДО щодо залучення населення до своєї діяльності (38%) [220]. Інші дослідження підтверджують, що недостатня обізнаність громадян та низький рівень їх інформування про діяльність громадських організацій суттєво впливають на їх ставлення до НДО. Це означає, що зростання довіри до громадських об'єднань багато в чому залежить від них самих, від їх активності та інформаційної політики. Якщо зусилля громадських об'єднань знайдуть підтримку з боку держави (наприклад, держава нарешті віднайде кошти на створення та підтримку відкритого реєстру громадських організацій на веб-сайті Міністерства юстиції України та інші проекти, спростить процедуру реєстрації, дозволить громадським об'єднанням займатись комерційною діяльністю за умови, що увесь

прибуток від неї спрямовується на розвиток організації та здійснення нею своєї статутної діяльності тощо), позитивний баланс довіри до громадських організацій буде в Україні сталою тенденцією. Значним позитивним моментом у розвитку громадського сектора України є прийняття 17 травня 2011 року нової редакції (стара діяла з 1997 року) Закону України «Про благодійництво та благодійні організації», № 6343 від 26.04.2010 [118]. Цей закон усуває колишні правові обмеження утворення і діяльності благодійних організацій, відкриває значні можливості для співпраці держави та органів місцевого самоврядування з благодійними організаціями та вимагає суттєвої підтримки благодійності з боку держави.

Підсумовуючи наші роздуми про роль громадських об'єднань у формуванні політичної культури, розвитку демократії та інтерпретації емпіричних даних, зазначимо, що для формування культури субсидіарної демократії найбільш вагому роль відіграють громадські об'єднання неполітичного спрямування, які виступають основою громадянського суспільства. Причому, серед цих об'єднань найменш політизовані самодопомогові, аматорські, благодійні організації, правозахисні групи, організації соціальної допомоги, деякі громадські рухи, у більшій мірі, ніж розповсюджені захисні організації, орієнтовані на відтворення субсидіарних відносин у суспільстві. Оскільки саме вони формують соціабельність, толерантність, сприяють міжособистісній довірі, здатності до солідарного розв'язання проблем. Втім, й розвинуті в європейських країнах захисні організації, членами яких у деяких країнах Європи є понад 50% населення, також націлюють громадян на соціальні зв'язки, принципи товариськості та відповідальності, необхідні для субсидіарної політичної культури. Участь у роботі громадських об'єднань неполітичної спрямованості, до якої залучено у деяких країнах Європи чверть населення, орієнтує громадян на розвиток індивідуальних здібностей і взаємодопомогу. Очевидно, для країн з низькими показниками участі у роботі громадських об'єднань, до яких належить переважна більшість країн Центральної та Східної Європи та Україна, формування культури субсидіарності — питання неблизького майбутнього.

Водночас, можна стверджувати, що ситуація в цих країнах й передусім в Україні не безнадійна. Стійкі позитивні тенденції розвитку громадського сектора в Україні дозволяють припустити, що перспективи для побудови субсидіарних відносин у сфері взаємодії громадських організацій та органів влади більш очевидні, ніж у сфері взаємовідносин різних рівнів управління. Якщо держава не буде «за-

важати» діяльності неприбуткових організацій, а ще краще ліквідує чинні правові перепони для їх розвитку, чинні позитивні тенденції розвитку громадського сектора з часом можуть перерости у дієве громадянське суспільство.

Втім, навіть немасові громадські об'єднання виступають потужними засобами дорадчої демократії, оскільки у багатьох країнах сприяють встановленню й розвитку співробітництва органів влади та місцевого самоврядування й громадськості, врахування інтересів певних соціальних груп, окремих територіальних громад при підготовці й прийнятті рішень. Варто відзначити, що громадські організації традиційно більше залучені у співпрацю з органами влади та місцевого самоврядування, ніж окремі громадяни. Більш того, як правило, громадським об'єднанням, які беруть участь в управлінні суспільно-політичними і соціальними процесами, краще, ніж окремим громадянам, вдається уникнути негативних наслідків демократії участі (відсутність апробації методології проведення масових заходів, неконтрольованість складу учасників, наявність значної кількості думок тощо [див. 169]), які підвищують ризик існування розбіжностей і конфліктів навіть при вирішенні важливих питань, призводять до затягування процесу розробки та прийняття рішень, підвищення його бюрократизації.

Окрім того, громадські об'єднання часто стимулюють обговорення значущих соціально-економічних питань, беруть участь у розробці проектів рішень органів публічної влади, здійснюють експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади; виконання проектів на замовлення органів публічної влади. Для реалізації цих завдань створюються ***громадські ради*** — неформальні суспільні структури, які працюють із органами державної влади й місцевого самоврядування у визначених ними сферах і організаційних форматах. Перші громадські ради створювались на місцевому рівні у Канаді, США, окремих країнах Європи наприкінці 1970-х років як реакція на потребу правлячих партій мати чітке уявлення про підтримку суспільством їх політики протягом каденції виборного органу місцевого самоврядування. Щоб уберегти себе від кроків, не адекватних ситуації або не зрозумілих для суспільства, і щоб мати можливості шукати варіанти рішень, найбільш прийнятних для суспільства, вони почали активно впроваджувати механізми суспільних консультацій між органами влади й представниками громадськості й утворювати постійно діючі громадські ради.

Практика громадських рад поступово поширилась по всьому світу, і сьогодні вони існують або як публічний орган представництва

громадськості, або як експертно-консультативний орган, або у обох іпостасях, сполучаючи представницькі та експертні функції. У першому випадку, якщо основною метою громадської ради є представництво різних організованих суспільних інституцій перед органом влади, основним способом її роботи є публічні широкоформатні дискусії й обговорення (засідання). Така рада прогнозує реакцію громадськості на певне рішення, виявляє пріоритетні проблеми в тій сфері, у якій здійснює політику відповідний орган місцевого самоврядування, інформує представників влади про певні проблеми й своє бачення їх вирішення тощо. У другому випадку, якщо громадська рада створюється з метою надання експертиз і консультацій, то її основне завдання — надання експертної оцінки щодо документів (проектів) або певних подій, пов'язаних зі сферою діяльності рад, удосконалення нормативно-правової бази й законодавчих технологій тощо. До складу такої ради входять працівники неурядових установ, які є експертами й фахівцями в певній галузі (забудова, екологія, землекористування тощо). Громадські експертні ради забезпечують участь інститутів громадського суспільства в експертизі та розробці державних документів різного рівня, у публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади, так і інститутів громадянського суспільства (наради, конференції, громадські слухання, проведення наукової і дослідницької роботи та видання друкованих видань тощо). У третьому випадку, коли рада одночасно виступає публічним представницьким і експертним органом, вона намагається сполучати експертні оцінки з публічними обговореннями.

У будь-якому випадку, головне в діяльності громадської ради — це доступність до проектів рішень, які готуються органами влади, професійність в аналізі цих проектів, максимальна незаангажованість, відкритість діяльності й результатів експертиз. Головними функціями громадської ради є вплив на вироблення рішень відповідного органу влади або місцевого самоврядування, контроль над владою й визначення ефективності роботи виконавчих органів, корекції дій влади у випадку потреби, підвищення зрозумілості для суспільства й прозорості прийняття рішень, підготовка пропозицій, інформування органів влади щодо важливих для суспільства проблем і пошук загальних шляхів їх рішення тощо [357].

Своєрідним різновидом громадських рад можна вважати так звані громадівські ради — організаційні структури територіальної громади, наділені на законодавчому рівні відповідними повноваженнями. Такі ради виконують скоріше представницькі, а не експертні функції.

При цьому вони не лише контролюють процес управляння на місцевому рівні, але й солідарно із органами влади та місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності перед громадою [6, с. 306]. Таким чином, акцентується увага, що громадівські ради являють більш вагомі важелі впливу громадськості, ніж звичайні громадські ради. Очевидно, аналогічні структури російські фахівці та законодавці іменують громадські палати, які запроваджуються на регіональному та місцевому рівнях у Росії з 2005 року.

В Україні уперше створення громадських рад було передбачено постановою КМУ на чолі з В. Януковичем «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 р. № 13781 під час президентської виборчої кампанії. В цей історичний момент, коли фактично йшлося про створення Громадської ради при КМУ, така ініціатива сприйнялася радше як намагання режиму створити чергову ілюзію й через брак часу так й не була реалізована. У 2009 році напередодні наступної президентської кампанії до ідеї створення мережі громадських рад звернулася Юлія Тимошенко. Аналогічна постанова (№ 1302 від 26 листопада 2009 р.) передбачала створення громадських рад також й при міністерствах, інших ЦОВВ, Раді міністрів АРК, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у Києві та Севастополі державних адміністраціях. Відповідна постанова вимагала щорічного проведення зборів представників громадських організацій на всіх адміністративно-територіальних щаблях з метою формування вищеозначених громадських рад. В результаті було втілено в життя різного роду механізми проведення консультацій з громадськими організаціями та при окремих органах виконавчої влади створені відповідні ради.

Нині чинна Постанова КМУ В. Януковича від 03.11.2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» зобов'язала створити громадські ради при кожному міністерстві, центральному органі виконавчої влади та при кожній облдержадміністрації протягом трьох місяців із дати її прийняття та пропонує типове положення про громадську раду. У цій Постанові дана інституція визначається як «постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації

державної політики» [277]. Головним призначенням цього органу, який складається з представників інститутів громадянського суспільства, є забезпечення консультацій з громадськістю. Проте, методичні рекомендації, розроблені Партнерством інститутів громадянського суспільства на підтримку інституту громадських рад, вказують також на їх експертну, комунікативну та контролюючу функції та визначають можливий перелік «продуктів» діяльності громадських рад. Останній включає проекти владних документів, аргументовану політичну позицію, незалежну оцінку (експертизу), компетентні поради чиновників та консолідовану думку громадянського суспільства [108, с. 4–5]. Очевидно, за задумом розробників цих документів, українські громадські ради мають бути й публічним представницьким, і експертним органом. Положенням передбачено, що громадські ради обираються терміном на два роки, обирають голову ради та його заступників зі свого складу, а секретарем ради може бути працівник відповідного органу влади. Основною формою роботи громадської ради є засідання, що проводяться не рідше одного разу на квартал, а прийняті на них рішення мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду відповідним органом влади.

Сьогодні поки важко оцінити ефективність діяльності відповідних рад, які вже створені при кожному міністерстві, центральному органі виконавчої влади та при кожній облдержадміністрації. На даний момент можна вести мову про значну зацікавленість у середовищі громадських інституцій, що пов'язано як з прагненням громадських організацій, з одного боку, нарешті почати хоча б якось впливати на владу, змусити її реагувати, з іншого — з наявністю в положенні цілої низки норм, які були відсутні в минулому й зобов'язують владу враховувати в процесі своєї діяльності думку громадських інституцій. Водночас певні моменти у діяльності громадських рад викликають занепокоєння фахівців. Серед них: нез'ясованість фінансування відповідних рад, певна залежність від органу виконавчої влади, при якому створюється відповідний орган, дублювання повноважень громадських рад і управлінь та відділів обласних адміністрацій, відповідальних за забезпечення діалогу на рівні «влада—громада», складні процедури обрання та відкликання голови громадської ради, неможливість членства у радах новоутворених громадських інституцій тощо [93].

Громадські ради являють собою механізм, у якому поєднуються елементи громадського контролю та співпраці влади і громадськості, що необхідно для відтворення субсидіарних відносин. При цьому

існує певна загроза використання владою відповідного інструмента в інших цілях. За допомогою громадських рад влада може взяти під контроль й поставити собі на службу представників неурядових організацій, а також розмити відповідальність за власне управління, посилаючись та виправдовуючись за ті чи інші рішення наявністю відповідних консультацій й схваленням подібних ініціатив громадськістю. Тому дуже важливу роль у подальшому розвитку подій відігравати-муть самі громадські об'єднанні. Лише їхня активність здатна зробити громадські ради засобом забезпечення двостороннього діалогу на рівні влада—суспільство та інструментом субсидіарності.

5.3. МОЖЛИВОСТІ ЗАСОБІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ У ФОРМУВАННІ КУЛЬТУРИ СУБСИДІАРНОСТІ

Об'єднання громадян, як й окремі громадяни, можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади та місцевого самоврядування через різноманітні форми та прояви ***безпосередньої демократії*** — вибори, референдуми, звернення до органів влади, мітинги, демонстрації, збори громадян тощо, а також деякі прямі дії, які з певною долею умовності можна вважати проявами безпосередньої демократії — несанкціоновані політичні страйки, бойкоти, пікети, захоплення будинків тощо, які часто набувають проявів неконвенційної (незаконної) політичної участі.

У сучасному світі, де домінує представницька демократія з окремими виявами безпосередньої демократії, ***політичні вибори*** вважаються найбільш поширеним, доступним і прийнятним способом участі громадян у формуванні й періодичному оновленні інституцій влади будь-якого рівня. Окрім того, періодичні і не сфальсифіковані вибори традиційно визнаються найважливішою формою контролю населення над діяльністю виборних органів усіх рівнів. У демократичному суспільстві вибори націлені на періодичне формування власних владних структур, які б задовольняли інтереси і прагнення кожного члена суспільства, а також раціональне функціонування всього суспільства взагалі [237, с. 208].

Незважаючи на процеси трансформації державного суверенітету та зміну ролі держави, вибори у національні парламенти традиційно залишаються сферою високої електоральної активності, у порівнянні

з місцевими виборами у більшості країн світу та виборами у Європарламент у країнах ЄС. У деяких європейських країнах голосування є обов'язковим для громадян. Наприклад, обов'язковий характер голосування передбачений у конституціях Бельгії, Греції, Італії, Люксембургу, а у Австрії та Нідерландах до 1970 року громадяни, які ігнорували вибори, мали платити штраф. Як наслідок, участь у виборах в європейських країнах у середньому становить 74% (за винятком Швейцарії, де показник відвідування громадянами виборчих дільниць на рівні 43,3%). Хоча, як зазначає А. Романюк, результати порівнянь участі виборців у виборах до національних парламентів у період з 1960 до 2007 року свідчать про загальну тенденцію її зменшення. Різниця між показниками участі в голосуванні протягом 1960-х рр. і в першому десятиріччі XXI ст. становить майже 10% [298, с. 44]. Навіть спрощення процедури виборів, яке відбувається у багатьох країнах через запровадження електронного голосування та інші засоби, не сприяє зростанню електоральної активності.

Щодо активності виборців на місцевих виборах, то традиційно у більшості країн вона нижче, чим на загальнонаціональних, окрім тих країн, де місцеві вибори зінтегровані із загальнонаціональною електоральною системою (виборчі правила однакові, вибори відбуваються в один день). Щоправда, у такому випадку місцеві вибори часто залишаються в тіні загальнонаціональних. Однак, у більшості європейських країн місцеві вибори проводяться за рік або два до парламентських. Різні часові рамки проведення загальнодержавних і місцевих виборів, з одного боку, сприяють залученню до муніципальних органів влади яскравих особистостей, політичних лідерів, з іншого — дозволяють суспільству більш-менш адекватно оцінити результати виборів, що відбулися раніше, і відповідним чином скоригувати свій наступний вибір.

Порівняно висока виборча активність на місцевих виборах спостерігається також у федераціях та децентралізованих країнах, де регіональна та місцева влада наділені значно вищими повноваженнями. Зокрема, у США та Швейцарії активність виборців на місцевих виборах традиційно вище, чим на загальнонаціональних. Тобто рівень виборчої активності визначається скоріше не рівнем впливу окремого голосу виборця на результати голосування, а рівнем значимості виборів для самих виборців — чим більшими повноваженнями наділений виборний орган, чим більший вплив він може справити на соціально-економічне життя виборців, тим більшою виявляється виборча активність.

Залучення громадян у активну діяльність на місцевому рівні, у тому числі й у місцевий виборчий процес, — один з головних принципів побудови громадянського суспільства. Якщо на загальнонаціональних виборах провідна роль у формуванні органів влади належить політичним партіям, то на місцевих виборах різко зростає роль громадських об'єднань неполітичного спрямування — фондів, рухів, професійних об'єднань, тобто власне інститутів громадянського суспільства, які, у свою чергу, виступають провідниками різного роду громадської активності та виконавцями суспільнозначущих завдань. Тому для розвитку культури субсидіарності підвищення інтересу населення до місцевих виборів, а як наслідок до активної діяльності на місцевому рівні, виступає дуже важливим завданням.

Європейські тенденції електоральної активності в основному властиві й для українських виборів, передусім тенденція залежності впливовості виборного органу та електоральної активності. В Україні рівень електоральної активності традиційно найвищий на президентських виборах, дещо нижчий на парламентських й найнижчий — на місцевих. Причому, якщо досвід президентських виборів демонструє певні коливання електоральної активності, то на кожних наступних парламентських виборах явка виборців зменшується (див. додаток 3). Місцеві вибори в Україні з самого початку мало привертали увагу виборців. Якщо у перших президентських виборів 1991 року взяло участь близько 85% (цей рекорд на жодних наступних виборах не було подолано), то під час перших місцевих виборах 1990 року на більшість виборчих дільниць прийшло менше 50% виборців, й вибори у відповідних округах не відбулись. Після того, як на наступних місцевих виборах 1994 року ситуація повторились й багато виборчих округів знов залишись без депутатів, було прийнято рішення відмовитись від норми про 50-% бар'єр явки виборців на дільниці. Втім, лише інтеграція місцевих виборів із парламентськими дозволила суттєво підвищити явку виборців. Як наслідок електоральна активність на місцевих виборах 1998, 2002 та 2006 років підвищилась майже до рівня парламентських. Й нарешті, у 2010 році, коли знову місцеві вибори відбувались самостійно, попри чисельні прогнози про високу явку, на виборчі дільниці прийшло менше половини виборців. Очевидно, низька електоральна активність на виборах 2010 року стала доказом того, що місцеве самоврядування в Україні залишається інститутом, що мало впливає на життя українців. Лише надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень здатне підвищити інтерес й до місцевих виборів, й до місцевої політики загалом.

З кінця 70-х років минулого сторіччя вибори стали також способом формування одного з інститутів наднаціонального врядування Європарламенту (ЄП) — найбільшого представницького органу ЄС, у складі якого працюють сьогодні 735 обраних пропорційно до населення кожної країни депутатів. Право голосу на цих виборах нині мають 388 мільйонів виборців, що робить їх одними із наймасовіших демократичних виборів у світі. Актом про вибори від 20 вересня 1976 р. передбачено, що формування ЄП повинно здійснюватись безпосередньо громадянами держав, які входять до складу ЄС, на основі системи пропорційного представництва політичних партій. Державам-членам співтовариства рекомендовано проводити вибори за пропорційною системою, яка б забезпечувала максимальну відповідність волевиявлення громадян результатам виборів, та встановлювати прохідний бар'єр не більш 5%. На практиці, в одних країнах депутати обираються за списковою пропорційною системою, в других — по мажоритарних одномандатних округах, в третіх — за змішаною системою, а відсотковий поріг проходження у ЄП коливається від 3 до 5%.

Втім, експертів здебільшого турбують не відсутність єдиних стандартів проведення виборів до ЄП, а зростаючий абсентеїзм населення щодо цієї інституції [див. 55; 204; 366]. Якщо у перших виборах до ЄП 1979 року брали учать 61,99 % виборців у 9 країнах, що брали участь у голосуванні, то на сьомих за рахунком виборах 2009 року до виборчих дільниць прийшли лише 43,1% громадян 27 країн ЄС, які мали право голосу (див. додаток 4). Щоправда, слід відзначити, що під час проведення перших виборів ЄП сприймався більшістю виборців як другорядна бюрократична інстанція без чітко визначених повноважень. Однак, по мірі збільшення числа членів, де вибори до цієї євроструктури проходили у наступні роки (від 12–15 у 1990-ті роки до 27 у першому десятиріччі XXI ст.) та розширення повноважень ЄП, відсоток тих, хто не брав участі у голосуванні невпинно зростав. У 1999 році абсентеїзм перебільшив п'ятдесятивідсотковий рубіж (50,2%), а у 2004 році рубіж упритул підійшов до 54% тих, хто утримався від голосування. Й нарешті, у 2009 році незацікавленість у виборах проявили майже 57% електорату. Вражаючий абсентеїзм виявили деякі країни — нові члени ЄС, для яких практика виборів євродепутатів усе ще є новою. Так, найнижчі показники електоральної активності зафіксовані у Словаччині (19,6%), Литві (20,9%), Польщі (24,5%), Румунії (27%), Чехії (28,2%), Словенії (28,3%) (див. додаток 4), де на найближчі парламентські та місцеві вибори прийшли у 1,5–2 рази більше виборців. Хоча, як демонструють дані ЄСД, у цих країнах Євро-

пейському парламенту довіряють більше, ніж національному: індекс довіри до ЄП перевищує відповідний індекс до національного парламенту на 1–2%. При цьому варто відзначити, що в інших країнах — нових членах ЄС на виборах 2009 року спостерігається зростання активності виборців у порівнянні з виборами 2004 року, зокрема в Естонії (на 17,7%), Латвії (на 12,36%), Болгарії (на 9,77%) [204, с. 81].

Отже, незважаючи на поступове підвищення ролі ЄП, його повноваження залишаються незначними порівняно з національними парламентами, тому й інтерес європейців до цих виборів закономірно низький. Переважна більшість членів ЄП маловідомі у себе на батьківщині, оскільки переважну більшість часу перебувають у Страсбурзі — на відстані від своїх виборців. Останні, у свою чергу, мало обізнані у європейських проблемах, керуючись на виборах передусім національними перевагами, ніж пріоритетами єдиної Європи. Питання, що вирішуються ЄП та іншими наднаціональними органами ЄС, не вельми турбують виборців, які більше цікавляться вирішенням питань охорони здоров'я, освіти, правопорядку, соціальної політики, що залишаються в компетенції їхніх країн. Й хоча сесії парламенту відбуваються відкрито, на відміну від закритих переговорів у Раді Міністрів, громадяни їм приділяють мало уваги [244, с. 607].

Втім, вибори 2009 року відбулись до ратифікації Лісабонського договору, який суттєво розширив повноваження ЄС в цілому та ЄП зокрема. Очевидно, подальші зімни електоральної активності будуть зумовлені результатами діяльності ЄС у нових умовах. Адже у тих країнах, чиї питання були об'єктом підвищеної уваги ЄС, як показали результати виборів 2009 року, явка навіть збільшилась. Це стосується, зокрема, Данії, Швеції та Фінляндії, які були активно залучені у дискусію про вступ у зону євро.

Таким чином, загальною тенденцію для виборів усіх рівнів на сьогодні є зниження електоральної активності, незважаючи на спрощення виборчих процедур, уведення електронного голосування тощо. Найбільший інтерес виборців продовжують викликати загальнонаціональні вибори, трохи менший — місцеві, й найменший — загальноєвропейські. Така ситуація, очевидно, зумовлена тим, що національні парламенти залишаються найбільш впливовими виборними органами. Проте розширення повноважень наднаціональних та субнаціональних органів влади, розвиток форм позаелекторальної активності на усіх рівнях може змінити ситуацію, що склалась. При цьому підвищення ролі місцевих виборів як наслідок розширення повноважень та можливостей місцевих влад відіграватиме для утвердження

культури субсидіарності вирішальну роль як у більшості країн Європи, так й в Україні.

На тлі суспільного незадоволення якістю демократії, занепокоєння тим, що одні вибори більше не можуть гарантувати достатнього вибору і підзвітності, відчуття обмеження демократичної участі, впливу та контролю, які сьогодні передусім в ЄС називають «дефіцитом демократії», все більше уваги приділяється політичним інституціям, які часто асоціюються з раннім, простішим баченням демократії. Вважається, що набагато більшої громадянської активності у порівнянні з виборами вимагає передбачений у багатьох демократичних країнах зворотний механізм ***відкликання***, що дозволяє виборцям усунути з посади обраного радника. Зазвичай цей процес розпочинається з петиції, яку підписує певний відсоток виборців. Після того, як подане прохання задоволене, проводяться спеціальні вибори, під час яких виборці визначають, чи буде особа усунута з посади [223, с. 305]. В Україні відкликання є можливим лише на місцевому рівні. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) передбачає процедуру відкликання для окремих депутатів місцевих рад через збір підписів та голосування, а також процедуру дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови через місцевий референдум та голови районної у місті, районної, обласної ради шляхом прийняття відповідною радою рішення про звільнення голови ради з посади. Вітчизняна історія знає десятки успішних прикладів, коли активні виборці добивалися дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, й, на жаль, набагато більше прикладів неуспішних.

Наряду з механізмами відкликання обраних політиків, обмеження прав діючих посадовців претендувати на переобрання, прямих попередніх виборів політичними партіями кандидатів на виборчі посади, набувають прихильності інституції громадянських ініціатив та референдуми.

Інститут ***референдуму*** (від лат. referendum — те, що має бути повідомлене), будучи давно винайденим (вважається, що уперше був проведений у Швейцарії у 1449 р. з питання про фінансове становище конфедерації), але, залишаючись протягом тривалого часу недостатньо вживаним методом прийняття рішень у важливих та спірних політичних питаннях, стає доволі розповсюдженою формою безпосереднього волевиявлення громадян. Як демонструють результати обстеження Батлера та Ренні (1994), використання механізму референдуму протягом минулого сторіччя значно зросло: з 47 випадків у період з 1901–1920 рр. до 335 випадків у період з 1981 по 1993 рр. [176, с. 15].

При цьому референдум як найважливіший елемент безпосередньої демократії та спосіб прийняття рішень демократичні країни застосовують не в однаковій мірі. Зокрема, за критерієм частоти застосування інституту референдуму, А. Романюк європейські країни поділяє на три групи. До першої належать ті, де застосування національних референдумів є винятком (протягом 1946–2007 рр. у них відбулося щонайбільше три референдуми). Так, у Бельгії, Нідерландах, Сполученому Королівстві та Фінляндії у період після Другої світової війни тільки одного разу використовували інститут референдуму, а в Австрії та Норвегії відбулося лише по два референдуми. Другу групу становлять країни, в яких референдуми використовують для прийняття окремих рішень (від 3 до 10 разів протягом 1946–2007 рр.): Португалія — 3, Греція — 4, Іспанія — 4 та Швеція — 5. Третя група — це країни, де широко використовують інститут референдуму під час прийняття важливих рішень або з контраверсійних питань (більше 10 разів протягом 1946–2007 рр.): Данія — 12, Франція — 12, Італія — 18 та Ірландія — 20 [298, с. 46]. Окремо слід виділити Швейцарську Конфедерацію, яка нагромадила найбільший досвід у використанні інституту референдуму. За період з 1848 (коли інститут референдуму набув конституційного визнання) до 2007 року у Швейцарії було проведено 457 загальнонаціональних референдумів (в середньому три референдуми щороку). Окрім загальнонаціонального, референдуми відбуваються й на рівні кантонів, міст. Згідно з обчисленнями Марії Марчевської-Ритко, щороку громадяни Швейцарії беруть участь у вирішенні шляхом референдумів на державному та регіональному рівнях 20–30 питань [444, с. 176].

Світовій практиці відомі різноманітні види референдумів, які класифікуються за багатьма критеріями: юридична сила рішення, територія проведення референдуму, спосіб проведення референдуму, час проведення референдуму, ініціатор проведення референдуму, характер рішення, предмет референдуму [163, с. 227] тощо. Найбільш суттєвим визнається критерій юридичної сили рішення, за яким вони поділяються на консультативні (остаточне прийняття рішення належить до компетенції іншого інституту) та імперативні (обов'язкові). Втім, з точки зору можливостей громадянського контролю, більш значущий критерій для класифікації — це ініціатор проведення референдуму. Саме за цим критерієм власне референдуми відокремлюють від громадських ініціатив. Як зазначає Л. Ледок, «голосування, що проводиться на клопотання громадян, а не як акція уряду, більш правильно називати «ініціативою» або «референдумом громадської

ініціативи» [176, с. 24]. Такий референдум також називають петиційним референдумом, референдумом, ініційованим громадянами, прямим законодавством. Винесення на голосування публічних питань відбувається шляхом збору необхідного мінімуму підписів під поданням.

Варто відзначити, що зазвичай відрізняють народну законодавчу ініціативу і референдуми. Право народної законодавчої ініціативи припускає ситуацію, за якої окремий громадянин або група осіб можуть висунути власний законопроект або запропонувати певні зміни до конституції або законів. Якщо їх пропозиція матиме достатню попередню підтримку і буде сформульована із дотриманням усіх встановлених законом вимог, то вона передається на безпосередній розгляд електорату, який або схвалює, або відхиляє її. На практиці право законодавчої ініціативи громадян застосовується в різних формах у Швейцарії, Ліхтенштейні, США, Італії, Іспанії та Словаччині.

Близький за суттю до громадської ініціативи й більш поширений скасувальний референдум (інші назви — референдум відхилення, факультативний референдум або «народне вето») [176, с. 25], який застосовується в Австрії, Данії, Італії, Швеції, Швейцарії. Він також виступає засобом громадського контролю, адже являє собою процедуру, коли народне голосування чинить тиск на нормативно-правовий акт, прийнятий органами влади. В окремих країнах проведення референдуму у формі «народного вето» передбачає можливість народу скасувати повністю або частково вже прийнятий законодавчий або нормативно-правовий акт.

Інші види референдумів (наприклад, дорадчі, консультативні, спеціальні референдуми, плебісцити) можна вважати інструментами дорадчої демократії, оскільки, як правило, ініціюються органами державної влади та націлені на те, щоб порадитись з народом у вирішенні складних питань. Отже, референдуми в одних випадках можуть використовуватися органами влади для легітимізації найважливіших, але спірних політичних питань, в інших випадках — народом, аби кинути виклик владі або обійти її рішення.

Сьогодні інститут референдуму законодавчо закріплений в конституціях та інших нормативно-правових актах більшості країн світу, а в деяких країнах, зокрема в США, Бельгії референдуми застосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот. Головне завдання демократичного референдуму — вирішити питання в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учас-

никами всіх переваг і недоліків питань, які внесені на голосування. Проте світова практика проведення референдумів демонструє, що референдумам не завжди належить останнє слово у складних політичних питаннях, на вирішення яких вони спрямовані. Кампанії референдумів дуже схожі на виборчі кампаній, тут також важливу роль відіграють гроші, організація, ЗМІ та можливі маніпуляції масовою свідомістю.

Останнє твердження знаходить підтвердження в українському досвіді проведення референдумів. Найбільш показовий приклад — референдуми 17 березня (про збереження СРСР) та 1 грудня 1991 року (про проголошення незалежності України), коли запитання мали протилежний зміст, а відповідь в обох випадках виявилась позитивною. Рішення наступного референдуму 2000 року щодо внесення змін до Конституції також важко назвати свідомим вибором громадян України, адже питання про утворення двопалатного парламенту, його переваги та недоліки доступні лише фахівцям з права і політології та навряд чи цікаві для пересічного громадянина. В усіх випадках проведення всеукраїнського референдуму рішення про його проведення приймалось владою, а не громадянами, й результат референдуму був завжди передбачуваним. Конституційне право громадян ініціювати всеукраїнський референдум (ст. 72) жодного разу так й не було реалізовано, хоча спроби мали місце.

Конституцією передбачено, що всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області [160]. Закон про всеукраїнський та місцеві референдуми (1991) [119], який унормовує предмет, підстави та юридичні наслідки референдуму, застарів, й провести референдум через суттєві колізії між цим законом та Конституцією не представляється можливим. Питання про оновлення законодавства з референдумів час від часу підіймається, але не досить активно. Досить стійким є переконання, що «проведення референдуму доцільно лише у разі, коли рівень політичної і правової культури є достатньо високим» [211]. На нашу думку, оновлення відповідного законодавства, яке б передбачало адекватний нашій суспільній свідомості правовий механізм проведення та реалізації результатів референдуму, важливий крок до залучення громадян до управління суспільними справами, а значить, до виховання культури субсидіарності.

Якщо процедури загальнонаціонального та місцевого референдуму мало відрізняються, то практика громадських ініціатив, яка не дуже розповсюджена на загальнонаціональному рівні, набуває різноманітних форм на місцевому рівні та поширюється на наднаціональний. Громадську ініціативу на місцевому рівні називають місцевою ініціативою. Лише в окремих країнах (Швейцарії, деяких штатах США та ін.) вона є актом прямої нормотворчості, тобто передбачає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої спільноти та є одним з різновидів місцевих референдумів. В інших країнах (у тому числі в Україні) місцева ініціатива є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. За змістом місцеві ініціативи поділяють на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципального правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які коректують склад представницького органу місцевого самоврядування; референтні ініціативи тощо [281, с. 108]. Найбільш поширеною є правотворча ініціатива, яка передбачає підготовку громадянами, що проживають у межах муніципального утворення, проекту нормативно-правового акта місцевого самоврядування або проектів доповнень та змін у чинні нормативні акти, та його підтримку певною частиною територіальної громади (на зборах громадян, у формі збору підписів або іншим визначеним законом способом). Подана законним способом місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на сесії відповідної місцевої ради, що зобов'язує відповідні органи і посадових осіб місцевого самоврядування приймати рішення з урахуванням думок та в інтересах населення муніципального утворення.

Схожу дію матиме «європейська громадянська ініціатива», запроваджена уперше в історії міждержавних відносин Лісабонським договором. Відтепер громадяни ЄС отримують право виступати з пропозицією ЄП або Ради щодо змін у законодавстві. Для цього їм необхідно заручитися підтримкою цієї ініціативи з боку мільйона громадян у щонайменше дев'яти державах Євросоюзу. Однак мільйон підписів з дев'яти країн ЄС іще не зобов'язує Єврокомісію до обов'язкових дій відносно цього запиту. Це означає, що для Єврокомісії відкривається перспектива розглянути ці вимоги й відреагувати на них законопроектом, але вона може цього не робити. У цьому смислі місцева та загальнонаціональна громадські ініціативи виглядають більш захищеними у порівнянні з європейською.

Наряду із зазначеними вище ініціативами громадян, які вимагають значної організаційної підготовки, доволі розповсюджені різноманітні індивідуальні та колективні ***звернення*** громадян в органи державної влади та місцевого самоврядування або до їх посадових осіб (колективні звернення часто називають петиціями). Право громадян на звернення в усьому світі є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією із організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Воно включає дві складові. По-перше, звернення громадян є однією із форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. По-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому контексті це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [173, с. 38].

У більшості країн світу право громадян на звернення до публічних органів зафіксовано на конституційному рівні, а в багатьох — регулюється спеціальними законами. Колективні звернення дають можливість населенню брати участь у визначенні завдань та напрямків діяльності органів влади та місцевого самоврядування. Колективні звернення, які підписуються десятками, сотнями, а іноді — тисячами людей, нерідко містять конкретні прохання, вимоги, які адресовані органам державної влади, місцевого самоврядування та посадовим особам.

В окремих країнах законодавством передбачені певні процедури реагування органів влади та місцевого самоврядування на подібні петиції. Наприклад, обговорення на засіданнях органів з обов'язковим запрошенням представників ініціативної групи, прийняття рішення за результатами обговорення, у разі необхідності — винесення питання на місцевий референдум тощо. В багатьох країнах колективні звернення громадян (петиції) є першим етапом громадянської ініціативи або референдуму громадянської ініціативи, коли громадяни самостійно виносять на голосування публічні питання шляхом збору необхідного мінімуму підписів під поданням. На індивідуальні звернення громадян (заяви, скарги, клопотання) зазвичай органи державної влади та місцевого самоврядування відповідають в індивідуальному порядку. Більш того, у багатьох країнах світу запроваджуються заходи роботи зі зверненнями громадян через електронні системи зв'язку.

Й колективні, й індивідуальні звернення громадян як інститут безпосередньої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь у прийнятті рішень є важливим джерелом інформації

щодо інтересів населення та засобом відстоювання громадян своїх прав і законних інтересів, а також відновлення їх у разі порушення [281, с. 114]. Звернення громадян, як й інші форми безпосередньої демократії, дають можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, контролювати діяльність посадових осіб.

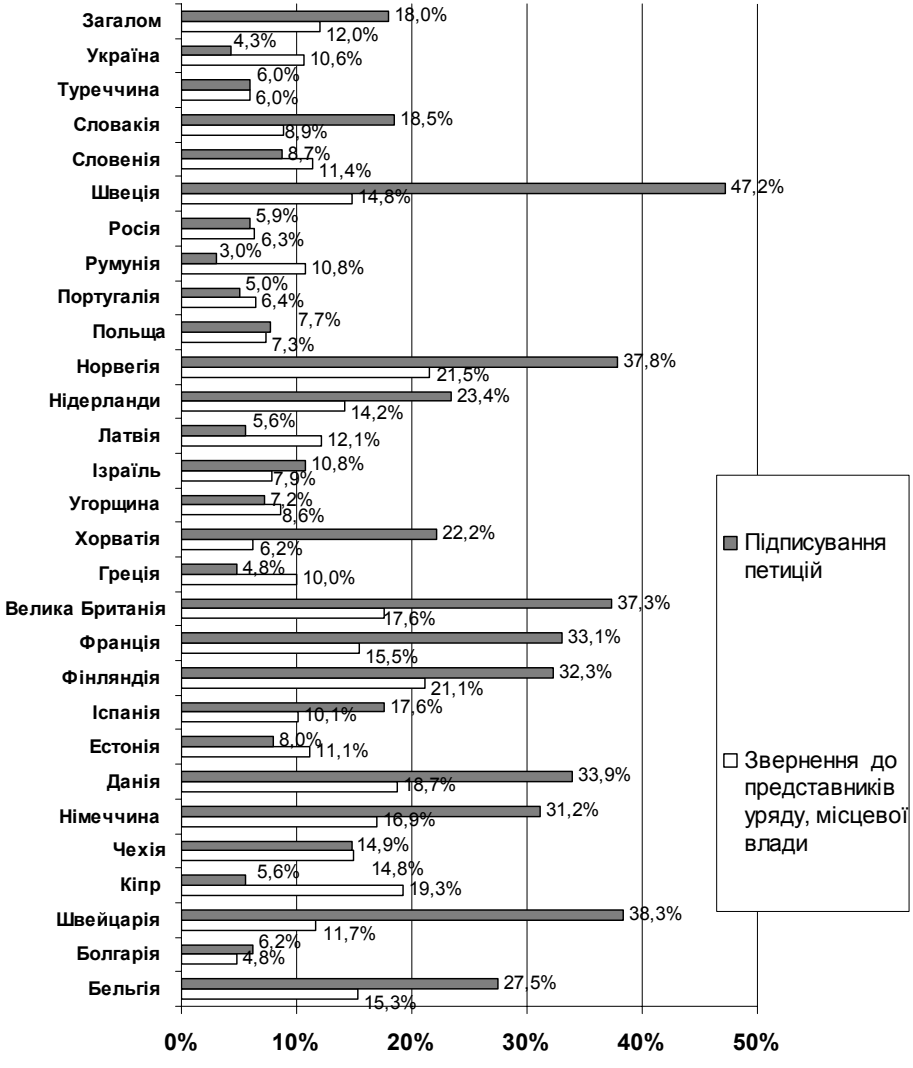
Розглянемо особливості застосування індивідуальних та колективних звернень у країнах Європи на основі емпіричної бази ЄСД. Для цього проаналізуємо ствердні відповіді на питання «Чи доводилося Вам за останні 12 місяців звертатись до політиків, представників уряду або місцевої влади?» та «Чи доводилося Вам за останні 12 місяців підписувати петиції?» (див. малюнок 5.3.)

Наведені дані демонструють, що підписування петицій як прояв колективної дії є більш масовою формою політичної участі у більшості країн Європи (й очевидно, не лише в них) у порівнянні з індивідуальними зверненнями. В принципі, це цілком логічно, оскільки поставити підпис під вимогами, сформульованими ініціативною групою, вимагає набагато менших зусиль, ніж будь-який спосіб індивідуального звернення до органів влади. Однак, у багатьох країнах, де проводилось опитування, підписування петицій очевидно не стало масовим явищем. Так, в Україні, Росії, Румунії, Словенії, Угорщині, Латвії, Естонії, Греції, Португалії, на Кіпрі індивідуальні звернення громадян переважають над колективними, а в Туреччині, Польщі, Чехії і Болгарії вони використовуються приблизно в однаковій мірі.

В Україні саме індивідуальні звернення громадян утвердились як більш зрозуміла та вживана форма здійснення прямої демократії. Право громадян на звернення гарантується Конституцією України (ст. 40), в якій визначено, що «громадяни України мають право звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування», та встановлено обов'язок органів влади та посадових осіб «розглядати звернення й надавати обґрунтовані відповіді» [160]. Законом «Про звернення громадян» (1996) визначені вимоги до оформлення звернень, порядку їх прийняття й розгляду посадовими особами, встановлюється заборона переслідування громадян за звернення та заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненнях [120]. Іншим важливим механізмом реалізації прав громадян на звернення є інститут Уповноваженого ВРУ з прав людини, який уособлює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Малюнок 5.3.

Розподіл ствердних відповідей на запитання ЕСД щодо звернення до політиків, представників уряду або місцевої влади та підписування петицій за останні 12 місяців по країнах, що брали участь у дослідженні



Організація роботи зі зверненнями громадян в Україні є одним з найрозвинутіших напрямків взаємодії влади з населенням. Традиційно громадяни звертаються до органів влади із заявами і клопотаннями, менше зі скаргами й найменше із пропозиціями. Авторами звернень в основному є пенсіонери та представники інших малозахищених верств населення. Найбільш актуальними проблемами у зверненнях є питання соціального захисту, зокрема, пенсійного та пільгового забезпечення, а також забезпечення законності та охорони правопорядку. Все це демонструє, що звернення до органів влади є важливим інструментом у вирішенні приватних проблем для мало соціально захищених верств населення. Хоча й ця сфера, на переконання фахівців, потребує певного вдосконалення, які стосуються посилення відповідальності посадових та службових осіб, поліпшення роботи зі зверненнями громадян, поданими у формі пропозицій тощо [173, с. 39].

Підписування петицій є найпопулярнішою формою політичної участі у розвинутих країнах Європи (у порівнянні з іншими формами участі (див. додаток 5). Причому, у деяких з них до підписування петицій залучалось, за даними опитування, від 30 до 50% населення: у Швеції — 47,2%, Швейцарії — 38,3%, Норвегії — 37,8%, Великій Британії — 37,3%, Данії — 33,9%, Франції — 33,1%, Фінляндії — 32,3%, Німеччині — 31,2%, Бельгії — 27,5%. Для тих же самих країн характерний високий показник індивідуальних звернень, який коливається серед них від 11,7% (Швейцарія) до 21,5% (Норвегія).

Варто звернути увагу на порівняно високий рівень звернень громадян (передусім колективних) у одних країнах Центральної та Східної Європи — Хорватії (22,2%), Словакії (18,5%) та Чехії (14,9%), який наближається до рівня Нідерландів (23,5%) та Іспанії (17,6%), та катастрофічно низький в інших країнах цієї групи — Румунії (3%) та Латвії (5,6%). Він також низький в Португалії (5%), Греції (4,8%), Україні (4,3%) і Росії (5,9%). При цьому, слід відзначити, що значна частина українців, згідно з даними 2009 року Інституту соціології НАН України, виявляє готовність збирати підписи під колективними петиціями у разі порушення їх прав та інтересів. Ствердну відповідь на відповідне запитання дали 26% опитаних, хоча заявили про участь у відповідному заході протягом останніх 12 місяців лише 2,5% [343, с. 524–525] (майже удвічі менше, ніж за даними ЄСД).

Від підписування петицій відрізняється інша форма колективної політичної поведінки — ***збори громадян,*** які націлені на реалізацію права громадян на мирні зібрання, що гарантовано Загальною декла-

рацією Прав людини (ст. 20), Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 21), Конвенцією про захист прав людини і основних свобод (ст. 11). Новітній історії відомі різноманітні мирні публічні заходи політичного характеру, які набувають різноманітних форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, — мітинги та демонстрації, кампанії пасивної непокори, міжнародні саміти, громадські слухання, збори громадян за місцем проживання тощо. Виключно на громадський контроль орієнтовані збори, мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади. Розглянемо їх більш детально.

Мітинг (від англ. meeting — збори) розуміється як зібрання, сходка, публічні збори з метою обговорення нагальних проблем суспільно-політичного життя. Однак, як правило, мітинг скликається не задля ведення дискусій та з'ясування проблем, а для здобуття прихильності населення до певної ідеї, яка на мітингу перетворюється на вимогу (заборонити або дозволити щось, засудити або підтримати якесь рішення) [303, с. 360]. Тому мітинги досить часто вважають проявом протестної поведінки, хоча частіше вони спрямовані не на протест, а на політичну пропаганду та агітацію. Наряду з мітингами виокремлюють збори громадян (передусім, за місцем проживання), які ми розглянемо пізніше.

Протестна поведінка, яка у більшій мірі виявляється у демонстраціях, бойкотах, страйках, пікетуваннях та інших формах прямої дії, в усі часи була невід'ємною частиною демократичного суспільства. Найбільш вагому роль протести відіграли у 1968–73 рр., коли вони не лише стали найважливішим імпульсом кризи держави добробуту, але й, за висловленням Г. Дергульяна, «закріпили суспільний імунітет до авторитаризму будь-якого роду: політичного, економічного, культурного» [97, с. 54]. Принципова особливість протестної поведінки полягає у тому, що її носії, як правило, прагнуть не до захоплення влади, а до її обмеження, викриття її лицемірства. Саме така мотивація рушила протестуючими студентами, громадськими активістами й борцями за права меншостей у кінці 60-х років минулого сторіччя, які у своїх виступах владу держави та будь-яку владу взагалі ставили під сумнів. У сучасному світі протестні дії набувають все більшого поширення на усіх рівнях та охоплюють все ширше коло питань — від незадоволення наслідками тих чи інших рішень місцевої влади до висування альтернативних способів вирішення глобальних проблем сучасності. Якщо у відносно стабільний період до тих чи інших форм

протестної поведінки звертаються лише соціально вразливі групи населення, то під час криз протестна поведінка у багатьох країнах світу стає масовою формою політичної участі. Не виключенням стала фінансово-економічна криза кінця 2000-х рр., коли значно зросла кількість різноманітних форм страйку в країнах світу.

Протести вважають своєрідним випробуванням для демократії, оскільки у випадках загострення протистояння вони часто призводять до насильства, руйнівних наслідків та людських жертв. Хоча прямі дії, що виходять з-під контролю, ведуть до хаосу, порушення громадського порядку, до занепаду демократичного процесу, досвід кольорових революцій демонструє, що саме протести виступають головним засобом у боротьбі за її досягнення.

Розглянемо деякі особливості протестної поведінки, які у ЄСД фіксуються у відповідях респондентів на питання «Чи доводилося Вам за останні 12 місяців брати участь у санкціонованих мітингах або демонстраціях?» та «Чи доводилося Вам за останні 12 місяців бойкотувати які-небудь промислові або сільськогосподарські продукти?» (див. малюнок 5.4.)

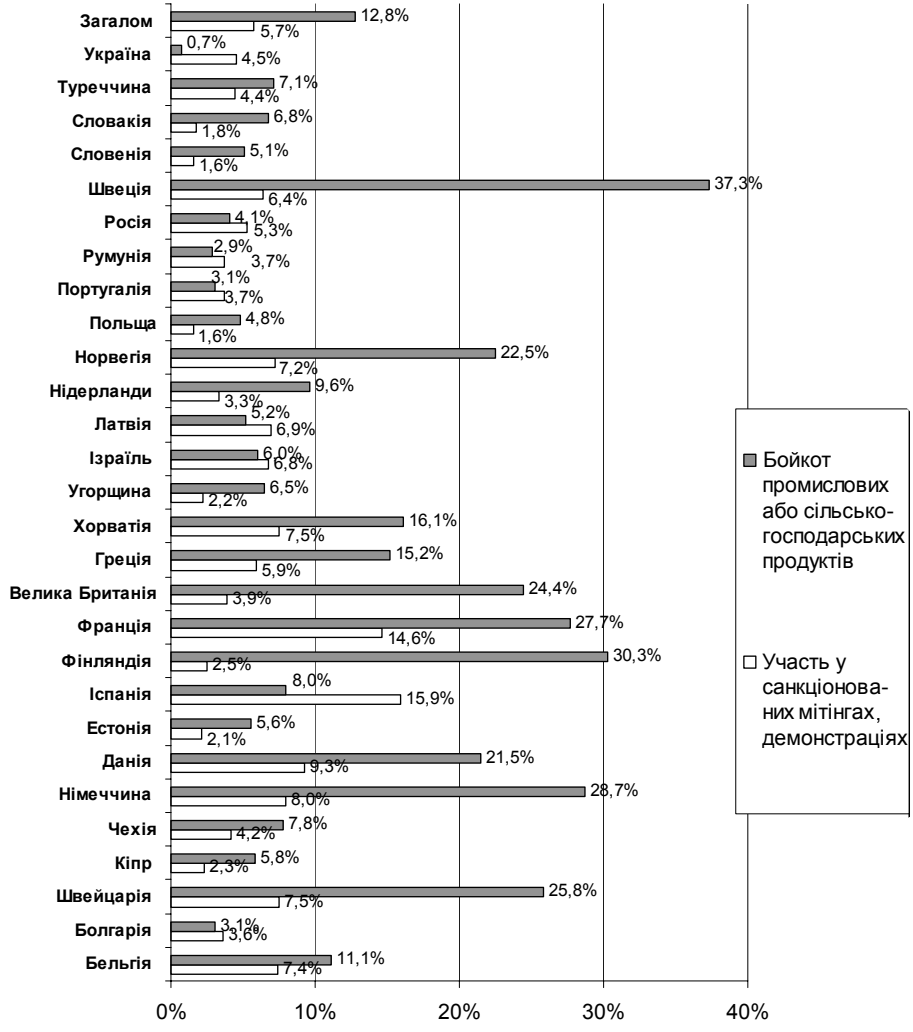
Наведені дані демонструють, що населення країн Європи доволі активно залучається й до протестних дій. Причому, з двох запропонованих респондентам форм протестних дій перевага віддається бойкотуванню промислових або сільськогосподарських продуктів. Цей маловідомий в Україні спосіб політичної та економічної боротьби, що припускає повне або часткове припинення стосунків з якою-небудь організацією, установою або окремою особою (у даному випадку складає відмову купувати продукцію того чи іншого підприємства), є напевно одним з небагатьох мирних способів протесту, який потенційно не здатний призвести до насилля чи руйнівних наслідків.

Варто звернути увагу, що рівнем такої протестної поведінки лідерами виявляються ті ж країни, що й за рівнем підписування петицій: Швеція (37,3%), Фінляндія (30,3%), Німеччина (28,7%), Франція (27,7%), Швейцарія (25,8%), Велика Британія (24,4%), Норвегія (22,5%), Данія (21,5%). А Україні, де лише 0,7% опитуваних вдавалися до подібних дій за 12 місяців, такий спосіб протесту майже не знайомий. Також, як свідчать результати дослідження, він мало знайомий жителям Румунії (2,9%), Болгарії (3,1%), Португалії (3,1%), Росії (4,1%), Польщі (4,8%), Словенії (5,1%), Латвії (5,2%), Естонії (5,6%) та ін.

За участю населення у мітингах та демонстраціях лідерами виявились Іспанія (15,9%) та Франція (14,6%), від них дещо відстають Данія (9,3%), Німеччина (8%), Хорватія (7,5%), Бельгія (7,4%),

Малюнок 5.4.

Розподіл ствердних відповідей на запитання ЄСД щодо участі у санкціонованих мітингах або демонстраціях та бойкотування яких-небудь промислових або сільськогосподарських продуктів за останні 12 місяців по країнах, що брали участь у дослідженні



Норвегія (7,2%), Латвія (6,9%), Ізраїль (6,8%) та Греція (5,9%). У решті країн брали участь у мітингах та демонстраціях до 5% опитуваних.

В Україні, за даними ЄСД 2009 року, брали участь у мітингах та демонстраціях 4,5% опитуваних, що майже в чотири рази менше, ніж за даними попередньої хвилі ЄСД 2005 року. Тоді після подій помаранчевої революції ствердну відповідь на запитання про участь у санкціонованих мітингах та демонстраціях дали 21,6% опитаних, й Україна за даним показником посіла друге місце після Іспанії (33,9%) [76]. Й хоча протестна активність громадян України у порівнянні з 2005 роком зменшилась, серед усіх інших форм політичної участі, які вимірювались у ЄСД 2009 року (див. додаток 5), вона посідає друге місце після звернень до політиків, представників уряду та місцевої влади (таку практику в Україні мали 10,6% опитаних). Більш того, згідно з даними дослідження Інституту соціології НАН України 2009 року, значна частина опитуваних (28,5%) виявляє готовність брати участь у законних мітингах і демонстраціях у разі порушення прав та інтересів. Окрім того, згідно з цими даними, 9,6% опитуваних готові погрожувати страйком, 5% — брати участь у несанкціонованих мітингах і демонстраціях, 3,8% — у незаконних страйках, 4,4% — у голодуваннях протесту, 11,7% — у пікетуванні державних установ, 3,7% — у захопленні будівель державних установ [343, с. 524]. Все це свідчить про те, що протестний потенціал зберігається в українському суспільстві. Однак, попри прогнози зростання протестних дій населення у зв'язку з фінансово-економічною кризою, соціальна напруженість не вилилася у конкретні дії.

Окрім того, вітчизняна нормативно-правова база, що регулює право на мирні зібрання, є неповною та недосконалою. Право громадян «збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [160] гарантує ст. 39 Конституції України, а регламентує досі чинний Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р., який морально застарів та не відповідає сучасним реаліям. Спроби прийняття нового закону, який би регламентував реалізацію права на мирні зібрання, неодноразово мали місце, але й не знаходили необхідної підтримки. Найбільш дискусійними під час обговорення виявлялись питання щодо необґрунтованого розширення повноважень представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо припинення мирних заходів, не-

достатнього обґрунтування визначення необхідного часу для повідомлення про проведення мирного заходу; неоднозначного, а часто й дискримінаційного, визначення кола осіб, які можуть організовувати або просто брати участь у мирному зібранні тощо, тобто усі, які обмежують реалізацію права мирних зібрань. Аналогічні питання доводилось вирішувати багатьом країнам світу. Загальною тенденцію у їх вирішенні є норма, яка передбачає, що обмеження реалізації свободи мирних зібрань може встановлюватись лише судом відповідно до закону. А прийняття відповідних законів у багатьох країнах світу було результатом узагальнення рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації. Це означає, що прийняття відповідного закону в Україні, який би задовольняв владу і громадськість, можливо лише за умов накопичення значного досвіду проведення подібних заходів.

Втім, власне поняття збори громадян частіше за все застосовується на місцевому рівні як загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання як форма їх безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення. Розглянемо їх разом з іншими специфічними для місцевого рівня формами волевиявлення у межах наступного підрозділу. Однак, близька за своєю суттю специфічна форма зборів громадян, яка використовується на наднаціональному рівні — ***Саміти*** громадян Євросоюзу. Наприклад, на останньому Саміті громадян 150 делегатів з усіх країн ЄС зустрілися з вищими посадовцями Євросоюзу і передали їм рекомендації щодо подолання економічних і соціальних викликів, перед якими стоїть Європа. Цей Саміт став завершенням першої фази відповідних консультацій з громадянами країн ЄС. До них було залучено близько 250 тис. користувачів Інтернету та 1600 осіб, які взяли участь у дебатах, проведених національними секціями [109].

Завершуючи огляд відомих світовому досвіду форм та методів прямого волевиявлення та громадської залученості, варто пригадати засоби електронної демократії (е-демократії), які потенційно можуть бути застосовані для реалізації більшості її форм. Йдеться про усі наявні електронні засоби комунікації, що дають громадянам можливість ініціювати, контролювати та впливати на вироблення та реалізацію найважливіших державно-управлінських рішень. Засоби е-демократії сьогодні у різній мірі застосовуються на усіх рівнях врядування. Однак практики, коли рішення приймають безпосередньо громадяни шляхом проведення референдумів в інформаційній мережі, на сьогодні поодинокі й носять переважно експериментальний

характер. Більш продуктивно засобами е-демократії забезпечується право громадян на звернення, в меншій мірі право законодавчої ініціативи та контролю за дотриманням законності. Однак електронні мережі досить вдало застосовуються для інформування громадськості, організації публічних обговорень і консультацій. Значний досвід у цьому напрямку напрацьовано у Великобританії та США, які визнаються світовими лідерами е-участі. Найбільш інтерактивні можливості для консультацій, на думку американського фахівця у цій галузі С. Кліфта, демонструють он-лайнові опитування та дослідження, форми для коментарів, он-лайнові петиції/звернення, відкриті звернення в он-лайн, он-лайнові консультації з цільовими групами, веб-форуми та списки електронної розсилки [400]. Більшість з перелічених інструментів сьогодні намагаються застосовувати органи врядування різних рівнів в Європі, що робить політику більш відкритою та доступною для громадян.

Щодо оцінки стану електронного урядування в Україні, то більшість дослідників схильні бачити Україну на першому етапі. Тобто всі органи державної влади на центральному і більшість на регіональному та місцевому рівнях створили власні веб-сайти. На цих сайтах розміщується довідкова інформація для користувачів і надається можливість звернень за допомогою електронної пошти. В окремих випадках можна вести мову про перехід від першого інформаційного етапу до другого — інтерактивного етапу.

Здійснений у межах даного підрозділу огляд засобів та форм прямої демократії демонструє, що за великим рахунком усі вони корисні для формування культури субсидіарності, адже носії будь-яких громадських практик традиційно мають більші домагання у різних сферах суспільного життя. У зв'язку з цим залучення громадськості через прямі форми волевиявлення, як підтверджує досвід розвинених демократій, доцільно на усіх рівнях політичної взаємодії — наднаціональному, національному й місцевому, інша справа, що більшість з них досі реалізуються найбільш успішно передусім на національному рівні. Однак розширення повноважень та рівня впливовості наднаціональних та субнаціональних влад стимулюватиме розвиток цих практик.

В принципі стимулювання громадянської залученості та зростання громадянської активності — проблема, яка актуальна для усіх рівнів політичної взаємодії. Лише окремі європейські країни, як демонструють результати наших порівнянь, можуть бути в тій чи іншій мірі задоволені станом громадянської свідомості свого населення.

Тому розширення поля публічної політики та кола її суб'єктів залишається пріоритетним завданням на усіх рівнях. Очевидно, гасло з Білої книги «краще залучення та більша відкритість» залишатиметься орієнтиром для усіх рівнів політичної взаємодії.

5.4. ОСОБЛИВОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ УТВЕРДЖЕННЯ КУЛЬТУРИ СУБСИДІАРНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКИХ МІСТ УКРАЇНИ)

Завдання щодо підвищення громадської активності на місцевому рівні стоїть перед органами місцевого самоврядування в Україні так само, як і перед органами місцевого самоврядування країн ЄС, адже низький рівень участі громадян в управлінні місцевими справами є спільною проблемою сучасного європейського суспільства. Окрім того, дослідження залучення громади особливо актуальні в умовах наміру України підписати Додатковий протокол Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (Утрехт, 16 листопада 2009). Право участі у справах місцевого органу влади у даному протоколі трактується як «право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади» [103].

Досить гостро проблема участі традиційно постає в умовах великого міста, де, з одного боку, жителі мають значні можливості для співпраці з органами влади, з іншого — тут гостріше відчувається властива сучасним суспільствам тенденція дезінтеграції територіальної громади як єдиної соціальної спільноти. Тобто жителі міста мають у порівнянні з жителями менших населених пунктів значні можливості для участі у суспільному житті, з іншого боку, вони не відчувають єдності, не вважають себе взаємозалежними та взаємопов'язаними.

Конституція України говорить про те, що територіальна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Конституцією і законодавством України з місцевого самоврядування встановлені наступні форми безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами: місцеві вибори, місцевий референдум, участь у роботі органів самоорганізації населення (СОН), участь у роботі консультативно-дорадчих

органів, збори громадян за місцем проживання, місцева ініціатива, громадські слухання.

Розглянемо особливості їх реалізації, передусім на прикладі великих міст України. Джерельну базу для даного аналізу становлять законодавчі акти та проекти деяких законів, статути територіальних громад, а також інформаційне наповнення web-сайтів міських рад.

Право громадян «вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування» [160, ст. 38] гарантується Конституцією України. Порядок же формування регіональних і місцевих представницьких органів встановлюють відповідні виборчі закони, які змінювались напередодні кожних місцевих виборів. Спочатку вибори депутатів усіх місцевих рад проводились за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (1994 р.), відносної більшості (1998, 2002 рр.) у багатомандатних виборчих округах, кордони яких збігаються з кордонами районів і міст обласного значення, що входять до складу цієї області. У 2006 р. уперше вибори до обласної, районної, міської, районної у місті ради були проведені на основі пропорційної системи виборів з голосуванням за «закриті» партійні списки [див. 236].

Досвід діяльності представницьких органів, сформованих як за мажоритарною, так і за пропорційною системою, демонструє суттєві недоліки, витоки яких — саме у способі формування рад. Ради, що обирались за мажоритарним принципом, працювали недостатньо ефективно через відсутність партійної дисципліни, можливість «купівлі» депутатських мандатів, завдяки яким чимало депутатів, так би мовити, «вирішували питання» особистого характеру, а не відстоювали інтереси територіальних громад. Натомість запровадження пропорційної виборчої системи не дозволило повною мірою забезпечити представництво у відповідних радах депутатів, які добре обізнані з актуальними проблемами місцевого значення та мають власне бачення шляхів їх розв'язання. За допомогою пропорційної системи виборів до місцевих рад потрапило чимало випадкових людей, які не лише не мають досвіду вирішення господарських питань, але й в окремих випадках — необхідного рівня освіти.

Отже, питання оптимального формування представницьких рад місцевого самоврядування залишається відкритим. Усвідомлюючи попередній досвід роботи місцевих рад, більшість експертів висловлюється на користь врахування фактора територіального представництва у місцевому самоврядуванні. Причому, це може виражатися у декількох напрямках змін системи виборів представників місцевих громад: 1) впровадженні мажоритарної системи із винятковим правом

партій висувати кандидатів; 2) поверненні до мажоритарної системи виборів із нівелюванням партійного чинника; 3) збереженні пропорційних одномандатних округів у межах АТО з певною демократизацією формування списку кандидатів (преференції, територіальне закріплення) тощо; 4) запровадженні змішаної системи виборів до місцевих рад, коли частина ради формується за мажоритарним, частина за пропорційним принципом [241, с. 150].

При виборі виборчої системи для місцевих виборів принциповим моментом є фактор зростання інтересу до місцевих виборів та місцевої політики. Безумовно, прямого взаємозв'язку між типом виборчої системи та активністю виборців немає, більшу роль відіграє, як було зазначено у попередньому підрозділі, рівень впливовості виборного органу. Однак виборчі правила з опорою на територіальне представництво значно більше перевиборні програми кандидатів пов'яже з місцевими проблемами, а передвиборчу боротьбу перетворить на змагальний майданчик із способів їх розв'язання. Очевидно, зсунення акцентів з партійних гасел на конкретні місцеві проблеми підвищить інтерес населення до місцевої політики.

Конституція України також гарантує право громадян України брати участь у ***місцевих референдумах*** (у статтях 38, 69 та 70), а порядок їх проведення визначається законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (1991) [119], а також статутами міст територіальних громад. Однак, на сьогодні вказаний закон частково не відповідає Конституції України та унеможливлює ефективну реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах. Питання про розробку нового закону про місцевий референдум підіймається з 2008 року, а відповідний законопроект за номером № 7082 було зареєстровано 03.09.2010 й прийнято у першому читанні у квітні 2011 року [286].

Згідно з чинним законом, місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами на вимогу не менше половини депутатів відповідних рад або на вимогу однієї десятої частини громадян України, що постійно проживають у АТО. У законопроекті суб'єкти ініціювання референдуму залишись без змін, однак право призначення місцевого референдуму цілком справедливо передається територіальним виборчим комісіям. Саме вони, у разі прийняття нового закону, будуть реєструвати ініціативні групи. До останнього часу це робили голови відповідних рад й зареєструвати ініціативну групу місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень міського (селищного, сільського) голови було практично

неможливо. Досвід Києва 2008 року, коли десяткам ініціативних груп було відмовлено, це яскраво підтверджує.

У законопроекті також уточнені вимоги до ініціативних груп та процедур їх утворення. Якщо у чинному законі вимагається, що вони утворюються на зборах за участю не менш як 200 громадян (й лише у містах районного підпорядкування, селах та селищах — не менш як 50 громадян), то у законопроекті кількісні вимоги до зборів у більшій мірі пов'язані з типом населеного пункту й чисельністю населення. Окрім того, якщо в законі не існує обмежень щодо кількості ініціативних груп, то законопроектом передбачена реєстрація лише однієї ініціативної групи з питань, які пропонується винести на місцевий референдум. У проекті закону деталізується порядок і строки збирання підписів ініціативною групою (термін збору підписів залишився без змін — 30 днів), організація і забезпечення проведення місцевого референдуму, встановлення його результатів, оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів місцевого референдуму, особливості проведення місцевого консультативного референдуму тощо.

Статути територіальних громад зазвичай не деталізують процедуру місцевого референдуму, оскільки основним регламентуючим актом формально залишається закон. Як правило, статути міст або посилаються на чинний закон (зокрема, статути Києва і Львова), або містять окремі положення, які повністю його повторюють (статути Донецька, Дніпропетровська, Харкова, Одеси). При цьому найбільш деталізована процедура місцевого референдуму у статуті міста Одеси, до якого додається «Положення про реалізацію на території міста Одеси Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», яке пояснює та деталізує окремі положення закону. Хоча практика місцевих референдумів не дуже рідка на теренах України (за деякими даними, за період незалежності було проведено близько 200 референдумів), складно робити висновки про те, наскільки подібна деталізація вдосконалить процедуру місцевого референдуму. Переважна більшість референдумів проводилась з формальних або дуже загальних питань, або мала консультативний характер, й їх результати так й не були імплементовані. Натомість чисельні спроби ініціювання місцевих референдумів з конкретних питань як-от дострокове припинення повноважень міських, сільських, селищних голів та депутатів рад, доволі рідко закінчувались голосуванням. Тому головною вимогою у вдосконаленні законодавства з місцевого референдуму є перетворення цього засобу прямої демократії на дієвий та ефективний механізм громадського контролю.

Згідно з Конституцією України, місцеві ради «можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ***органи самоорганізації населення*** (СОН) і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [160, ст. 140]. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів СОН визначається у законі України «Про самоорганізацію населення» (2001) [119]. Жоден з цих документів не визначає СОН як право самостійно і під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи СОН. Закон дає визначення лише органу СОН, який розуміється як «одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення» [123].

Зазвичай система СОН включає в себе загальні збори (сходи) громадян, конференції жителів, опитування населення та інші форми безпосередньої демократії; органи громадського територіального самоврядування (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів), а також інші органи СОН, самоврядування населення за місцем проживання, або комітети вулиць, кварталів, будинків, мікрорайонів тощо [281, с. 98–99]. Органи СОН діють виключно в межах частини відповідної АТО певного населеного пункту. Вони об'єднують на основі спільної діяльності в галузі обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових та інших запитів, охорони їх прав та інтересів.

Органи СОН, які створюються за ініціативою мешканців відповідних територіальних одиниць на основі їх добровільного волевиявлення шляхом виборів на загальних зборах або конференціях мешканців за місцем їх проживання, самостійно та під свою відповідальність здійснюють ініціативи жителів за місцем їх проживання та наділяються окремими повноваженнями органів місцевого самоврядування. Значного досвіду в цій сфері набули США, Німеччина, Франція, Велика Британія та інші країни. У цих країнах органи СОН активно включаються у формування органів місцевого самоврядування, висувають кандидатів у депутати місцевих рад, клопочуть про відкликання тих, хто не виправдав довіри, мають значні контрольні функції у сфері побутового обслуговування, торгівлі тощо.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає можливість членів територіальної громади через дані представницькі органи вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних АТО та проектів місцевих бюджетів. Члени органу СОН мають право брати участь

у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих СОН, з правом дорадчого голосу. В деяких населених пунктах України ці положення дійсно реалізуються на практиці. Показовим прикладом ефективної діяльності СОН є досвід роботи 30 квартальних комітетів м. Винниці, що об'єднані з 2007 року у Асоціацію органів СОН, яким вдалося за короткий термін розв'язати проблеми незадовільного транспортного забезпечення, вивозу твердих побутових відходів, стану доріг, освітлення вулиць, покращити санітарно-екологічний стан міста [259, с. 60], реалізація у місті Миколаєві Програми підтримки розвитку органів СОН на 2010–2011 роки, запровадження у місті Одесі інституту громадських інспекторів благоустрою, створення на базі гуртожитків, які підлягають приватизації, системи будинкових комітетів та міської Ради сприяння самоорганізації мешканців гуртожитків тощо [295, с. 78].

Втім, у переважній більшості населених пунктів органи СОН фактично не в змозі ефективно реалізовувати власні повноваження, якими вони наділені, будучи елементом системи місцевого самоврядування. Однією з причин цього є те, що законодавство України в достатній мірі не регламентує ключові питання створення та організації діяльності органів СОН та їхній правовий статус.

Окрім того, спостерігаються відверто недемократичні тенденції в діяльності СОН в Україні. Так, В. Бондаренко вказує на тенденції укрупнення органів СОН (замість будинкових, дворових та вуличних СОН виконкоми рад схильні утворювати мікрорайонні СОН, якими легше керувати місцевій владі — пряме порушення принципу субсидіарності); уніфікації повноважень СОН шляхом прийняття виконкомами рад положень про СОН, однакових для всіх, що порушує принцип утворення СОН під повноваження, які ініціюються самими мешканцями; порушення принципу безперервності в діяльності СОН (ради приймають рішення про утворення СОН фактично лише на період їх діяльності, а після чергових виборів СОН чекають дозволу на свою діяльність від нової ради); порушення принципу рівноправного фінансування СОН (часто спостерігається вибіркове фінансування СОН, причому лише тих, що очолюються особами з команди мера, або підтримуються певними політичними силами) [42, с. 269]. Таким чином, СОН в Україні часто виявляються не самоорганізаційними структурами, а управлінськими ланцюгами місцевої влади, яка в тій чи іншій мірі регламентує їхню діяльність. Встановлення субсидіарних відносин між місцевою владою та СОН передбачає зміну орієн-

тації втручання у діяльність СОН з боку місцевої влади на орієнтацію взаємодії на засадах взаємної зацікавленості та підтримки в межах розумного та можливого.

Участь у роботі ***консультативно-дорадчих органів***, що можуть створюватись рішенням відповідного органу місцевого самоврядування чи посадової особи місцевого самоврядування, сьогодні не регламентується жодним нормативно-правовим актом. Постанови КМУ різних років стосувались утворення громадських рад передусім органами виконавчої влади. Втім, останнім часом поширюється практика створення громадських рад при органах місцевого самоврядування. Однак оцінити їх ефективність і спроможність в умовах, коли більшість з них перебуває на етапі формування, доволі складно.

Інші форми прямого волевиявлення — збори громадян, винесення місцевих ініціатив та громадських слухань на сьогодні залишаються за межами законодавчого регулювання й винесені на локальний рівень. Представницькі органи місцевого самоврядування визначають процедури реалізації цих прав громадян у статутах територіальної громади або окремими положеннями. Й хоча на сьогодні статути та окремі положення місцевих рад прийняті у меншості територіальних громад України, великі міста України в основному реалізували своє статутне право. Це означає, що процедури втілення в життя цих форм прямого волевиявлення різняться в українських містах. Аналіз статутів шести великих міст України — Києва, Донецька, Дніпропетровська, Львова, Одеси (статут набере чинності після реєстрації в органах юстиції) та Харкова демонструє цю специфіку (див. додаток 6).

Загальні збори громадян у всьому світі є однією з ключових форм безпосередньої участі громадян у вирішенні важливих питань місцевого значення. Такі збори, будучи найбільш поширеною та масовою формою безпосередньої демократії, є багатогранним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина — засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні

питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Учасники зборів одночасно в одному місці приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Рішення загальних зборів можуть носити імперативний або консультативний характер, залежно від суті обговорюваного питання. Якщо воно належить до компетенції зборів, то прийняте рішення є остаточним, якщо ні, то воно містить звернення чи пропозиції до органів місцевого самоврядування. Останні, як правило, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки. Окрім функції контролю за діяльністю виборних органів та посадових осіб, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо [281, с. 95–96].

В Україні збори громадян детермінують розвиток інших форм локальної демократії, передусім СОН (на них вирішуються ключові питання створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН), місцевих ініціатив, громадських слухань (можуть ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд окремих питань, що відносяться до повноважень місцевої ради та проведення чергових та позачергових громадських слухань). Вони, за висловленням А. Сейтосманова, «запускають» демократичні перетворення у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні [308, с. 47], гарантуючи демократичний і прозорий метод ухвалення рішень.

У законі «Про місцеве самоврядування» (ст. 8) загальні збори громадян за місцем проживання визначаються як «форма безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення», констатується, що їхні рішення, «враховуються органами місцевого самоврядування у їх діяльності» та зазначається, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Оскільки відповідний закон досі не прийнято, залишається чинним «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [275], яке було розроблено ще у 1993 році, тобто до ухвалення Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Статути територіальних громад часто вибірково повторюють ті чи інші пункти вказаних вище положень.

У переважній більшості локальних актів (не лише цих 6 міст) простежується пряма залежність можливості проведення загальних зборів від волі органів місцевого самоврядування, а іноді — від по-

зиції лише однієї особи — відповідного міського голови. Як правило, ініціатори загальних зборів мають звертатися до них із проханням надати дозвіл на проведення загальних зборів, місцева влада вирішує питання про дату їх проведення, визначає ведучого [222, с. 14]. Окрім того, часто статутами встановлюється перелік питань, які підлягають розгляду на зборах громадян (у проаналізованих статутах від 7 до 18 питань), деталізуються потенційні ініціатори, якими у більшості випадків можуть бути не лише жителі громади, але й міський голова, депутати міської ради, районних у місті рад, ВРУ, органів СОН тощо, мінімальна кількість учасників, за яких збори визнаються правомочними. Лише деякі статути замість зобов'язання повідомити органи місцевого самоврядування або міського голову у певний термін (у Харкові, зокрема, цей термін становить 20 днів до дати проведення зборів), містять вимогу інформування населення у визначений термін. Зокрема таку вимогу містять статути міст Львова, Дніпропетровська (за 7 днів) та статут Одеси (за 10 днів). Із проаналізованих нами статутів лише у двох (статутах Львова та Дніпропетровська) процедура організації зборів громадян позбавлена надмірної бюрократизованості. Однак огляд змістовного наповнення web-сайтів цих міст та інших, статути яких вимагають оприлюднення рішення зборів громадян у 10-ти денний термін (Харкова, Одеси), демонструє, що згадування про дану форму волевиявлення майже не пов'язані з чинними практиками їх проведення, за виключенням тих випадків, коли вони є способом легалізації СОН.

Загальні збори можуть мати набагато ширше коло повноважень, як підтверджує досвід територіальних громад багатьох сіл Західної України, де вони у більшій мірі пов'язані із успадкованими звичаями та традиціями місцевого самоврядування на теренах цього регіону, ніж зі специфікою правового регулювання. На зборах («сході», «віче») села чи селища вирішуються усі болючі питання, які турбують громаду (в тому числі, самообкладання зборами, залучення до виконання певних робіт силами жителів). Останнім часом через те, що постало питання про чисельні порушення в земельній сфері посадовими особами та органами місцевого самоврядування, такі збори використовуються і для впливу на дії сільського голови та депутатів, оцінки їх дій громадою [381, с. 38].

Проект закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», розроблений Асоціацією самоорганізації населення України у 2010 році, пропонує досить детальний перелік повноважень загальних зборів у наступних сферах:

представлення інтересів жителів відповідної території у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами (5 найменувань), соціально-економічного розвитку території (10 найменувань), розвитку інших форм безпосередньої участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні (4 найменування), створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН (19 найменувань); охорони правопорядку та захисту прав членів територіальної громади чи мікрогромади (3 найменування) [288, с. 83–87].

Очевидно, що законодавче розширення повноважень зборів громадян та забезпечення механізму врахування рішень цих зборів відіграватиме стимулюючу роль для більш активної участі громад та мікрогромад у житті свого села, селища, міста, району в місті, мікрорайону, вулиці, кварталу, будинку та використання практик зборів громадян не тільки у вирішенні конфліктів. При цьому дуже важливим є те, щоб відповідний законодавчий акт не зарегульовував порядок проведення зборів, як це роблять окремі міські статути. Лише максимально спрощені організаційні процедури сприятимуть подоланню бар'єрів на шляху залучення громади в процес громадянської активності, які стали наслідком негативного досвіду участі у формальних, байдужих зборах за часів колишнього СРСР.

Схожа ситуація зі статутним регулюванням процедури винесення ***місцевої ініціативи***, яку відповідно до законодавства України, місцева рада зобов'язана розглядати на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з цих питань. Положення про місцеві ініціативи часто встановлюють складні процедури ініціювання питань на розгляд місцевих рад, передбачають то завищену кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи, то занадто занижену зареєстрованих на відповідній території, що створює загрозу використання права громади як засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування. Серед досліджуваних нами п'яти великих міст України (в Одесі відповідні положення не розроблені) найскладніші процедури висування місцевої ініціативи передбачені статутами міст Харкова та Донецька. Вони вимагають завчасного повідомлення місцевої ради про намір внести місцеву ініціативу, збирання не менше 10000 підтримуючих підписів у 28-миденний (Харків) та 60-тиденний (Донецьк) термін. Більш того, у Донецьку процедура ускладнюється ще й необхідністю попереднього прийняття рішення про місцеву ініціативу на зборах членів територіальної громади за участю не менше 100 її представників, де також обирається ініціативна група. Для порівняння зазначимо, що у Києві та Львові для ініцію-

вання місцевої ініціативи достатньо 1000 та 750 підписів відповідно, у Дніпропетровську замість процедури збору підписів висуваються вимоги до кількісного складу ініціативної групи — не менше 250 осіб. Процедура висування місцевої ініціативи ускладнюється у м. Харкові також тим, що секретар міської ради може перевірити дотримання порядку формування ініціативних груп, збирання підтримуючих підписів щодо внесення місцевої ініціативи та відмовити у разі виявлення порушень неточностей. У цьому випадку ініціатори проводять процедуру ініціювання спочатку.

Експерти часто вказують на те, що наявні положення про місцеву ініціативу переважно не містять порядку практичного їх виконання відповідними радами: обговорення проекту рішення, обов'язкового винесення на голосування, прийняття або відхилення тощо. У досліджуваних нами статутах регламентується порядок її розгляду — у більшості міст на сесіях ради. Рішення ради з місцевої ініціативи підлягає оприлюдненню у ЗМІ та на web-сайті ради лише у Харкові та Донецьку, в інших доводяться до відома ініціативної групи або громади в цілому у визначений термін. Можливо, тому огляд змістовного наповнення web-сайтів великих міст не дає уявлення про масштаби використання практики місцевих ініціатив. Як й збори громадян, місцеві ініціативи згадуються у документах міських рад як можлива форма волевиявлення, а не чинна практика.

Наступною формою безпосереднього волевиявлення громадян та засобом громадського контролю виступають ***громадські слухання***, які відбуваються шляхом зустрічей територіальної громади з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування та їх заслуховуванням з питань, які належать до відання місцевого самоврядування. Під час слухання члени територіальної громади мають право заслухувати звіти та повідомлення посадових осіб, які беруть участь у слуханні, ставити питання й вносити пропозиції з питань місцевого значення або діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, вносити суспільні запити або пропонувати рекомендації.

Як правило, пропозиції, запити, рекомендації, що внесені під час громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду відповідними органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Про результати їх розгляду повідомляється територіальній громаді або суб'єктам, які внесли відповідні пропозиції, запити або висловили рекомендації. В цілому висновки та пропозиції, що зроблені в процесі громадських слухань, носять рекомендаційний характер

й можуть бути враховані під час прийняття рішень уповноваженими на те органами.

Громадські слухання, які орієнтовані на контроль діяльності органів та посадових осіб шляхом громадської оцінки, напевно, єдина форма волевиявлення громадян на місцевому рівні, яка в тій чи іншій мірі розповсюджена у місцевому самоврядуванні України, адже вже на рівні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що вони мають проводитись не рідше одного разу на рік. Законом також передбачено, що під час громадських слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування [121].

На практиці громадські слухання виявляються скоріше дорадчою, ніж учасницькою практикою. Ініціатива проведення громадських слухань, як демонструє аналіз досліджуваних джерел, належить не лише громадянам, але й меру, депутатам, виконавчому комітету та іншим організаціям. При цьому, наприклад, для харків'ян ініціювати проведення слухань набагато складніше, ніж для означених осіб. У Харкові простим громадянам необхідно створити ініціативну групу в кількості не менше 20 осіб, обраних на зборах, на яких присутні не менше 50 членів громади, подати повідомлення про проведення загальноміських громадських слухань не пізніше, ніж за 46 днів до запланованої дати, зібрати 500 підписів за 14 днів, щоб слухання дозволили провести [321], хоча раніше, до прийняття нового статуту, громадські слухання можна було провести просто з ініціативи не менше 20 членів територіальної громади. За терміном подання повідомлення про проведення громадських слухань Харків обігнала лише Одеса, де відповідний термін становить 60 днів. Однак в Одесі необхідна кількість підписів менша (400), термін для їхнього збирання більше (30 днів) й також є вимога інформування громади за 7 днів до проведення слухань.

Певним чином відрізняється процедура ініціювання громадських слухань у місті Донецьку, де рішення про необхідність збирання підписів приймається секретарем міської ради за підсумками зустрічі з ініціативною групою. Причому, секретар ради затверджує форму підписного листа, разом з представниками ініціативної групу встановлює необхідну кількість підписів для реєстрації ініціативи, які мають бути зібрані протягом 15 днів з дня затвердження підписного листа, а також може перевірити достовірність підписів [345]. Така процеду-

ра призводить до того, що норма закону про те, що громадські слухання мають відбуватися не рідше одного разу на рік, відтворюється буквально, адже частіше, ніж раз на рік, протягом останніх років вони не проводились. Так, у 2011 відбулись громадські слухання з питання коригування тарифів на послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкової території житлового фонду територіальної громади міста Донецька, за результатом яких сесія міської ради прийняла непопулярне рішення про збільшення квартплати майже на 80%.

Складність організації громадських слухань очевидно впливає на частоту їх проведення у Харкові, де протягом останнього року вони відбулись чотири рази (див. додаток 7): з питань містобудівного обґрунтування реконструкції парку відпочинку та площі, будівництва дослідницької ядерної установки та захисту зелених насаджень. Останні не лише зібрали рекордну кількість учасників (близько 2 тис. осіб), але й мали загальнонаціональний резонанс. Щоправда, навіть резонансні громадські слухання перетворились на владний інструмент й було прийнято рішення, якого воліла міська влада.

Однак у деяких містах, де процедура організації слухань не така складна, вони відбуваються не частіше. Зокрема, в Одесі, де громадські слухання поки не регламентуються Статутом, вони протягом року відбулись лише один раз — щодо проекту рішення про розташування зовнішньої реклами та збору за використання символіки міста у комерційних цілях. У Києві, де статутом не визначаються потенційні ініціатори громадських слухань та не деталізується процедура їхнього ініціювання та проведення [319], вони відбуваються доволі рідко. Нам вдалось знайти дані про два випадки протягом останнього року (див. додаток 7).

Статут міста Дніпропетровська також не зарегульовує процедуру ініціювання та проведення громадських слухань. Він лише визначає коло суб'єктів ініціювання громадських слухань — міський голова, міські та районні ради, органи СОН та члени територіальної громади у кількості не менше, ніж 250 осіб, та вимагає доведення до членів територіальної громади не пізніше, ніж за 10 днів, інформації про місце та час їх проведення. Статут також містить положення про обов'язковий розгляд органами місцевого самоврядування пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань, та доведення результатів розгляду до відома територіальної громади [318]. Хоча процедура організації громадських слухань мало відрізняється від київської, у Дніпропетровську протягом останнього року відбулося 16 громадських слухань (див. додаток 7). Причому переважна

більшість (10) з питань забудови, реконструкцій, виділення землі, майже третина (5) з питань встановлення тарифів на послуги та одні громадські слухання стосувались питання благоустрою міста.

Й нарешті, абсолютним лідером з проведення громадських слухань виступає місто Львів, Статут якого передбачає неоднакові процедури ініціювання слухань для різних суб'єктів. Зокрема, громадські слухання, замовником яких виступає міський голова, міська рада, виконком, юридичні та фізичні особи — замовники проектів містобудівної документації оголошуються безпосередньо через оприлюднення відповідного оголошення. Якщо ж ініціатором громадських слухань є представники громадськості, Положення про громадські слухання вимагає збору підписів. Однак тут кількість необхідних підписів для підтримки ініціативи з проведення громадських слухань менша, ніж в інших містах (200), й термін для збору підписів максимальний з можливих (30 днів). У разі визнання недійсними деяких підписів та підписних листів ініціативній групі дається ще п'ятиденний термін для доповнення підтримуючих підписів. Статут зобов'язує уповноважений виконавчий орган міської ради оприлюднити оголошення про тему, час проведення, ініціатора громадських слухань на офіційній сторінці web-сайту міської ради та у друкованому ЗМІ, що виходить тиражем не менше 30 тис. примірників (в жодному місті вимоги оприлюднення не деталізуються таким чином). Резолюція та пропозиції слухань підлягають обов'язковому розгляду міською радою, її виконавчими органами та посадовими особами, протокол громадських слухань та рішення органів влади з відповідного питання підлягає оприлюдненню на web-сайті міської ради [320].

Наслідком порівняно простих правил ініціювання громадських слухань, прозорих процедур оголошення громадських слухань та оприлюднення їх результатів у місті Львові є те, що протягом останнього року у Львові відбулося близько 100 громадських слухань (див. додаток 7). Переважна більшість з них (за нашими підрахунками, приблизно 85) стосувалась виділення землі, містобудівного обґрунтування будівництва, розміщення, реконструкції об'єктів різної форми власності. Їхніми замовниками в основному виступали юридичні та фізичні особи — замовники проектів містобудівної документації, інколи — виконком. Хоча інтерес до відповідних проблем, як демонструє кількість зареєстрованих учасників, зафіксована у відповідних протоколах, незначна (від 5 до 39 осіб), думка громадян ураховується з максимального кола питань, які стосуються забудови, реконструкцій, виділення землі тощо. Окрім того, протягом дослі-

джуваного періоду громадські слухання за ініціативою представників громади, громадських організацій та органів влади відбулись також з соціальних питань, встановлення тарифів та благоустрою міста. Максимальний інтерес, як демонструє кількість зареєстрованих учасників у протоколах слухань, викликали питання встановлення тарифів (154 особи).

Напевно, вже у найближчому майбутньому громадські слухання в усіх містах країни стануть більш розповсюдженою практикою. Адже Постанова КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 про «Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»[274] забороняє затвердження проектів містобудівної документації — генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій без обговорення громадськості. Відповідна постанова також чітко регламентує порядок розроблення відповідних проектів, а також подання, розгляду та врахування пропозицій громадськості.

Підводячи підсумки аналізу форм залучення громади у вироблення місцевої політики на прикладі великих міст України, можна зазначити наступне:

Важливим напрямком втілення в життя принципу субсидіарності в Україні, розбудови вітчизняної системи місцевого самоврядування й закладення основ для партнерства суб'єктів публічної політики є всебічний розвиток форм залучення громади у вироблення місцевої політики. Хоча українським законодавством передбачені такі форми участі громадян в управлінні місцевими справами, як місцеві вибори, місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також участь у роботі консультативно-дорадчих органів та органів самоорганізації населення, традиційно до цих форм активності залучається незначна частина населення (за виключенням голосування на місцевих виборах). Разом з тим, аналіз форм залучення громади у вироблення місцевої політики у великих містах України демонструє, що досвід деяких міст в цій сфері заслуговує на особливу увагу. Зокрема, незмінним лідером з проведення громадських слухань в Україні виступає місто Львов, де думка громадян ураховуються з широкого кола питань місцевої політики. На другому місті за даним показником, хоча з великим відривом, місто Дніпропетровськ, далі Харків, Київ, Одеса та Донецьк. Порівняння статистики проведення громадських слухань та специфіки їх статутного регулювання демонструє, що у тих містах, де процедури

прямого волевиявлення занадто зарегульовані або, навпаки, не визначені, подібні заходи відбуваються доволі рідко. У тих же містах, де процедури ініціювання та реального залучення громади у реалізацію місцевої політики доступні та прозорі, думка громадян ураховується з широкого кола питань місцевої політики.

При цьому, слід зазначити, що громадські слухання, що відбуваються в українських містах, часто орієнтовані на невелике коло зацікавлених осіб й на практиці часто виявляються інструментом легітимізації волі небагатьох. Більш того, реалізація громадської ініціативи незалежно від її конкретних форм у більшості територіальних громад зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно-дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень та не зобов'язують їх діяти в інтересах громади. Для вирішення питань, що хвилюють широкий загал, потребує вдосконалення процедура ініціювання та здійснення місцевого референдуму, який сьогодні провести за ініціативою громади практично неможливо. Не менш важливим завданням для розвитку самоорганізації населення й захисту інтересів мікрогромад є удосконалення законодавства щодо проведення загальних зборів за місцем проживання та розвиток просвітницької діяльності з організації зборів громадян для широкого кола громадськості. Окрім того, органи самоорганізації населення та консультативно-дорадчі органи мають стати більш незалежними від місцевих органів влади й зайняти позицію партнера у вирішенні спільних проблем.

Висновки

Розвиток ідеї, принципу і доктрини субсидіарності в історії європейської суспільної думки відбувався за двома концептуальними лініями. Перша концептуалізує субсидіарність як принцип соціальної організації з позицій соціальної філософії, етики, християнського світогляду та сучасної соціології права, друга — як принцип врядування з позицій політичної філософії, теорії державного управління, політичної регіоналістики. Витоки субсидіарності як принципу соціальної організації сягають роздумів мислителів різних часів про розвиток складних систем із простих, принципи ієрархічності та функціональної доповнюваності. Усі варіанти пояснення доповнюваності держави та влади по відношенню до суспільства та людини, запропоновані Аристотелем, Ф. Аквінським, Й. Альтузіусом, Дж. Локком, Ф. Гегелем, В. Кеттелером, батьками католицької церкви так чи інакше демонструють складну систему відносин людини, суспільства та держави, яка субсидіарна за своєю природою, тобто передбачає органічне сполучення індивідуальних і колективних начал суспільних відносин, свободу і відповідальність частини по відношенню до цілого. Витоки субсидіарності як принципу врядування пов'язані передусім з розвитком європейського федералізму у концепціях Й. Альтузіуса, П. Прудона, М. Драгоманова, О. Марка, Р. Арона, А. Спінелі, А. Брюгманса, Д. де Ружмона та інших громадських діячів XX ст., яких об'єднує ідея побудови держави знизу через об'єднання автономних співтовариств.

У сучасному політичному дискурсі ці дві концептуальні лінії визначають дві сфери застосування принципу субсидіарності — суспільні відносини та відносини врядування. Субсидіарність в суспільних відносинах (горизонтальна, не територіальна субсидіарність) — принцип пріоритету прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритету більш малої, раніше утвореної та близької до особи спільноти у порівнянні зі спільнотою більш великою або спільнотою більш високого рівня. Спочатку горизонтальна субсидіарність сприймалась виключно у економічному контексті як принцип, що регулює відносини державної і приватної власності, державного регулювання та економічної свободи (соціально-економічна концепція субсидіарності). Пізніше вона використовується для характеристики універсального типу взаємовідносин — між державою,

суспільством і людиною, що сприяло утвердженню соціально-етичної концепції субсидіарності, орієнтованої передусім на визначення ролі принципу субсидіарності у моделях «соціальної держави», «держави спільного добробуту», у системах державної підтримки та соціального захисту. Найбільш пізні інтерпретації горизонтальної субсидіарності поєднують соціально-етичні та правові значення субсидіарності, а також зумовлюють вживання концепту субсидіарність у соціокультурному значенні, яке утверджує первинність особи по відношенню до держави або будь-якої соціальної спільноти, ставлячи усі форми організації людської спільноти на службу індивіду. Субсидіарність у відносинах врядування (вертикальна, територіальна субсидіарність) — принцип, що обґрунтовує пріоритет прав нижчого рівня управління у порівнянні з вищим. Вертикальну субсидіарність найчастіше пов'язують з її політичним значенням, у межах якого вона постає як критерій формування та реалізації політики, що спрямована на зростання ролі базових рівнів прийняття рішень. Спроби операціоналізації політичної субсидіарності в економічних та правових категоріях зумовлюють виокремлення специфічних її політико-економічних та політико-правових трактувань. У першому вона постає як механізм розподілу повноважень між різними рівнями врядування, що конкурують між собою в ефективності витрат коштів та наданні послуг населенню, у другому — як певна формула розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше.

Субсидіарність в усіх значеннях і аспектах вимагає виокремлення з точку зору способу регуляції негативної і позитивної сторони принципу. Перша вказує на заборонну дію (невтручання) та окреслює її межі (до тих пір, поки організація нижчого рівня здатна досягти своєї мети задовільно), друга — на дозвільну дію (втручання, допомога) та визначає вимоги до неї (заохочення до власної ініціативи).

Ваговим імпульсом для відродження та розвитку ідеї субсидіарності стає утвердження багаторівневих політичних відносин у сучасному світі, яке відбувається в результаті трансформації державного суверенітету під впливом глобалізації й виявляються у передачі державами частки суверенітету на наддержавний та субнаціональний рівні. Однак задовго до цього можливість ділимості державного суверенітету (трансформація внутрішнього аспекту суверенітету) визнали американські просвітителі, які намагались довести, що заради втілення в життя демократичного ідеалу суверенітет має бути поді-

леним таким чином, щоб жодний інститут, посадова особа чи рівень врядування не мали необмежених повноважень. Пізніше відповідна ідея отримувала розвиток у ліберальних доводах на користь необхідності вертикального розподілу влади. Втім, суттєвий тиск на суверенітет зсередини сучасні держави відчувають лише з другої половини минулого сторіччя. Останній виявляється вкрай небезпечним для тих країн, де панують або панували в минулому авторитарні та тоталітарні режими. В демократичних же країнах на зміну ієрархічно організованим структурам управління індустріальної епохи приходять управлінські структури, організовані за мережевим принципом, що об'єднують зусилля уряду, комерційного та громадського секторів.

Передання державою своїх споконвічних функцій транснаціональним акторам (трансформація зовнішнього аспекту суверенітету) двояко позначилось на демократичному врядуванні. Суттєво зміцнився його ліберальний елемент у зв'язку з розвитком технологій, посиленням взаємозв'язку і взаємозалежності між країнами світу, зникненням перешкод для поширення інформації та ідей, натомість у зв'язку з розхитуванням інституту громадянства став слабше самоврядний елемент. Втрачаючи контроль за економікою та сферою безпеки, сучасна держава має можливості для розширення інших функцій у вирішенні соціальних завдань, у галузі освітянської, наукової та культурної політики, засоби яких здатні підтримувати демократичне громадянство. Окрім того, трансформації державного суверенітету та утвердження багаторівневих політичних відносин вимагають зміни централізованої моделі управління як правління — «government» на децентралізовану модель управління як врядування та координації політичних акторів — «governance». Саме концепція «governance», яка у державному управлінні більше відома як «good governance», а у дослідженнях глобальних політичних процесів як «global governance», репрезентує собою ідеальну модель організації політичних відносин на усіх рівнях, що скеровує процеси глобалізації та регіоналізації політичного простору в русло демократичного розвитку.

Трансформація функцій держави та зміна парадигм управління супроводжується також переосмисленням моделей демократії. Шляхи збереження та зміцнення демократії перед викликами сучасності, які пропонуються концепціями глобальної, транснаціональної демократії, різноманітними версіями демократії участі та дорадчої демократії органічно поєднуються за умов реалізації та дотримання ідей субсидіарності. На цій підставі можна вести мову про субсидіарну

демократію, що забезпечує розподіл повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію у порівнянні з вищим. На базовому рівні місцевого самоврядування вона спирається передусім на широкий спектр форм співучасті людей у справах громади, на субнаціональному рівні активніше включаються механізми дорадчої демократії через комунікацію органів врядування з різноманітними спільнотами громадянського суспільства, разом з елементами електронної демократії вони продовжують діяти на державному рівні та з певною специфікою на наддержавному рівні.

Засадничими цінностями субсидіарності й субсидіарної демократії є цінності людини (індивідуальної свободи), соціалізації, відповідальності, справедливості та загального блага, які у тому чи іншому вигляді з'являються на різних етапах еволюції ідеї субсидіарності та отримують розвиток у вченнях ідейних засновників субсидіарної доктрини. При цьому саме цінність та ідея загального блага виявляється провідною рисою, яка відрізняє доктрину субсидіарності від інших соціальних та політичних вчень. Воно виступає керівною основою для втручання держави або інших соціальних, субнаціональних або наднаціональних інституцій та одночасно їх обмежує на основі антропологічної передумови, яка полягає у тому, що життєвий успіх людини у першу чергу залежить від її готовності і здатності до виконання зобов'язань. Ця передумова також вимагає від громадян приборкувати свої претензії на соціальні послуги держави або інших установ, відмовлятись від допомоги заради самодопомоги.

Втілення в життя ідей субсидіарності та субсидіарної демократії вимагає належного культурного підґрунтя. Усі риси демократичної політичної культури — плюралізм, толерантність, консенсус, міжособистісна довіра, відносна політична довіра, законослухняність громадян, домінування постіндустріальних цінностей, розвинуте громадянське суспільство, відкритий політичний клас, прагматизм і культура поміркованості, впливова громадська думка, тяжіння громадян до політичного та ідеологічного центру, орієнтація на участь у прийнятті рішень тощо — у тій чи іншій мірі узгоджуються з цінностями субсидіарності. Разом з тим громадянська активність, довіра та толерантність відіграють для субсидіарної демократії провідну роль. Їх органічний синтез із цінностями субсидіарності утворює відмітну рису політичної культури субсидіарності, що відрізняє її від політичної культури ліберальної демократії, — солідарність, яка передбачає наявність правової й соціально-політичної суб'єктності членів

суспільства, на основі якої їх права, можливості й інтереси можуть бути консолідовані заради досягнення консенсусних цілей у соціальних рамках різного масштабу — локального, загальнонаціонального, глобального. Его-альтруїстична спрямованість людських відносин, породжена солідарністю, сприяє ефективному досягненню спільних цілей при збереженні індивідуальності, різнорідності та різноякісності суб'єктів. Окрім того, важливішою підвалиною культури субсидіарної демократії є ієрархія територіальних ідентичностей від локальної до наднаціональної, що має пірамідальну будову (чим нижче рівень ідентичності, тим на більше число елементів вона спирається). При цьому роль територіального компонента зменшується на кожному вищому рівні ідентифікації, а ціннісного навпаки збільшується, тобто саме спільні ціннісні настанови відіграють вирішальну роль у взаємодії спільнот різних рівнів.

Культура субсидіарності утверджується, з одного боку, в діяльності владних інститутів, з іншого, у громадсько-політичному житті суспільства. У діяльності владних інститутів її найбільш повно розкриває модель взаємної залежності, що сполучає елементи моделей партнерства і посередництва у внутрішньодержавних відносинах й будується на засадах компромісу і обміну інформацією. Звернення до відомих світовому державному будівництву способів розподілу повноважень — ліберального, настановного та заснованого на «конкуруючій компетенції», що традиційно розподіляють повноваження федерацій та їхніх суб'єктів, негативного та позитивного регулювання, що визначають повноваження місцевого самоврядування по відношенню до вищестоящих управлінських рівнів, демонструє, що реалізація принципу субсидіарності можлива за будь-якої схеми, тобто жодний з існуючих способів розподілу повноважень не суперечить ідеї субсидіарності. Інша річ, що деякі з них потенційно здатні відтворити кращі передумови для її реалізації. Зокрема, останнє забезпечується у разі сполучення настановного підходу, який чітко визначає сфери повноважень кожного рівня, з підходом, що ґрунтується на конкуруючій компетенції, у рамках якої рішення можуть ухвалювати й центр, і регіони. У разі органічного поєднання статистичної та динамічної субсидіарності, яке стає можливим у такій комбінації підходів, принцип субсидіарності постає як формула з мінливими змінними, що визначає розподіл в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Такий розподіл повноважень потенційно здатний,

з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого, забезпечити прийняття рішень на рівні, що володіє достатніми організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, з урахуванням можливих змін, оновлених потреб і умов, вимог та побажань.

Досвід застосування принципу субсидіарності у процесі європейського будівництва демонструє, що тривалий час субсидіарність сприймалась виключно через негативне трактування, обмежуючи дії Співтовариства по відношенню до його членів й допомагаючи країнам-членам зберегти політичну і культурну ідентичність. З утворенням політичного союзу вона переорієнтується здебільшого на позитивне трактування субсидіарності як право та обов'язок Союзу вирішувати питання, які держави-члени не можуть вирішити ефективно. Практика застосовування субсидіарності довела динамічність даної концепції, яка в одних випадках розширяє повноваження Союзу, в інших обмежує або навіть припиняє їх. У самому загальному вигляді принцип субсидіарності означає, що держави-члени повинні робити разом тільки те, що дійсно краще робити разом. Усі питання, які успішно зважуються на комунальному, регіональному або національному рівнях, слід вирішувати саме там.

Однак принцип субсидіарності поки не став наскрізним принципом багаторівневого європейського врядування. Якщо у більшості європейських країн місцеве самоврядування цілком субсидіарно, оскільки ґрунтується на трьох критеріях, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування — близькість до громадянина, розмір та обсяг завдань, вимога ефективності та економії, то на регіональному рівні принцип субсидіарності реалізується вибірково у різних країнах. Різноманітність регіональних мереж, адміністративних та самоврядних структур усередині європейських країн викликає певні труднощі для реалізації стратегії багаторівневості європейського управління та субсидіарності. З трьох моделей територіально-державного будівництва (моделі «піскового годинника», «піраміди» та «циліндра»), які характеризують роль регіонів або одиниць першого порядку в системі територіальної організації певної країни, доктрині субсидіарності відповідають дві останні моделі й суперечить модель «піскового годинника», яка втілюється у централізованій унітарній країні. Втім, здійснений аналіз територіальної організації і структури врядування європейських країн продемонстрував, що таких на сьогодні залишилось небагато, й регіоналізація цілком можлива у майбутньому в деяких з них. Найбільш децентралізована й субсидіарна за своєю суттю

модель «піраміди» є взагалі унікальною й властива лише Швейцарії, досвід якої демонструє приклад втілення в життя динамічної субсидіарності, коли розподіл повноважень між державою і кантонами, кантонами і комунами остаточно не закріплюється й під впливом популярних у країні засобів прямої демократії постійно реагує на нові потреби й вимоги. Будова більшості європейських країн ззовні нагадує конструкції, які змінюються в діапазоні від «пісочного годинника» до «циліндра». Для побудови системи багаторівневого управління на основі субсидіарності субнаціональний рівень управління має бути таким же сильним, як інші (модель «циліндра»), або принаймні наближатися до цього. Такий порядок складно задовільними виключно динамічною субсидіарністю. Очевидно, у такому випадку повноваження усіх рівнів прийняття рішень мають бути так чи інакше визначені в Конституції або законодавстві держав, тобто реалізовано статистичну субсидіарність, яка передбачає чітке розмежування сфер впливу, хоча елементи динамічної субсидіарності цілком можливі й у багатьох випадках корисні. Зокрема, моделі «циліндра» найбільше відповідають європейські федерації та регіоналізовані країни Європи, у меншій мірі — децентралізовані унітарні країни. Втім, процеси регіоналізації в Європі тривають, й список країн, внутрішня структура яких відповідатиме принципу субсидіарності, очевидно буде поповнюватися, адже все більше керівництво європейських держав усвідомлює, що оптимізація влади на регіональному рівні набуває таке ж пріоритетне значення, як зміцнення суверенних прав.

Не менш важливим напрямком утвердження культури субсидіарності є залучення громадськості у вирішення суспільних справ та прийняття рішень. Побудована з позицій субсидіарності ієрархія рівнів громадянської залученості може бути представлена як шестирівнева будова, що складається з індивідуального, локального, субнаціонального, національного, транснаціонального та глобального рівнів. Кожному рівню відповідають різні спільноти, до яких включений індивід, та певний набір інституцій громадянського суспільства та форм волевиявлення. При цьому різноманітні громадські об'єднання виступають провідним суб'єктом громадського контролю на усіх рівнях політичної взаємодії. Серед них існують такі, що спеціально створенні для здійснення моніторингу над органами влади і місцевим самоврядуванням. Однак для формування культури субсидіарної демократії найбільш вагому роль відіграють громадські об'єднання неполітичного спрямування, передусім найменш політизовані самодопомогові, аматорські, благодійні організації, правозахисні групи,

організації соціальної допомоги, деякі громадські рухи. Оскільки саме вони формують соціабельність, толерантність, сприяють міжособистісній довірі, здатності до солідарного розв'язання проблем. Водночас роль захисних організацій також вагома, оскільки саме вони є потенційними засновниками громадських рад, які оптимально поєднують елементи громадського контролю та співпраці влади і громадськості. Громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції, здатні відтворювати субсидіарні відносини влади і громадськості.

Засоби безпосередньої демократії також застосовуються на усіх рівнях політичної взаємодії, хоча переважна їх більшість добре зарекомендувала себе саме на місцевому рівні. Специфічні для місцевого рівня форми громадянського залучення — місцеві вибори, референдуми, ініціативи, громадські слухання, система територіальної самоорганізації населення, за своєї суттю відповідають субсидіарності як принципу, що вимагає прийняття рішень зацікавленими особами. Втім, залучення громадськості через прямі форми волевиявлення цілком доречно й на інших рівнях політичної взаємодії — національному й наднаціональному. На загальнонаціональному рівні важливу роль відіграють інститут виборів, референдумів, а також участь у роботі політичних партій та громадських організацій, мітингах, демонстраціях, бойкотуваннях тощо. Вплив громадян на політику наднаціонального рівня сьогодні стає також цілком можливим через вибори до Європарламенту, європейську громадську ініціативу, а також чисельні форуми, дебати, саміти. Однак, інтерес населення до цих форм волевиявлення доволі низький, що підіймає актуальну нині проблеми «дефіциту демократії» у ЄС.

В принципі стимулювання громадянської залученості та зростання громадянської активності — проблема, яка актуальна для усіх рівнів політичної взаємодії. Лише окремі європейські країни можуть бути в тій чи іншій мірі задоволені станом громадянської свідомості свого населення. Тому розширення поля публічної політики та кола її суб'єктів залишається пріоритетним завданням на усіх рівнях політичної взаємодії. Отже, утвердження культури субсидіарності як на рівні політичних інститутів, так й на рівні суспільно-політичних відносин, має стати ключовим завданням об'єднаної Європи, що забезпечить успішність європейського демократичного проекту. Не менш актуально воно для усіх європейських країн, у тому числі й для України. Причому, якщо переважна більшість європейських країн з пер-

шою частиною завдання більш-менш впоралась, а над другою працює, то Україна тільки стає на цей шлях.

Орієнтація України на субсидіарну демократію доречна з точки зору оптимізації територіальної організації влади та залучення громадськості у творення публічної політики на місцевому, регіональному й національному рівнях. Субсидіарна демократія цілком відповідає уявленням про «організоване суспільство», у якому органічно поєднуються процеси суспільної організації і самоорганізації в умовах переходу до демократії. Разом з іншими складовими організованого суспільства вона зводить домінантні засади соціального життя до єдиного соціального кореня — до людини, інтереси якої отримують у такому суспільстві незаперечний пріоритет. Субсидіарна демократія для українського суспільства — це передусім деконцентрація і децентралізація влади в поєднанні з громадською самоорганізацією.

Принцип субсидіарності останні роки згадується у значній кількості проектів законів та концепцій, спрямованих на реформи системи місцевого самоврядування, АТУ та регіональної політики. Причому, якщо у проектах 2005–2009 років закладались інституційні передумови для його реалізації й передбачались суттєві зміни чинної системи територіальної організації влади, то у більш пізніх проектах він лише згадується й про суттєві реформи не йдеться. Так чи інакше вироблення концептуальних основ реформи місцевого самоврядування та розробка оптимальної АТУ — завдання, які ще належить вирішити Україні. Перспективи майбутнього АТУ України можна пов'язувати з розвитком трьох сценаріїв: регіоналізація, укрупнення обласного поділу з можливою федералізацією; перегляд кордонів більшості АТО, збільшення кількості АТО інфранаціонального рівня; збереження існуючого обласного поділу з можливим реформуванням АТО базового рівня. Орієнтація на принцип субсидіарності в розподілі повноважень між владними рівнями можлива за умов розвитку будь-якого з трьох сценаріїв. Й до тих пір, поки не запрацює субсидіарний механізм й рішення прийматимуться у демократичний спосіб на найкращому з огляду ефективності та економії рівні, питання про кількість адміністративних рівнів залишатиметься другорядним. Тому вдосконалення контрактної моделі взаємовідносин суб'єктів публічної політики та запровадження елементів моделі партнерства є найперспективнішими напрямки розвитку взаємовідносин суб'єктів публічної політики, які відповідають доктрині субсидіарності й складатимуть основу для регіоналізації в Україні чи то в у межах кордонів чинних областей, чи то для укрупнених регіонів.

Не менш важливим засобом формування культури субсидіарності в українському суспільстві є всебічний розвиток форм залучення громади у вироблення місцевої політики. Хоча українським законодавством передбачені чимало форм участі громадян в управлінні місцевими справами, приблизно половина з них реалізуються на практиці та лише окремі є справжніми засобами громадського контролю. Щоправда, окремі українські міста, користуючись правом статутного регулювання, деякі форми залучення громади (громадські слухання, самоорганізацію населення) до вироблення місцевої політики застосовують доволі успішно. Разом з тим, приходиться констатувати, що реалізація громадської ініціативи незалежно від її конкретних форм у більшості територіальних громад зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно-дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень та не зобов'язують їх діяти в інтересах громади. Для вирішення питань, що хвилюють широкий загал, потребує вдосконалення процедура ініціювання та здійснення місцевого референдуму, який сьогодні провести за ініціативою громади практично неможливо. Не менш важливим завданням для розвитку самоорганізації населення й захисту інтересів мікрогромад є удосконалення законодавства щодо проведення загальних зборів за місцем проживання та розвиток просвітницької діяльності з організації зборів громадян для широкого кола громадськості. Окрім того, органи самоорганізації населення та консультативно-дорадчі органи мають стати більш незалежними від місцевих органів влади й зайняти позицію партнера у вирішенні спільних проблем.

Список використаних джерел

1. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм : вероятные перспективы / О. Ю. Аболин // ПОЛИС. — 1994. — № 5. — С. 142–148.
2. Авчухова А. А. Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Авчухова Анна Александровна ; Московский государственный университет. — М., 2006. — 20 с.
3. Айвазовська О. Моніторингові, сторожові, «watch-dog», організації громадського контролю [Електронний ресурс] / О. Айвазовська. — Громадянське суспільство. — 2009. — № 3(10). — Режим доступу до журн. : http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=articlesid=603277015&mode=thread&order=0&thold=0
4. Аквинский Фома. Онтология и теория познания : фрагменты сочинений / Фома Аквинский ; под ред. В. П. Гайденко. — М. : МИФРАН, 2001. — 207 с.
5. Александер Дж. Прочные утопии и гражданский ремонт / Джефри Александер ; [перевод с англ. В. Н. Романовского] // Социологические исследования. — 2002. — № 10. — С. 3–11.
6. Алексєєв В. М. Громадівські ради на захист інтересів територіальних громад / В. М. Алексєєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. — № 2 (32). — С. 303–309.
7. Алексєєнко І. В. Національна держава в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти) : [монограф.] / І. В. Алексєєнко. — К., 2006. — 360 с.
8. Алексеєнко І. Процеси централізації та децентралізації світу в теоретичному дискурсі / Ірина Алексеєнко. — Політичний менеджмент. — 2008. — № 2. — С. 156–160.
9. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильная демократия / Г. Алмонд, С. Верба // Политические исследования. — 1992. — № 4. — С. 122–134.
10. Альтузий И. Общие элементы политики / Иоганн Альтузий //Ойкумена : Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций / Регион. фил. НИСИ в г. Харькове ; ХНУ имени В. Н. Каразина ; рук. проекта В. П. Семиноженко ; науч. ред. А. А. Фисун. — Харьков, 2010. — вып. 7. — С. 236–246.
11. Амарал К. Автономия и субсидиарность в возникновении новой парадигмы : Европейское региональное государство автономий / Аморал Карлос Эдуардо Пачеко [пер. с англ. Почта Ю. М.] // Вестник Российского университета Дружбы народов. — Серия «Философия». — 2001. — № 2. — С. 19–48.
12. Ампелеева А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему / А. Ампелеева. — М. : ИНИОН РАН, 1996. — 36 с.
13. Андерсон Б. Уявлена спільнота / Бенедикт Андерсон // Націоналізм : [антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий]. — [2-е вид.]. — К. : Смолоскип, 2006. — С. 333–342.
14. Андрійчук О. Кореляція стосунків між державами-членами ЄС та комунітарними органами / Олесь Андрійчук // Юридичний журнал. — 2007. — № 7–8. — С. 58–61.

15. Андрущенко В. П. Організоване суспільство : проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть. Досвід соціально-філософського аналізу / В. П. Андрущенко. — К. : ТОВ «Атлант ЮЕмСі», 2006. — 502 с.
16. Андрущенко В. П. Освітня політика (огляд порядку денного) / В. П. Андрущенко, В. Л. Савельєв. — К. : «МП Леся», 2010. — 368 с.
17. Андрущенко В. П. Світанок Європи : Проблеми формування нового учителя для об'єднанної Європи XXI століття / Віктор Андрущенко. — К. : Знання України, 2011. — 1099 с.
18. Анисимова Н. В. Принцип субсидиарности в европейском праве : автореф. дис. к. юр. н. : 12.00.10 / Анисимова Наталья Владимировна ; МГИМО (У) МИД России. — М ., 2005. — 26 с.
19. Арато Э. Возрождение, упадок и реконструкция концепции гражданского общества / Э. Арато, Дж. Коген // Политическая мысль. — 1996. — № 1. — С. 25–31.
20. Аринин А. Н. Зрелость гражданского общества — основа устойчивого развития и безопасности России / А. Н. Аринин // Институт федерализма и гражданского общества : Альманах Личность и гражданское общество. — 1999. — № 4. — С. 32–45.
21. Аристотель. Политика / Аристотель // Сочинения. В 4-х томах. — М. : Мысль, 1983. — Т. 4. — С. 376–612.
22. Ароян А. С. Субсидиарность как концептуальная основа взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества : автореф. дис. к. полит. н. : 23.00.02 / Ароян Ашхен Сергеевна ; Северокавказская академия государственной службы. — Ростов-на-Дону, 2010. — 16 с.
23. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство : комунікаційні аспекти і протиріччя третього століття / О. В. Бабкіна // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : [монограф.] / О. В. Бабкіна, В. В. Басалюков, В. М. Бебік та ін ; за заг. ред. В. М. Бебіка, С. В. Куніцина. — К. ; Симферополь : МАУП, 2003. — С. 8–24.
24. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине : [монограф.] / М. А. Баймуратов. — Харьков : Одиссей, 2000. — 80 с.
25. Бапст Э. В защиту автономии швейцарских общин. Федерализм без автономных общин? Невозможен! [Электронный ресурс] / Эрик Бапст // Казанский федералист. — 2003. — № 2 (6). — Режим доступа к журн. : http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n6/stat12/
26. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Бенджамін Барбер // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 254–262.
27. Баталов Э. Я. Идея демократии в Америке XX века / Э. Я. Баталов // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. — 2006. — № 4. — С. 3–26.
28. Баталов Э. Политическая культура России сквозь призму civic culture / Эдуард Баталов // Pro et Contra. — 2002. — № 3, Том 7. — С. 7–22.
29. Баталов Э. Советская политическая культура (к исследованию распадающейся парадигмы) / Эдуард Баталов // Общественные науки и современность. — 1994. — № 6. — С. 47–77.
30. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монограф.] / О. В. Батанов. — К. : Ін Юре, 2003. — 512 с.

31. Батанов О. В. Субсидіарність / О. В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко ; За ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Генеза, 2004. — С. 642–643.
32. Беззубко В. Проблеми взаємодії місцевої влади та територіальної громади : [моногр.] / В. Беззубко. — Донецьк : СПД, 2009. — 334 с.
33. Бетмакаев А. М. Европейский Союз и ФРГ : взаимоотношения между наднациональной властью и национальным правительством / А. М. Бетмакаев // Дневник Алтайской школы политических исследований № 2. Принципы самоуправления в федеральных системах России и Германии. (Материалы конф.) — Барнаул : Изд-во Алт. гос. ун-та, 1996. — С. 30–33.
34. Бєльська Т. В. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту : автореф. дис. ... к. н. держ. упр. : 25.00.01 / Бєльська Тетяна Валентинівна ; Національна академія державного управління. Харківський регіональний інститут державного управління. — Х., 2010. — 19 с.
35. Биккулова Г. З. Принцип субсидиарности : идейно-политические смыслы и политические реалии : дис... к. полит. наук : 23.00.02 / Биккулова Гульнара Зифаровна. — Казань, 2000. — 191 с.
36. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. — К. : Атіка, 2000. — 304 с.
37. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство : механізми взаємодії : автореф. дис. ... к. політ. наук : 23.00.01/ Бойчук Микола Андрійович ; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. — Київ, 2007. — 18 с.
38. Большаков С. Н. Концепт субсидиарности и его влияние на становление структур гражданского общества // С. Н. Большаков // В поисках гражданского общества ; НовГУ имени Ярослава Мудрого. — Великий Новгород, 2008. — (Серия «Научные доклады» ; Вып. 5). — С. 123–132.
39. 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 / Большаков Сергей Николаевич. — СПб., 2006. — 372 с.
40. Большаков С. Н. Принцип субсидиарности и его отражение в социальной католической доктрине : проблемы политической реконструкции и модернизации / С. Н. Большаков // Вестник Новгородского государственного университета. — 2005. — № 33. — С. 9–13.
41. Большаков С. Н. Субсидиарность в современной социальной и политической интерпретации [Электронный ресурс] // Вестник Московской школы политических исследований «Общая тетрадь». — 2009. — № 2 (48). — С. 34–42. — Режим доступа : http://msps.su/files/2011/03/Tetr_2_09.pdf
42. Бондаренко В. Д. На шляху упередження деяких недемократичних тенденцій розвитку органів самоорганізації населення в Україні / В. Д. Бондаренко // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування : світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2008 р. : у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К. : НАДУ, 2008. — Т. 2. — С. 268–269.
43. Бортніков В. І. Політична участь і демократія : українські реалії : [моногр.] / В. І. Бортніков. — Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. — 524 с.

44. Бреский О. Принцип субсидиарности в трансформации стран Восточной Европы / Олег Бреский // Палітычная сфера. — 2005. — № 5. — С. 68–76.
45. Буник М. З. Принципи моделювання громадянського суспільства як системи соціально-політичних відносин : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.01 / Буник Микола Зиновійович ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2006. — 20 с.
46. Бусыгина И. М. Европейский Союз : новые измерения концепции суверенитета / И. М. Бусыгина // Политическая наука : Сб. научных трудов / РАН. ИНИОН. — М., 2005. — С. 47–69.
47. Бусыгина И. М. Политическая регионалистика: [учеб. пособие] / И. М. Бусыгина. — М. : Университет ; РОССПЭН, 2006. — 280 с.
48. Бусигіна І. Сучасне й майбутнє «Европи регіонів» (проблеми європейського регіоналізму) [Електронний ресурс] / Ірина Бусигіна // Незалежний культурний часопис Ї. — 2001. — № 1. — Федеративна республіка Україна. — Режим доступу до журн. : http://www.ji.lviv.ua/n23texts/busygina.htm
49. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого і регіонального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матер. наук. практ. конф. (м. Київ, 26–27 листопада 1992 р.). — К. : Право, 1993. — С. 43–53.
50. Вайнштейн Г. Европейская идентичность : возникающая реальность или фантом ? [Электронный ресурс] / Г. Вайнштейн. — Политком.ru. — Режим доступа : http://www.politcom.ru/8315.html
51. Вайнштейн Г. Европейская идентичность : желаемое и реальное / Г. Вайнштейн // ПОЛИС. — 2009. — № 4. — С. 123–134.
52. Валлерстайн И. После либерализма / И. Валлерстайн ; [пер. с англ. / под ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. — М. : Едиториал УРСС, 2003. — 256 с.
53. Ваш справочник по Лиссабонскому договору [Электронный ресурс]. — Европейская Комиссия. Генеральний директорат по Коммуникации. Европейский Союз, 2010. — 16 с. — Режим доступа : ec.europa.eu/delegations/russia/documents/.../guide_to_lisbon_treaty_ru.pdf
54. Вебер А. Быть или не быть... Глобальное управление как мировая проблема / А. Вебер // МЭ и МО. — 1993. — № 4. — С. 16–29.
55. Вибори в Європейському Союзі : [за ред. Ковриженка Д. С.] ; Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. : ФАДА, ЛТЛ, 2006. — 156 с.
56. Волкова Т. П. Проблема мультикультурализма в философии Ю. Хабермаса / Т. П. Волкова // Весник МГТУ. — 2006. — Т. 9., № 1. — С. 21–26.
57. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И. В. Выдрин // Правоведение. — 1992. — № 4. — С. 84–91.
58. Вятр Е. Социология политических отношений / Ежи Вятр ; [пер. с польского / под ред. и предисл. Ф. М. Бурлацкого]. — М. : Прогресс, 1979. — 228 с.
59. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність / Юрген Габермас // Націоналізм : теорії нації і націоналізму від Йогана Фіхте до Ернеста Гелнера : [антологія ; упоряд. О. Проценко, В. Лісовий]. — [2-вид., перероб. і доп.]. — К. : Смолоскип, 2006. — С. 343–359.
60. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритости: дослідження категорії громадянське суспільство / Юрген Хабермас ; [переклад з нім. А. Оніщко]. — Львів : Літопис, 2000. — 319 с.
61. Габермас Ю. Три нормативні моделі демократії / Юрген Хабермас // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 364–372.

62. Гаганова Н. А. Принцип субсидиарности в конституционном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Гаганова Наталья Андреевна. — М., 2006 — 23 с.
63. Гаджиев К. С. Политическая философия : [монограф.] / К. С. Гаджиев. — М. : Экономика, 1999. — 605 с.
64. Гай П. Глобализация, управление и его институты [Электронный ресурс] / П. Гай // Отечественные записки. — 2004. — № 2. — Режим доступа : http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivity/Ongoing/gg/governance.asp
65. Гайдук В. Україна у регіональному вимірі : проблеми і перспективи : [монограф.] / Гайдук В., Кучеренко Т., Михальченко М. — Донецьк : Донбас, 2002. — 228 с.
66. Галкин А. А. Поступь глобализации и кризис глобализма / А. А. Галкин // Полития. — 2002. — № 2. — С. 5–21.
67. Гатман-Голутвина О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления : отечественный и зарубежный опыт / О. В. Гатман-Голутвина // ПОЛИС. — 2007. — № 4. — С. 24–45.
68. Гегель Г. В. Ф. Філософия права / Г. В. Ф. Гегель ; [перевод Б. Г. Столпнера, М. И. Левиной ; Редакторы и составители тома Д. А. Керимов, В. С. Нерсесянц]. — М. : Мысль, 1990. — 526 с. — (Сер. Философское наследие).
69. Гелд Д. Демократія і глобальний порядок / Девід Гелд // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 985–1025.
70. Гелд Д. Моделі демократії / Девід Гелд // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 155–175.
71. Гельман В. Я. Стратегии региональной идентичности и роль политических элит (на примере Новгородской области) / В. Я. Гельман // Региональные процессы в современной России : экономика, политика, власть / Под ред. Н. Лапиной. — М. : ИНИОН РАН, 2003. — С. 30–50.
72. Гембергер М. Граждане как партнеры / Марк Гембергер. — М. : Изд-во «Весь мир», 2002. — 120 с.
73. Глобальные трансформации : Политика, экономика, культура / Дэвид Хелд, Дэвид Гольблатт, Энтони Макгрю, Джонотан Парротон ; [пер. с англ. В. В. Сапова и др.] — М. : Праксис, 2004. — 576 с.
74. Гнатенко П. И. Идентичность : философский и психологический анализ / П. И. Гнатенко, В. Н. Павленко. — К., 1999. — 466 с.
75. Головаха Є. Тенденції соціальних змін в Україні та Європі : за результатами «Європейського соціального дослідження» 2005–2007–2009 / Є. Головаха, А. Горбачик. — К. : Інститут соціології НАН України, 2010. — 118 с.
76. Головаха Є. Україна та Європа : результати порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. — К. : Інститут соціології НАН України, 2006. — 142 с.
77. Головаха Є. Українське суспільство 1992–2008. Соціологічний моніторинг / Є. Головаха, Н. Паніна. — К. : Інститут соціології НАН України, 2008. — 85 с.
78. Гончарук Н. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Наталія Гончарук // Публічне управління : теорія і практика. — 2010. — № 2. — С. 11–16.
79. Гончарук Н. С. Формирование наднациональной идентичности в условиях углубления социально-политических интеграционных процессов в ЕС : дис. ... к-та полит. наук : 23.00.04 / Н. С. Гончарук. — Орел, 2009. — 192 с.
80. Государственная политика и управление : [учебник : в 2 ч.] / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.] ; под ред. Л. В. Сморгунова. — Ч. 1 : Концепции

и проблемы государственной политики и управления. — М. : РОССПЭН, 2006. — 381 с.
81. Гринин Л. Е. Национальный суверенитет и процессы глобализации (вводные замечания) / Л. Е. Гринин // ПОЛИС. — 2008. — № 1. — С. 123–133.
82. Громадські об'єднання в Україні : [навч. посіб.] / За ред. В. М. Бесчасного. — К. : Знання, 2007. — 415 с.
83. Громадянське суспільство в сучасній Україні : специфіка становлення, тенденції розвитку / [за ред. Ф. М. Рудича]. — К. : Парламентське видавництво, 2006. — 412 с.
84. Губерський Л. Культура. Ідеологія. Особистість : Методолого-світогляд. аналіз / Губерський Л., Андрущенко В., Михальченко М. — К. : Знання України, 2002. — 580 с.
85. Гутман Е. Типи і парадокси демократії / Емі Гутман // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 143–155.
86. Гьофе О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу / Отфрид Гьофе. — К. : Альтерпрес, 2003. — 264 с. — («Сучасна гуманітарна бібліотека»).
87. Гьофе О. Справедливість і субсидіарність : Виступи в Україні / Отфрид Гьофе. — К. : Альтерпрес, 2004. — 144 с. — (Філософські контакти. Україна — Німеччина).
88. Давиденко В. В. Соціальний діалог в контексті взаємодії громадянського суспільства і держави : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Давиденко Віталій Володимирович ; Львівський національний університет імені І. Франка. — Львів, 2008. — 35 с.
89. Давтян С. Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : автореф. дис. к. н. держ. упр : 25.00.02 / Давтян Степан Гургенович ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. управління.— Харків, 2008. — 20 с.
90. Даймонд Л. Консолідація демократії та політична культура / Ларі Даймонд // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 883–942.
91. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль ; [пер. с англ. под ред. М. В. Ильина]. — М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. — 576 с.
92. Дарендорф Р. Общество и свобода / Ральф Дарендорф // Антология мировой политической мысли в 5 томах. — М. : Мысль, 1997. — Т II. — Зарубежная политическая мысль XX в. — 1997. — С. 783–796.
93. Дебенко І. Громадські ради : «відлига» чи черговий зашморг? [Електронний ресурс] / Ігор Дебенко // Українська правда. — 2011. — 11 лютого. — Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2011/02/11/5902623/
94. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. — Conception : Service Presse et Communication ARE / Agence Novembre — Photos : ARE, Commission européenne, Conseil de l'Europe, Y. Lemaire, Ministère de laFlandre, J.-P. Masson, Secrétariat Eurodyssée, A. Weiße / Bundesbaugesellshaft Berlin MBH, S. Zbadynski — Impression : Freistaat Thüringen, 1997. — 12 p. — Режим доступу : ww.aer.eu/fileadmin/user_upload/.../DR_UKRAINE%5B1%5D.pdf
95. Делягин М. Г. Ценностный кризис : почему формальная демократия не работает / М. Г. Делягин // ПОЛИС. — 2008. — № 1. — С. 109–122.

96. Демократия : универсальные ценности и многообразие исторического опыта : материалы круглого стола // ПОЛИС. — 2008. — № 5. — С. 55–73.
97. Дергульян Г. Сучасна національна держава і чергова капіталістична глобалізація / Георгій Дергульян // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Питання політології» [ІІ політологічні читання «Глобалізація світу і вибір моделі розвитку сучасної України»]. — 2003. — № 592. — С. 41–57.
98. Держава і громадянське суспільство : партнерські комунікації в глобальному світі / Бебік В., Бортніков В., Дегтярьова Л., Кудряченко А. — К., 2006. — 248 с.
99. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / [О. Ю. Вінніков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : [Агентство «Україна»], 2010. — 224 с.
100. Дмитриев А. В. Государство, принимающий социум, трудовые мигранты : конфликтное измерение практик взаимодействия // А. В. Дмитриев, Г. А. Пядухов // ПОЛИС. — 2009. — № 6. — С. 95–104.
101. Добржанська О. Л. Політична ідентичність в умовах європейської інтеграції : автореф. канд. політ. наук : 23.00.03 / О. Л. Добржанська ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 2008. — 20 с.
102. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029
103. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. — Рада Європи ; Протокол, Міжнародний документ від 16.11.2009. — Документ 994_946. Офіційний переклад. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946
104. Драгоманов М. П. Вольный союз — Вільна спілка : Опыт украинской политико-социальной программы / М. П. Драгоманов // Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений / [под. ред. Б. Кистяковского] : В 2-х т. Париж, 1905–1906. — Т. 1. — С. 273–375.
105. Драгоманов М. П. Переднє слово до «Громади» / М. П. Драгоманов // Вибрані твори. Збірка політичних творів з примітками. — Прага–Нью-Йорк, 1937. — С. 93–147.
106. Дьюи Дж. Демократия и образование / Дж. Дьюи ; [пер. с англ. Ю. И. Турчанинова, Э. Н. Гусинский, Н. Н. Михайлов]. — М. : Педагогика-пресс, 2000. — 384 с.
107. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Эмиль Дюркгейм. — М. : Канон, 1996. — 430 с.
108. Ефективна організація роботи громадської ради [Електронний ресурс] : методичні рекомендації / Партнерство інститутів громадянського суспільства на підтримку інституту громадських рад, 2011. — Режим доступу : http://gromrady.org.ua/wp-content/uploads/2011/06/metodology_gromrady.pdf
109. Євробюлетень. Інформаційне видання представництва Європейської Комісії в Україні. — 2009. — № 6. — 23 с.
110. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. — Документ 994_036, редакція від 15.07.1997 на підставі 452/97-вр. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
111. Європейське врядування. Біла книга [Електронний ресурс] / Комісія європейських співтовариств. — COMM (2001) 428. Остаточна версія. Брюссель

25.07.2001 (неофіційний переклад). — Режим доступу : www.cent.dn.ua.docs\eu_public_policy.pdf
112. Європейський Союз : основи політики, інституційного устрою та права : [навч. посіб.] / [Кер. проекту Г. Шиманьски-Гайер ; наук. ред. В. П'ятницький ; Т-во Карла Дуйсберга ; М-во екон. України ; Ін-т європейської політики, м. Берлін]. — К. : Кельн : Заповіт, Б. р. — 369 с. — (Україна на шляху до Європи).
113. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування : досвід Франції [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко // Гілея. — 2009. — № 18. — Режим доступу до журн. : http://www.nbuv.gov.ua
114. Єдиний Європейський Акт від 17 лютого 1986 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=994_028
115. Єлагін В. П. Соціальна держава та принцип субсидіарності в системі владних відносин провідних держав світу [Електронний ресурс] / Є. П. Єлагін // Актуальні проблеми дежавного управління : Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — 2009. — № 1 (35). — Режим доступу до журн. : www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/4/01.pdf
116. Ждаценко С. Б. Партнерська взаємодія у процесі становлення громадянського суспільства (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. канд. філософ. наук : 09.00.03 / С. Б. Ждаценко ; Харківський військовий університет. — Харків, 2003. — 16 с.
117. Задорожний Г. В. Соціальне партнерство — реальний шлях для відкритого суспільства / Задорожний Г. В., Коврига О. В., Смоловик В. В. — Харків : ХІБМ, 2000. — 192 с.
118. Закон України Про благодійництво та благодійні організації 2951-VI від 01.02.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=37599
119. Закон України Про всеукраїнський та місцеві референдуми // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 33. — ст. 443.
120. Закон України про звернення громадян // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — ст. 256.
121. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170.
122. Закон України про об'єднання громадян // Відомості Верховної Ради України.—1992. — № 34. — ст. 504.
123. Закон України про органи самоорганізації населення // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — ст. 254.
124. Закон України про політичні партії в Україні // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — ст. 118.
125. Зародження громадянського суспільства — чеський приклад / [Ондржей Цисарж, Франтішек Мікш, Іржи Навратіл, Катаржина Врабликова] ; пер. з чеської Л. Брзобогата ; відп. ред. К. Глоушкова. — Brno, Ceska republika : CDK, 2008. — 81 с.
126. Заславский Д. М. П. Драгоманов. Критико-биографический очерк. — К., 1924. — 170 с.
127. Засоби подолання кризових явищ у системі державного управління : світовий досвід і Україна : наукова записка / Від. ред. В. П. Горбатенко. — К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2011. — 68 с.

128. Захаров А. А. Федерализм и глобализация / А. А. Захаров // ПОЛИС. — 2002. — № 6. — С. 116–126.
129. Зидентроп Л. Демократия в Европе / Л. Зидентроп ; [пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева]. — М. : Логос, 2001. — 312 с.
130. Зілер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Жак Зілер ; [пер. з фр. В. Ховтуна]. — К. : Основи, 1996. — 420 с.
131. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? / Т. В. Зонова // ПОЛИС. — 1999. — № 5. — С. 155–164.
132. Ильин И. А. Путь к очевидности : («О сопротивлении злу силою», «Путь духовного обновления», «Путь к очевидности») : [сборник] / И. А. Ильин ; [составление П. В. Алексеева, В. И. Кураева, послесловие В. И. Кураева, примечания Р. К. Медведевой]. — М. : Республика, 1993. — 431 с.
133. Ильин М. В. Собирание и разделение суверенитета / М. В. Ильин // ПОЛИС. — 1993. — № 5. — С. 144–147.
134. Ібрагімова І. М. Компакт, або суспільний договір між владою і громадою / І. М. Ібрагімова // Громадянське суспільство. — 2009. — № 1 (8). — С. 17–24.
135. Ібрагімова І. М. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю / І. М. Ібрагімова. — К., 2002. — 32 с.
136. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / О. Їжак // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. Національний інститут стратегічних досліджень. Дніпровський філіал. — Режим доступу : http://www.db.niss.gov.ua/cgi-bin/bsdcc.pl?185
137. Інглехарт Р. Культура і демократія [Електронний ресурс] / Рональд Інглехарт // Незалежний культурологічний часопис Ї. — 2008. — № 53. — Культура має значення. — Режим доступу до журн. : www.ji.lviv.ua/n53texts/inglehart.htm
138. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні [Електронний ресурс] / Богдан Калиновський // Матеріали ІІІ міжнародної конференції «Розвиток демократії та демократична освіта в Україні» (20–22 травня 2005 р., м. Львів). — Режим доступу : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/ conference_2005/section_9/Kalynovsky.rtf
139. Каліновський Ю. Ю. Правосвідомість українського суспільства : генеза і сучасність : [монографія] / Ю. Ю. Каліновський. — Х. : Право, 2008. — 288 с.
140. Камінський Є. Михайло Грушевський : «Я промовляю від демократії» / Є. Камінський, В. Трощанський // Людина і світ. — 1991. — № 6. — С. 14–16.
141. Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. М. Кампо // Місцеве і регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип. 1 / 2 (4/5). — С. 68–72.
142. Каракулян Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений : личность, общество, государство : теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Каракулян Эмиль Альбертович. — М., 2005 — 222 с.
143. Карнаух А. Проблеми становлення сучасної політичної культури в Україні / Анна Карнаух // Персонал. — 2007. — № 9. — С. 26–31.
144. Карнаух А. А. Становлення політичної культури молоді в умовах демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.03 / Карнаух Анна Анатоліївна ; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. — К., 2006. — 19 с.
145. Катехизис Католической Церкви. — [Изд. 4-е]. — М. : Культурный центр Духовная библиотека, 2001. — 813 с.

146. Кильюнен К. Управление глобальными процессами / К. Кильюнен // Глобализация : Контуры XXI века : реф. сб. — Ч. 1. — М. : РАН ИНИОН, 2002. — С. 173–181.
147. Киселев И. Ю. Образы государства в международных отношениях : механизмы трансформации / И. Ю. Киселев // ПОЛИС. — 2003. — № 3. — С. 50–57.
148. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе / Майкл Китинг //Логос. — 2003. — № 6(40). — С. 67–116.
149. Киш Є. Роль регіонів Європи в процесі європейської інтеграції / Єва Киш // Державне управління та місцеве самоврядування в Україні : шляхи реформування : [матеріали міжнародної науково-практичної конференції]. — Ужгород, 2000. — С. 124–138.
150. Ковалевский М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государств и его отражение в истории политических учений : в 3 т. / М. Ковалевский. — М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1906. — Т. 2. — 492 с.
151. Ковалевский М. М. Сочинения в 2-х томах. — Т. 1. Социология / М. М. Ковалевский. — СПб. : «Алетейя», 1997. — 288 с.
152. Коваль В. С. Федералістська концепція європейської єдності як методологічна основа дослідження конституційного устрою Європейського Союзу / В. С. Коваль // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. — 2003. — № 1 (5). — С. 190–192.
153. Козлов К. І. Політична модернізація: імплементація принципів Good governance [Електронний ресурс] / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. — Вип. 4 (31). — Режим доступу до журн. : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/05.pdf
154. Козловець М. А. Європейська ідентичність : уніфікація чи «єдність в різноманітті» / М. А. Козловець // Гуманітарний вісник ЗДІА. — 2009. — вип. 37. — С. 72–86.
155. Кола Д. Политическая социология / Д. Кола ; [пер. с фр. : А. Б. Гофмана]. — М. : Издательство «Весь мир», «ИНФРА-.М», 2001. — 406 с.
156. Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування / Антоніна Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали науково-практичної конференції (ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р.) — Львів, 2008. — С. 106–110.
157. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 3 квітня 2009. Пленарне засідання / за наук. ред. В. С. Загарського, А. В. Ліпенцева. — Львів, 2009. — С. 10–25.
158. Кондратюк С. Лісабонський договір і формування спільного європейського простору / Сергій Кондратюк // Віче. — 2011. — № 2. — С. 2–4.
159. Конончук М. В. Політична культура українського суспільства як чинник його демократизації : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.03 / М. В. Конончук ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — К., 2008. — 18 с.
160. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.

161. Концепція реформи місцевого самоврядування. Схвалено розпорядженням КМУ від 29.07.09 № 900 // Офіційний вісник України. —2009. — № 60. — ст. 2130.
162. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «governance» : [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітин // Державне будівництво. — 2007. — № 1. — Режим доступу до журн. : http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf
163. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко. — [вид. 4-те, виправл. та доповн.]. — К. : Атіка, 2007. — 568 с.
164. Красин Ю. А. Метаморфозы демократии в изменяющемся мире / Ю. А. Красин // ПОЛИС. — 2006. — № 4. — С. 127–138.
165. Крос К. Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах. Перспективи конкуренції / К. Крос, Р. Гакет ; пер. з англ. Р. Ткачук. — К. : Основи, 2000. — 144 с.
166. Куадріо К. А. Координати для Європейської конституції / Курціо Альберто Куадріо // День . — 2004. — № 56. — 30 березня.
167. Кульчий І. О. Еволюція реформ системи органів виконавчої влади України : особливості і перспективи [Електронний ресурс] / І. О. Кульчий // Теорія і практика державного управління. — 2010. — Вип. 3 (30). — Режим доступу до журн. : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_3/doc/1/12.pdf
168. Курочкин А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // ПОЛИС. — 2003. — № 3. — С. 89–97.
169. Куценко Ю. Участь громадян у місцевому врядуванні : пошук і варіанти / Ю. Куценко // Управління сучасним містом. — 2002. — № 3, 7–9 (7). — С. 68–73.
170. Кучеренко Т. В. Нормативно-правова база регіональної влади в Україні : шляхи удосконалення / Т. В. Кучеренко, О. В. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. — Випуск 2. — Х. : Право, 2002. — С. 23–33.
171. Кучеренко Т. В. Регіональна політика в Україні в контексті європейської інтеграції / Т. В. Кучеренко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. ІІ політологічні читання «Глобалізація світу і вибір моделі розвитку сучасної України» // Питання політології. — 2003. — № 592. — С. 282–291.
172. Кучеренко Т. Реформування політичної системи України : регіональний рівень / Т. Кучеренко, В. Наконечний // Сучасна українська політика : політики і політологи про неї / Редкол. : І. Ф. Курас, М. І. Михальченко, Ф. М. Рудич, В. П. Горбатенко, В. П. Андрущенко, І. О. Кресіна, Е. В. Щербинко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 109–118.
173. Лагутов Е. Ю. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні / Е. Ю. Лагутов // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. — К. : НАДУ, 2009. — Т. 2.— С. 37–39.
174. Ладигіна Н. А. Демократія : реалії versus утопії : [монограф.] / Н. А. Ладигіна. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. — 400 с.
175. Лазор О. Д. Еволюція сутності територіальної громади : аксіологічний вимір [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор // Державне управління. — 2010. — № 3. —

Режим доступу до журн. : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_3/.../DU310_36.pdf
176. ЛеДюк Л. Учасницька демократія : референдуми у теорії та на практиці / Лоуренс ЛеДюк ; [перекл. з англ. Р. Ткачук ; гол. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; наук. ред. З. Гриценко]. — Харків : Центр освітніх ініціатив, 2002. — 160 с.
177. Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы / А. Лейпхарт // ПОЛИС. — 1992. — № 12. — С. 217–225.
178. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні : теоретико-методологічний аналіз : автореф. канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / А. П. Лечеченко ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2006 — 20 с.
179. Лендел М. О. Теорія «доброго врядування» як інструмент оцінки демократичності управління в регіонах України (на прикладі Закарпатської області) / М. О. Лендел // Наукові записки. Політичні науки. Збірник. Т. 57 / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія» ; редкол. В. С. Брюховецький (від. ред.) та ін. — К. : Києво-Могилянська академія, 2006. — С. 53–60.
180. Лендел М. Теоретико-методологічні засади аналізу локальної політичної культури / Мирослава Лендел // Політичний менеджмент. — 2008. — № 5. — С. 11–24.
181. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні [Електронний ресурс] / К. О. Линьов // Державне управління : теорія та практика. — К. : Вид-во НАДУ при Президентові України, 2005. — № 1. — Режим доступу до журн. : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm
182. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения в трех томах : Т. 3.— М. : Мысль, 1988.— (Филос. Наследие. Т. 103). — С. 135–406.
183. Локк Дж. Два трактати про врядування / Дж. Локк ; [пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець]. — К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. — 265 с.
184. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Любченко Павло Миколайович. — Харків : Б.в., 2008 . — 40 с.
185. Ляшенко Т. М. Соціальне партнерство як фактор політичної і соціальної стабільності в Україні : автореф. дис. .. канд. політ. наук : 23.00.02 / Т. М. Ляшенко ; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. — К., 1998. — 18 с.
186. Макаренко С. А. Эволюция государства-нации : попытка деконструкции / С. А. Макаренко // ПОЛИС. — 2008. — № 1. — С. 142–152.
187. Макарычев А. Федерализм и регионализм : европейские традиции, российские перспективы / А. Макарычев // ПОЛИС. — 1994. — № 11. — С. 152–155.
188. Мак-Грю Е. Транснаціональна демократія : теорії і перспективи / Ентоні Мак-Грю // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 1025–1050.
189. Малахов В. С. Иммиграционные режимы в государствах Запада и в России : теоретико-политический аспект / В. С. Малахов. — ПОЛИС. — 2010. — № 3. — С. 60–68 ; № 4. — С. 151–158.
190. Мальгин А. В. Украина : соборность и регионализм / А. В. Мальгин. — Симферополь : Сонат, 2005. — 280 с.
191. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия : Политология. — 2006. — № 8. — С. 27–43.

192. Манхейм К. Человек и общество в эпоху преобразования // Манхейм К. Диагноз нашего времени / Карл Манхейм [пер. с нем. и англ.]. — М. : Юрист, 1994. — С. 277–411.
193. Маритен Ж. Человек и государство / Жак Маритен ; [пер. с англ. Т. Лифинцевой]. —М. : Идея-Пресс, Дом Интеллектуальной книги, 2000. — 196 с.
194. Мартен Д. Метаморфози світу : Соціологія глобалізації / Д. Мартен, Ж.-Л. Мецжер, Ф. П'єр ; Пер. з фр. Є. Марічева. — К. : Академія, 2005. — 302 с. — (Актуальні світові дискусії).
195. Мартинелли А. От мировой системы к мировому обществу / А. Мартинелли. — СОЦИС. — 2009. — № 1. — С. 5–15.
196. Мартинелли А. Рынки, правительства, сообщества и глобальное управление (Доклад XV Конгрессу. Часть 1) / А. Мартинелли. — СОЦИС. — 2002. — № 12. — С. 3–14.
197. Масюк О. Міфологеми соціального партнерства / Олег Масюк // Політичний менеджмент. — 2008. — № 2 — С. 101–109.
198. Межуев Б. В. Постколониальный период и «транснационализация» гражданства / Б. В. Межуев // ПОЛИС. — 2005. — № 5. — С. 19–27.
199. Мельник В. О. Політична культура як чинник формування громадянського суспільства в Україні : дис... канд. політ. наук: 23.00.03 / Мельник Володимир Олександрович ; Национальный педагогический университет имени М. П. Драгоманова. — К., 2008. — 20 с.
200. Мийон-Дельсон Ш. Политические идеи XX века / Шанталь Мийон-Дельсон. — М. : Изд-во Конкорд, 1995. — 226 с.
201. Миронюк М. Г. Человеческое измерение федерализма. Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России / М. Г. Миронюк // ПОЛИС. — 2003. — № 3. — С. 98–108.
202. Мисуно А. В. Громадська думка / А. В. Мисуно // Політологічний енциклопедичний словник [упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Генеза, 2004. — С. 113–115.
203. Моисеев А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) : автореф. дис... доктора юрид. наук / А. А. Моисеев ; Дипломатическая академия МИД России. — М., 2007. — 46 с.
204. Мойсієнко В. Електоральна активність на виборах до Європейського парламенту : політико-соціологічний зріз / Василь Мойсієнко // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2009. — № 2–3 (16–17). — С. 77–82.
205. Монтескье Ш. Л. О духе законов / Шарль Луи Монтескье ; [сост., пер. и коммент. А. В. Матешук]. — М. : Мысль, 1999. — 672 с.
206. Морозова Е. В. Локальная идентичность: формы актуализации и типы / Е. В. Морозова, Е. В. Улько. — ПОЛИТЭКС. —2008. — № 4. — С. 139–151.
207. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні : теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Людмила Муркович // Державне управління. — 2010. — № 2. — Режим доступу до журн. : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf
208. Мусеенко Т. Социокультурные и политические проблемы глобального развития [Электронный ресурс] / Т. Мусеенко // CREDO NEW : теоретический журнал. — 2004. — № 3. — Режим доступа к журн. : http://gzvon.pyramid.volia.ua/biblioteka/kafedra_filosofii/libph/sb/credo/credonew/03_04/9.htm

209. Нагорна Л. Політична культура і культура політики / Лариса Нагорна // Політичний менеджмент. — 2009. — № 6. — С. 14–24.
210. Нагорна Л. П. Регіональна ідентичність : український контекст : [монограф.] / Л. П. Нагорна. — К. : ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. — 405 с.
211. Наровлянський О. День юридичного народження / Олександр Наровлянський // Будні законотворчості. — 2007. — лютий. — С. 30–33.
212. Нерсесянц В. С. Философия права : [учебник] / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма, 2003. — 652 с.
213. Нерсесянц В. С. Философия права В. Г. Гегеля / В. С. Нерсесянц. — М. : Юристъ, 1998. — 352 с.
214. Нижник Н. Соціальне партнерство як виклик сьогодення / Н. Нижник, С. Дубенко, Л. Пашко // Політичний менеджмент. — 2005. — № 2. — С. 46–54.
215. Нойгауз Н. Цінності християнської демократії [Електронний ресурс] / Норберт Найгауз ; [пер. з нім. Дребет В. В.]. — Тернопіль : Горлиця, 2009. — Режим доступу: http://sd.net.ua/2010/02/20/neuhaus_zagalne_blago.html
216. Овсиенко Ф. Г. Особенности формирования социальных доктрин православия и католицизма [Электронный ресурс] / Ф. Г. Овсиенко // Религоведение. — 2001. — № 2. — Режим доступа к журн. : http://www.rags.ru/files/2009sv3_16.doc
217. Огородник І. В. Історія філософської думки в Україні / І. В. Огородник, В. З. Огородник. — К. : Знання, 1999. — 543 с.
218. Окара А. Социальная солидарность как основа нового «миростроительного» проекта [Электронный ресурс] / А. Н. Окара // Журнал «Синергия». — 2010. — № 9. — Режим доступа к журн. : http://www.perspektivy.info/rus/nashe/socialnaja_solidarnost_kak_osnova_novogo_mirostroitelnogo_projekta_2010-04-01.htm
219. Онупрієнко А. М. Принцип субсидіарності в системі місцевої влади : актуальні питання [Електронний ресурс] / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. — 2010. — № 108. — Режим доступу до журн. : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pz/2010_108/108_1.pdf
220. Опалько Ю. Залучення громадян до діяльності громадських організацій: проблеми і напрямки вирішення : [аналітична записка] / Ю. Опалько. — Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/november08/4.htm
221. Опалько Ю. Розвиток громадянського суспільства в Україні : відповідність стандартам Європи : [аналітична записка] / Ю. Опалько, відділ стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції. — Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/May2009/14.htm
222. Орловський О. Актуальність забезпечення правового регулювання загальних зборів територіальної громади за місцем проживання / О. Орловський // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодастваУкраїни щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів». (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 14–16.
223. Основи демократії : [навчальний посібник для студентів вищ. навч. закладів] / Авт. колектив : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; За заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України ; Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Інститут вищої освіти. — К. : Вид-во «Ай Бі», 2002. — 684 с.

224. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Винсет Остром ; [пер. с анг. С. Егорова, Д. Утегеновой, ред. и предисл. А. Оболенского]. — М. : Арена, 1993. — 320 с.
225. Палагеша Н. Є. Українська національна ідентичність : шляхи європеїзації / Н. Є. Палагеша // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 3 (8). — С. 60–67.
226. Пантин И. К. Демократический проект в современном мире / И. К. Пантин // ПОЛИС. — 2002. — № 1. — С. 176–186.
227. Панченко Т. В. Витоки ідеї субсидіарності в українській федералістській традиції другої половини XIX — початку XX сторіччя / Т. В. Панченко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія / редкол. : А. П. Гетьман та ін. — Х. : Право, 2011. — Вип. 8. — С. 148–156.
228. Панченко Т. В. Впровадження принципу субсидіарності в діяльність територіальної громади / Т. В. Панченко // Територіальна громада : знаннєвість, дієвість : [монограф.] / Ю. Ю. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. Ю. Куца. — Харків : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. — С. 235–248.
229. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого самоврядування / Т. В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. — Полтава : ПолтНТУ, 2009. — С. 261–275.
230. Панченко Т. В. Детермінанти політичної культури субсидіарної демократії / Т. В. Панченко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія / редкол. : А. П. Гетьман та ін. — Х. : Право, 2010. — Вип. 5. — С. 132–141.
231. Панченко Т. В. Еволюція доктрини субсидіарності : ціннісний вимір / Т. В. Панченко // Політичний менеджмент. — 2010. — № 3 (42). — С. 35–43.
232. Панченко Т. В. Еволюція субсидіарності в політичній філософії європейського федералізму / Т. В. Панченко // Політичні наука та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Збірник наукових праць Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. — К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. — Випуск 3. — С. 35–42.
233. Панченко Т. В. Європейська ідентичність: ліберально-демократична та ізоляціоністська перспективи / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Питання політології». — 2011. — № 949, вип. 18. — С. 191–196.
234. Панченко Т. В. Ідея загального блага як ціннісна основа доктрини субсидіарності / Т. В. Панченко // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. — Вип. 112/2010. — Серія : Політологія. — Севастополь, 2010. — С. 137–142.
235. Панченко Т. В. Ієрархія територіальних ідентичностей як основа політичної культури субсидіарної демократії / Т. В. Панченко // Політичний менеджмент. — 2010. — № 6. — С. 90–100.
236. Панченко Т. В. Місцеві вибори за пропорційними правилами : здобутки, недоліки та можливі наслідки / Т. В. Панченко, В. В. Наконечний // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна «Питання політології». — 2005. — № 702, випуск 7. — С. 71–77.

237. Панченко Т. В. Місцеві вибори як форма прямої демократії та механізм формування органів місцевої влади / Т. В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. — Полтава : ПолтНТУ, 2009. — С. 208–217.
238. Панченко Т. В. Особливості становлення концепції субсидіарності в процесі європейської інтеграції / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Питання політології». — 2010. — № 912. — С. 34–41.
239. Панченко Т. В. Особливості трансформації політичного суверенітету крізь призму перспектив демократії / Т. В. Панченко // Нова парадигма : [журнал наукових праць] / голов. ред. В. П. Бех. ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова ; творче об'єднання «Нова парадигма». — Вип. 90. — К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2009. — С. 91–101.
240. Панченко Т. В. Перспективи реалізації принципу субсидіарності у регіональному врядуванні країн Європи / Т. В. Панченко // Гілея : науковий вісник : збірник наукових праць. — К., 2011. Випуск 47 (5). — С. 627–634.
241. Панченко Т. В. Політична регіоналістика в системі регіональних і політичних дисциплін: огляд концептуальних підходів / Т. В. Панченко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. — К., 2009. — Вип. 44 (підсерія «Курасівські читання). — С. 47–56.
242. Панченко Т. В. Політична регіоналістика : [навчальний посібник] / Т. В. Панченко. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. — 188 с.
243. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у взаємовідносинах «влада — громадянське суспільство — місцеве самоврядування» / Т. В. Панченко // Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22. — К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2011. — Випуск 5. — С. 62–67.
244. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у забезпеченні демократичної легітимності Європейського Союзу / Т. В. Панченко // Материалы III Международной научно-теоретической конференции «Социально-политические и культурные проблемы современности». — Симферополь : ДИАЙПИ, 2010. — С. 606–609.
245. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у світлі теоретичних підходів до розмежування повноважень між рівнями влади / Т. В. Панченко // Сьомі юридичні читання «Культура і право на початку XXI століття» : матеріали міжнародної наукової конференції 19–20 травня 2011 року, м. Київ. [До 20-річчя Незалежності України]. — К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. — С. 573–575.
246. Панченко Т. В. Реалізація принципу субсидіарності в контексті реформування системи місцевого самоврядування України / Т. В. Панченко // Вивчення та впровадження іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009 р. — Ч. 1. — Полтава : ПолтНГУ, 2009. — С. 188–191.
247. Панченко Т. В. Роль політичних партій у реалізації регіональної політики в Україні : досвід новітньої історії / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна «Питання політології». — 2007. — № 760. — С. 82–88.

248. Панченко Т. В. Регіональна і локальна ідентичності як складові культури субсидіарної демократії / Т. В. Панченко // Політичні наука та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Збірник наукових праць Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. — К. : Видавництво Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. — Випуск. 4. — С. 72–77.
249. Панченко Т. В. Регіональна структура країн Європи : спроба типологізації / Т. В. Панченко // Політичний менеджмент. — 2011. — № 3. — С. 157–169.
250. Панченко Т. В. Регіон як об'єкт та рівень соціально-політичного аналізу / Т. В. Панченко // Методологія, теорія, практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : збірник наукових праць. — Випуск 15. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. — С. 118–122.
251. Панченко Т. В. Субсидіарна демократія в умовах глобалізації і регіоналізації політичного простору / Т. В. Панченко // Політичний менеджмент. — 2009. — № 5. — С. 36–45.
252. Панченко Т. В. Субсидіарний розподіл повноважень між органами влади різних рівнів : специфіка та можливості застосування в Україні / Т. В. Панченко // Сучасна українська політика. — К. : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. — Вип. 23. — С. 256–265.
253. Панченко Т. В. Субсидіарність і демократія : витоки, суперечності та перспективи взаємодії / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Питання політології» . — 2010. — № 885. — С. 63–70.
254. Панченко Т. В. Субсидіарність як доктринальний принцип : витоки, сутність, особливості застосування / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна «Питання політології». — 2007. — № 785. — С. 98–104.
255. Панченко Т. В. Субсидіарність як ієрархія рівнів громадянської залученості / Т. В. Панченко // Освіта регіону. — 2010. — № 2. — С. 69–75.
256. Панченко Т. В. Теоретичні основи стратегій адміністративних реформ сучасності / Т. В. Панченко // Стратегії реформ і пошук політичного балансу в Україні : Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції (XXIV Харківські політологічні читання). — Х. : ХАП, НУ «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2011. — С. 24–25.
257. Панченко Т. В. Ціннісні основи доктрини субсидіарності в європейській суспільно-політичній думці / Т. В. Панченко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 88'2010. Серія : Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи : збірник наукових праць. — Випуск 25. — Харків, 2010. — С. 41–45.
258. Панченко Т. Субсидіарне врядування : баланс глобальних, національних, регіональних і локальних владних інституцій / Тетяна Панченко // Вища освіта України : теорет. та наук.-метод. часоп. — 2009. — № 4. — С. 56–64.
259. Панчук Н. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування — дієвий фактор управління територіальною громадою / Наталія Панчук // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів» (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 59–63.

260. Пасічний Р. Християнська демократія в Європі та Україні / Р. Пасічний // Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку. — Випуск 21. — 2009. — С. 51–55.
261. Патнам Р. Творення демократії : традиції громадянської активності в сучасній Італії / Роберт Д. Патнам ; [перекл. з англ. В. Ющенко]. — К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. — 302 с.
262. Пащенко В. Моделі нормативного обґрунтування «громадянськості» / В. Пащенко // Політичний менеджмент. — 2004. — № 3. — С. 58–69.
263. Петров К. Е. Концепт «Европа» в современном политическом дискурсе / К. Е. Петров // ПОЛИС. — 2004. — № 3. — С. 140–153.
264. Плазова Т. Федералізм та Україна в поглядах М. Грушевського / Т. Плазова // Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку : Збірник наук. праць. — Львів : Інститут народознавства НАНУ, Інститут українознавства НАНУ, 2007. — № 19. — С. 38–42.
265. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність принципам і практикам демократичного врядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка.]. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 396 с.
266. Платнер М. Ф. Глобалізація і самоврядування / Марк Ф. Платнер // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 1051–1063.
267. Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста : [моногр.] / [Лісничий В. В., Наконечний В. В., Шумілкін В. А. та ін.] ; За заг. ред. В. В. Лісничого. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. — 155 с.
268. Політична система і громадянське суспільство : європейські і українські реалії : [монограф.] / за ред. А. І. Кудряченка. — К. : НІСД, 2007. — 396 с.
269. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні : [навчальний посібник] / [Рудич Ф. М., Балабан Р. В., Ганжуров Ю. С. та ін.]. — К. : Либідь, 2008. — 440 с.
270. Політологія : [навч. посіб. для вузів] / Упоряд. та ред. М. Сазонова. — Харків : Фоліо, 1998. — 735 с.
271. Поліщук І. О. Еволюція культури політичних виборів в Україні : [монограф.] / І. О. Поліщук. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. — 352 с.
272. Поплавска Е. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши / Е. Поплавска // Журнал российского права. — 1999. — № 3–4. — С. 165–167.
273. Попова О. В. Особенности политической идентичности в России и странах Европы / О. В. Попова // ПОЛИС. — 2009. — № 1. — С. 143–157.
274. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. — Документ 555-2011-п, редакція від 25.05.2011. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=555-2011-%EF
275. Постанова Верховної Ради України Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні // Відомості Верховної Ради України . — 1994. — № 6. — ст. 30.
276. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року {Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 750 (750-2007-п) від 16.05.200}.—

Документ 1001-2006-п, редакція від 16.05.2007 на підставі 750-2007-п. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF

277. Постанова Кабінету Міністрів України Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. — Документ 996-2010-п, редакція від 03.11.2010. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF
278. Пояркова Т. К. Концепція демократичної політичної культури та основні тенденції її втілення в Україні : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.03 / Пояркова Тетяна Костянтинівна ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 20 с.
279. Право Европейского Союза : правовое регулирование торгового оборота : [учеб. пособие] / под ред. В. В. Безбаха, А. Я. Капустина, В. К. Пучинского. — М. : ЗЕРЦАЛО, 2000. — 400 с.
280. Прилуцька А. Є. До проблеми європейської ідентичності / А. Є. Прилуцька // Матеріали доповідей і виступів Міжнародної науково-теоретичної конференції «Україна в контексті євроінтеграції» (1–23 грудня 2005 року). — Суми : Вид-во СумДУ, 2005. — С. 204–206.
281. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посібник] / О. В. Прієшкіна. — К. : Кондор, 2004. — 336 с.
282. Проект Европейской хартии региональной демократии [Электронный ресурс] / 15 Пленарная сесия Конгресса местных и региональных властей 21 мая 2008 г. — Режим доступа : https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CG(15)6REC&Language=lanRussian&Ver=original&Site=&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864
283. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 22 грудня 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/71304
284. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 22 грудня 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/68940
285. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 22 грудня 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/71361
286. Проект Закону «Про місцевий референдум» № 7082 від 03.09.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38447
287. Проект Закону України «Про основи державної регіональної політики» від 7 грудня 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/68893
288. Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів» (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 80–96.
289. Прокопьев А. Е. Федерализм : анализ правовых теорий и опыта : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Е. Прокопьев. — М., 2003. — 26 с.

290. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року [Електронний ресурс]. — Конституційні акти Європейського Союзу (частина І), 2005 р. — Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_9a/pg_ipcfoh.htm
291. Прошко В. Принцип субсидіарності — інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. —2000. — № 1 (6). — С. 2–7.
292. Пухтецька А. Концепція належного врядування [Електронний ресурс] / Алла Пухтецька. — Правовий тиждень. — 2010. — № 3 (181). — 19 січня 2010 року . — Режим доступу : http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1690
293. Регионы в Европейском сообществе с точки зрения субсидиарности. Генеральный директорат научных исследований и разработок. Брюссель, апрель 1993 г. ; [перевод В. Кузнецов] // Казанский федералист. — 2002. — № 4. — С. 32–44.
294. Регіональна економіка. Словник-довідник / Богорад О. Д., Тевелєв О. М., Падалка В. М., Підмогильний М. В. — К. : МАУП, 2004. — 300 с.
295. Резолюція П'ятої всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання». Вінниця, 15–16 травня 2010 року // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів». (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 78–79.
296. Рерум новарум (1891). Окружное послание О положении трудящихся // 100 лет христианского социального учения. Pax Christi International, Дом Марии, М. : Издательство МП «Останкино», 1991. — С. 6–24.
297. Реут О. Ч. Прилагательные суверенитета. Суверенитет как прилагательное / О. Ч. Реут. — ПОЛИС. — 2007. — № 3. — С. 115–124.
298. Романюк А. Порівняльний аналіз основних форм політичної участі громадян країн Західної Європи / Анатолій Романюк // Віче. — 2008. — № 1. — С. 44–47.
299. Ротар Н. Ю. Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду : [монограф.] / Н. Ю. Ротар. — Чернівці : Рута, 2007. — 432 с.
300. Руденко В. Н. Новые Афины, или электронная республика. О перспективах развития прямой демократии в современном обществе / В. Н. Руденко // ПОЛИС. — 2006. — № 4. — С. 7–16.
301. Ружмон де Д. «Відкритий лист до європейців» — програмні міркування європейського інтелектуала [Електронний ресурс] / Дені де Ружмон. — Проект «Візія». — Режим доступу : http://www.management.com.ua/vision/
302. Руссо Ж.- Ж. Суспільна угода, демократія і представництво / Жан Жак Руссо // Демократія : [антологія / упоряд. О. Проценко]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 237–247.
303. Рябов С. Г. Мітинг / С. Г. Рябов // Політичний енциклопедичний словник / [упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Генеза, 2004. — С. 360.
304. Савоскул С. С. Этнос, общество, государство. Локальная идентичность современных россиян (опыт изучения на примере Переславля-Залесского) [Электронный ресурс] / С. С. Савоскул // Этнологическое обозрение. — 2005. — № 2. — С. 58–73. — Режим доступа к журн. : http://dlib.eastview.com/browse/doc/7922539
305. Сазонов М. Метаморфози влади у контексті глобалізації / Микола Сазонов // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Питан-

ня політології» [ІІ політологічні читання «Глобалізація світу і вибір моделі розвитку сучасної України»]. —2003. — № 592. — С. 5–26.
306. Салтівський О. І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя) [Электронный ресурс]. — К. : Вид. ПАРАПАН, 2002. — 396 с. — Режим доступу : http://litopys.org.ua/salto/salt08.htm
307. Саханова А. Н. Новая парадигма государственного управления «Good governance» : пример Японии как перспектива для стран СНГ [Электронный ресурс] / А. Н. Саханова // Менеджмент в России и за рубежом. — 2004. — № 1. — Режим доступа к журн. : http://www.anspa.ru/ncd-1-9-123/news_publications.html
308. Сейтосманов А. Сприяння розвитку самоорганізації населення як демократичної форми управління місцевим розвитком з боку органів публічної влади / Айдер Сейтосманов // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодаства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів» (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 40–47.
309. Семенко И. С. Метаморфозы европейской идентичности / И. С. Семенко // ПОЛИС. — 2008. — № 3. — С. 80–97.
310. Сенктон Е. Системи міського управління / Ендрю Сенктон ; [перекл. з англ. С. Куц ; гол. ред. і автор передмови Дж. Перлін ; наук. ред. В. Пасісниченко]. — Харків : Центр освітніх ініціатив, 2001. — 96 с. — (Демократична освіта).
311. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы : От Европейского сообщества до Европейского Союза / Д. Сиджански ; [перевод]. — М. : РГГУ, 1998. — 417 с.
312. Сітарський О. Співвідношення законодавчої та виконавчої гілок влади в державному управлінні в політичних концепціях Просвітництва / О. Сітарський // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць. — 2008. — Вип. 16/17. — С. 156–163.
313. Слиз А. Локальная и региональная идентичность в процессе глобализации / А. Слиз, М. Щепанський // Вісник СевДТУ. Вип. 94 : Філософія : зб. наук. пр. — Севастополь : Вид-во : СевНТУ, 2009. — С. 3–7.
314. Смирнова В. В. Субъект федеративных отношений в условиях смешанного федерализма : автореф. дис. ... к. юр. н. : 12.00.01 / В. В. Смирнова. — Красноярск, 2003. — 26 с.
315. Сміт Е. Національна ідентичність : [моногр.] / Ентоні Сміт Д. — К. : Основи, 1994. — 224 с.
316. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ : от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгунов // ПОЛИС. — 2003. — № 4. — С. 50–59.
317. Солових В. П. «Good governance» як сучасна модель організації сучасного демократичного державного управління / В. П. Солових // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 24 листопада 2009 р. — Ч. 1. — Полтава : ПолтНТУ, 2009. — С. 114–116.
318. Статут територіальної громади міста Дніпропетровська [Електронний ресурс] / Прийнято Дніпропетровською міською радою ХХІІІ скликання 13 червня 2001 р. Зареєстровано Дніпропетровським обласним управлінням юстиції 20 червня 2001 р. — Режим доступу : http://www2.dniprorada.gov.ua/pro-misto/128.html

319. Статут територіальної громади міста Києва [Електронний ресурс] / Затверджено рішенням Київської міської ради від 28.03.02 № 371/1805 із змінами та доповненнями, внесеними рішенням Київради від 19.12.02 № 154/314 та рішенням Київради від 27.02.03 № 263/423. Зареєстровано Міністерством юстиції України. Наказ від 02.02.05 р. № 14/5. — Режим доступу : http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=996.
320. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс] / Затверджений ухвалою Львівської міської ради № 1649 від 28.03.2002. — Режим доступу : http://www.lvivrada.gov.ua/index.php?option=com_ content&view=article&id=48&Itemid=41
321. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс] / Затверджено рішенням сесії Харківської міської ради № 121/07 від 04.07.2007 р. — Режим доступу : http://www.city.kharkov.ua/uk/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html
322. Стегній О. Регіоналізм в Україні як об'єкт соціологічного дослідження / О. Стегній, М. Чурилов. — Київ, 1998. — 217 с.
323. Субсидиарность и пространственное развитие [Электронный ресурс] / Материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа. — Режим доступа : http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html
324. Сунгуров А. Миропорядок в XXI веке : суверенитет государства и защита прав человека [Электронный ресурс] / Александр Сунгуров // Миропорядок после Балканского кризиса : новые реальности меняющегося мира. Материалы конф. — М. : Добросвет, 2000. — Режим доступа : http://www.prof.msu.ru/publ/balk/005.htm
325. Сытин А. Г. Политическая философия демократии : вклад Томаса Джефферсона / А. Г. Сытин // ПОЛИС. — 2008. — № 1. — С. 153–168.
326. Таран Ю. Становлення європейської ідентичності: геокультурний виклик Євросоюзу / Ю. Таран // Політичний експерт. — 2006. — № 13. — квітень. — С. 42–45.
327. Татаренко Т. Баланс інтересів як умова територіально-політичного розвитку політичного простору / Тетяна Татаренко // Політичний менеджмент. — 2010. — № 3. — С. 3–18.
328. Тилли Ч. Демократия / Чарлз Тилли ; [перевод Т. Б. Менской, предисловие к русскому изданию Г. М. Дерлугьяна ; АНО «Институт общественного проектирования»]. — М., 2007. — 263 с.
329. Тимофеев И. Проблемы страновой идентичности в зарубежной политологии. Международные процессы [Электронный ресурс]. / И. Тимофеев // Журнал теории международных отношений и мировой политики. — 2007. — Т. 5 ; № 1 (13). — Режим доступа к журн. : http://intertrends .ru/thirteen/007.htm.
330. Титаренко Л. Г. Рецензія на книгу Jeffrey Alexander. The Civic Sphere. — New York ; Oxford university press, 2006. — 816 pp. (Александер Дж. Гражданская сфера. Нью-Йорк. 2006) / Л. Г. Титаренко // СОЦИС. — 2008. — № 2. — С. 151–154.
331. Токвіль А. Про демократію в Америці. У двох томах / Алексіс де Токвіль ; [переклад з французької Г. Філіпчука та М. Москаленка ; передмова А. Жардена]. — К. : Видавничий дім «Всесвіт», 1999. — 590 с.
332. Толкачов О. Формування європейської ідентичності в Україні / Олексій Толкачов // Європейський простір та Україна 24 березня 2009 року. Матеріали відеоконф. / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних п-в, установ і орг. ; Укл. В. М. Бойко, Л. А. Чабак. — Чернігів : Редакційно-видавничий центр «Сіверщина», 2009. — С. 10–18.

333. Томас Джефферсон о демократии / [сост. : Сол К.Падовер]. — Спб. : Лениздат, 1992. — 335 с.
334. Томин Л. Лекция Джеймса Розенау «Движущие силы глобализации» в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] / Л. Томин. — Режим доступа : http://centurion-center.narod.ru/rosen.html
335. Томпсон Е. Регіони, регіоналізація та регіоналізм в сучасній Європі / Е. Томпсон // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів. — Луганськ : Альма-матер-Знання, 2002. — С. 95–110.
336. Топорин Б. Н. Европейское право : [учеб. вузов] / Б. Н. Топорин. — М. : Юристъ, 2000. — 456 с.
337. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер ; [пер. с англ.] — М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. — 669, [3] с. — (Philosophy).
338. Туровский Р. Политическая регионалистика : [учебное пособие] / Ростислав Туровский — М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006 — 780 с.
339. Туровский Р. Разграничение компетенции между уровнями власти : международный опыт / Ростислав Туровский // Мировая экономика и международные отношения. — 2004. — № 12. — С. 23–34.
340. Туровский Р. Ф. Баланс отношений «центр — регионы» как основа территориально-государственного строительства. Часть 1. / Р. Ф. Туровский // МЭиМО. — 2003. — № 12. — С. 54–65.
341. Указ Президента України Про Концепцію адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98
342. Указ Президента України Про Концепцію державної регіональної політики від 25 травня 2001 року № 341/2001 [Електронний ресурс]. —Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341% 2F2001
343. Українське супільство 1992–2009. Динаміка соціальних змін ; [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. — К. : Ін-т соціології НАН України, 2009. — 560 с.
344. Український соціум / [Власюк О. С., Крисаченко В. С. , Степико М. Т. та ін.] ; за ред. В. С. Крисаченка. — К. : Знання України, 2005. — 792 с.
345. Устав территориальной громады города Донецка. 22.05.2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=437&id_razdel=13&id_pr=17
346. Устав территориальной громады города Одессы. Принят VIII сессией Одесского городского совета VI созыва 25 августа 2011. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.odessa.ua/ru/announcements/33063/
347. Федерализм. Энциклопедический словарь. — М. : Инфра-М, 1997. — 288 с.
348. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. — М. : Весь мир, 2000. — 592 с.
349. Фисун А. А. Демократия, неопаримонализм и глобальные трансформации : [монограф.] / А. А. Фисун. — Харьков : Константа, 2006. — 352 с.
350. Фляйнер Т. Швейцария : Конституция федеративного государства и кантонов [Электронный ресурс] / Томас Фляйнер ; [перевод М. Красновой] // Казанский федералист. — 2002. — № 4. — Режим доступа к журн. : http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat7/
351. Фукуяма Ф. Глобалізація безконечна / Френсис Фукуяма // Ї. — 2000. — № 19. — С. 36–41.

352. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Френсис Фукуяма ; [пер. с англ.]. — М. : ООО «Издательство АСТ» : ЗАО НПП «Ермак», 2004. — 730, [6] с. — (Philosophy).
353. Фукуяма Ф. Соціальний капітал [Електронний ресурс] / Френсіс Фукуяма // Незалежний культурологічний часопис Ї. — 2008. — № 53. — Культура має значення. —— Режим доступу до журн. : www.ji.lviv.ua/n53texts/fukuyama.htm
354. Хабибулин А. Г. Субсидиарность — основа построения федеративного государства [Электронный ресурс] / А. Г. Хабибулин / Конференция 5–6 мая 2003 г. / Сессия 2. Правовые основы региональной власти (конституции, уставы, статуты). — Режим доступа : http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad6/
355. Хантингтон С. Кто мы? : Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон; Пер. с англ. А. Башкирова. — М. : ООО «Издательство АСТ» : ООО «Транзиткнига», 2004. — 635, [5] с. — (Philosophy).
356. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. — М. : РОССПЭН, 2003. — 368 с.
357. Хапчук В. Общественный совет как эффективный механизм участия общественности в местном самоуправлении [Электронный ресурс] / В. Хапчук. — Режим доступа : http://narodna.pravda.com.ua/politics/47c70462a0fe0/
358. Хоуисон Ф. Закат национального государства [Электронный ресурс] / Ф. Хоуисон. — Диалог / Перекресток цивилизаций [перевод А. Маклакова]. — Режим доступу : http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=13504
359. Хохлов И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза / Иван Хохлов // Мировая экономика и международные отношения. — 2004. — № 5. — С. 95–101.
360. Хохмут У. Налоговые основы федерализма / У. Хохмут // Фискальная политика: материалы межд. семинара. г. Астрахань / под ред. Е. Митяевой. — М : МОНФ, 1999. — 147 с.
361. Цымбульский В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте / В. Л. Цымбульский. — ПОЛИС. — 1993. — № 1. — С. 17–30.
362. Челлини К. Единая Европа: дефицит демократии или «тирания большинства»? [Электронный ресурс] / Константин Челлини // Весник Европы. — 2003. — № 9. — Режим доступа к журн. : http://magazines.russ.ru/vestnik/2003/9/chel-pr.html
363. Чиркин В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2005. — 175 с.
364. Чорна Н. В. Глобалізація і демократія сучасного світу : взаємозв'язок і взаємозалежність [Електронний ресурс] / Н. В. Чорна. — Режим доступу до журн.: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Tk/829/3.html
365. Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку : автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Чувардинський Олександр Георгійович. — К. : Б.в., 2008 . — 31 с.
366. Швейцер В. Я. Барометр партийно-политической жизни ЕС / В. Я. Швейцер // Современная Европа. — 2010. — № 2. — С. 31–48.
367. Шмит Н. Швейцарская муниципальная система : гетерогенность, комплексность, актуальность / Н. Шмит // Федерализм: российское и швейцарское измерение: Материалы конференции под ред. Т. Фляйнера и Р. Хакимова ; 22–23 июня 2001. — М., 2001. — 224 с.
368. Шпоролюк Р. Досліджуючи драму історії, або Національні шляхи до сучасності / Р. Шпоролюк // Зустрічі. — 1991. — № 2. — С. 79–87.
369. Шумпетер Й. А. Капитализм, социализм, демократия / Й. А. Шумпетер ; пер. с англ. / Пред. и общ. ред. В. С. Автомонова. — М. : Экономика, 1995. — 540 с.

370. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство і соціальна, демократична, правова держава: становлення, функції, тенденції розвитку в сучасній Україні : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Щедрова Галина Петрівна ; НАН України, Інститут національних відносин і політології. — К., 1996. — 35 с.
371. Элазар Дж. Европейское сообщество : между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Электронный ресурс] / Даниель Дж. Элазар ; [пер. с англ. В. Кузнецова] // Казанский федералист. — 2002. — № 4. — Режим доступу до журн. : http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n4/stat4/
372. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм / Д. Дж. Элейзер // ПОЛИС. — № 5. — 1995. — С. 106–115.
373. Юськів Б. Концепція і парадигми глобального управління / Богдан Юськів // Політичний менеджмент. —2009. — № 1. — С. 119–139.
374. Языкова А. Несвоевременные заметки о федерализме. Теория и практика федерализма: международный опыт [Электронный ресурс] / Алла Языкова // Вестник Европы. — 2009. — № 26–27. — Режим доступа к журн. : http://magazines.russ.ru/vestnik/2009/26/ia6-pr.html
375. Якоб М. Проблеми соціальної рівності і справедливості та їх співвідношення в концепціях Т. Гоббса і Дж. Локка / М. Якоб // Вісник інституту розвитку дитини. Серія : Філософія. Педагогіка. Психологія : збірник наукових праць. Вип. 6 / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова ; редкол. В. П. Андрущенко (голова) [та ін.]. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. — С. 54–61.
376. Якобс Д. Європейська ідентичність: факти і вимисли [Електронний ресурс] / Дірк Якобс, Роберт Мейер // Діалог.ua, 11 вересня 2003. — Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=205
377. Яковлєв В. В. Чи є потреба у комплексному науковому дослідженні принципу субсидіарності у праві європейського союзу [Електронний ресурс] / В. В. Яковлєв. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpkhnpu/Pravo/00_10/Yakovlev.pdf
378. Ян Э. Демократия и национализм: единство или противоречие? / Э. Ян. — ПОЛИС. — № 1. — С. 33–49.
379. Янсон Т. Треугольная драма : взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными организациями [Электронный ресурс] / Торкель Янсон // Гражданское общество на европейском Севере. Материалы международного семинара (Санкт-Петербург 18–19.01.1996) / Под ред. Е. Здравомысловой, К. Хайккинен. —Труды ЦНСИ, вып. — СПб., 1996. — Режим доступа : http://www.cisr.ru/files/publ/wp3/wp3_Jansson.pdf
380. Ясинська В. С. Особливості трансформації політичної культури в умовах становлення демократичного політичного режиму: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.03 / В. С. Ясинська ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2004. — 18 с.
381. Яцків Т. Особливості правового регулювання порядку проведення загальних зборів членів територіальної громади сіл та селищ / Тетяна Яцків // П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодастваУкраїни щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів» (Вінниця, 15–16 травня 2010 року) / під ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. — С. 36–39.

382. Albrow M. The Global Age : State and Society beyond Modernity / Martin Albrow. — Cambridge : Polity Press, 1996. — 256 p.
383. Alexander J. C. Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / Jeffrey Alexander // Real Civil societies. Dilemmas of Institualization. Ed. by Jeffrey C. Alexander. — London etc. : Sage, 1998. — P. 1–19.
384. Althusius J. Politica / J. Althusius. — Indianapolis : Liberty Fund, 1995. — 238 p.
385. Barber B. Participatory Democracy / Benjamin Barber // Encyclopaedia of Democracy. — Vol. 3. — New York, 1995. — P. 923.
386. Barber B. R. Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy / Benjamin R. Barber // Political Science Quarterly. — Volume 113, Number 4. — 1998–99. — P. 573–589.
387. Barry B. A treatise on social justice / Brian Barry. — Volume I : Theories of justice. — London : Harvester Wheatsheaf, 1989. — 356 p.
388. Battisti S. Freiheit und Bindung Wilhelm von Humboldt : Ideen zu einem Versuch, die Granzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen' und das Subsidiaritatsprinzip / Siegfried Battisti. — Berlin; Dunker & Humblot, 1987.
389. Beliaev M. Democracy and Globalization : Sources of Discontent / Mikhail Beliayev [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http:/globalization.icaap.org/content/v3.1/04_beliaev.html
390. Bohman J. The Coming of Age of Deliberative Democracy / James Bohman // Journal of Political Philosophy. — 1999. — Vol. 6 (4). — P. 400–425.
391. Bosnich D. A. The Principle of Subsidiarity / D. A. Bosnich [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.acton.org
392. Brucks W. Subsidiaritat: Definition und Konkretisierung eines gesellschaftlichen Strukturprinzips [Електронний ресурс] / Werner Brucks. — Soziologisches Institut der Universitat Zurich. — Online Publication. September, 1997. — Режим доступу : http://socio.ch/demo/t_wbrucks.htm
393. Brunner P. Subsidiaritat — Leerformel oder Orientirungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG / P. Brunner // Ifo-Schnelldienst. — 1993. — № 22. — S. 7–13.
394. Burgess M. Federalism and European Union : the Building of Europe 1950–2000 / Mihael Burgess. — London and New York : Routledge, 2000. — 285 p.
395. Carozza P. Subsidiarity as a structural principle of international human rights law / Paolo G. Carozza // The American Journal of International Law. — 2003. — Vol. 97 : 38. — P. 38–79.
396. Centesimus Annus. The Hundredth Year [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http:/www.osjspm.org/majordoc_centesimus_annus_official_text.aspx
397. Central / local Relations // The blackwell encyclopedia of political science. — 1992. — P. 81–82.
398. Chiriak C. European Governance : is Subsidiarity Principle a Compromise between Supranationalists and Intergovernmentalists or a Constitutive Principle of Multilevel System ? [Електронний ресурс]. / Constantin Chiriak — Режим доступу : www.upm.ro/proiecte/EEE/Conferences/papers/S326.pdf
399. Clark I. Globalization and International Relation Theory / Ian Clark. — Oxford, 1999. — 216 p.
400. Clift S. Online Consultations and Events. —Top Ten Tips for Government and Civic Hosts [Електронний ресурс] / S. Clift. — Режим доступу : http://www.publicus.net/ articles/consult.html.

401. Cohen J. Global Democracy / J. Cohen J., C.F. Sabel. — Inernational Law and Politics. — 2006. — Vol. 37 : 736. — P. 763–797.
402. Commission report to the European Council on Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle, COM (93) 545 finaI Brussels, 24 November 1993.
403. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy / Ed. Jon Pierre. — Oxford : Oxford University Press. 2000. — 251 p.
404. Delany G. Inventing Europe: Idea, Identity, Reality / Gerard Delany. — London, 1995. — 200 p.
405. Demond W. Justifying An Analysis of the Ecclesiological Development of Subsidiarity via Civil and Common Law Jurisprudential Epistemolog [Електронний ресурс] / William Pieratt Demond // Seton Hall University The Whitehead School of Diplomacy Masters Thesis — OMEGA Professor Moremen Fall 2007. — Режим доступу : http://domapp01.shu.edu/depts/uc/apps/libraryrepository.nsf/resourceid/47729C8949D4002A8525745D003DE81D/$File/Demond-William-P_Masters.pdf?Open
406. Diamond L. Economic Development and Democracy Reconsidered // Reexamining Democracy / Eds. G. Marx, L. Diamond. — Newbury Park : Stage, 1992. — P. 93–139.
407. Dichmann W. Subsidiarity, Herkunft, sozialpolitische Jmplikationen und Ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips / W. Dichmann // ORDO. —1994. — № 45. — S. 195–249.
408. Dietrich J. Regionalpolitische Konsequenzen aus dem Prinzip der Subsidiaritat: die Regionen als Strukturelemente einer fod-eralen Europaischen Union [Електронний ресурс] / J. Dietrich. — Режим доступу : http://www/snafu.de/jens. dietrich.htm
409. Dryzek J. Transnational Democracy in an Insecure World / J. Dryzek // International Political Science Review. —2006. — Vol. 27, № 2. — P. 101–119.
410. Eberle G. Bleibt uns die soziale Krankenversicherung erhalten? Von der Bismarck'schen Kozeption zur 3. Stufe der Gesundheitsreform. — Sankt-Augustin : Asgard-Verl. Hippe, 1997 — 150 s.
411. Eckhart K. Neue Erkenntnisse zu Bundesstaat imd Staatengemeinschaft [Електронний ресурс] / K. Eckhart. — Режим доступу : http://www.3keheiz.html
412. Economic Justice for All. Pastoral Letter on Catholic Social Teaching and the U. S. Economy. — U.S. Catholic Bishops, 1986. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http:/www.osjspm.org/economic_justice_for_all.aspx
413. Eichenberger R. Eine «Fonfte Freiheit» ffir Europa / Eichenberger R., Frey B. S. // Neue Ziircher Zeitang. —1996. —6. Febr.
414. Endo K. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacoques Delors [Електронний ресурс] / Ken Endo. — Hokkoido University, 1993. — Режим доступу : http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44(6)_p652-53.pdf
415. Featherstone K. Europeanization and the Southern Perephery / Kevin Featherstone, Georgios A. Kazamias. — London : Frank Cass, 2001. — 287 p.
416. Flynn B. Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe : Can it deliver on expectation? / Brendan Flynn. — EIPA Working Paper 07/W/2005. — European Institute of Public Administration, Brussels, 2005. — 42 p.
417. Follesdal A. Subsidiarity [Електронний ресурс] / Andreas Follesdal. — Режим доступу : http://folk.uio.no/andreasf/ms/subsid.rtf
418. Follesdal A. Subsidiarity and Democratric Deliberation [Електронний ресурс] / Andreas Follesdal. — Режим доступу : http://www.arena.uio.no/publications/wp99_21.htm

419. Fry B.S. Ein neuer Foderalismus fur Europa : Die Idee der FOCJ / B. S. Fry . — Tubingen : Mohr Siebeck, 1997.
420. Fukuyama F. Jdentity and Migration [Електронний ресурс] / Francis Fukuyama // Prospect Magazine. — 2007. — Issue 131. — 25th February. — Режим доступу : http://www.prospectmagazine.co.uk/?p=63263
421. Gambetta D. Can We Trust Trust?/ Diego Gambetta // Trust : Making and Breaking Cooperative Relations. — N.Y., Oxford, 1988. — P. 213–237.
422. Giddens A. The Consequences of Modernity/ Anthony Giddens. — Cambridge : Polity Press, 1990. — 188 p.
423. Good Governance and Sustainable Human Development. — Governance for Sustinable Human Development. A UNDP Policy Document [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm
424. Hackett C. P. Subsidiarity and the Pertinence of the American Federal Experience [Електронний ресурс] / Clifford P. Hackett. — Subsidiarity, and Democracy in the European Union, European Parlament, Brussels, Belgium, May 5–6, 1994. — Режим доступу : http://www.ecsanet.org/confernces/2cp.html
425. Haeglin T. O. Federalism, Subsidiarity and European Tradition: Some Clarification / Tomas O. Haeglin // Telos. — 1994. — № 100 (summer 1994). — Second Special Essue on Federalism. — P. 37–55.
426. Hauser R. Armut, Armutsgefarderung und Armutsbekampfung in der Bundesrepublik Deutschland / R. Hauser II Jahrbucher fur Nationalokonomie. — 1997. — № 216. — P. 524–548.
427. Held D. Democracy : From City States to a Cosmopolitan Order? / David Held // Political Studies. — 1992. — T. 40. — P. 13–40.
428. Held D. Law of States, Law of People : (Three Models of Sovereignty) / David Held // Legal Theory. — 2002. — Vol. 8, Issue 1. — P. 1–44.
429. Hill D. M. Democratic Theory and Local Government / Hill, Dilys M. — London : Allen and Unwin, 1974. — 243 p.
430. Homann K. Wirtschafts und Untemehmensethik / K. Homann, F. Blom-Drees. — Gottingen, 1992. — 182 s.
431. Hooghe L. Multi-level Governance and European Integration / L. Hooghe, G. Marcus. — Rowman & Littlefield. 2001. — 251 p.
432. Hueglin T. O. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition / Thomas O. Hueglin // Telos. — 1994. — № 100. — P. 37–55.
433. Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity // Bulletion of the European Communities. — 1993. — № 10. — P. 118–120.
434. Isensee J. Subsidiaritatsprinzip und Verfassungsrecht Eine Studie Uber Das Regulativ Des Verhaltnisse Von Staat Und Gesellschaft. — Schriften Zum Offentlichen Recht / Josef Ffrom Old Catal Isensee. — Berlin, 1968. — 98 s.
435. Jamieson L. Political participation and European Citizenship Identity / L. Jamieson, S. Grundy // Revisiting Youth Political Participation : Challenge of research and democratic practice in Europe / Edited by Joerg Fofbrig. — Council of Europe, 2005. — P. 121–133.
436. Kaczor C. Seven Principles of Catholic Social Teaching [Електронний ресурс] / Christofer Kaczor. — Режим доступу : http://www.catholicculture.org/culture/library/view.cfm?id=7538#PartV
437. Kirchgassner G. Omne Agens Agendo Perficitur : The Economic Meaning of Subsidiarity [Електронний ресурс] / Gebhard Kirchgässner , Lars P. Feld. — Presented at Empirica Economic Policy Forum und European Institute Workshop : Monetary

Constitution without a Fiscal Constitution, Maastricht. 2-10-1995. — Режим доступу : http://www.alexandria.unisg.ch/publications/15701/L-en
438. Klein H. The Feasibility of Global Democracy: Understanding ICANN's At-larger Election / Hans Klein // The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications Informations and Media. — 2001. — Vol. 3, № 4. — P. 333–345.
439. Kolers A. Subsidiarity, secession, and cosmopolitan democracy / Avery Kolers // Social theory and practice. — 2006 — Vol. 32, Number 4. — P. 659–669.
440. Kruip G. Grundeinkommen fur alle. Ein Beitrag zur Bewaltigung der Krise des Sozialstaats?/ G. Kruip //Arbeitfragen. — 1995. — № 1. — S. 1–33.
441. Lampert H. Lehrbuch der Sozialpolitik / Heinz Lampert. — Berlin : Springer, 1996. — 472 s.
442. Lepeix R. Europe: democracy or subsidiarity? [Електронний ресурс] / Roger Lepeix. — 18 August, 2008. — Режим доступу : http://www.iheu.org/trackback/3233
443. Lipset S. M. The Social Reguisities of Democracy Revisited / S. M. Lipset // American Socological Review. — 1994. —T. 59. — P. 2–13.
444. Marczewska-Rytko M. Demokracja bezposrednia w teorii i praktyce politycznej / M. Marczewska-Rytko. — Lublin : Wydawnictwo Universytetu Marii Curie-Sklodowskiej, 2001. — 234 s.
445. Mater et Magistra. Encyclical of Pope John XXIII on Christianity and Social Progress, May 15, 1961 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.vatican.va|holy_father/john_xxiii/encyclicals/document/hf_xxiii_enc_15051961_mater_en.html
446. Miller D. Deliberative Democracy and Social Choice / David Miller // Political Studies. — 1992. — Vol. 40 (Special Issue : Prospects for Democracy). — P. 54–68.
447. Mitgaard K. Schemes of Woting Weight Distributions in the EU : Possible and Actual Justifications [Електронний ресурс] / Knut Mitgaard. — ARENA Working Papers. — WP 99/25. — Режим доступу : http://www.arena.uio.no/publications/workingpapers1999/papers/wp99_25.htm
448. Montezomolo G. Europe Incorporated : The New Challenge / Gianni Montezomolo. — Chicnester-N.Y., 1999. — 206 p.
449. Nell-Breuning O. V. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiaritat / O. V. Nell-breuning. — Freiburg / Basel / Wien, 1968. —140 s.
450. NUTS — The Nomenclature of Territorial Units for Statistics [Електронний ресурс] / Europian Commission. Eurostat. — Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction
451. Ohmae K. The End of National State : the rice of regional economics / Kenichi Ohmae. — New York : Free Press Paperbacks, 1996. — 214 p.
452. Peters G. Governance without Govermant? Rethinking Public Administration / B. Guy Peters, John Pierre // Journal of Public Administration : Research and Theory. — 1998. — Vol. 8, № 2. — P. 223–243.
453. Pontier J.-M. La subsidiarite en droit administratif / Jean-Marie Pontier // Revue du droit public et de la science politique. — 1986. — novembre/decembre. — P. 1515–1538.
454. Pye L. W. Political Science and the Crisis of Authoritarianism / Lucian W. Pye // American Political Science Review. — 1990. — Vol. 84, № 1. — P. 3–20.
455. Quadragesimo Anno (The Fortieth Years) On Reconstruction of the Social Order [Електронний ресурс] / Encyclical of Pope Pius XI issued on May 15, 1931. — Режим доступу : http://www.osjspm.org/majordoc_quadragesimo_anno_officialtext.aspx
456. Reinecke W. H. Global Public Policy : Governinng Without Government?/ W. H. Reinecke. — Washington, DC : Brooklings Institution, 1998. — 308 p.

457. Resolution on the principle of subsidiarity. — Official Journal. — C. 231, 17/09/1990— P. 0163.
458. Rodan G. The Internet and Political Control in Singapore/ Garry Rodan // Political Science Quarterly. — V.113, № 1. — 1998. — P. 63–89.
459. Roemheld L. Integral Federalism. Model for Europe — a Way Towards a Personal Group Society Historical development, Philosophy, Stat, Economy, Society / L. Roemheld. — Frankfurt am Main ; Bern ; New York : Peter Lang Verlag, 1990. — 564 s.
460. Rosenblum N. L. Civil Society : Liberalism and Moral Uses of Pluralism / N. L. Rosenblum // Social Research. — Vol. 16, № 3 (Fall 1994). — P. 540–557.
461. Roos L. Subsidiaritat / L. Roos // Enderle, Georges u. a. (Hrsg.) : Lexikon der Wirtschaftsethik. — Freiburg / Basel / Wien, 1993. — S. 1045–1049.
462. Rosenau J. Along the Domestic-Foreing Frontier / James Rosenau. — Cambridge : Cambridge University Press, 1997. — 488 p.
463. Rosenau J. Governance / James Rosenau // Global Governance : Critical Consepts in Political Science / Ed. by T. J. Sinclair. — London-New York : Routledge, 2004. — P. 179–209.
464. Rosenau J. Governance without Govermant : Order and Change in World Politics [Електронний ресурс] / James Rosenau, Ernst-Otto Czempiel. — Cambridge : Cambridge University Press, 1992. — Режим доступу : http://the-manuals.com/governance-without-government:-order-and-change-in-world-politics-1992.pdf-manual/
465. Sandel M. J. Democracy's Disconnect : America in Search of a Public Philisophy / Michael J. Sandel. — Harvard University Press, 1996.
466. Schiling T. Subsidiarity as a Rule and a Principle, or Taking Subsidiarity Seriously [Електронний ресурс] / Theodor Schiling, 1995. — The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice.— Режим доступу : http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9510ind.html
467. Schmitter P. C. The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies ?/ Philippe C. Schmitter // The International Dimensions of Democratization. — Oxford : Oxford University Press, 1996. — P. 26–54.
468. Schuller A. Subsidiaritat im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Harmonisierung. Interpretationsversuche aus ordnungspolitischer Sicht / A. Schuller, T. Oppermann // Subsidiaritat : Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa. — Tubingen, 1997. — S. 69–104.
469. Sinnott R. Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues : the Implication for Legitimacy [Електронний ресурс] / Richard Sinnott. — Режим доступу : http: //eiop.or.at/eiop3rsinnott.html
470. Speech by Monsieur Jacques Delors, Président de la Commision des Communautés européennes, at the opening of the academic year of the College of Europe in Bruges, 17 October 1989 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.coleurope.eu/template.asp?pagename= speeches
471. Stadler H. Subsidiarittitsprinzip und Foderalismus / Hans Stadler. — Freiburg; UniversiUitbuchhandlung, 1951.
472. Stewing C. Subsidiaritat und Foderalismus in der Europaischen Union / C. Stewing. — Koln, Berlin, Munchen, Bonn: Heymann, 1992. — 98 s.
473. Strange S. The Reatreat ot the State : The Diffusion of Power in the World Economy / Susan Strange. — Cambridge : Cambridge University Press, 1996. — 218 p.
474. Subsidiaritat und Demokratie / by Kimmisch, Otto ; Patmos Verlag. — Dusseldorf, 1981. — 108 s.

475. Subsidiarity: Brief Anthology. — Regione Lombardia, 2009. — 101 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://irer.it/convegni/archivioeventi/eventi-2009/assise-della-sussidiarieta/sussidiarieta-subsidiarity-subsidiarite/subsidiarity.-brief-anthology/
476. Subsidiarity, National Parlaments and the Lisbon Treaty : Goverment Response to the Committee's Thirty-third Report of Session 2007-08. — First Spesial Report of Session 2008-2009 ; Ordered by The House of Commons to be printed 21 January 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/.../197.pdf
477. Tapio Raunio Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments / Tapio Raunio [Електронний ресурс]. — Paper was presented at the Wales Governance Centre conference A Question of Subsidiarity : Principle, Protocol and Implementation in Cardiff, 16–17 September 2010. — Режим доступу : http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010
478. The Global Transformation Reader : An Introduction to the Globalization Debate / edited by David Held , Anthony McGrew. — [2-ed.]. — Cambridge, 2003. — 624 p.
479. The Liberal Agenda for the 21st Century : The Liberal Manifesto, adopted by the 48th Congress of Liberal International on 27-30 November 1997 in The Town Hall in Oxford, UK [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=537
480. The Many Faces of Europeanization / Johan P. Olsen // ARENA Working Papers. WP 01/2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.arena.uio.no/publications/wp_02_2.htm
481. The Political Writings of Harold D. Lasswell : Glencoe, Illinois : Free Press, 1951. — 525 p.
482. Thurow L. C. Building Wealth: New Rules for Individuals, Companies and Nations in Knowledge-Based Economy / Lester C. Thurow. — New York : Harper Bisiness , 2000. — 313 p.
483. Trachtmann J. P. Trade and... Problems, Cost Benefit Analysis and Subsidiarity [Електронний ресурс] / Joel P. Trachtmann. — The Jean Moneet Center for International and Regional Law & Justice. — Режим доступу : http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/97/97-01.html
484. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01) // Official Journal of the European Union. — C 306. — Volume 50. — 17 December, 2007. — 271 p.
485. Tuan Y-F. Przestrzen i Miejsce / Yi-Fu Tuan ; Państwowy Instytut Wydawniczy, — Warshava, 1987. — 201 s.
486. Wiberg U. Towards a New Micro- and Macroregional Fragmentation in Sweden / U. Wiberg // Development Issues in Marginal Region. — New Delhi, 1996. — P. 97–103.
487. Wiemeyer J. Sozialethische Probleme eines Grundeinkommens ohne Arbeit. — Graz / Budapest, 1993. — S. 323–333.
488. Wilke M. Subsidarity : approaches to power-shering in the European Community / Marc Wilke, Helen Wallace. — London, Royal Institute of International Affairs, 1990. — 215 p.
489. What is Good Governance? [Електронний ресурс]. Website The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). — Режим доступу : http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp
490. Young I. M. Inclusion and Democracy / Iris Marion Young. — Oxford : Oxford University Press., 2000. — 320 p.

Додаток 1

Територіальна організація і структура врядування у європейських країнах*

країна	законодавча основа	регіональний рівень NUTS 1, 2, 3	проміжний рівень NUTS 3, LAU 1	місцевий рівень LAU 2	примітки
Австрія	Конституція 1920/1945	**9 земель** (NUTS 2)	***84 округи*** **15 самоврядних міст**	**2347 громад**	
Бельгія	Конституція 1993	**3 регіони** (NUTS 1) **3 мовних громади**	**10 провінцій** (NUTS 3) ***43 адмін. округи***	**589 комун**	у 1971, 1974 й 1980 рр. створені рег. асамблеї
Болгарія	Закони «Про АТУ», 1999, «Про рег. розвиток», 2004	6 регіонів планування (NUTS -2)	***28 областей*** (NUTS 3)	**264 громади**	З 1987 по 1999 рік Болгарія складалася з 9 провінцій
Велика Британія	реформа 1997 року та референдуми 1997–1998 рр. Закон про місцеве управління, 2000 р.	4 адм.-політ. частини, **3** з **авт. статусом** (NUTS 1) 3 коронні землі, 4 заморські території	**65 графств**	**444 округи** **приходи** (Англія) **громади** (Шотландія, Уельс, Північна Ірландія)	влада в Шотландії, Північній Ірландії і Уельсі протягом XX ст. переходила від держ. секретарів до закон. і вик. органів територій

* У третьому, четвертому та п'ятому стовпцях таблиці (3, 4, 5) за допомогою шрифтів визначається їх статус та спосіб формування органів врядування:
— **напівжирним шрифтом** позначені адміністративні одиниці, що наділені автономією або де організоване місцеве самоврядування (представницькі органи обираються населенням та формують виконавчі органи);
— **підкресленим напівжирним шрифтом** позначені адміністративні одиниці, які керуються представницькими органами, що обираються населенням й формують виконавчі органи, та представниками центральної влади (префектами, урядовими комісарами тощо);
— ***напівжирним курсивом*** позначені адміністративні одиниці, які мають асамблеї, що формуються прямими чи непрямими виборами, й призначені адміністрації;
— ***підкресленим напівжирним курсивом*** позначені адміністративні одиниці, чиї органи влади утворюються шляхом призначення;
— підкресленим звичайним шрифтом позначені статистичні регіони та регіони розвитку;
— звичайним шрифтом позначені інші територіальні утворення, які не є адміністративними одиницями (історико-культурні регіони, виборчі округи тощо).

Греція	Закон Грецької Республіки 3852/2010 чинний 3 1 січня 2011 р.	***7 децентр. адм-цій*** (4 з них . NUTS 1) **13 периферій** (NUTS 2)		**326 муніципалітетів (демів)**	Попередній поділ 1997 року — 13 периферій, 54 номи і 1033 муніципалітети та комуни
Данія	Данська муніципальна реформа від 1 січня 2007 року	***5 регіонів*** (NUTS 2), **Гренландія й Фарерські острови** (NUTS 1)		**98 комун**	5 регіонів замінили 14 амтів, 98 нових комун замінили колишні 270
Естонія	Конституція 1992 року		***15 повітів*** (LAU1)	227 муніципалітетів	
Ірландія	Закони про місц. врядування 1898 р., 2001 р., Нац. план розвитку, 2000 р.	4 істор. провінції ***2 стат. регіони*** (NUTS2)	**26 графств** (LAU1)	83 муніципалітети	
Ісландія	Конституція 1999 року		6 округів, 8 стат. регіонів (LAU1), 23 сисли, **26 магістратів** (LAU1)	**79 громад**	В Ісландії існує кілька систем територіального поділу країни
Іспанія	Адміністративна реформа 1979–1983 рр.	**17 автоном. спільнот** (NUTS 2), **2 автоном. міста, 3 суверенні території**	***50 провінцій*** (NUTS 3)	**8098 муніципій**	
Італія	Конституція Італії 1947 р., Закони про місц. автономію 1990 р., про прямі вибори синдика, голови провінції, провін. та комун. рад	**15 регіонів і 5 автономних областей** (NUTS 2)	близько **100 провінцій** (NUTS 3)	**8101 комуна**	

Продовження дод. 1

країна	законодавча основа	регіональний рівень NUTS 1, 2, 3	проміжний рівень NUTS 3, LAU 1	місцевий рівень LAU 2	примітки
Кіпр	Закони про муніципалітети, 1985 р., про громади, 1999.		***6 районів*** (LAU1)	**33 муніципалітети та сільські громади**	частина районів контролюється Турецькою Республікою Північного Кіпру
Латвія	Реформа 2009 року	6 регіонів (NUTS 3)	**109 країв** (новадів) (LAU1), **9 респуб. міст**	***крайові повіти, міста, містечки***	колишній поділ: 26 районів, 7 респуб. міст, 553 повіти. Реформа не завершена
Литва	Реформа 1994/2000	-	***10 повітів*** (NUTS 3)	**60 муніципалітетів** : ***500 elderships.***	розглядаються проекти створення укруп. регіонів
Люксембург			***3 округи*** 12 кантонів (LAU1)	**116 комун**	кантони були створені у 1843–1867 рр.
Македонія	Закон про тер. організацію й місц. самоврядування, 2004 р.	8 статистичних регіонів (NUTS 3)		**84 громади, місто Скоп'є,** яке вкл. **10 міськ. громад**	
Мальта	Закони про місцеві ради 1993 р. , № XVI 2009 р.		3 стат. регіони 6 стат. округів (LAU1)	**68 муніципалітетів**	
Нідерланди	Муніципальна реформа від 13 березня 2010 року	**12 провінцій** (NUTS 2), **Аруба, Нідерландські Альтійські острови**		**430 муніципалітетів**	реформа зменшила кількість муніципалітетів від 663 до 430
Німеччина	Конституція 1949 / 1990, конституції земель	**16 земель** (NUTS 1)	***22 адмін. округи*** (в 5 землях) ***426 районів*** (NUTS 3)	**16068 громад, 543 повіти та 117 міст поза повітами**	

Норвегія	Адміністративна реформа 1960-х рр.	5 основних неофіційних регіонів	**19 фюльке** (NUTS 3)	**430 комун**	до реформи — 744 комуни. Обговорюється створення 5–9 регіонів
Польща	Адміністративна реформа, новий поділ чинний з 1 січня 1999 р.	***16 воєводств*** (NUTS 2)	***308 повітів*** (NUTS 3)	**2489 гмін-громад**	до реформи — дворівнева системи врядування
Португалія	Конституція 1976 р. зі змінами 2005 р., Статути автономних регіонів, Закон № 11/2003	5 стат. регіонів (NUTS 2) **2 автоном. регіони** (NUTS-1, NUTS 2)	18 округів **7 міських агломерацій 12 міських спільнот, міжмуніципальні спільноти**	**308 муніципалітетів, 4257 муніцип. громад**	Конституція 1976 р. скасовує поділ 1936 року на 11 провінцій; утворення 8 областей обговорювалось на референдумі 1998 р.
Румунія	Конституція 1991 р. (переглянута у 2003 р.), Закон про рег. розвиток, 1998	8 регіонів розвитку (NUTS 2)	**41 жудець** (*NUTS 3)* **нац. муніципалітет Бухарест** (NUTS 2)	**211 міст, 103 муніципалітети, 2827 комун**	
Словаччина	Конституція 1992 р., закон про тер. і адмін. орг-цію № 211/1996, адмін. реформа 2002–2004 рр.	**8 самоврядних країв** (NUTS 3)	***79 районів*** (LAU1)	**2891 громада**	регіональний (крайовий) рівень утвердився з 2002 р.
Словенія	Закон про регіональний розвиток, 2006 р.	12 стат. областей (NUTS 3)		**210 громад**	
Туреччина	Конституція 1992 р.	7 стат. регіонів (NUTS 1) ***81 іль*** (NUTS 2)	***923 ільче*** ***40 тис. буджаків***	**муніципалітети селища**	
Угорщина	Адмін. реформа 1950 р., Закон про регіональний розвиток 1999 р.	7 планово-стат. регіонів (NUTS 2) ***6 регіонів розвитку***	**19 медьє м. Будапешт** (NUTS 3) **23 міста** поділяються на ***173 райони***	**298 міст та 2854 села**	утворення регіонів розвитку оцінюється як початок регіоналізації

Продовження дод. 1

країна	законодавча основа	регіональний рівень NUTS 1, 2, 3	проміжний рівень NUTS 3, LAU 1	місцевий рівень LAU 2	примітки
Фінляндія	Адмін. реформа 2010 року	***7 регіонів*** (NUTS 2)	***19 регіонів*** (NUTS 3)	**336 комун**	***6 губерній*** (ляані) ліквідовано з 2010 року
Франція	Адмін. реформа 1982–1986 рр.	**22 метропол. 4 заморські регіони** (NUTS 2)	**96 метропол. 4 замор. департаменти** (NUTS 3) ***329 округів*** 3883 кантони	**36 682 комуни (мун-ти)**	запроваджені 16 міських об'єднань; 174 агломерац. об'єднання; 2406 комун. об'єд.
Хорватія	Конституція 1990, Закон про місцеве та рег. самоврядування, 2001.	**20 жупаній столиця Загреб** (NUTS 3)		**127 міст 429 муніципалітетів**	
Чехія	Закони про рег. розвиток 1997, про регіони, 2000, адмін. реформа 1997–2007 рр.	**13 регіонів (країв) і столиця Прага** (NUTS 3)	77 районів, **205 громад з розшир. повноваженнями, 393 громади II рівня** (LAU 1)	**6250 громад I рівня**	колишній поділ — 8 областей, 77 районів
Чорногорія	Конституція 2007, Закон про місцеве самоврядування, 2003		**21 община і 2 міські общини** (LAU 1)	78 поселень	
Швейцарія	Конституція 1999, конституції кантонів	**26 кантонів**: 20 кантонів і 6 напівкантонів		**2889 громад**	у двох кантонах закон. органами є збори виборців (Landsgemeinden.)
Швеція	Адмін. реформа 1997 р.	—	**21 лен (губернія)** (NUTS 3)	**290 комун** 2512 парафій	колишній поділ 3 регіони та 25 провінцій

Додаток 2

Характеристика адміністративних та територіальних одиниць першого порядку у країнах ЄС та країнах-кандидатах*

країна	одиниці першого порядку	дата утворення	середня площа (в тис. кв. км)	населення, млн. чол.	призначення / характер повноважень	NUTS
Австрія	**9 федеральних земель**	1920/ 1945	9.25	0.86	обмежені законодавчі повноваження	NUTS 2
Бельгія	3 громади	1970			повноваження з культури, освіти	—
	3 регіони	1980	10.16	3.32	широкі повноваження	NUTS 1
Болгарія	6 регіонів планування	2004	18.48	1.26	політика регіонального розвитку	NUTS 2
	28 областей	1999	3.98	0.27	регіон. політики, держ. упр-ня	NUTS 3
Велика Британія	4 адм.-політ. частини, **3** з **авт. статусом**	1997 — авт. статус	37.69	2.9	Шотландія — первинне законодавство, Північна Ірландія та Уельс — вторинні законодавчі повноваження	Автономії — NUTS1
	65 графств	1889–1974 рр.	3.8	0.88	широкі повноваження	—
Греція	**13 периферій**	1986	10.5	0.86	широкі повноваження	NUTS 2
Данія	**5 регіонів Гренландія й Фарерські острови**	2007	8.6	1.08	обмежені повноваження	NUTS 2
Естонія	***15 повітів***	1992	3.1	0.09	охорона здоров'я	LAU 1

* у першому стовпці курсивом позначені країни-кандидати та Швейцарія; у другому стовпці:
напівжирним шрифтом позначені адміністративні одиниці, що наділені автономією або де організоване місцеве самоврядування (представницькі органи обираються населенням)
напівжирним курсивом позначені адміністративні одиниці, які мають органи влади, що формуються непрямими виборами або шляхом призначення
підкреслені ті утворення, які не є адміністративними одиницями (історико-культурні, статистичні, регіони розвитку тощо)

Продовження дод. 2

країна	одиниці першого порядку	дата утворення	середня площа (в тис. кв. км)	населення, млн. чол.	призначення / характер повноважень	NUTS
Ірландія	2 ***регіони***	1999	35.13	2.23	регіональна політика	NUTS 2
	26 графств	1898	0.22	0.11	обмежені повноваження	LAU 1
Ісландія	23 сисли — **26 магістратів**	1944/ 1990	3.96	0.01	збір податків, поліція, адміністративні функції	LAU 1
Іспанія	**17 авт. спільнот 2 авт. міста 3 сув. тер-рії**	1978-1983	29.69	2.16	широкі повноваження за рахунок конкуруючої компетенції, виключні — у деяких областей	NUTS 2
Італія	**20 регіонів**	1948/ 1970	15.06	2.88	широкі повноваження, виключні у 5 автономних областей	NUTS 2
Кіпр	6 районів	1960-ті рр.	0.18	0.16	координація міністерств та відомств на місцях	LAU 1
Латвія	6 регіонів	2009	12.4	0.42	планування спільного розвитку	NUTS 3
Литва	***10 повітів***	1994/ 2000	5.8	0.32	контрольні функції, обмежені повноваження	NUTS 3
Люксембург	***3 райони***	1968	0.86	0.15	контрольні функції	
Македонія	8 стат. регіонів	2004	—	0.24	потреби статистики й планування	NUTS 3
Мальта	3 стат. регіони	1993	0.1	0.12	потреби статистики й планування	—
Нідерланди	**12 провінцій**	1962	3.43	1.24	контроль місцевих влад, обмежені повноваження	NUTS 2

Продовження дод. 2

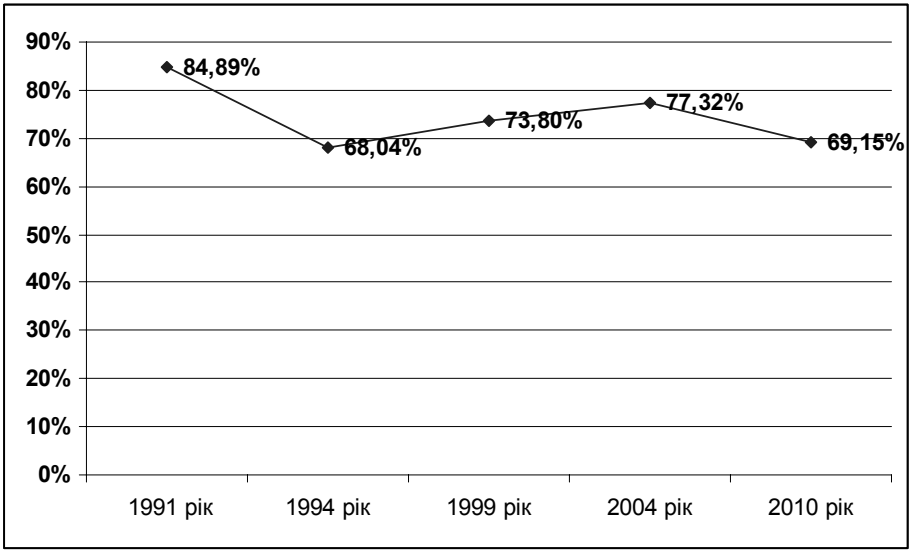
країна	одиниці першого порядку	дата утворення	середня площа (в тис. кв. км)	населення, млн. чол.	призначення / характер повноважень	NUTS
Німеччина	**16 федеральних земель**	1949/90	22.31	5.69	широкі повноваження та 24 галузі паралельного законодавства	NUTS 1
Норвегія	**19 фюльке**	1838–1905	17.05	0.25	широкі повноваження	NUTS 3
Польща	16 ***воєводств***	1999	19.5	2.4	регіональна політика, освіта, охорона здоров'я	NUTS 2
Португалія	**2 автономні регіони**	1976 / 2005	1.5	0.24	широкі повноваження	NUTS 1, NUTS 2
	18 округів	1835	5.08	0.55	організація виборів	—
	7 міських агломерацій **12 міських спільнот** **міжмуніципальні спільноти**	2003	—	> 0.35 > 0.15 < 0.15	повноваження самоврядування	—
Румунія	8 регіонів розвитку	1998	29.8	2.8	регіональна політика	NUTS 2
	41 жудець **Бухарест**	1968 / 91	5.56	0.47, 1.9	широкі повноваження	NUTS 3
Словаччина	**8 самоврядних країв**	1996 / 2002	6.1	0.67	регіональна політика, широкі повноваження	NUTS 3
Словенія	12 стат. областей	2006	1.68	0.17	потреби статистики й планування	NUTS 3
Туреччина	7 стат. регіонів		111.51	10.3	потреби статистики й планування	NUTS 1
	81 іль	1926/99	9.64	0.89	адміністративні повноваження	NUTS 2
Угорщина	7 стат. регіонів	1999	13.28	1.43	потреби статистики й планування	NUTS 2
	19 медьє **Будапешт**	1950	4.87 0.52	0.44 1.7	широкі повноваження	NUTS 3

Продовження дод. 2

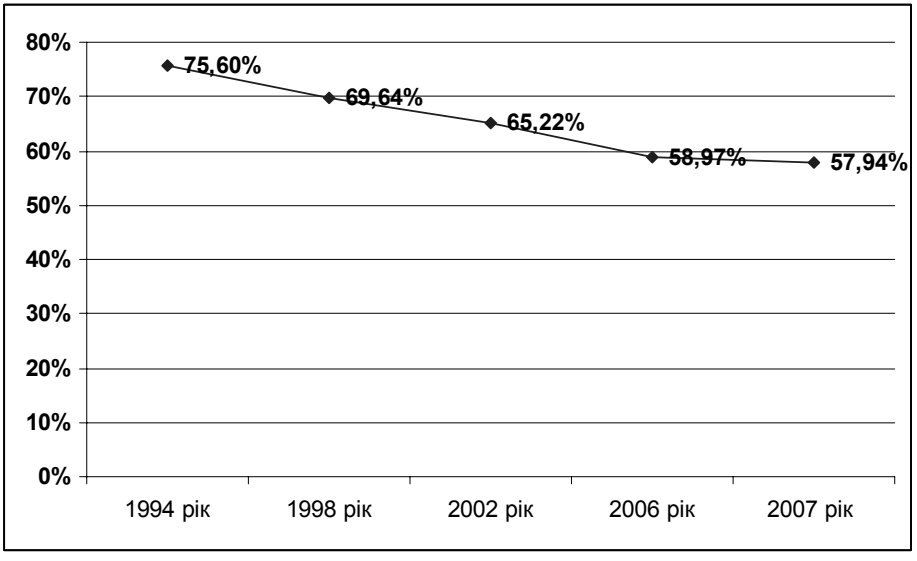
країна	одиниці першого порядку	дата утворення	середня площа (в тис. кв. км)	населення, млн. чол.	призначення / характер повноважень	NUTS
Хорватія	**20 жупаній Загреб**	1990	2.79 0.64	0.18 0.78	широкі повноваження	NUTS 3
Фінляндія	***7 регіонів***	2010	48.34	0.77	адміністративні повноваження	—
	19 регіонів	2010	17.81	0.28	регіональне планування, адміністративні послуги	NUTS 3
Франція	**26 регіонів**	1982/ 86	24.72	2.57	широкі повноваження	NUTS 2
Чехія	13 країв Прага	2000	6.06	0.71 1.22	регіональний розвиток, широкі повноваження	NUTS 3
Чорногорія	**21 община**	істор. поділ	0.66	0.03	первинні повноваження місцевого самоврядування	LAU 1
Швейцарія	26 **кантонів**	з XIII ст. до 1979 р.	1.59 (від 0.04 до 2.74).	0.3 (від 0.15 до 1.25)	суверенітет кантонів не обмежується федеральними законами	—
Швеція	**21 лен**	1834/ 1997	21.42	0.44	контрольні функції, обмежені повноваження	NUTS 3

Додаток 3

Активність виборців на президентських виборах в Україні (дані останнього туру голосування), %



Активність виборців на парламентських виборах в Україні, %



Додаток 4

Активність виборців на виборах до Європейського парламенту

Рік	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Кількість країн-членів ЄС	9	10	12	12	15	25	27
Активність виборців, %	61,99	58,98	58,41	56,67	49,51	45,47	43,1

Активність виборців на виборах до Європарламенту 2009 року (дані по країнах)

Країна	Активність (%)
Люксембург	91
Бельгія	90,4
Мальта	78,9
Італія	66,5
Данія	59,5
Кіпр	59,4
Ірландія	57,6
Греція	52,6
Латвія	52,6
Іспанія	46
Естонія	43,9
Швеція	43,8
Данія	43,3
Австрія	42,4
Франція	40,5
Фінляндія	40,3
Болгарія	37,5
Португалія	37
Нідерланди	36,5
Угорщина	36,3
Велика Британія	34,3
Словенія	28,3
Чехія	28,2
Румунія	27
Польща	24,5
Литва	20,9
Словаччина	19,6

Додаток 5

Прояви політичної / громадської активності населення країн Європи (у таблиці наведені ствердні відповіді респондентів на питання Європейського соціального дослідження 2009 р. щодо відповідних практик протягом останніх 12 місяців)

країна Європи	звернення до політиків, урядовців, місцевої влади	робота в політичній партії / русі	робота в громадських організаціях	підписування петицій	участь у санкціонованих мітингах, демонстраціях	бойкот пром. товарів або с/г продуктів
Бельгія	15,3%	4,3%	21,1%	27,5%	7,4%	11,1%
Болгарія	4,8%	3,6%	1,7%	6,2%	3,6%	3,1%
Швейцарія	11,7%	5,1%	13,1%	38,3%	7,5%	25,8%
Кіпр	19,3%	7,8%	7,1%	5,6%	2,3%	5,8%
Чехія	14,9%	2,5%	8,7%	14,8%	4,2%	7,8%
Німеччина	16,9%	3,7%	25,4%	31,2%	8,0%	28,7%
Данія	18,7%	4,5%	24,7%	33,9%	9,3%	21,5%
Естонія	11,1%	3,0%	5,3%	8,0%	2,1%	5,6%
Іспанія	10,1%	3,1%	10,2%	17,6%	15,9%	8,0%
Фінляндія	21,1%	4,1%	34,1%	32,3%	2,5%	30,3%
Франція	15,5%	3,8%	15,0%	33,1%	14,6%	27,7%
Велика Британія	17,6%	2,4%	6,9%	37,3%	3,9%	24,4%
Греція	10,0%	3,9%	3,9%	4,8%	5,9%	15,2%
Хорватія	6,2%	4,8%	8,5%	22,2%	7,5%	16,1%
Угорщина	8,6%	,9%	5,2%	7,2%	2,2%	6,5%
Ізраїль	7,9%	4,8%	4,6%	10,8%	6,8%	6,0%
Латвія	12,1%	1,2%	3,0%	5,6%	6,9%	5,2%
Нідерланди	14,2%	3,2%	24,7%	23,4%	3,3%	9,6%
Норвегія	21,5%	6,1%	27,9%	37,8%	7,2%	22,5%
Польща	7,3%	2,7%	6,2%	7,7%	1,6%	4,8%
Португалія	6,4%	1,4%	3,0%	5,0%	3,7%	3,1%
Румунія	10,8%	5,4%	2,7%	3,0%	3,7%	2,9%
Росія	6,3%	3,1%	3,8%	5,9%	5,3%	4,1%
Швеція	14,8%	4,4%	27,0%	47,2%	6,4%	37,3%
Словенія	11,4%	3,3%	1,6%	8,7%	1,6%	5,1%
Словакія	8,9%	2,1%	6,3%	18,5%	1,8%	6,8%
Туреччина	6,0%	2,8%	1,9%	6,0%	4,4%	7,1%
Україна	10,6%	3,0%	2,1%	4,3%	4,5%	0,7%
Загалом	12,0%	3,5%	10,8%	18,0%	5,7%	12,8%

Додаток 6

Особливості здійснення форм прямого волевиявлення на місцевому рівні (на основі аналізу Статутів шести великих міст України)

Збори громадян за місцем проживання (вказані норми для міста)

місто	перелік питань	ініціатори	терміни реєстрації / інформування	кількість учасників	наслідки рішення	оприлюднення рішення
Дніпропетровськ	16	міський голова, депутати міської ради, ініціативна група з 10 осіб	7 днів для інформування населення	—	врахування органами м. с, реагування у 30-ти денний термін	повідомлення ініціаторів у 10-ти денний термін
Донецьк	18	міський голова, виконком, міська рада, органи СОН, об'єднання громадян, ініціативна група з 50 осіб	повідомлення міської ради за 20 днів; 7 днів для розгляду міським головою; 7 днів для інформування населення	представник кожного кварталу багатоповерх. забудови або 50 приват. будівель	врахування органами місцевого самоврядування	оприлюднення протоколу зборів у ЗМІ ради та на сайті
Київ	—	голова ради, депутати міської ради та районних у місті рад, депутати ВР, СОН, ініц. група	повідомлення міського голови за 10 днів	1000 у місті, 100 у районі	обов'язковий розгляд на сесії ради	
Львів	—	ініціативна група з 10 осіб	3 дні — реєстрація, 7 днів — інформування	—	врахування органами м. с., вмотивоване обґрунтування невиконання	через 10 днів на сайті м. р. або у ЗМІ
Одеса	7	5% жителів громади	10 днів для інформування населення у ЗМІ	1/2 громадян або представників	обов'язкове для виконання органами м. с.	через 10 днів на сайті м. р. або у ЗМІ м. р.
Харків	18	депутати міської ради, члени постійних комісій, фракцій, СОН, 1/3 жителів громади	повідомлення у органи м. с. за 20 днів до дати	представник кожного багатокв. будинку або 20 приват. будівель	враховується органами м. с., але не обов'язкове для виконання	через 10 днів на сайті м. р.

Місцеві ініціативи

місто	ініціатор	кількість підписів	термін збирання підписів	реєстрація	порядок розгляду	оприлюднення
Дніпропетровськ	ініціативна група 250 осіб	—	—	через 10 днів після рішення ініціативної групи	на черговому пленарному засіданні ради	доводяться до відома громади протягом 25 днів
Донецьк	збори громадян 100 осіб	10000	60 днів	повідомлення м. р. у 10-тиденний термін	на сесії ради; якщо підписи не зібрані у визначений термін, розглядається як колективне звернення громадян	протягом 10 днів у ЗМІ ради та на офіційному сайті
Київ	члени тер. громади	1000	—	—	на сесії міської ради за участю членів ініціативної групи	у порядку, що визначається радою
Львів	ініціативна група 5 осіб	750	30 днів	реєстрація протягом 5 днів	у профільних комісіях, на сесії ради	інформування ініціативної групи у 5-тиденний термін
Одеса	—	—	—	—	—	—
Харків	Ініціативна група	10000	28 днів	Повідомлення секретаря ради у 10-тиденний термін, реєстрація 3 дні	на сесії місцевої ради	протягом 10 днів у ЗМІ ради та на офіційному сайті

Продовження дод. 6

Громадські слухання

місто	частота проведення	ініціатори	особливості реєстрації	кількість, термін збирання підписів	інформування громади	результат/ характер рішення	оприлюднення рішення
Дніпропетровськ	не рідше разу на рік	міський голова, міська рада, ініціативна група у складі 250 осіб	—	—	за 10 днів	обов'язковий розгляд органами м. с.	доводиться до відома громади
Донецьк	не рідше разу на рік, не раніше 3 місяців від попередніх	міський голова, депутати міської ради, виконком, ініціативна група у складі 20 осіб (1/500 жителів), громадські організації	розгляд заяви 5 днів	кількість встановлюється секретарем міської ради, 15 днів	протягом 14 днів після реєстрації у ЗМІ ради і на сайті, за 5 днів у ЗМІ	рекомендаційний характер для міської ради та виконкому; висновки та пропозиції слухань, підготовлені секретарем, розглядаються на сесії ради	підсумки розгляду радою публікуються у ЗМІ ради та на сайті
Київ	не рідше разу на рік; райони двічі на рік				за 10 днів у ЗМІ	обов'язковий розгляд пропозицій органами м. с.	інформування громади у 10-тиденний термін
Львів	у разі необхідності, не рідше разу на рік	міський голова, міська рада, виконком, органи СОН, громадські організації, ініціативна група у кількості 3 осіб, юридичні та фізичні особи — замовники проектів містобудівної документації	розгляд повідомлення 5 днів	200 підписів за 30 днів	протягом 5 днів після реєстрації на сайті ради або у ЗМІ тиражем не менше 30 тис.	резолюція слухань обов'язково розглядається місцевою радою	інформування громади у 10-тиденний термін на сайті ради

Одеса	не рідше разу на рік, не раніше 3 місяців від попередніх	міська рада, міський голова, виконком, постійні комісії ради, 1/4 депутатів ради, партії і громадські організації (200 підписів), ініціативна група (400 підписів)	подання заяви за 60 днів	400 підписів за 30 днів	за 7 днів		інформування ініціативної групи та громади на сайті ради
Харків	у разі необхідності, не рідше разу на рік	1/3 депутатів ради, міський голова, виконком, ініціативна група з 20 осіб, що обрані на зборах, 50 жителів громади	подання заяви за 46 днів; розгляд 5 днів	14 днів — 500 підписів	—	протокол рішення через 4 дні, оприлюднення на сайті раді або в інший спосіб	секретар ради складає план реалізації пропозицій у 14-денний термін

Додаток 7

Дані щодо проведення громадських слухань у великих містах України протягом року (травень 2010 — травень 2011, на основі аналізу змістовного наповнення web-сайтів місцевих рад)

місто	загальна кіл-сть	тематика слухань	кіл-ть	ініціатори	кількість учасників	оприлюднення рез-тів
Дніпропетровськ	16	проекти забудови, обґрунтування буд-ва	10	замовники проект. док.	—	—
		затвердження правил благоустрою міста	1	виконком	—	—
		встановлення тарифів на послуги	5	виконком	—	—
Донецьк	1	коригування тарифів на послуги	1	виконком	—	+
Київ	2	введення нових тарифів	1	виконком	—	—
		регулювання чис-ті безпритульних тварин	1	—	близько 300	—
Львів	95	проекти забудови, обґрунтування буд-ва	87	замовники проект. док.	5–39	+
		соціальний проект на підтримку інвалідів	1	громадська організація	20	+
		встановлення тарифів на послуги	2	виконком	70–154	+
		затвердження правил благоустрою міста	1	виконком	24	+
		коригування ген. плану міста	1	міська рада	76	+
		створення музею	1	гром. орг-ція	30	+
		спорудження пам'ятника	1	замовник проект. док.	24	+
		проект конкурсу архітектур. проектів	1	виконком, гром. орг-ції	29	+

Продовження дод. 7

місто	загальна кіл-сть	тематика слухань	кіл-ть	ініціатори	кількість учасників	оприлюднення рез-тів
Львів	95	обговорення схеми велосипедних доріжок	1	виконком, гром. орг-ції	24	+
		правила оформлення офіційної та промоційної продукції	1	виконком	—	—
Одеса	1	правила розміщення зовнішньої реклами і символіки міста	1	міська рада	—	—
Харків	4	захист зелених насаджень	1	ініціативна група	близько 2000	+
		будівництво дослідної ядерної установки	1	ініціативна група	—	+
		містобуд. обґрунтування реконструкції парку, майдану	2	виконком	близько 250	+

Наукове видання

ПАНЧЕНКО
Тетяна Василівна

ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ У СУЧАСНОМУ ДЕМОКРАТИЧНОМУ РОЗВИТКУ

Монографія

Технічний редактор *Є. Онишко*
Художнє оформлення *В. Носань*
Коректор *О. Жикол*

Підписано до друку 27.10.11. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Гарнітура MinionPro. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 23. Наклад 300 прим. Зам. № 11-88.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1002 від 31.07.2002 р.

Видання і друк ТОВ «Майдан»
61002, Харків, вул. Чернишевська, 59.
Тел.: (057) 700-37-30
E-mail: maydan.stozhuk@gmail.com