



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

С. Н. Большаков

Интерпретация принципа
субсидиарности:
Эволюция и подходы

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_RAPN.pdf

URL: <http://www.civisbook.ru>

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПРИНЦИПА
СУБСИДИАРНОСТИ: ЭВОЛЮЦИЯ И ПОДХОДЫ**

Сергей Николаевич БОЛЬШАКОВ

доктор политических наук, профессор,
кафедра политологии,
факультет социальных наук,
Российский государственный педагогический университет им. А.И.Герцена,
Санкт-Петербург

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

Исследовательский комитет РАПН по политической регионалистике.

Специальное заседание:

T22-1 «Региональная политика и централизация».

21 ноября 2009 г.

В настоящий момент в отечественной и западной политической науке продолжают дебаты о рациональных и ценностных основаниях принципа субсидиарности (системе разрешения проблем на возможно более низком уровне), о векторе его развития в практической плоскости. Поэтому имеет смысл обратиться к истории этого понятия (от лат. *subsidiarius* – резервный, вспомогательный).

По мнению немецкого политолога Д.Дитриха, идейные начала принципа субсидиарности прослеживаются уже в трудах Аристотеля¹. Продолжая традицию, начатую Платоном, Аристотель размышлял о том, что такое справедливое государство и какой общественный строй является наилучшим. При этом предпосылкой субсидиарности, согласно Дитриху, является также обращение древнегреческого мыслителя к отдельному человеку, осознающему ответственность за собственные действия, как перед самим собой, так и перед обществом в целом. Аристотель критиковал Платона за то, что тот «приписывает слишком много единства государству и превращает его в индивид»². Главным в полисе Аристотель считал гражданина – «существо политическое», участвующее в суде и управлении и выработке законов, основанных на справедливости и преследующих цель создания общего блага.

Затем идея субсидиарности, по мнению Д. Дитриха, а вслед за ним А.Фоллесдаля, свое дальнейшее развитие получила в работах Фомы Аквинского (1225-1274). Взгляды известного идеолога Средних веков, с точки зрения становления принципа субсидиарности, представляют интерес в плане адаптации общественно-политических взглядов Аристотеля к догмам католической церкви. В работе «О правлении властителей» Фома Аквинский развивает концепцию Аристотеля о человеке как «политическом животном», называя его «животным социальным и политическим», для которого наиболее естественной является жизнь в обществе.

Однако идейным вдохновителем современной концепции субсидиарности считается Иоганн Альтузий (1557-1638), который переосмыслил основные принципы учения Аристотеля и Фомы Аквинского и разработал на их основе собственную концепцию субсидиарно структурированного сообщества. «История современной демократии, – пишет по этому поводу американский политолог Д. Элазар, – берет свои истоки в Протестантской Реформации XVI века и, в первую очередь, прослеживается у тех представителей Протестантизма, которые развивали теологические и политические взгляды, вернувшие западный мир на путь народного самоуправления, свободы и

¹ См.: Dietrich J. Regionalpolitische Konsequenzen aus dem Prinzip der Subsidiarität: die Regionen als Strukturelemente einer föderalen Europäischen Union. -<http://www/snafu.de/jens.dietrich.htm>, а также: Амплеева А.А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. – М., 1996.

² Аристотель. Сочинения, т.4. – М., 1983. – С. 189.

равноправия»³.

Отдельные исследователи полагают, что модель государства Альтузия представляла собой попытку соединить «демократический дух греческого полиса со стратегической стабильностью Римской империи»⁴. Иные склоняются к тому, что таким образом Альтузию удалось «обеспечить автономность социо-экономического и культурно-религиозного многообразия мелких сообществ в новом территориальном контексте современной экономики и торговли»⁵. Тем не менее, важность работы Альтузия, стремившегося найти баланс в распределении полномочий между автономными сообществами, составляющими консоциацию и универсальными требованиями консоциации, оценивается положительно приверженцами обеих позиций.

Отправным пунктом политической теории Альтузия был не человек, а взаимосвязанное устройство политического сообщества от семьи до универсальной консоциации.

Консоциация⁶ – главное понятие в теории политики Альтузия. В XX веке оно прочно вошло в лексикон политологии. В частности, этот термин был использован в 1967 году Д. Аптером в значении «группа общественного единения» при анализе политического конфликта в Уганде, а несколько позже получил большое распространение благодаря работе А. Лейпхарта «Сообщественная демократия». В современном понятийном аппарате политической науки под «консоциацией» понимается, прежде всего, политическое сообщество, построенное на принципах пропорционального представительства и сохранения прав субъектов, из которых оно состоит.

Субсидиарный характер деятельности вышестоящих уровней консоциации по отношению к нижестоящим является нормой социального взаимодействия в теории Альтузия, что предполагает ее максимальную самостоятельность в реализации собственной активности и способствует увеличению эффективности всей системы. Болезненный для многих государств вопрос определения предметов ведения различных субъектов также разрешается здесь на основе субсидиарности. В качестве императива при таком разграничении полномочий выступает принцип достижения консенсуса между всеми заинтересованными сторонами, что предполагает высокий уровень солидарности внутри социума.

³ Elazar D. Althusius Grand Design for a Federal Commonwealth. – Indianapolis: Liberty Fund, 1995. – P. 78.

⁴ Habermas J. Theorie und Praxis. – Frankfurt: Suhrkamp, 1976. – S. 56.

⁵ Hueglin T. O. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications. // Telos. – N.Y., 1994, № 100. – P. 45.

⁶ Consociatio (лат.) – сообщество, прочное, устойчивое (неизменяемое) объединение различных общностей на определенных принципах. См.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. Пер. с англ. под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 27.

В своей работе Альтузий выделяет пять видов консоциации. Все они могут быть разделены на две группы: частные и общественные, каждая из которых находится на определенном уровне общественной иерархии. **Семья**, как «частная и естественная консоциация», находится на первом уровне общественного устройства.

Колледжи, сословия и корпорации, участники которых связаны различными профессиональными или социальными интересами, составляют второй уровень организации общества.

Города и провинции, являясь видом общественной консоциации, представляют следующую ступень иерархии. Тогда как **государство** является универсальной консоциацией высшего уровня.

Альтузий предполагает также возможность существования пятого вида консоциации – **конфедерации**, которая представляет «функционально и политически ограниченное объединение нескольких государств»⁷.

Каждый вид консоциации, по Альтузию, имеет свое собственное целевое назначение. Так, частные консоциации созданы для реализации строго лимитированных целей. Семья обязана обеспечивать экономические потребности своих членов, а корпорация – интересы, составляющей ее, группы людей. Общественные консоциации должны, по мнению Альтузия, создавать инфраструктуру для реализации гражданами своих социальных интересов. Нравственным основанием для существования консоциации каждого типа он считал ее направленность на обеспечение полноценной и счастливой жизни ее членам. Существование консоциации только тогда является оправданным, когда они выступают как «инструменты поддержки необходимости индивидуумов в полноценной общественной жизни»⁸.

Государство, по Альтузию, необходимо для того, чтобы, во-первых, включить всю социальную активность в сферу политического, и, во-вторых, придать институтам права и правления статус участников процесса общения в консоциации. Иначе говоря, впервые в европейской политической мысли Альтузий формулирует понятие «государства» как политической системы, включающей экономическую, политическую и культурную сферы.

Альтузий поясняет, что процесс объединения консоциации в организованность следующего уровня должен происходить *субсидиарно*, то есть *дополняюще*. «Так как общественные консоциации образуются из частных, они должны *дополнять*, но не поглощать их». Связи между разноуровневыми консоциациями должны основываться на

⁷ Althusius J. Politica. – Indianapolis: Liberty Fund, 1995. – P. 18.

⁸ Ibid., p. 14.

базе «сотрудничества, равноправия, гармонии интересов частной и общественной сферы, но не их оппозиции»⁹.

Таким образом, политика, согласно Альтузию, это, прежде всего, процесс достижения консенсуса в процессе взаимного общения, установление общественной солидарности, а не формальная процедура принятия тех или иных решений. Он признает, что требование поиска абсолютного консенсуса возможно лишь в небольших по численности консоциациях, «чем меньше консоциация и чем уже ее цели, тем больше вероятность достижения общего мнения»¹⁰.

В многочисленных консоциациях (в особенности, в государствах) процесс принятия решения основывается на мнении «представительского меньшинства»¹¹. В целях соблюдения принципа общего блага, решения, касающиеся всего государства, по мнению Альтузия, должны *поддерживаться* действующим в государстве законом. Система права, являющаяся связующим элементом межконсоциативных и внутрикконсоциативных отношений, называется *jus symbioticum*¹², или симбиотическим правом. Автор определяет его как «право, действующее в общественной сфере».

Субсидиарность в работе Альтузия представляет собой самостоятельный в своем развитии баланс между автономией и солидарностью разноуровневых консоциаций в рамках государства. Каждый уровень пользуется одновременно определенной частью автономии и исполняет круг определенных обязанностей, наложенных на него правом пользоваться теми или иными благами совместной жизни в консоциации. Непременным требованием к каждой консоциации является соблюдение общих интересов, «консоциации обязаны стремиться к участию в общих задачах, направленных на создание условий, власти, помощи для всех»¹³.

Таким образом, субсидиарность в понимании Альтузия предполагает не только обязательства правителей, представляющих государство, по отношению к нижестоящим консоциациям, но и обязанности последних действовать в интересах поддержания общего социального и политического баланса.

Альтузий отстаивает свою точку зрения и по поводу того, какие направления деятельности должны быть подотчетны правительству, или какой объем полномочий может входить в сферу компетенции высших органов консоциаций: «У правителей бывает столько власти, сколько ее было делегировано им всеми членами консоциаций. То же, что

⁹ Ibid., p. 16.

¹⁰ Ibid., p. 40.

¹¹ Ibid., p. 41.

¹² Симбиоз (гр. symbiosis- сожительство) – длительное сожительство организмов разных видов, обычно приносящее им взаимную пользу

¹³ Althusius J. Politica... p. 31.

не было передано правителям, должно рассматриваться как находящееся под контролем людей или всей консоциацией»¹⁴.

Отдельные элементы теории субсидиарности Альтузия получили оформление в современной конституционной, политической и правовой традиции Запада. В частности, в наиболее развитом виде идея Альтузия о широких правах частных уровней консоциации (семья, гильдии) нашла применение в моделях всеобщего благоденствия, в концепциях гражданского общества, демократического федерализма, народного суверенитета и т.д.

В начале 1980 годов государства, составлявшие экономические сообщества, стали все более отчетливо приходить к пониманию того, что отсутствие традиций солидарности является серьезным препятствием для дальнейшей европейской интеграции, в том числе и в экономической сфере, так как более сильные участники ЕС стремились к максимизации собственных выгод, зачастую за счет своих партнеров по Союзу. Между тем, субсидиарность представляет из себя органичное сочетание двух ценностных начал – свободы и солидарности, взятых в разумных пределах и соотношениях.

Обращаясь в этой связи к христианским истокам субсидиарности, один из западных исследователей в своем анализе влияния католической социальной доктрины в XX веке на политические процессы отмечает: «Все социальные энциклики содержат конкретные программы действий и определяют содержание социально-политического курса»¹⁵. При этом многие историки-теологи убеждены, что подъем разрушенной Германии, как и послевоенной Италии, является во многом следствием расцвета именно социального католического учения.

В частности, в одной из довоенных энциклик «Сороковой год» отмечалось, что правильно организованное и хорошо функционирующее экономическое общество не менее важно, чем политическое общество с аналогичными характеристиками, поскольку ни капитализм с его свободной конкуренцией, ни социализм с государственным регулированием этому условию не отвечают. В энциклике предлагалось нечто среднее: замена существующего «горизонтального деления общества между капиталом и трудом на производства, организованные как гильдии, являющиеся одновременно промышленными группами и органами регулирования»¹⁶. А в 1990 годы начинает обсуждаться такая важная тема как «государства социальной поддержки» и их воздействие на общество. В частности, в энциклике «Сотый год» Папа Иоанн Павел II провозгласил, что государство всеобщего благоденствия, прямо вмешиваясь в жизнь

¹⁴ Ibid., p. 109.

¹⁵ Cronin J.F., Flannery H.W. The Church and the Workingman. – New York: Hawthorn Books, 1965. – P. 61.

¹⁶ Pius XI. - Quadragesimo Anno. - www.mcgill.pvt.k12.al.us

общества и лишая его ответственности, противоречит принципу subsidiarity. Это ведет к «потере человеческой энергии и чрезмерному увеличению количества государственных агентств, в которых доминирует бюрократический стиль мышления, а не задачи служения своим клиентам, что к тому же сопровождается огромными бюджетными тратами»¹⁷.

Согласно социальной доктрине католической церкви, общей целью как государственного, так и частного секторов любого общества, является достижение всеобщего блага. При этом понятно, что для того, чтобы добиться этой цели, каждый из секторов должен осуществить ряд тех или иных мер, которые входят в сферу его компетенции.

В делах же, полномочия по реализации которых могут быть отнесены как к частному, так и к общественному сектору (таким как производство и распределение товаров и продукции, содействие инновациям и научным исследованиям и др.), должен применяться принцип приоритета частной инициативы, или принцип subsidiarity. Другими словами, если индивидуум имеет какие-либо интересы по осуществлению той или иной инициативы, то при распределении полномочий они должны учитываться в первую очередь, поскольку католическая социальная доктрина исходит из того, что таким образом человек сможет «сделать лучше не только себя, но и будет взаимодействовать с другими людьми с целью улучшить и их». В этом заключается понятие «всеобщего блага», которого люди могут добиваться собственными силами. При этом, правда, уточняется, что это «понятие имеет четко очерченное историческое измерение»¹⁸.

Именно в подобной трактовке принцип subsidiarity получил развитие в социальных католических энцикликах.

Как уже было сказано, впервые это произошло в 1931 году в энциклике Папы Пия XI «Сороковой год. О реконструкции социального порядка». Принцип subsidiarity излагался там следующим образом: «Должен оставаться непоколебимым следующий важный принцип социальной мудрости: подобно тому, как не дозволено отнимать у индивидуума то, что он способен создать по собственной инициативе и собственными силами, также несправедливо будет и то, что вышестоящее сообщество перенимает на себя задачи, с которыми способно справиться нижестоящее. Любая общественная деятельность сущностно и концептуально является subsidiarity; она должна поддерживать членов социального организма, а не уничтожать или поглощать их... Государство должно передавать нижестоящим уровням полномочия по решению

¹⁷ Ioann Paul II. Centesimus Annus. - www.mcgill.pvt.k12.al.us

¹⁸ Bosnich D. A. The Principle of Subsidiarity. - www.acton.org

задач, являющихся вспомогательными по отношению к более важным задачам. Это делает государство сильнее и эффективнее в решении тех проблем, которые попадают под его исключительную компетенцию. Носители государственной власти должны быть убеждены в том, что чем строже соблюдается принцип субсидиарности, тем лучше будет обеспечено поуровневое (соподчиненное) устройство государства, тем сильнее будет авторитет государства в обществе и тем эффективнее и счастливее будет государство»¹⁹.

В последнее время, говоря о субсидиарности, все чаще обращаются к исследованиям О. Нелль-Бройнинга, внесшего значительный вклад в формирование данной концепции, автора католической энциклики «Квадрагезимо Анно» Папы Пия XI. В процессе создания конституции ФРГ, участвуя в общественной дискуссии по новому общественно-государственному устройству Германии, Нелль-Бройнинг обратился в своих работах к субсидиарности в более широкой трактовке, охватывающей не только узко экономические отношения в обществе, но и взаимодействие различных уровней политической системы.

Под субсидиарностью О. Нелль-Бройнинг понимает поддержку определенного государственного уровня со стороны вышестоящего уровня при соблюдении базового условия о том, что «все задачи решаются на максимально низком уровне, способном их решить». При таком понимании данного принципа очень важно очертить ситуации, когда эта поддержка правомочна и решить, насколько долго она может продолжаться. Отвечая на эти вопросы, Нелль-Бройнинг говорит о том, что «вышестоящий уровень может оказывать поддержку только в том случае, если нижний уровень доказал свою неспособность справиться с проблемой самостоятельно»²⁰.

В результате анализа католических социальных энциклик и творческого наследия О. Нелль-Бройнинга могут быть выделены основные характеристики принципа субсидиарности, реализация которых предполагает соблюдение следующих требований:

- Во-первых, индивидуумы и небольшие сообщества должны обладать определенной автономией, необходимой для того, чтобы добиваться своих целей и осуществлять те или иные задачи в рамках своей компетенции.
- Во-вторых, более крупные сообщества или сообщества, располагающиеся на более высоком уровне общественного устройства, должны оказывать помощь общностям, находящимся в их подчинении, не подавляя и не поглощая их.
- В-третьих, более крупные сообщества или структуры, находящиеся на более высоком уровне общественного устройства, должны возмещать недостаток в ресурсах

¹⁹ Pius XI. *Quadragesimo Anno*. - www.mcgill.pvt.k12.al.us

²⁰ Nell-Breuning O. *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiaritat*. – Freiburg-Basel-Wien, 1968. – S.15.

отдельным индивидам или небольшим сообществам, если дефицит ресурсов препятствует тому, чтобы они могли самостоятельно решить те или иные задачи. Процесс дотирования, «субсидирования» должен осуществляться вплоть до полного восстановления собственного потенциала местными сообществами.

Современные политические процессы модернизации Европейского союза и восточной Европы все чаще заставляют обращать внимание на реализацию доктрины субсидиарности и ее политического возрождения.

С этим понятием все чаще связывается проблематика федерализма и политический механизм функционирования данного процесса, ставится вопрос использования федеративных принципов в будущей общеевропейской конструкции и обосновании роли регионов в этой конструкции²¹.

Характеризуя проблематику современных общественных отношений и роль органов публичной власти в их взаимоотношениях, нельзя не подчеркнуть, что «каждая общественная деятельность по своей сути субсидиарна, она должна поддерживать членов социального института, однако не должна разобщать или вбирать их в себя»²². Бывший федеральный президент ФРГ Р. Херцог поясняет это следующим образом: «В принципе субсидиарности речь идет не только о структуре, а о самой сути общества. Конечно, есть ряд прагматичных причин, которые делают принцип субсидиарности просто разумным. Мелкие объединения более гибки в решении задач, чем тяжеловесный государственный корабль... Субсидиарность означает: общество существует для того, чтобы помогать индивиду в раскрытии своих сил и достижении своих целей, а не для того, чтобы властвовать над ним и опекать его»²³.

Главная задача при реализации принципа субсидиарности заключается в достижении баланса свободы и эффективности. Высшие уровни государственной власти должны вовлекаться в непосредственную деятельность только в том случае, когда их вмешательство является необходимым для достижения целей, лежащих за пределами достижимости более низких уровней. Действие должно осуществляться настолько близко к гражданам, насколько возможно, и передаваться частным субъектам в случае отсутствия необходимости в его поддержке государственными структурами.

Таким образом, субсидиарность служит в качестве базового критерия как для распределения задач, так и для обеспечения изменения объема и характера полномочий

²¹ См.: Бусыгина И.М. Европейский федералистский проект и регионы. // 21век-мировое сообщество и Россия. Учебный центр партии «ЯБЛоко». – М.2001.

²² Цит.по: Йозеф Тезинг. Консервативно ли социальное учение церкви? Доклад на международной конференции «Социальное учение Православия в современном обществе». Москва, 15 марта 2004 года. www.religare.ru

²³ Там же.

между соответствующими уровнями управления.

Ключом к распределению полномочий в федеративном государстве должно стать применение субсидиарности с учетом необходимости приспособления к быстро изменяющимся обстоятельствам и приоритетам. Негибкое разграничение не соответствует динамике реального мира.

Важно подчеркнуть, что общество и входящие в него люди организуются и идентифицируются посредством различного рода ассоциаций и взаимоотношений. Различные уровни общества представляют собой агрегированные целые этих отношений. Следовательно, принцип субсидиарности означает не просто политическую организацию на возможно более низком уровне, но политическую организацию, которая признает и подчеркивает наличие объединений, результатом агрегирования которых и создается высший, общегосударственный уровень. А отсюда необходимость того, чтобы высшие уровни власти зависели от признания и одобрения со стороны низших, «субуровней» общества. Эти «субуровни» не обязательно должны быть как можно меньше, но они должны иметь какую-то очевидную связь с объединениями и ассоциациями, формирующими общество.

По мнению экспертов комитета Конгресса местных и региональных властей Европы основные причины необходимости реализации принципа субсидиарности следующие:

- неопределенность в отношении организации государственных институтов и будущего местных властей в условиях экономического кризиса по идеологическим и финансовым соображениям поставила под вопрос традиционные системы, особенно государство благоденствия;
- одновременно все более значимую потребность приобретает интенсивность вовлечения общественности и принятия решений в специфических ситуациях;
- в наиболее развитых странах структуры стали значительно сложнее, поскольку развитие торговли и хозяйств привело к более глубокому взаимопроникновению и распространению различных уровней управления²⁴.

Нельзя не заметить существующий разрыв между актуальностью концепции субсидиарности, которая стала модным предметом в ходе обсуждения строительства Европейского союза, и неопределенностью, неясностью этого понятия. Возможно, именно разнообразие в трактовках концепции обеспечило ее успех, поскольку в дискуссиях о развитии Европейского Сообщества ею оперировали и те, кто призывает за

²⁴ Definition and limits of the principle of subsidiarity. Council of Europe. 1995. – P. 3.

создание более тесного Сообщества, и те, кто – за менее тесное Сообщество²⁵. Между тем, возрастающая интернационализация отношений и создание наднациональных структур побуждают сегодня местные и региональные власти, считать, что они также могли бы пользоваться полномочиями в областях, которые ранее находились в компетенции национальных государств.

Такие исследователи как М.Дельма-Марти, Ж.-К.Тёнинг, Ж.Жильбер, А.Делькамп отмечают в этой связи, что «разумная степень неясности и многословие являются обязательными условиями соучастия и гибкости», характеризующими гражданскую администрацию в современном обществе²⁶.

Идея субсидиарности была представлена в Едином европейском акте в то же время, что и положение о полномочиях по вопросам окружающей среды: «Сообщество должно принять меры в отношении окружающей среды в таких пределах, при которых цели могут быть наилучшим образом достигнуты на уровне Сообщества, нежели на уровне отдельных государств, входящих в него» (Статья 130р. п. 4, в ней говорится о дополнительных мерах, которые «осуществляются государствами-членами» в области научно-исследовательских и конструкторских работ). Некоторые авторы усматривают ее и в договоре о Европейском объединении угля и стали, в частности, в статье 5²⁷.

Именно в таком контексте эта концепция стала приемлемой и для тех, кто хочет, чтобы Европа стала федерацией, и для тех, кто требует большего признания автономии государств. Хотя термин «субсидиарность» фигурирует в тексте Маастрихтского договора, само по себе это не влечет никаких правовых последствий. Это – «универсальная» концепция, к которой можно обратиться и в связи с другими положениями договора, а также различными правовыми мерами разных органов, ее применяющих.

В Договоре о Европейском союзе отмечается: «В областях, не подпадающих под эксклюзивную юрисдикцию, Сообщество принимает меры в соответствии с принципом субсидиарности, тогда, когда цели предлагаемых мер не могут быть удовлетворительно достигнуты государствами-членами и, следовательно, в силу масштабов и последствий, могут быть лучшим образом достигнуты Сообществом. Никакая мера Сообщества не должна выходить за пределы, необходимые для достижения целей договора» (Статья 3 (b)).

В действительности, независимо от двойственности, которая требует уточнения,

²⁵ См.: Mion-D'Sol S. L'Etat subsidiaire. – Paris: PUF, 1992. – P. 227.

²⁶ Delma-Marti M. Le flou du droit: du code penal aux droits de l'homme. – Paris: PUF, 1986; J.-K.Toening, J. Jilber, A. D-Kamp. La decentralisation dix ans apres. – Paris: LGDC, 1993.

²⁷ Berger F. Le principe de subsidiarite en droit communautaire. // Les petites affiches. 1992, july. – P. 41.

успех концепции субсидиарности имеет место в то время, когда традиционная модель государства поставлена под вопрос, и обусловлен трудностями строительства единой Европы и особенно опасениями усиливающейся централизации в ЕС без соответствующего демократического процесса.

Важно то, что понятие субсидиарности подразумевает различные, даже противоположные значения, которые обнаруживаются в латинской этимологии этого слова.

Первое значение слова «субсидиарность» наводит на мысль о замещении, следовательно, о чем-то второстепенном, менее важном. В античные времена так назывались резервные войска. Это означает, что более высокая власть, прежде всего государственная, может вмешиваться лишь в той мере, в какой более низкая власть (или личность) продемонстрировала и доказала свою неспособность. Это первое значение базируется на принципе невмешательства центральной власти и, по крайней мере, предполагает определение условий, при которых его применение может считаться законным или желательным. Принцип субсидиарности поэтому, прежде всего, является принципом ограничения власти, но не носит нормативного характера. Он не столько определяет норму, сколько указывает на тенденцию, оставляя открытым вопрос о конкретных условиях применения принципа и поэтому его применение может варьироваться в зависимости от обстоятельств, времени и места²⁸.

Второе значение наводит на мысль о помощи (*subsidium*-субсидиум) и подразумевает идею вмешательства. Вопрос здесь состоит в оценке не того, что власти имеют право вмешиваться, а что они обязаны вмешиваться. Именно в указанном дуализме значений Жак Делор, много сделавший для внедрения этого принципа, усматривает оригинальность подхода: «Субсидиарность является не только пределом вмешательства более высоких властей в дела личности или общины, которые они могут решать сами, но также и обязанность этих властей действовать по отношению к данной личности или общине таким образом, чтобы предоставить им возможность решать (свои дела) самим»; «субсидиарность исходит из моральной защиты и уважения к достоинству и обязанностям индивидуумов, из которых и состоит цель каждого общества»²⁹.

Субсидиарность, привнесенная в современность и освобожденная от своих исторических, идеологических и религиозных предубеждений, выступает как возможность переосмысления общественных отношений в контексте большей автономии и поиска равновесия между свободой личности и различными органами власти

²⁸ Definition and limits of the principle of subsidiarity... pp. 6-7

²⁹ Цит. по: Dinan D. Ever Closer Union: An introduction to European Integration. – London, 1999.

(местными и региональными в государствах, государствами в международном сообществе и, в частности, региональными группами) и необходимой и контролирующей властью государства, которое несет ответственность за безопасность, социальную сплоченность и общее регулирование социально-экономических процессов.

Именно поэтому можно понять, почему принцип subsidiarity, который затруднительно ввести в правовые конструкции, имеет особенно важное значение для организации современных федеративных государств в Европе (Швейцарии, Австрии и Германии).

Определение subsidiarity в ст. 4 «Сфера компетенции местного самоуправления» Европейской хартии местного самоуправления гласит: «Государственные полномочия, как правило, должны преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии».

Сложность, связанная с определением точного политико-правового содержания subsidiarity, выражается в следующем:

- сложность современных обществ в добавление к однозначной тенденции к диверсификации уровней управления означает, что подавляющее большинство полномочий являются совместными полномочиями;

- принцип subsidiarity – это развивающийся принцип, способный усилить вышеотмеченную тенденцию. Следовательно, его не следует формулировать в слишком формальных и жестких рамках;

- любая система, предполагающая распределение полномочий, должна допустить предположение, что все территориальные власти, включая относящиеся к одному и тому же уровню, не обязательно обладают одинаковой правоспособностью в осуществлении полномочий:

- эффективное применение исходит из того, что будут предоставлены соответствующие финансовые и людские ресурсы, необходимые для осуществления делегированных полномочий. В реальности же заранее предусмотреть объективное распределение ресурсов между различными уровнями бывает невозможно.

Актуализация концепта subsidiarity Советом Европы вызвана в настоящее время обращением к суверенным государствам, и его цель состоит в том, чтобы придать больший вес местной демократии внутри их собственных институтов. Принцип subsidiarity должен рассматриваться как средство укрепления местной демократии, а не как средство ущемления местного уровня в пользу регионального, или регионального в

пользу центрального.