

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 321.7:321.015

Панченко Т.В.

Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна

ПОЛІВАРІАНТНІСТЬ ТРАКТУВАНЬ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ У СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ДИСКУРСІ

Досліджуються трактування принципу субсидіарності, що відбивають еволюцію його утвердження й застосування. Продемонстровано, що субсидіарність у суспільних відносинах постає як регулятивне начало, правовий принцип і демократична цінність; в управлінських відносинах – як засіб, що наближає реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина, механізм, який сприяє ефективній витраті коштів та правило розподілу повноважень.

Ключові слова: принцип субсидіарності, горизонтальна/вертикальна субсидіарність.

Панченко Т. В.

ПОЛІВАРИАНТНОСТЬ ТРАКТОВОК ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ

Исследуются трактовки принципа субсидиарности, которые отражают эволюцию его утверждения и применения. Продемонстрировано, что субсидиарность в общественных отношениях выступает как регулятивное начало, правовой принцип и демократическая ценность; в управленческих отношениях – как средство, которое приближает реализацию полномочий к гражданину, механизм, который способствует эффективному расходованию средств и правило разделения полномочий.

Ключевые слова: принцип субсидиарности, горизонтальная / вертикальная субсидиарность.

Panchenko T.

MULTIPLICITY OF INTERPRETATIONS OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE SOCIAL AND POLITICAL DISCOURSE

The article deals with the problem of interpretations the principle of subsidiarity, which reflect the evolution of its consolidation and implementation. It is demonstrated that subsidiarity in public relations is a regulatory principle, a legal principle and a democratic value; in administrative relations – it is a tool that brings the realization of authority to the citizens, a mechanism that facilitates the efficient expenditure of funds and a rule of power separation.

Key words: principle of subsidiarity, the horizontal / vertical subsidiarity.

Останні десятиріччя до принципу субсидіарності прикута увага наукової спільноти. Точиться дискусія про раціональні та ціннісні начала принципу, який вимагає прийняття рішень на найближчому до пересічних громадян рівні. На тлі цих тенденцій зростає науковий

інтерес до витоків субсидіарності в історії філософської та соціально-політичної традиції та її трактувань. Спроби дослідження еволюції ідеї субсидіарності та її сучасних інтерпретацій здійснювалися західними та деякими російськими дослідниками, які у своїх працях, звертаючись до витоків субсидіарної доктрини та її різноманітних версій, намагалися визначити її роль у майбутньому

європейської будови. На особливу увагу заслуговують праці К. Ендо, О. Гьофе, А. Фоллесдаля, В. Брукса, Г. Бікулової, С. Большакова та ін.

У межах статті здійснено спробу систематизувати багатоманітні трактування субсидіарності у суспільно-політичному дискурсі та пов'язати їх з усталеними соціально-економічними, правовими та політичними категоріями.

Розвиток ідеї субсидіарності в історії соціально-філософської та політичної думки відбувається за двома концептуальними лініями. Перша концептуалізує субсидіарність як принцип соціальної організації з позицій соціальної філософії, етики, християнського світогляду та соціології права, друга – як принцип врядування з позицій політичної філософії, державного управління, політичної регіоналістики.

Витоки субсидіарності як принципу соціальної організації сягають роздумів Аристотеля та Фоми Аквінського про розвиток складних систем із простих, принципи ієрархічності та функціональної доповнюваності. Ідею взаємодоповнюваності найбільш повно розвиває середньовічний мислитель Й. Альтузіус, вибудовуючи амальгаму різнорівневих консоціацій від сім'ї через корпорації до громад – міської, провінційної, державної, імперської, що утворюються доповнюючи одна одну. Субсидіарність у його вченні постає як баланс між автономією і солідарністю консоціацій, який досягається завдяки тому, що кожний рівень користується автономією та виконує певні обов'язки.

Ліберальна версія доповнюваності втілюється в ідеї про допоміжний характер влади щодо людини та суспільства. Зворотню стороною ліберальної доповнюваності виступає принцип невтручання, який пояснює розробку лібералами чисельних механізмів контролю за владою. Ліберальна версія доповнюваності стала основою негативної концепції субсидіарності, яка обмежує втручання вищої суспільної організації у справи нижчої.

Католицька соціальна доктрина підтримує не лише ліберальну заборону державного втручання у приватні справи, а й закладає основи позитивної концепції субсидіарності, вимагаючи певних зобов'язань від вищих організацій по відношенню до нижчих. Принцип субсидіарності тут виступає своєрідним засобом визначення меж втручання відповідно до місця і часу. Втручання вищої одиниці

виправдовується не стільки неспроможністю людини або спільноти, скільки необхідністю її нормального розвитку.

Застосування концепту „субсидіарність” як характеристики відносин різних рівнів урядування („вертикальний” аспект) пов'язують із розвитком європейського федералізму. Однак не всі теорії федералізму становлять концептуальне ядро „вертикальної” субсидіарності, а лише ті, де федералізм виступає як тип суспільних відносин, принцип об'єднання індивідів та їх груп з метою забезпечення свободи та підтримки суспільного порядку. До останніх можна віднести концепції субсидіарно структурованого суспільства Й. Альтузіуса, вільного федералізму П. Прудона, громадського соціалізму М. Драгоманова та інтегрального європейського федералізму. Субсидіарність залишається важливим атрибутом сучасного федералізму, що пов'язує його „міжнародний” і „внутрішній” аспекти.

Ці концептуальні лінії визначають дві сфери застосування принципу субсидіарності на практиці – суспільні відносини та відносини врядування.

Субсидіарність у суспільних відносинах (горизонтальна, нетериторіальна) – принцип пріоритету прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритету більш малої, раніше утвореної та близької до особи спільноти порівняно зі спільнотою більш великою або більш високого рівня. Суспільний і дослідницький інтерес до горизонтальної субсидіарності виникає після публікації „Квадрагезимо Анно” (1931) у межах спроб адаптації „католицької” субсидіарності до різних типів соціальних відносин. Зокрема, німецький вчений О. фон Нелль-Бройнінг у своїх ранніх працях згадує субсидіарність як принцип, що регулює відносини державної і приватної власності, державного регулювання та економічної свободи. Його роздуми отримали продовження у працях В. Дихманн, Л. Росс, А. Шюллер, Т. Опперман, К. Хоманн, Ф. Бломе-Дреес та ін., які розуміють принцип субсидіарності як елемент „економічної етики” або „етики бізнесу”, що вимагає від працедавця зобов'язань з „людиною орієнтованої” політики.

У більш широкому розумінні субсидіарність з'являється у більш пізніх працях Нелль-Бройнінга [1], де вона використовується для характеристики взаємовідносин між державою, суспільством і людиною.

Дослідник у якості базового елемента цього принципу розглядав необхідність підтримки слабих – сильними, малих і нижчих рівнів суспільної ієрархії – вищими. Згідно з такою логікою, окремий індивід має право на допомогу з боку сусіда, спільнота – з боку іншого об'єднання, нижчий рівень суспільної ієрархії з боку вищого при дотриманні базової умови про те, що всі завдання вирішуються на максимально низькому рівні, здатному їх вирішити. Він намагається окреслити ситуації, коли ця підтримка правомірна, й вирішити, скільки вона може тривати. По суті з подання Нелль-Бройнінга отримує розвиток спочатку соціально-економічна, а потім соціально-етичне трактування субсидіарності, у межах якої субсидіарність виступає як регулятивне начало, норма суспільного порядку.

Однією з ранніх спроб осмислення принципу субсидіарності в категоріях соціальної етики є також дослідження Е. 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 та етичний принцип [див. 2]. Після появи цієї роботи чимало авторів акцентують увагу на розгляді ролі принципу субсидіарності в організації спільного буття людей, у взаємодії різних спільнот між собою й державою. Незмінно акцентується увага на тому, що найбільш цінною є допомога в цілях самопомогі, а самопомога має пріоритет над допомогою зовні.

Напевно у соціально-етичній трактовці субсидіарності 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 постає 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. Еберле, Р. Хаузер, Г. Круїп, Й. Вімайер, В. Єлагін та ін., що вивчають його роль у моделях „соціальної держави”, „держави спільного добробуту”, у системах соціального захисту. Очевидно поширена у сфері соціального захисту категорія „субсидія” – subsidium

(допомога, підтримка) має з категорією „субсидіарність” спільне походження. Смісл терміну „субсидія” дуже близький до субсидіарності, оскільки передбачає допомогу за певних умов та в чітко визначених межах. У випадку субсидіювання кошти надаються бюджету іншого рівня, фізичній або юридичній особі на умовах часткового фінансування витрат, тобто допомагають комусь за щось конкретне розрахуватися, але не повністю.

У категоріях соціальної етики обговорюють особливості реалізації принципу субсидіарності педагоги, дослідники соціальних, психологічних і гендерних проблем. Фахівці різних галузей намагаються застосувати принцип субсидіарності для регулювання тих видів відносин, які входять у сферу їх професійного інтересу. Зокрема педагоги розглядають під кутом субсидіарності відносини між викладачем і учнями, коли вчитель підтримує прагнення учня прийти до рішення завдання самостійно.

Соціально-етична трактовка субсидіарності дуже близька до правової, адже й мораль, і право є регуляторами суспільних відносин. 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 1960-80 рр. Серед них праці Й. Ісенсі „Принцип субсидіарності та конституційне право: роздуми про публічне право” (1968), З. Баттісті „Свобода і освіта Вільгельма фон Гумбольдта: Спроба визначення меж ефективності державного і субсидіарного принципу” (1987) та Ж. Понт'єра „Субсидіарність адміністративного права” (1986) [див. 2].

Зв'язок етичних і правових аспектів субсидіарності знаходить втілення у сталій категорії цивільного права „субсидіарна відповідальність”. Вона має місце тоді, коли у зобов'язанні беруть участь два боржники, один із 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 звернутися з цією вимогою до субсидіарного. Перенесення категорії цивільного права на відносини суб'єктів різних рівнів соціальної ієрархії підкреслює

взаємопов'язаність суб'єктів субсидіарних відносин. Тобто субсидіарність не допускає передавання повноважень на нижчий рівень з метою позбавлення відповідальності, а навпаки, накладає на вищі рівні подвійну відповідальність за виконання власних і переданих функцій. Субсидіарність виявляється в тому, що, якщо один із 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 терміна соціальної етики воно перетворюється на правовий принцип, який вимагає переосмислення правових систем європейських держав. Він став зручною формулою для сучасної інтерпретації понять муніципальної політики, взаємодії найрізноманітніших соціальних груп і суб'єктів. У правовому плані ідея субсидіарності пов'язана з принципом законності та юридичної рівності, політичних свобод і прав людини. Зокрема, зазначає французький дослідник П. Карроззо, взаємозв'язок субсидіарності і прав людини очевидний, якщо фундаментально подивитись основні міжнародні документи з прав людини. Частіше за все позиція держави щодо прав людини двояка: держава має одночасно утримуватися від їх порушення й вживати конструктивних заходів для того, щоб забезпечувати умови для їх реалізації [3, с. 49]. Тобто держава для належного захисту та реалізації прав людини має зайняти позицію субсидіарності, постійно балансує між втручанням і невтручанням.

Інша спроба відходу від „католицької” субсидіарності втілилась у соціокультурній трактовці. У деяких працях 1980-1990 рр. принцип субсидіарності розглядається як певний культурний базис життя соціуму, універсальна система гуманітарних цінностей. У такому 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 вищих за рівнем спільнот, з одного боку, й зобов'язання, що накладаються на індивідів життям у певному соціумі та вимагають солідарності в їхньому виконанні, – з іншого, складають ядро соціокультурної концепції субсидіарності. Уперше

подібне розуміння з'являється у збірнику статей „Субсидіарність і демократія” (Дюссельдорф, 1981), де йдеться про взаємозв'язок між принципом субсидіарності і персоналізмом і підкреслюється значення субсидіарності як соціального і політичного принципу демократії. У соціокультурному розумінні ідея субсидіарності розвивається також К. Митгаард, А. Фоллесдалем, які акцентують увагу на тому, що субсидіарність утверджує первинність особи по відношенню до держави або спільноти, ставлячи всі форми людської організації на службу індивіду.

Соціально-етичні, правові та соціокультурні аспекти даного феномена поєднуються у працях французької дослідниці Ш. Мійон-Дельсоль, німецького політичного філософа О. Гюфе, а також російського дослідника Е. Каракуляна, у яких піднімається широке коло питань застосування принципу субсидіарності у суспільних процесах сучасності. У цих працях субсидіарність розглядається у самому широкому сенсі: як ідея, доктрина чи принцип, що має широку сферу застосування у суспільних та управлінських відносинах. Разом із тим незмінно підкреслюються антропологічні витoki субсидіарності, які унеможливають 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 втілена у принципі, який обґрунтовує пріоритет 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.

До „вертикальної субсидіарності” дослідники привертають увагу, з одного боку, досліджуючи питання розподілу повноважень між різними рівнями влади. Окремі праці з „вертикальної” субсидіарності побачили світ ще у середині ХХ ст. У них субсидіарність досліджується в контексті досвіду державного будівництва окремих федерацій, передусім Швейцарії і Німеччини. Переважна більшість праць з вертикальної субсидіарності з'являється в кінці 1980 – на початку 1990 рр.,

супроводжуючи процес утворення ЄС. У них субсидіарність набуває більш конкретних значень. 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 Д. Сиджанські, М. Уїлк і Х. Уоллес, Дж. Монтеземоло, К. Ендо, Г. Біккулова, С. Большаков та ін., спираючись на концепцію субсидіарного підходу, стратегії та інституціональної моделі ЄС як приклад політичного характеру розподілу повноважень для федеративного будівництва Росії.

У політичному значенні субсидіарність подається як критерій формування та реалізації політики, що спрямована на зростання ролі базових рівнів прийняття рішень. Тобто він постає як критерій державної політики, спрямований на збільшення ролі місцевого самоврядування, суб'єктів федерації як рівнів, що максимально наближені до населення та адекватно представляють інтереси громадян. Політичне значення субсидіарності часто пов'язують з федералізмом, підкреслюючи, що її мета практично збігається з метою федералізму й полягає в тому, щоб запобігти як надмірній концентрації влади, так і зайвому розосередженню управління. Окремі фахівці взагалі розглядають субсидіарність виключно в контексті федералізму. Зокрема, К. Хакетт зазначає, що принцип субсидіарності історично і логічно пов'язаний з федералізмом й лише в його контексті має право на існування. На підтвердження цього він наводить позитивний досвід реалізації цього принципу в таких федераціях, як США та ФРН, й негативний – у ЄС, де, за переконанням дослідника, „він слугує приводом до зайвих дебатів” [4]. Можна погодитися з К. Хакеттом у тому, що досвід США і Німеччини (до цього переліку можна додати Швейцарію) показовий у застосуванні принципу субсидіарності, проте, на нашу думку, його не варто пов'язувати виключно з формальними федеративними структурами. Принцип субсидіарності, будучи практичним втіленням децентралізації та плюралізму в територіальних термінах, може бути застосований поза державними рамками та поза певною формою державно-територіального устрою.

Отже, у політичній інтерпретації субсидіарність виступає засобом, який має

забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Спроби операціоналізації політичної субсидіарності в економічних і правових категоріях і пошуку критеріїв вимірювання субсидіарності, зумовлюють виокремлення специфічних економічних і правових значень.

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 бюджетно-фінансовим. У такому розумінні концепт „субсидіарність” вживають фахівці з економічної та політичної соціології Р. Синнот і Дж. П. Трахтманн, які спеціалізуються в 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 і надання послуг населенню. По суті, в економічній теорії федералізму принцип субсидіарності визначає, на який рівень слід віднести ту чи іншу державну функцію. Внаслідок цього принцип субсидіарності слугує своєрідним механізмом знаходження оптимальної міри фінансової централізації / децентралізації з урахуванням усіх витрат і переваг. Така політико-економічна інтерпретація субсидіарності 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 стало приводом початку активної дискусії про створення специфічної політико-правової концепції. Формулювання принципу у Договорі було доволі розпливчастим, що призвело до неоднозначних його трактувань. Розв'язання суперечок ускладнювалося тим, що 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 висувалися до цього принципу як до інструменту розмежування повноважень між інститутами ЄС та країн-членів.

Все це зумовило розробку принципу субсидіарності у політико-правових вимірах і виокремлення її юридичних значень. Наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. цей напрямок досліджень набув популярності не лише в Європі, а й на пострадянському просторі. Відповідну проблематику розробляють Й. Дитрих, С. Стьюінг, Б. Флінн, Т. Хьоглін, Т. Шиллінг, Н. Анісімова, Н. Гаганова, В. Кравченко та ін. Вони прагнуть звести субсидіарність до конкретної юридичної формули, до певного інструменту, який має чіткі об’єктивовані одиниці вимірювання. 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 послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм [5, с. 452]. Така інтерпретація субсидіарності є певним сполученням економічного та політичного значень досліджуваного поняття, у якому власне юридичний смисл субсидіарності виокремити дуже складно. На нашу думку, в 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. Незважаючи на певний досвід застосування субсидіарності та чисельні спроби вироблення критеріїв для її вимірювання, субсидіарність залишається принципом „кращого рівня”, тому вироблення чіткої юридичної формули субсидіарності є проблематичним.

Таким чином, дослідження витоків і сучасних інтерпретацій принципу субсидіарності дає змогу характеризувати його з точки зору сфери застосування, мети та способу регуляції. За сферою застосування принцип субсидіарності має горизонтальний і вертикальний виміри, які характеризують суспільні та управлінські відносини

відповідно. Характеристики мети пояснюють сфери застосування принципу. Зокрема, субсидіарність у суспільних відносинах постає як регулятивне начало (соціально-економічне і соціально-етичне трактування), правовий принцип (громадсько-правове трактування) та демократична цінність (соціокультурне трактування); в управлінських відносинах – як засіб, що забезпечує реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина (політичне трактування), механізм, який сприяє ефективній витраті коштів та наданню послуг населенню (політико-економічне трактування), а також як правило розподілу повноважень (політико-правове трактування). З точки зору способу регуляції принцип субсидіарності має негативну і позитивну сторони. Перша вказує на заборонну дію (невтручання) та окреслює її межі (до тих пір, поки організація нижчого рівня здатна досягти своєї мети), друга – на дозвільну дію (втручання, допомога) та визначає її вимоги до неї (заохочення до власної ініціативи). Обмежуючи втручання й одночасно вимагаючи його, принцип субсидіарності виражає позитивний і негативний погляд на роль держави з повагою суспільства та індивіда.

ЛІТЕРАТУРА

1. Nell-Breuning O. V. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarity und Subsidiaritat / O. V. Nell-Breuning. – Freiburg ; Basel ; Wien, 1968. – 140 s.
2. Endo K. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors [Електронний ресурс] / Ken Endo. – Hokkaido University, 1993. – Режим доступу : [http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44\(6\)_p652-553.pdf](http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/15558/1/44(6)_p652-553.pdf).
3. 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.
4. 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 Parliament, Brussels, Belgium, May 5-6, 1994. – Режим доступу : <http://www.ecsanet.org/confernces/2cp.html>.
5. Кравченко В. Конституційне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко. – [вид. 4-те, випр. та доповн.]. – К. : Атіка, 2007. – 568 с.