

Субсидиарность (от лат. *subsidiarius* — вспомогательный) — организационный и правовой принцип, согласно которому задачи должны решаться на самом низком, малом или удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно. К областям применения данного принципа относятся теория государства и права, политология, менеджмент, кибернетика, информатика.

Идея subsidiarности родственна децентрализации. Этот принцип стал частью Права Европейского союза как один из основных механизмов сдерживания централизации.

Принцип subsidiarности восходит к идеям Платона и Аристотеля, а также к средневековому городскому праву. В католическом социальном учении эта концепция была впервые использована епископом Кеттелером и после опубликования «*Regum Novarum*» (1891) папой римским Львом XIII стала частью официальной доктрины. Изначальной целью принципа было разрешение конфликта между личностью и обществом, которое бы избегало крайностей как индивидуализма, так и коллективизма. Дальнейший вклад в теорию внесла энциклика «*Quadragesimo Anno*» (1931) папы Пия XI, где концепция и получила название «subsidiarность».

В частности там говорится: «Основным принципом социальной философии, установленным и неизменным, является то, что никто не должен отбирать у индивидуумов и передавать обществу те возможности, которые они могут реализовывать собственной инициативой и усилиями. Отсюда одновременно несправедливостью, суровым грехом и нарушением правильного устройства будет передача большему по размерам и сложности сообществу тех функций, которые могут быть обеспечены и реализованы нижестоящими и подчиненными структурами. Поскольку любая общественная деятельность по своей природе должна служить средством помощи членам со-

циального образования, она никогда не должна разрушать или поглощать их (индивидуальность)». (Основы права Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред. проф. Кашкина С.Ю. – М.: Белые альвы, 1997 – С.80)

Согласно subsidiarности, власть должна быть как можно ближе к гражданам. Государство должно проявлять инициативу только в тех вопросах, где возможностей независимых частных лиц и организаций оказывается недостаточно. В случае, если задача может быть решена на местном уровне так же эффективно, как и на национальном уровне, следует предпочесть местный уровень. Принцип относится не только к правительствам, но и вообще ко всем властям имущим: партиям, корпорациям, профсоюзам, лидерам политических блоков, крупным собственникам и финансистам.

Принцип subsidiarности исходит из автономии личности и чувства собственного достоинства. Все формы общества, от семьи до международных органов, должны служить человеку. Отсюда также следует, что источником политической власти является народ. Вместе с тем персонализм утверждает, что люди по своей природе испытывают потребность в общении и членстве в элементарных ячейках общества, таких как семья, церковный приход, микрорайон, профессиональное сообщество, волонтерская организация. Эти ячейки выполняют роль посредников между человеком и более крупными структурами и тем самым наделяют их реальной властью. Данная схема воспроизводится на уровне средних и крупных общественных структур. Отсюда делается вывод, что делегирование властных полномочий более высоким уровням должно осуществляться исключительно по мере необходимости. В частности, государство может использовать свою власть только в той мере, в какой это необходимо для общего блага.

С этической точки зрения, subsidiarность обязывает государство и обще-

ство к созданию условий для полноценного развития личности, в том числе обеспечения социально-экономических прав человека. Государство обязано уважать независимость отдельных людей и организаций, но при этом должно способствовать установлению связей между ними. Хотя оно не вправе накладывать ограничения на справедливые требования личности, оно должно защищать одних членов общества от вреда, связанного с частными интересами других.

Применение принципа субсидиарности к экономике привело к появлению теории дистрибутизма, авторы которой Честертон и Беллок полагали, что средства производства должны быть как можно шире распределены среди населения, а не сконцентрированы в руках крупного капитала или государства. По мнению авторов, такой путь позволил бы избежать крайностей «laissez-faire» капитализма и коммунизма.

Ряд понятий политического либерализма содержат в себе элементы субсидиарности: федерализм[4], народный суверенитет, личная свобода. Например, десятая поправка к Конституции США относит к ведению штатов и народа все, что явным образом не относится к ведению федерации. Однако субсидиарность не только признает наличие ограничений у центральной власти, но и предлагает методику определения объема полномочий. В 1985 Европейская хартия местного самоуправления, исходя из принципа субсидиарности, закрепила за местными администрациями решение всех задач, кроме тех, которые им не под силу. Так, статья 4, пункты 3.4.5 и 6 Хартии гласят: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии», «Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под

сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом», «При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям», «Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся».

В 1986 Единый европейский акт распределил полномочия по вопросам окружающей среды между ЕС и входящими в него странами согласно субсидиарности. По мере роста озабоченности европейской централизацией, субсидиарность стала все больше привлекать к себе внимание как сдерживающий фактор. В 1992 Маастрихтский договор ограничил уже все полномочия ЕС сферами, где действий отдельных стран недостаточно. Эти положения получили развитие в дальнейших поправках к Договору об учреждении ЕС.

Согласно текущей редакции этого документа - в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует, в соответствии с принципом субсидиарности, только если цели предполагаемого действия не способны быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом. Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора.

Применительно к государственному устройству и мировому сообществу в ЕС субсидиарность означает, что: «Публичная власть в масштабе мирового сообщества не ставит своей задачей ограничивать сферу действий публичной власти индивидуального политического сообщества (т.е. государства), тем более занять

его место. Напротив, целью является создать в мировом масштабе такую систему, в которой публичные инстанции каждого политического сообщества, его граждане и их ассоциации различных уровней имеют возможность осуществлять свои задачи, выполнять свои обязанности и пользоваться своими правами на более устойчивом основании» (Federalism and European Union. – P. 152-153)

Для реализации принципа субсидиарности в европейском законодательстве, правовые акты должны отвечать двум требованиям. Во-первых, для действий ЕС необходимо основание.

Во-вторых, их масштаб должен быть соразмерен или пропорционален необходимости. При обосновании соответствия предлагаемых мер принципу субсидиарности используется ряд критериев[3]:

- **Близость власти к гражданам.** Политические решения должны приниматься на уровне, как можно более близком к населению.

- **Достаточность.** Могут ли поставленные цели быть достигнуты в достаточной мере на более низких уровнях (в том числе, самими гражданами).

- **Выгода.** Будет ли решение задачи на более высоком уровне более эффективным или выгодным.