

## Принцип субсидиарности как средство децентрализации управления

Н.А. Глыбовская,

Минский инновационный университет, г. Минск, Беларусь,  
gln@tut.by

### Аннотация

В статье исследуется сущность принципа субсидиарности. Анализируются теологический и социальный аспекты данного принципа. Рассматривается субсидиарность в праве Европейского Союза. Обосновывается положение об органичности принципа субсидиарности в правовом менталитете Беларуси.

**Ключевые слова:** субсидиарность, социальная теория, децентрализация управления.

Принцип субсидиарности (лат. *subsidium* – оказание помощи, поддержка) как фундаментальный принцип социальной философии, основанный на идее децентрализации, впервые получает свое выражение в социальной доктрине Римско-католической церкви. Сущность данного принципа может быть сведена к следующему положению: если проблема может быть разрешена на локальном (удаленном от центра) уровне, то прибегать к вмешательству центральной власти требуется только для решения тех задач, которые не могут быть эффективно решены на малом уровне. Деятельность центральной власти должна быть вспомогательной («субсидиарной»), а не подчинительной («вспомогательной»). В начале XX в. теологический принцип был переработан в «бюрократический принцип целесообразного формирования организационной структуры государства всеобщего благоденствия» [1, с. 67]. В наши дни принцип субсидиарности получает все большее распространение как на межгосударственном, так и на внутригосударственном уровнях в современных правовых социальных государствах. В праве Европейского Союза он получил свое прямое закрепление в ст. 5 Договора об учреждении ЕС (Римский договор 1957 г.) [2]. Сегодня принцип субсидиарности играет важную роль в политической и правовой доктрине Европейского Союза касательно отношений между руководящими органами Союза и государствами-членами. Помимо теории государства и права к областям применения принципа субсидиарности относятся политология, менеджмент, кибернетика, информатика и другие инновационные отрасли.

Как фундаментальный принцип социальной философии, принцип субсидиарности может быть сформулирован следующим образом: «Никто не должен отнимать у индивидуума и передавать обществу то, что он может сделать благодаря своим предприимчивости и трудолюбию» [3]. Данный принцип, в значительной степени произрастающий из учения Фомы Аквинского, исходит из представления о человеке как носителе, создателе и цели всего общественного устройства и основывается на достоинстве и автономии индивидуума. Его реализация базируется на следующих предпосылках: 1) любой человек по своей природе является социальным существом; 2) все формы общества, от семьи до международных организаций, должны находиться на службе личности; 3) малые и средние общины и институты (семья, церковь, профессиональные союзы и другие общественные организации) важны в качестве посреднических структур, которые дают личности возможность действовать, а также соединяют ее с обществом в целом; 4) институтам общественной власти следует поддерживать членов социума, им не дозволяется уничтожать или поглощать гражданское сообщество.

Крупнейший разработчик католической социальной теории Нового времени, Папа Лев XIII, в своей энциклике 1891 г. «*Rei Novarum*» (О положении трудящихся) писал: «Если бы, вступая в гражданское сообщество, отдельные люди и их семьи встречали помеху, а не содействие, и права их нарушали, а не защищали, им следовало бы скорее избегать, чем искать такого сообщества» [4]. Следует принимать во внимание, что субсидиарность предназначается не только для ограничения влияния правительства и поддержки частных институтов. С ее помощью обосновывается и правомерность роли самого правительства. Но распространенное представление об обществе как организме с присущей ему вертикальной иерархией органов не вполне правильно. Понятию субсидиарности наиболее соответствует представление об общественном организме, состоящем из концентрических кругов (оболочек), заключенных одна в другой. Семья, церковь, профессиональные сообщества образуют малые оболочки. Государство (правительство) – более высокий уровень, внешнюю по отношению к малым оболочку. Если возможностей внутреннего круга не хватает для решения стоящих перед ним задач, внешнему кругу следует использовать собственные средства для того, чтобы этот внутренний концентрический круг мог развивать свою деятельность. При этом декларируется «вторичность социальной помощи», которая проявляется в том, что внутренний круг прежде всего помогает себе сам, в задачу внешнего круга входит лишь поддержать его, если самостоятельно он не справляется. Подобное толкование субсидиарности, названное позднее «принципом полезного содействия», выразительно предстает в энциклике «*Rei Novarum*»: «Целью государственного правления должно быть не преимущество правителя, а благо тех, кем он правит... Когда обществу или классу грозит какое-либо зло и усилия частных лиц устранить его не могут, должна выступить государственная власть... Если бы хозяева налагали непосильные тяготы или оскорбляли достоинство работников; если бы чрезмерный... труд вредил их здоровью – тогда, в известных пределах, было бы справедливо требовать вмешательства власти и закона. Пределы эти укажет самая природа слу-

чая, руководящим же остается принцип: закон не должен заходить далее того, что необходимо для устранения зла или опасности» [4].

В 70-80 гг. XX вв. в Европе возникает так называемая «новая субсидиарная политика», в результате которой маленькие, солидарно организованные проекты, инициативы и группы самопомощи в молодежной и социальной политике получили законодательно закрепленную поддержку со стороны государства [1, с. 70].

В конце XX в. стремительное интегративное развитие Европейских Сообществ и их преобразование в Европейский Союз, обладающий отчетливыми элементами государственности, выводит принцип субсидиарности на новый политический уровень и раскрывает его в новом качестве. Как уже было отмечено, в политической доктрине ЕС речь идет об отношениях между руководящими органами («Сообщество») и государствами-членами. Принцип субсидиарности означает, что в областях, которые не подпадают под исключительную компетенцию Сообщества, оно осуществляет свою деятельность, если цели конкретных мер не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами самостоятельно и поэтому могут быть достигнуты Сообществом лучшим образом. После подписания в 1992 г. Маастрихтского договора был конкретизирован порядок применения принципа субсидиарности (одновременно с принципом пропорциональности) в законодательной процедуре ЕС [5]. В частности, реализация указанного принципа предполагает наличие у проблем транснациональных аспектов, которые не могут быть эффективно урегулированы на региональном уровне, и наличие «очевидных выгод» в результате действий Сообщества.

В Беларуси принцип субсидиарности в настоящее время не получает законодательного выражения. По смыслу наиболее близок ему принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, закрепленный в Гражданском кодексе Республики Беларусь, но отождествлять их неправомерно. Вместе с тем это не означает, что понятие субсидиарности органически чуждо политической и правовой культуре Беларуси, если рассматривать ее в историческом аспекте. Так, например, практические элементы субсидиарности как децентрализованной модели управления отчетливо проявляются в таком историческом феномене, как магдебургское право (право городского самоуправления). При данной системе управления такие сообщества, как ремесленные и мастерские цеха, торговые представительства (фактории), городские магистраты и городские соймы образовывали внутренние «концентрические круги». Внешним по отношению к ним кругом выступали церковь и государство. Хотя понятие индивидуальной свободы человека, лежащее в основе принципа субсидиарности, не получило всестороннего развития на белорусских землях в эпоху магдебургского права, в основу системы городского самоуправления было заложено стремление к решению управленческих задач на возможно малом уровне, а именно это положение наиболее ярко характеризует принцип субсидиарности. В политической мысли Беларуси начала XX в. идеи субсидиарности можно проследить в философском эссе Игната Абдираловича (И. Кончевского) «Адвечным шляхам» (1921 г.). В качестве позитивного примера непринудительного человеческого объединения он приводит кооперативные организации, в которых видит «малые сообщества», способные к эффективному решению социальных задач без применения внешнего принуждения и насилия [6, с. 40-41].

Таким образом, осуществление принципа субсидиарности выступает важным критерием свободы в отдельно взятом обществе. Законодательное закрепление данного принципа как минимум в гражданском законодательстве (а, возможно, и на конституционном уровне) соответствовало бы глубинному правовому менталитету Беларуси и могло бы способствовать формированию свободного плюралистического общества.

## Литература

1. Левандовски, Е.Н. Принцип субсидиарности в гражданском праве Германии: сущность и исторические предпосылки возникновения / Е.Н. Левандовски // Вісник Одеського національного університету. – 2009. – Т. 14, Вип.9: Правознавство. – С. 65-74.
2. Договор, учреждающий Европейское сообщество (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.euro.edu.ru/documents/legislation/uchred\\_docs/evg\\_soob\\_nice.htm](http://www.euro.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evg_soob_nice.htm). – Дата доступа: 19.03.2017.
3. Пий XI (Pius XI). Энциклика «Quadragesimo Anno» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Ватикана. – Режим доступа: [http://www.vatican.va/content/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_pxi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimoanno\\_en.html](http://www.vatican.va/content/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimoanno_en.html). – Дата доступа: 19.03.2017.
4. Лев XIII (Leo XIII). Энциклика «Rerum Novarum» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Ватикана. – Режим доступа: [http://www.vatican.va/content/leo-xiii/encyclicals/documents/hf\\_pxi\\_enc\\_18911505\\_rerum-novarum\\_en.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_18911505_rerum-novarum_en.html). – Дата доступа: 19.03.2017.
5. Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, прилагаемый к Конституции Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2004/c310/c31020041216en02070209.pdf>. – Дата доступа: 19.03.2017.
6. Абдзіраловіч, І. (Ігнат Канчэўскі). Адвечным шляхам: Дасьледзіны беларускага сьветагляду / І. Абдзіраловіч; прадмова С. Дубаўца. – Мінск: Навука і тэхніка, 1993. – 44 с.