

## §9 ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Сардарян Г. Т.

### ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ ЕВРОПЫ И КАТОЛИЧЕСКОМ СОЦИАЛЬНОМ УЧЕНИИ

**Аннотация.** Предметом исследования является субсидиарность, как принцип политико-территориального устройства в контексте децентрализации государственной власти. Автором подробно рассматривается влияние социального учения Католической церкви и протестантской этики на формирование представления в западной политической мысли о допустимой степени государственного вмешательства и предпочтительности большей децентрализации государственной власти. Особое внимание уделяется разграничению понятия «горизонтальная субсидиарность», предполагающего скорее разделение ответственности с институтами гражданского общества. В рамках же рассмотрения «вертикальной субсидиарности» отдельное внимание уделяется католическому представлению о соотношении власти и общества, общества и индивида. В исследовании использован ряд политологических и исторических, а также общенаучных методов. В частности, диалектический, функциональный, системный, антропологический и исторический методы. Новизна исследования заключается в рассмотрении формы политико-территориального устройства в качестве системы, подверженной существенному влиянию религиозного фактора. В работе приводятся перевод нескольких энциклик римских пап, в которых нашли отражение ключевые принципы функционирования государства в представлении католического социального учения в период конца 19-го – начала 20-го веков.

**Ключевые слова:** субсидиарность, федерализм, регионализм, децентрализация, католическое социальное учение, Европейский Союз, Италия, энциклика, кальвинизм, протестантизм.

**Review.** The subject of this research is subsidiarity, as a principle of political-territorial structure within the context of decentralization of government power. The author gives an in-depth review to the social teaching of

*the Catholic Church and Protestant ethics upon the formation of perception in the Western political thought on the acceptable level of state involvement and preference towards greater decentralization of government power. A special attention is given to the demarcation of the notion "horizontal subsidiarity", which is more likely sharing of responsibility with the institutions of civil society. Within the framework of the review of the "vertical subsidiarity" a separate attention is given to the Catholic perception on correlation of authority and society, as well as society and individual. The novelty of this research consists in the examination of the form of political-territorial construct as a system subject to a substantial influence of the religious factor. The work presents the translation of several encyclicals of Roman Popes, which reflect the key principles of state functionality in the perception of the Catholic social doctrine during the end of the XIX – beginning of the XX centuries.*

**Keywords:** *calvinism, encyclical, Italy, European Union, catholic social teaching, decentralisation, regionalism, federalism, subsidiarity, protestantism.*

**В** политической мысли западного научного сообщества за последние несколько столетий сложилась устойчивая взаимосвязь между понятиями демократии и децентрализации, а также, демократизации и децентрализации. Как известно, еще до Ж. Ж. Руссо идею народного суверенитета и подотчетности народу правительства обосновал в своих трактатах немецкий мыслитель Иоанн Альтузий, которого по праву считают одним из отцов-основателей идеи федерализма. Общественный договор Альтузия – это, в отличие от концепции Руссо, соглашение скорее между субъектами федерации, нежели гражданами [1]. Несмотря на постоянные отсылки к естественному праву, Альтузий все же действительно выступал в первую очередь против территориального абсолютизма. В своем наиболее известном труде – «Politica Methodice Digesta», Альтузий отстаивает идею автономии города Эмдена как от лютеранского лендлорда, так и католического императора.

Сам Альтузий, в свою очередь, во многом опирался на воззрения кальвинистов и гугенотов, которые были им детеологизированы и обрели более светский характер. В представлении кальвинистов, которые в ряде государств составляли религиозное меньшинство, право на восстание против тирании является абсолютно естественным, а сами люди составляют элементы сообществ, ответственных исключительно перед законами Бога. Более того, один из наиболее известных исследователей кальвинизма, Дэвид Холл, утверждает, что формула Джефферсона «восстание против тирании есть повинове-

ние господе» была им позаимствована именно у кальвинистов. Что касается гугенотов, то речь в первую очередь идет об анонимном трактате «Vindiciae contra tyrannos» (в пер. – «Защита от тиранов»), в котором восстание против тирании территориальных общностей людей легитимизируется предоставленным на то правом от господина [2].

Очевидно, что обе концепции имели в своей основе религиозное представление о природе права, что было отвергнуто Альтузием, предложившим договорную политическую теорию федераций, не допускающих государственного вмешательства. Необходимо отметить, что говоря о «федерациях», Альтузий имеет в виду глобальную дисперсию власти. Он наделяет легитимностью семьи, профессиональные гильдии, города и провинции, которые вступают в союзный договор для общего благоприятствования.

Идея децентрализации власти и ограничения государственного вмешательства получила развитие в трудах величайших мыслителей современности. Монтескье, отдавал предпочтение маленьким государствам, объединяемым в большие конфедерации. Политико-территориальное устройство страны в его представлении ставилось в прямую зависимость от географических данных страны. Империи больших размеров более склонны к деспотическому правлению, так как отдаленность территорий предполагает необходимость быстрого исполнения долго поступающих туда указаний. В представлении Монтескье государство проходит через смену формы правления и политического режима при

изменении границ страны. Как известно, оптимальной Монтеस्कье считал политико-территориальное устройство, в котором сочетаются преимущества маленьких демократий и больших монархических империй – федерацию [3]. Под федерацией понимался пространственно единый союз суверенных республик, способный сопротивляться врагу и сохранять свои размеры без утери демократии. Дэвид Юма, в свою очередь, наоборот, указывал на приоритетность больших демократий, способных принимать решения в интересах большинства [4]. Эммануил Кант [5] и вовсе видел в федерации способ достижения «вечного мира», представляя ее как включающее в свой состав все большее количество государств, которые в условиях абсолютного суверенитета постоянно находились бы в состоянии войны друг с другом.

С момента своего возникновения идея о федерализме, или хотя бы сильно децентрализованном государстве, ставилась в прямую зависимость от демократичности государства. Историческая и политическая науки оставляют место для споров о том, какая форма правления обладает большей демократичностью – парламентская или президентская республики? И одна и другая использовались для установления и функционирования диктатуры и тоталитарных режимов. В случае же с федеративным или децентрализованным устройством очевидно, что оно используется исключительно в демократических государствах и не может становиться инструментом для ограничения прав и свобод как отдельных граждан, так и их общностей. По крайней мере исторические примеры, свидетельствующие о применении федеративного устройства тоталитарными режимами отсутствуют. Более того, большинство европейских государств, принявших конституции после свержения диктатуры, перешли либо на федеративную модель политико-территориального устройства (ФРГ), либо сильно децентрализованное унитарное устройство (Италия, Испания, Португалия).

Сегодня в действительности можно говорить о двух формах децентрализации государственной власти – либо речь идет о полноценной федерации, либо регионализированном унитарном государстве. Различий между двумя

данными формами политико-территориального устройства достаточно и речь идет как о политико-правовом статусе составных частей государства, так и механизмов закрепления и реализации полномочий региональных образований.

Однако в то же время, очевидно, что когда речь идет о западном мире обе формы тесно связаны с понятием демократии, что в том числе объясняется религиозным фактором. Если в случае с рассматриваемыми выше протестантскими течениями, в том числе кальвинистским учением, взаимосвязь между политико-территориальным устройством государства и религиозной доктриной не является прямой и выводится косвенно из представления о необходимости противостояния тирании, то в случае с католицизмом речь идет об абсолютно прямом императиве принципа «субсидиарности», нашедшего свое отражение в исторически католических государствах. В последствии же, субсидиарность и вовсе была закреплена как один из ведущих принципов организации деятельности ЕС.

Термин «субсидиарность» является производным от латинского «*subsidium*», означающего «помощь», «подкрепление». В латыни данный термин использовался в первую очередь в военном контексте, обозначая помощь надстоящих формирований в отношении подчиненных единиц [6].

В нынешнем же понимании термин субсидиарность уходит корнями в социальное учение Католической церкви – доктринальные тексты, в которых рассматриваются вопросы социальной справедливости, экономика и место государства в жизни общества. Рассматривая социальное учение церкви, Папа Иоанн Павел II, в частности, писал, что оно основано «на трехчастном основании – человеческом достоинстве, солидарности и субсидиарности [7]». То есть, субсидиарность рассматривается как один из основополагающих элементов и принципов, когда речь идет о взгляде Католической церкви на общественное устройство и основах функционирования государства.

Впервые в Католическом учении субсидиарность как принцип проявляется в энциклике Папы Римского Льва XIII от 15 мая 1891 года, так называемом «*Regrum Novarum*». Несмотря

на то, что непосредственно термин «субсидиарность» в открытом письме, адресованном всем епископам Римско-Католической Церкви, не употребляется, его сущностное содержание рассматривается как одна из основ для католического взгляда на общественный строй. В частности, в тексте утверждается, что «... семья обладает по крайней мере такими же правами, как и государство, когда речь идет о средствах для обеспечения ее существования и справедливой свободы. Когда речь идет о привлечении человека в общину, очевидно, что семья должна обладать приоритетом над общиной, так как это закреплено в основе устройства природы. Если граждане, если семьи, входя в общину будут испытывать затруднения в содружестве вместо помощи, и обнаружат, что на их права нарушаются вместо того, чтобы они отстаивались и защищались, то общество будет справедливо являться объектом ненависти, а не желания [8]». Папа пытался найти среднюю позицию между капиталистическим принципом невмешательства и коммунистическим стремлением подчинения личности общему интересу. В целом его послание посвящено правам рабочих и в первую очередь направлено именно на взаимоотношения капитала и трудящихся. Однако уже в этом труде отчетливо проглядывается иерархия невмешательства общины в дела семьи, а государства в дела общины там, где это возможно.

В окончательном виде в католическом социальном учении «субсидиарность» формулируется в энциклике Папы Римского Пия XI от 15 мая 1931 – *Quadragesimo Anno*, которая развивает позицию Льва XIII, и в переводе на русский язык называется «сороковой год», так как посвящена сорокалетию энциклики «*Regum Novarum*».

Пий XI, в частности, утверждает, что с исчезновением прослойки между государственной властью и гражданами, государство взвалило на себя все тяготы и оказалось перегруженным и раздавленным под этой тяжестью.

Многие задачи, которые в прежние времена выполнялись маленькими объединениями, сегодня не могут быть реализованы крупными ассоциациями. Насколько неправильным является попытка забрать у индивидов то, что они могут

выполнить по собственной воле и собственными средствами, и передать это обществу, настолько же несправедлива передача большей и вышестоящей ассоциации того, что может быть сделано более малой и нижестоящей организацией. Высшей компетенцией государства, потому, должно быть позволить нижестоящим группам решать вопросы и проблемы меньшей важности, которые в противном случае растрчивали бы усилия государственной власти в значительной степени. Таким образом, государство будет более свободно и эффективно выполнять все то, что надлежит только ему, потому что только оно может их выполнять: направлять, наблюдать, призывать, приостанавливать, если того требуется необходимость. Поэтому те, кто находятся у власти должны быть уверены, что чем крепче сохраняется иерархический порядок среди различных объединений, в целях соблюдения принципа «субсидиарной функции», тем сильнее будет общественный авторитет и эффективность государства [9].

В католическом учении субсидиарность призвана решить сразу несколько задач:

- 1) защита свободы и прав личности;
- 2) более эффективное региональное управление;
- 3) повышение ответственности государственной власти в условиях, когда требуется ее вмешательство.

Безусловно, обе энциклики писались в условиях, когда папская власть ослабевала в условиях глобального противостояния либеральной и коммунистической идеологий, которые могли подорвать роль Католической церкви на территориях ее традиционного влияния. В последствии католическое социальное учение и вовсе осудит практически все политические идеологии, от либерализма до нацизма.

В современной политической философии под субсидиарностью понимается стремление выполнять властные функции и задачи на уровне наиболее близком населению и закрепление за уровнем более высоким только тех полномочий, которые не могут быть эффективно реализованы уровнем более низким [10].

Очевидно, что речь может идти не только о форме политико-территориального устрой-

ства, или, скажем, степени децентрализации государственной власти именно по вертикали. Уровнем более близким к населению необязательно должна быть именно региональная и местная власть, как альтернатива вышестоящей государственной власти. Речь может идти и об институтах гражданского общества, общественных организациях и объединениях граждан, которым может передаваться часть полномочий государства в той или иной сфере.

Таким образом, можно говорить о выделении двух видов субсидиарности – горизонтальной и вертикальной.

Под горизонтальной субсидиарностью понимается принцип необходимости передачи полномочий и функций государства частному сектору там, где это возможно [11]. В подобном формате принцип субсидиарности может реализовываться как на национальном, так и региональном и местном уровнях власти. То есть передача полномочий и функций реализовывается не на иерархически более низкий уровень, а в иную плоскость – так называемый «частный сектор». Наиболее активно подобная практика применяется в итальянском регионе Ломбардия, по причине чего в научном мире в последнее время даже складывается специальное понятие «Ломбардийская модель», которая основана на тесном взаимодействии государственного и частного сектора. Ломбардия является лидирующим регионом в Италии по практически всем социально-экономическим показателям, и в этом регионе зарегистрировано 3,500 волонтерских ассоциаций, 600 некоммерческих организаций, 1,100 социальных кооперативов [11].

Однако понимать горизонтальную субсидиарность тривиально как некую разновидность государственно-частного партнерства было бы неправильно. Сама система представляет из себя иерархическую структуру, в которой между человеком и государством располагаются семья и общество, и каждый вышестоящий уровень обязан «помогать» нижестоящему, что и объясняет использование термина «субсидиарность». И в рамках этой системы одинаково важно как то, чтобы государственное вмешательство не осуществлялось, когда в этом нет необходимости,

так и то, чтобы государственное вмешательство осуществлялось, когда подобная необходимость присутствует. И в католических истоках субсидиарности речь также шла не только о передачи полномочий от государственной власти на региональный уровень, но и о разделении ответственности с частными ассоциациями, которые, в свою очередь, должны по возможности минимально вмешиваться в деятельность индивидов.

В свою очередь, вертикальная субсидиарность представляет собой принцип необходимости закрепления функций и полномочий на более высоком уровне государственной власти только в том случае, когда их эффективная реализация на более низком уровне невозможна. Децентрализация государственной власти, либо ее полноценная федерализация, происходят исходя из трех причин: неоднородный этнический состав населения территориальных образований в составе государства, сложное географическое устройство государства (наличие островных, отдаленных регионов), либо существенный разрыв в социально-экономическом развитии регионов государства. Зачастую можно говорить о сочетании нескольких упомянутых факторов, а в отдельных случаях и очевидным наличием всех приведенных причин для начала процесса децентрализации государственной власти.

В случае с неоднородным этническим составом региона, расширение его полномочий и функций в целом происходят в рамках концепции взаимосвязанности децентрализации и демократизации. Закрепление за регионами определенной степени автономии и выделение специальных сфер компетенции, как правило, ставят целью гарантирование прав этнических, языковых и религиозных меньшинств, компактно проживающих в этих регионах.

Сложное географическое устройство государства, в частности, наличие островных, либо отдаленных регионов, зачастую предполагает сложности в управлении развитием данных территорий централизованно из единого центра. Во многом, как и в случае с наличием меньшинств, децентрализация власти служит в данном контексте и некоей альтернативой для сепарации данных регионов и во многом предот-

вращает развитие сепаратистских движений на их территории. Наиболее ярким примером является принятие статута Сицилии в Италии после окончания второй мировой войны.

Наконец, в случае с неравномерностью социально-экономического развития регионов, децентрализация наделяет региональные и местные органы власти необходимыми функциями и, что не менее важно, ресурсами, для более оперативного решения проблем, стоящих перед ре-

гионом, в то же время, учитывая региональную и местную специфику.

Все приведенные факторы очевидным образом взаимосвязаны с этическим содержанием католического и протестантского взгляда на соотношение власти и социума, общества и индивида, в то же время опирающегося на исключительно прагматическое понимание большей эффективности децентрализованной системы управления.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Thomas O. Hueglin. *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1999.
2. Brian C. Lockey. *Early Modern Catholics, Royalists, and Cosmopolitans: English Transnationalism and the Christian Commonwealth*. Burlington: Ashgate Publishing, 2015.
3. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu. *The Spirit of Laws: Volume I*. London: J. Nourse, and P. Vaillant, 1766.
4. David Hume. *Essays, moral, political and literary*. Basil: J. J. Tourneisen, 1793.
5. Immanuel Kant. *Perpetual Peace*. Minneapolis: Filiquarian Publishing, 2007.
6. Robert Schütze. *Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?* / Robert Schütze // *The Cambridge Law Journal*. – 2009 – November. (Volume 68, Issue 03).
7. John Paul II. *Post-synodal Apostolic Exhortation Ecclesia in America of the Holy Father John Paul II to All the Bishops, Priests and Deacons, Men and Women Religious, and All the Lay Faithful, the Encounter with the Living Jesus Christ: The Way to Conversion, Communion and Solidarity in America*. Vatican: Vatican Press, 1999.
8. Leo XIII. *Encyclicals of Pope Leo XIII*. Vatican: Libreria Editrice Vaticana, 1903.
9. Pius XI. *Quadragesimo anno, encyclical letter of Pope Pius XI on constructing the social order*. New York: The Paulist press, 1939
10. Erika Arban. *Re-centralizing subsidiarity: Interpretations by the Italian Constitutional Court*. / Erika Arban // *Regional & Federal Studies*. – 2015 – March. (25:2).
11. Alessandro Colombo. *The 'Lombardy Model': Subsidiarity-informed Regional Governance*. / Alessandro Colombo // *Social Policy & Administration*. – 2008 – April. (Vol. 42, No. 2).

### REFERENCES

1. Thomas O. Hueglin. *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1999.
2. Brian C. Lockey. *Early Modern Catholics, Royalists, and Cosmopolitans: English Transnationalism and the Christian Commonwealth*. Burlington: Ashgate Publishing, 2015.
3. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu. *The Spirit of Laws: Volume I*. London: J. Nourse, and P. Vaillant, 1766.
4. David Hume. *Essays, moral, political and literary*. Basil: J. J. Tourneisen, 1793.
5. Immanuel Kant. *Perpetual Peace*. Minneapolis: Filiquarian Publishing, 2007.
6. Robert Schütze. *Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?* / Robert Schütze // *The Cambridge Law Journal*. – 2009 – November. (Volume 68, Issue 03).
7. John Paul II. *Post-synodal Apostolic Exhortation Ecclesia in America of the Holy Father John Paul II to All the Bishops, Priests and Deacons, Men and Women Religious, and All the Lay Faithful, the Encounter with the Living Jesus Christ: The Way to Conversion, Communion and Solidarity in America*. Vatican: Vatican Press, 1999.

8. Leo XIII. Encyclicals of Pope Leo XIII. Vatican: Libreria Editrice Vaticana, 1903.
9. Pius XI. *Quadragesimo anno*, encyclical letter of Pope Pius XI on constructing the social order. New York: The Paulist press, 1939.
10. Erika Arban. Re-centralizing subsidiarity: Interpretations by the Italian Constitutional Court. / Erika Arban // *Regional & Federal Studies*. – 2015 – March. (25:2).
11. Alessandro Colombo. The 'Lombardy Model': Subsidiarity-informed Regional Governance. / Alessandro Colombo // *Social Policy & Administration*. – 2008 – April. (Vol. 42, No. 2).