

СУБСИДАРНІСТЬ ЯК ІЄРАРХІЯ РІВНІВ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ЗАЛУЧЕНОСТІ

Тетяна Панченко, кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри політичних наук
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова
УДК 321.014: 364.467

У статті досліджується феномен нетериторіальної (горизонтальної) субсидіарності з погляду її відповідності концепції громадянського суспільства. На основі виявлених спільних рис між цими ідеями, а також з урахуванням просторового критерію, субсидіарність представлена як шестирівнева ієрархія рівнів громадянської залученості, де кожному рівню відповідає певна спільнота і набір форм громадянської активності.

Ключові слова: субсидіарність, громадянське суспільство, суспільна ієрархія, громадянська залученість.

В статье исследуется феномен нетерриториальной (горизонтальной) субсидиарности с точки зрения ее соответствия концепции гражданского общества. На основе общих черт между этими идеями, а также с учетом пространственного критерия, субсидиарность представлена как шестиступенчатая иерархия уровней гражданской вовлеченности, где каждому уровню отвечает определенное сообщество и набор форм гражданской активности.

Ключевые слова: субсидиарность, гражданское общество, социальная иерархия, гражданская вовлеченность.

The article deals with the phenomenon of non-territorial (horizontal) subsidiarity with relation to its accordance with conception of civil society. On the basis of common features of these ideas, and also taking into account a spatial criterion, subsidiarity is presented as a six-level hierarchy of civil involvement, where every level is corresponded with a certain association and set of forms of civil activity.

Key words: subsidiarity, civil society, social hierarchy, civil involvement.

Принцип субсидіарності потрапив у коло актуальних питань сьогодення завдяки дискусіям, що розгортаються в Європі навколо майбутнього Європейського Союзу. Дискусії про субсидіарність, як принцип розподілу повноважень між різними рівнями прийняття рішень, підживлюють науковий інтерес до теоретичних основ да-

ної доктрини та різних сфер застосування принципу. У працях італійської дослідниці Ш. Миллон-Дельсоль, німецького політичного філософа Г. Отфріда, японського фахівця у сфері європейської інтеграції К. Ендо, російського політолога С. Большакова, які докладно досліджували історію розвитку означеної ідеї, принцип субсидіарності розглядається не тільки як політичний, а й як етичний і соціальний принципи, які пояснюють смисл будь-яких суспільних відносин. Саме в такому аспекті розглядатиметься принцип субсидіарності у межах пропонованої нами публікації, яка націлена на пошук спільних рис принципу субсидіарності та досить популярної в наш час ідеї громадянського суспільства, яка претендує на утвердження вищої якості суспільних відносин. На підставі порівняльного аналізу цих ідей здійснимо спробу представити субсидіарність як ієрархію рівнів громадянської залученості.

Передусім зазначимо, що найбільш поширеним у сучасному політичному дискурсі є розуміння субсидіарності як принципу, який вимагає прийняття або принаймні реалізації рішення на якомога наближеному до громадянина рівні. Він обґрунтовує пріоритет прав та інтересів особи перед правами та інтересами будь-якої спільноти, пріоритет меншої (раніше утвореної) суспільної одиниці порівняно з більшою одиницею (або одиницею вищого рівня). Відповідно субсидіарна ідея полягає у побудові суспільних відносин знизу: від індивіда до сім'ї, місцевих спільнот та більш великих груп. Саме таким чином уявляв суспільну організації засновник концепції субсидіарно структурованого суспільства середньовічний філософ держави Й. Альтузіус, хоча про розвиток складних систем із простих, про принципи ієрархічності та функціональної доповнюваності розмірковували ще Платон і Арістотель. Останній, зокрема, суспільну ієрархію уявляв у такому вигляді: політична істота — політична сім'я — політична община — держава [1, с. 6–7]. Альтузіус розвинув цю ідею своїми уявленнями про суспільний устрій як сукупність різнорівневих консоціацій від сім'ї, коледжів, станів, корпорацій, міст і провінцій до держави, де організованість кожного наступного рівня відбувається субсидіарно, тобто доповнюючи

[2, с. 128]. А ще пізніше відомий анархіст П. Прудон запропонував модель багаторівневого суспільства, яке починається з людини й «поверхами» якого є сім'ї, групи, економічні об'єднання, місцеві співтовариства і далі — аж до всеосяжної транснаціональної федерації (або конфедерації конфедерацій) [цит. за 3].

Усі ці мислителі, які заклали у своїх працях теоретичні основи доктрини субсидіарності, до суспільної ієрархії відносили різні за походженням та призначенням спільноти. Натомість об'єктом уваги Католицької соціальної доктрини, якій належить офіційне формулювання принципу субсидіарності, виступали передусім природні групи — церква, професійна група, сім'я, які є нетериторіальними за своєю природою. Тому, зазначає К. Ендо, принцип субсидіарності був проголошений церквою заради захисту нетериторіальних асоціацій [4], а пізніше під впливом ідеї європейського федералізму він став використовуватись для розподілу повноважень територіальних спільнот. Слід акцентувати увагу на тому, що саме з появою католицьких трактувань субсидіарності відбувається концептуальне розрізнення на територіальну та нетериторіальну, або вертикальну та горизонтальну субсидіарність. Хоча останні формулювання більш вживані, К. Ендо вказує на те, що перші більш вдалі, оскільки майже усі типи субсидіарності можуть бути кваліфіковані як вертикальні [4].

Таким чином, у контексті поставлених завдань нас цікавить передусім нетериторіальна (горизонтальна) субсидіарність, яка вимагає автономії особи та природних суспільних об'єднань. Досить вдало цей аспект субсидіарності висвітлено О. Батановим у відповідній статті Політологічного енциклопедичного словника. Субсидіарність у суспільних відносинах, зазначає він, «виходить від конкретного індивіда, тобто індивіда, що бере участь у системі різних спільнот, поза якими він має можливість реалізовуватись як особистість. Спільноти (соціальні групи або інституції), членом яких є індивід, можуть мати будь-яку природу: сім'я, територіальна громада, об'єднання, асоціація, нація, національність, громадянське суспільство, трудовий колектив, підприємство, тобто все те, в межах чого людина реалізує себе як особистість. Незважаючи на те, що в суспільстві існує певна ієрархія спільнот (інституцій), кожна людина оцінює значущість кожної з них відповідно до власної шкали цінностей, на основі якої вона буде власну ієрархію названих спільнот (інституцій). Виходячи з цього, у найзагальнішому вигляді принцип субсидіарності зводиться до того, що спільноти є субсидіарними (додатковими) до особи, або інакше не особа існує для спільноти, а різного роду

спільноти утворюються для реалізації її інтересів» [5, с. 642].

У наведеній цитаті субсидіарність тлумачиться у дусі традиції, закладеної соціальною Католицькою доктриною, яка виходить з того, що саме людська особистість «є та має залишатися принципом, суб'єктом та ціллю усіх соціальних структур» [6, ст. 1892], адже її гідність «укорінена в створенні її за образом та подібністю Господа» [6, ст. 1700]. Утверджуючи пріоритет прав та інтересів особи, доктрина субсидіарності услід за католицьким соціальним вченням та християнством взагалі не позбавляє її широкого кола соціальних обов'язків. Адже з християнських позицій повна реалізація людської гідності можлива лише у взаємодії з іншими людьми. Інтерпретуючи папські послання, К. Ендо зазначає: «Лише в процесі пошуку своєї власної ролі, прийняття рішень та дії через різноманітні види контактів з іншими людьми можливо розвивати свої потенціали, що вказує на повну реалізацію своєї гідності» [4].

Ідея субсидіарності виходить з того, що вищі суспільні одиниці не мають права посягати на свободу та відповідальність нижчих суспільних утворень. При цьому вони мають надавати підтримку шоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності. Цю підтримку вони повинні здійснювати такими способами, які сприяють розвитку природного потенціалу людини, оскільки суспільство існує для людини, реалізації її гідності. Цей аспект субсидіарності, якій закликає до допомоги та самопомоги, не завжди враховується в сучасних трактуваннях субсидіарності, про що свідчить наведене вище енциклопедичне пояснення розгляданого принципу.

Саме католицька соціальна доктрина, яка принцип субсидіарності пов'язує передусім із гармонізацією інтересів приватної і суспільної сфери життя, людини і суспільства, суспільства і держави, послідовно розвиває як негативний, так й позитивний аспекти субсидіарності. Перший захищає автономію особи та нижчих суспільних одиниць від втручання вищих у їхні справи, другий відповідно вимагає від вищих суспільних одиниць втручання у разі необхідності. Але це втручання передбачає не заміщення, а певний тип допомоги, яка заохочує до власної ініціативи. Вказані аспекти сьогодні розглядаються за межами католицизму. В результаті чого субсидіарність виступає принципом суспільної організації, згідно з яким завдання відбираються зі сфери діяльності індивідуальних громадян або соціальних груп лише в разі, коли об'єднання вищого рівня здатне їх виконати більш задовільно та з більшою ефективністю.

Таким чином, доктрина субсидіарності має багато спільного з ідеєю громадянського суспільства. Провідна їх спільна риса полягає у тому, що в обох випадках особа (індивід, людина) виступає як головним суб'єктом громадянського суспільства, так і основою субсидіарних відносин. В обох випадках людина розглядається в контексті соціальних зв'язків, суспільних інтересів, через які реалізується її потенціал. Тому свобода, а не свавілля є основою буття особистості у громадянському і субсидіарному суспільстві. Йдеться про розуміння людської свободи не як свободи вибору і здобуття, а як розбудови солідарних відносин між вільними індивідами. Такий прояв свободи нерозривно пов'язаний з відповідальністю як «формою активності, яка дає людині можливість зберігати автономію і проявляти ініціативу, тобто цілісно і гармонійно вписуватися в соціальний світ» [7, с. 36].

Свобода і відповідальність особи сполучається в одному з ключових понять для концепції громадянського суспільства — понятті громадянськості. Як зазначає український дослідник В. Пашенко, воно інтегрує всі якості та можливості, притаманні особистостям, котрі складають громадянське суспільство: автономність, взаємність, здатність до взаємодії з іншими людьми заради спільних цілей, уміння підпорядковувати приватні інтереси загальним [8, с. 60]. Усі ці якості є не менш важливі для індивіда, що вступає у субсидіарні відносини з іншими спільнотами для реалізації свого людського потенціалу. Громадянське суспільство, у свою чергу, спрямоване насамперед на реалізацію творчого потенціалу особи, зокрема на захист громадян від перевищення державою своїх повноважень, і на доцільне в кожен конкретно-історичний момент обмеження кількості владних структур і їх діяльності, тобто на те ж саме, на що спрямований негативний аспект принципу субсидіарності.

Але позитивне трактування субсидіарності вступає в певні суперечності з концепцією громадянського суспільства, принаймні у класичній її інтерпретації. По суті, концепція громадянського суспільства визнає субсидіарні відносини виключно між особою та інститутами громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями), тобто останні виступають доповнюючими по відношенню до особи. Суспільство та держава або громадські об'єднання та державні інститути у класичній концепції громадянського суспільства протиставляються, одні одним, а отже, про доповнюваність не може й бути мови. Абсолютне протиставлення суспільства і держави характерне, за Дж. Александером, для першої стадії світового розвитку громадянського суспільства — «громадянського суспільства I», яка

охоплює період від кінця XVII до першої половини XIX ст. Таке суспільство будувалося на ідеях Дж. Локка, А. Фергюссона, Ш. Л. Монтеск'є, І. Канта, Ф. Г. Гегеля, А. де Токвіля, які започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства протиставлення суспільства та держави, за допомогою якого суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємозумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери — політичну і громадську (соціальну, соціетарну). До останньої вони відносили й економіку, де індивіди виявляли себе незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, прагнули якомога меншого втручання держави у свої справи. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим ринок привніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності [9, с. 9]. Саме ці негативні тенденції в соціально-економічній сфері, до речі, стимулювали звернення католицизму наприкінці XIX століття до ідеї субсидіарності як компромісної між ринковим фундаменталізмом і соціалістичним етатизмом.

На наступних, за Александером, стадіях розвитку громадянського суспільства — «громадянського суспільства II» (з середини XIX до другої пол. XX ст.) та «громадянського суспільства III» (з другої половини XX ст.) під впливом різноманітних факторів жорстке протиставлення суспільства і держави нівелюється. Напевно, свою роль в його подоланні відіграла досить популярна у Західній Європі у другій половині XX ст. доктрина християнської демократії, яка, керуючись принципом субсидіарності, розглядає суспільство як органічну цілісність, що має власну внутрішню ієрархію, а державу — як засіб свободи і відповідальності громадян для вирішення загальних проблем і забезпечення правового та мирного співжиття.

Таким чином, з позицій субсидіарності державу та громадянське суспільство доцільно характеризувати не як протилежні, а як взаємодоповнюючі поняття. Це зумовлено тим, що державна влада та громадянське суспільство певної держави завжди існують у взаємозв'язку, є взаємозалежними. Ні держава, не громадянське суспільство не спроможні самотійно розв'язати всі суспільні проблеми. Відтак, наскільки це можливо, держава має передавати їх розв'язання зацікавленим спільнотам і організаціям, створювати для них сприятливі законодавчі умови, надавати організаційну і фінансову підтримку.

Не випадково у країнах із розвинутим громадянським суспільством відбувається роздержавлення, децентралізація та деконцентрація управлінських послуг. Йдеться про те, що держава делегує низку своїх повноважень із надання управлінських послуг населенню органам місцевого самоврядування, недержавним громадським утворенням і структурам ринкової економіки, зберігаючи за собою право контролю за якістю їх виконання. За таких умов спрацьовує принцип субсидіарності, який забезпечує автономію відповідних спільнот та ефективність виконання управлінських послуг.

Субсидіарність у її нетериторіальному (горизонтальному) вимірі може бути представлена як ієрархія рівнів громадянської залученості на тій підставі, що людина є творцем власного життя, спільноти, складовою частиною якої вона є, держави, в якій вона живе, та відчуває відповідальність за долю своєї родини, спільноти, країни. Причому кожен конкретний індивід відповідну ієрархію вільний вибудовувати самостійно, виходячи з власних пріоритетів. Проте, певно, можна вести мову про універсальну, оптимальну ієрархію рівнів громадянської залученості, яка сприяє всебічному розвитку особистості та суспільній гармонії. В інституційному вимірі її можна представити у такому вигляді: родина — трудовий колектив — громадські асоціації, спілки, товариства неполітичної спрямованості (профспілкові, професійні, релігійні, спортивні, екологічні, культурні тощо) — громадські об'єднання політичної спрямованості, націлені

на громадський контроль за діяльністю органів влади різного рівня, громадські ради, політичні партії. Проте громадянська залученість не завжди набуває інституційного характеру, вона виявляється в широкому спектрі соціальних та політичних відносин, які так чи інакше спрямовані на реалізацію демократії як народовладдя. Важливішу роль тут відіграють різноманітні прояви дорадчої та безпосередньої демократії — вибори, референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, індивідуальні та колективні звернення в органи державної влади та місцевого самоврядування, до їх посадових осіб.

Хоча ми характеризуємо субсидіарність як ієрархію рівнів громадянської залученості передусім у нетериторіальному вимірі, просторові характеристики громадянської залученості суттєво доповняють ієрархічну будову, адже для захисту інтересів різнорівневих спільнот, впливу на рішення різного масштабу можуть бути корисними різні інститути громадянського суспільства та різні форми волевиявлення. Із використанням просторових ознак ієрархія рівнів громадянської залученості на основі субсидіарності матиме характеристики, що подані у табл. 1.

Отже, відповідно до доктрини субсидіарності ми виокремили шість можливих рівнів громадянської залученості — від індивідуального до глобального. Кожному рівню відповідають різні спільноти, до яких включений індивід, а також набір інституцій громадянського суспільства та форм волевиявлення, спрямованих на захист ін-

Таблиця 1 — Ієрархія рівнів громадянської залученості з позицій субсидіарності

Рівні	Соц. спільноти	Інститути громадянського суспільства	Форми волевиявлення
Індивідуальний	Сім'я, друзі, трудовий колектив	Громадські об'єднання передусім неполітичного спрямування	Звернення громадян, збори громадян
Локальний	Територіальна громада	Громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, органи самоорганізації населення, громадські ради, політичні партії (окремі країни)	Вибори, референдуми, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, форми електронної демократії для великих територіальних громад
Регіональний (субнаціональний)	Жителі регіону	Громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії (окремі країни)	Вибори, референдуми, громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, форми електронної демократії
Державний (національний)	Співгромадяни	Громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії	Вибори, референдуми, громадські слухання, звернення громадян, форми електронної демократії
Регіональний (транснаціональний)	Жителі регіону світу (наприклад, європейці)	Громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування, громадські ради, політичні партії (ЄС)	Вибори до європарламенту (ЄС), форми електронної демократії (ЄС)
Глобальний	Людство	Громадські об'єднання неполітичного і політичного спрямування	—

тересів певної спільноти. При цьому самі інституції та форми волевиявлення не унікальні для кожного рівня. Щодо інститутів громадянського суспільства, то громадські об'єднання не політичного і політичного спрямування виявляються найбільш універсальними інституціями, що можуть діяти практично на всіх рівнях громадянської залученості, натомість менш універсальними є громадські ради та політичні партії, оскільки їх дія зумовлена наявністю відповідних органів управління. Щодо форм волевиявлення, то їх найбільше розноманіття виявляється на локальному рівні, на вищих рівнях зберігаються лише найбільш поширені форми прямої демократії — вибори і референдуми, а також вступають в силу різноманітні дорадчі практики, які втілюються, зокрема, через сучасні засоби електронної демократії. Найвищий глобальний рівень залученості через відсутність формальних владних інституцій поки залишається найменш керованим з боку громадян.

Побудована з позицій субсидіарності ієрархія рівнів громадянської залученості демонструє зростання взаємодоповнюваності громадських і владних структур на вищих рівнях суспільної організації. Інакше кажучи, якщо на нижчих, наближених до індивіда рівнях громадянської залученості, різноманітність форм громадянської активності (членство у громадських об'єднаннях та безпосереднє волевиявлення) визначається передусім особистими інтересами та мало пов'язана з формальними інститутами врядування, то на вищих, віддалених від індивіда рівнях, форми громадянської активності визначаються насамперед наявністю формальних інститутів врядування, бо пов'язані з можливостями впливу на них. Це підтверджує висловлену нами раніше думку про необхідність взаємодоповнюваності і взаємозалежності держави (а точніше, формальних структур врядування) та громадянського суспільства, до якої можна додати й те, що на вищих рівнях суспільної ієрархії потреби у такій взаємодоповнюваності аж ніяк не зменшуються.

Підбиваючи підсумки аналізу субсидіарності як ієрархії рівнів громадянської залученості, зазначимо наступне.

1. Громадське суспільство як соціальний феномен і теоретична концепція цілком відповідає принципу субсидіарності в його негативній інтерпретації, що захищає індивіда та природні спільноти, або спільноти нижчого рівня, від втручання в їх справи спільнот вищого рівня. Центральне для концепції громадянського суспільства поняття громадянськості одночасно виступає характеристикою особи, орієнтованої на субсидіарні відносини. Проте позитивна трактовка

субсидіарності, що вимагає від вищих рівнів суспільної ієрархії допомоги в разі необхідності, вступає в певні суперечності з ідеєю громадянського суспільства передусім через протиставлення держави та суспільства, яке властиве для класичної та багатьох нинішніх концепцій громадянського суспільства.

2. З позицій субсидіарності державу (навіть ширше — формальні владні структури) та громадянське суспільство слід характеризувати як взаємодоповнюючі поняття хоча б тому, що ані владні інституції, ані інститути громадянського суспільства не спроможні самотійно вирішувати усі соціальні проблеми. Побудована з позицій субсидіарності ієрархія рівнів громадянської залученості доводить, що на вищих рівнях суспільної ієрархії потреба в такій взаємодоповнюваності аж ніяк не зменшується, адже форми громадянської залученості визначаються передусім можливостями впливу на формальні інститути врядування. Сама ж ієрархія рівнів громадянської залученості представлена як шестирівнева будова, що складається з індивідуального, локального, регіонального (субнаціонального), державного, регіонального (транснаціонального) та глобального рівнів. Кожному рівню відповідають різні спільноти, до яких включений індивід, та певний набір інституцій громадянського суспільства та форм волевиявлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Буник М. З. Принципи моделювання громадянського суспільства як системи соціально-політичних відносин : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01 / М. З. Буник ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2006. — 20 с.
2. *Большаков С. Н.* Концепт субсидиарности и его влияние на становление структур гражданского общества / С. Н. Большаков // В поисках гражданского общества / НовГУ им. Ярослава Мудрого. — Великий Новгород, 2008. — 400 с. (Серия «Научные доклады»; Вып. 5). — С. 123–132.
3. *Бусыгина И. М.* Европейский Союз: новые измерения концепции суверенитета / И. М. Бусыгина // Политическая наука: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. — М., 2005. — С. 47–69.
4. *Endo K.* The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors / Ken Endo [Електронний ресурс]. — Hokkaido University, 1993. — [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)
5. *Батанов О. В.* Субсидіарність / О. В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Генеза, 2004. — 736 с. — С. 642–643.

6. Катехизис Католической Церкви. — [Изд. 4-е]. — М. : Культурный центр «Духовная библиотека», 2001. — 813 с.

7. Аринин А. Н. Зрелость гражданского общества — основа устойчивого развития и безопасности России / А. Н. Аринин // Институт федерализма и гражданского общества: Альманах «Личность и гражданское общество». — 1999. — № 4. — С. 32–5.

8. Пащенко В. Моделі нормативного обґрунтування «громадянськості» / В. Пащенко // Політичний менеджмент. — 2004. — № 3. — С. 58–69.

9. Alexander J. Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / Jeffrey C. Alexander // In the book: Real Civil societies. Dilemmas of Institutionalization. ed. by Jeffrey C. Alexander . — London etc. : Sage, 1998. — P. 1–19.