

УДК 31

Принцип subsidiarности как социально-этический и социально-политический базис плюрализма в субъектности социальной политики и социальной работы

Студенова Елена Геннадьевна

Кандидат философских наук,

доцент кафедры теории и технологии социальной работы,

Институт переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров

и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы,

105066, Российская Федерация, Москва, 1-й Басманный переулок, 10;

e-mail: elenst14@mail.ru

Аннотация

В соответствии с Конституцией (1993 г.), Российская Федерация является социальным правовым государством. Принцип subsidiarности является одним из основных в концепции социального государства. Его соблюдение предполагает формирование системы ответственности различных субъектов социальной политики за решение социальных, групповых и индивидуальных проблем в обществе. Понятийное пространство этого принципа достаточно широко, оно охватывает сферы федерального устройства, экономики, социальной политики. В понятии *subsidiarности* объединились две идейные традиции: 1) обеспечение и формирование собственного существования зависит, прежде всего, от самого индивида и от его инициативы. Ответственность общества, государства, напротив, ограничивается исключительными ситуациями и наступает только тогда, когда собственных средств индивида и его семьи не хватает. В этом понимании subsidiarности обнаруживается совокупность общественных идей о либеральном государстве VIII-XI вв.; 2) представление о построении общества по типу включающих друг друга концентрических кругов, причем меньшие имеют приоритет перед большими кругами в репродукции индивидов. Subsidiarность, таким образом, служит, с одной стороны, защитой от превосходящего вмешательства вышестоящих общностей в сферу деятельности мелких общин. С другой стороны, она подчеркивает притязание нижестоящих сообществ на содействие со стороны вышестоящих. По мере развития социально-правовой государственности в России интерес к этому принципу растет, создаются правовые и экономические основы его реализации в практической деятельности, в том числе и в социальной работе, особенно в процессе организации помощи в самопомощи.

Для цитирования в научных исследованиях

Студенова Е.Г. Принцип субсидиарности как социально-этический и социально-политический базис плюрализма в субъектности социальной политики и социальной работы // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 60-70.

Ключевые слова

Социальное государство, принцип субсидиарности, понятийное пространство, субъектность, социальная политика, социальная работа, ответственность, помощь в самопомощи.

Введение

В концепции социального государства большое внимание уделяется вопросам распределения ответственности государства, общества, граждан за решение социальных проблем и трудных жизненных ситуаций. Принцип субсидиарности является тем требованием, реализация которого позволяет сформировать достаточно четкую систему юридических и экономических взаимоотношений различных субъектов социальной политики и социальной работы. Субсидиарность – принцип, направленный на развитие индивидуального потенциала, самоопределения, самоответственности. Реализуется только в случае недостаточности возможностей индивида (или небольшой группы людей) в решении необходимых задач, которое требует субсидиарного вмешательства со стороны государственных институтов. При этом в процессе передачи непосредственных полномочий государству приоритетом является помощь в организации самопомощи.

Сфера социальной работы представлена множеством различных субъектов. Это благотворительные союзы, молодежные объединения, учреждения различной величины и организационной структуры, инициативные группы, объединения самопомощи, а с некоторого времени и субъекты сферы производства и бизнеса. Реальность субъектного плюрализма выходит за пределы понятийной дихотомии, проявляющейся в противопоставлении субъектов государственных и общественных. Она формируется в соответствии с общественно-политическим принципом упорядочения, который обозначается как субсидиарность. Это понятие наполняется различным содержанием в зависимости от политических контекстов, диапазон которых простирается от соотношений государственного регулирования и индивидуальной ответственности в рамках общественной и частной благотворительной помощи до проблем федерального порядка в соответствии с Конституцией, а на международном уровне включает вопросы распределения компетенций в рамках Европейского союза

Дискурс относительно представлений и сущности субсидиарности развивается в следующем понятийном пространстве, интегративно связанном с полем социальной политики.

Понятийное пространство принципа субсидиарности

1. *Субсидиарность как общественно-этический принцип* исходит из социального учения Католической церкви, нацелен на раскрытие способностей индивида, его самоопределение и самоответственность. Государственные институты субсидиарно подключаются к разрешению трудной жизненной ситуации только в том случае, если возможностей индивида или небольшой группы людей (семья, общность и т. д.) не хватает для того, чтобы решить эту задачу самостоятельно. При этом помощь в самопомощи имеет приоритет перед непосредственной передачей полномочий государству. Индивидуальный аспект субсидиарности (самоответственность) и общественный аспект (создание материальных предпосылок для этого со стороны государства) не имеют четкого разграничения: в зависимости от акцентирования проблемы программы и рыночной экономики, и государства всеобщего благосостояния соответствуют принципу субсидиарности. Таким образом, принцип субсидиарности является организационно-политической концепцией социально-рыночной экономики.

2. *Экономика.* Понятие *субсидиарности* используется как основание для перераспределения ответственности (средств) между частным сектором и государством, а также внутри частного и общественного секторов. Ответственность за выполнение задач возлагается на все общество вплоть до самых мелких соответствующих учреждений: от индивида, частных домохозяйств и других частных сообществ до общественных объединений и инстанций различной величины и уровня, включая региональный, федеральный и наднациональных уровни. В соответствии с принципом субсидиарности формулируются рекомендации относительно того, что входит в компетенцию государства (например, получение социальных услуг и т. д.) и каким образом распределяется выполнение задач между различными уровнями.

Ответственность отдельных уровней управления: вышестоящий уровень обеспечивает финансовую поддержку в том случае, если возможности нижестоящего уровня полностью исчерпаны.

Объем финансовой деятельности органов государственного управления: Существует негативная интерпретация субсидиарности – государство участвует в финансировании помощи тогда, когда частные учреждения не в состоянии выполнять необходимые задачи (политика «затыкания дыр»). При позитивном формулировании субсидиарности государственные учреждения берут на себя упреждающую функцию, которая обеспечивает возможность деятельности частных организаций.

3. Европейское право. Вступивший в силу 1.11.1993 Договор об основании Европейского Союза формально учреждает и специфический общественно-правовой принцип субсидиарности.

Договор о европейском союзе

Статья 5

1. Принцип наделения компетенцией регулирует границы компетенции Союза. Принципы subsidiarity и пропорциональности регулируют осуществление данной компетенции.

3. Согласно принципу subsidiarity, Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но, ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на уровне Союза.

Принцип subsidiarity представлен в договоре как один из механизмов наделения полномочиями. Он не применяется в сфере исключительной компетенции ЕС. Союз осуществляет свое вмешательство только в тех пределах и для достижения только тех целей, которые не могут быть иначе достигнуты. Уточняется также порядок участия национальных парламентов в решении проблем subsidiarity.

4. Сфера кооперации. Принцип subsidiarity рассматривается в противоположность принципу централизации в крупных концернах, когда мелкие предприятия поэтапно выполняют отдельные, только им присущие, задачи в системе комплексного производства продукции.

5. Страхование. Subsidiarity в сфере страхования означает, что существует очередность обеспечения по двум или нескольким страховым случаям. Subsidiarity страхование осуществляется в том случае, если одного вида страхования не достаточно.

6. Социальная политика. В рамках социальной политики принцип subsidiarity понимается следующим образом: выполнение социальных функций государством реализуется только в том случае, если они, эти функции, не могут быть реализованы негосударственными учреждениями (благотворительными, профессиональными и т. д.).

В социальной политике принцип subsidiarity формировался эволюционным путем по мере развития социальных функций общества и государства. Реализация модели правового социального государства позволила пропорционально перераспределить социальную и экономическую ответственность государства, бизнеса и гражданского общества в сфере социальной защищенности граждан в условиях рыночной экономики. Оптимальная социальная политика ставит в центр человека, его потребности и интересы [Кремнева, 2006, 18].

В государствах с развитыми социально-рыночными отношениями принцип subsidiarity органично вплетен в систему отношений государства, частных и общественных структур, участвующих в реализации мер социальной политики. Этот процесс очень хорошо описывается на примере Германии, которая впервые в 1949 году в Конституции ФРГ использовала понятие социального государства в качестве основной характеристики государства.

Исторически в понятии *subsidiarity* объединились две идейные традиции (Рис.1):

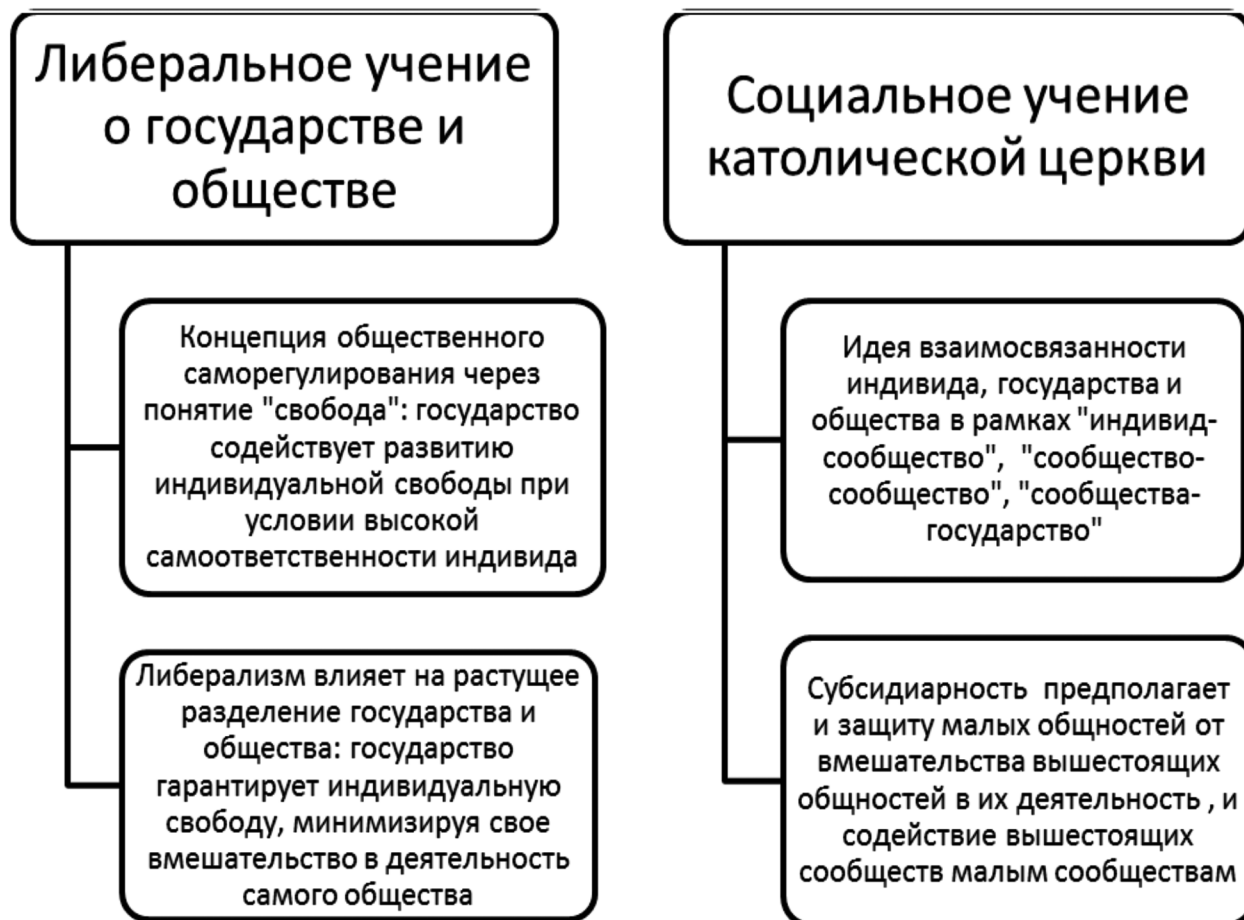


Рисунок 1. Идейные традиции subsidiarity

1. Субсидиарность как максима общественного действия обосновывает, что обеспечение и формирование собственного существования зависит, прежде всего, от самого индивида и от его инициативы. Ответственность общества, государства, напротив, ограничивается исключительными ситуациями и наступает только тогда, когда собственных средств индивида и его семьи не хватает. В этом понимании subsidiarity обнаруживается совокупность общественных идей о либеральном государстве VIII-XI вв.: с одной стороны, представление о самостоятельном, регулируемом законами рынка обществе взаимобмена; с другой стороны, развивающаяся на этой основе сфера государственной власти, которая осуществляет свое вмешательство только при сбое рыночного механизма. Однако действительность буржуазных обществ ни на одной ступени своего развития не соответствовала этому классическому представлению о самой себе. Еще в самом начале своего формирования имела место интервенция в обеспечение репродукции индивидов, особенно в области попечения бедных и молодежи. Организация этих общественных задач следовала либеральному пониманию subsidiarity. Обязательное общественное попечение бедных предусматривалось логикой полицейской защиты от опасностей и оставалось – в качестве «прерогативы местных общин» – в компетенции органов местного самоуправления. Таким образом, subsidiarity в понимании

либеральной общественной мысли, тем не менее, понималась как организационный принцип социального действия в векторе индивидуум-семья-община-государство.

2. Как принцип формирования социальной политики *субсидиарность* развивалась в рамках католического социального учения. В его основе лежит сформированное в рамках естественного права представление о построении общества по типу включающих друг друга концентрических кругов, причем меньшие имеют приоритет перед большими кругами в репродукции индивидов. Субсидиарность, таким образом, служит, с одной стороны, защитой от превосходящего вмешательства вышестоящих общностей в сферу деятельности мелких общин. С другой стороны она подчеркивает притязание нижестоящих сообществ на содействие со стороны вышестоящих. В этой обязанности к содействию, в самом факте, что субсидиарность в понимании католического социального учения, наряду с негативными, имеет также и позитивные компоненты, заключается главное *отличие* католического принципа субсидиарности от индивидуализма либеральной идеи субсидиарности. Именно это представление определяло, например, социальную активность многочисленных союзов и ассоциаций «негосударственного» католицизма в протестантской Пруссии-Германии XIX в. Как методическая максима понятие католической субсидиарности было впервые четко сформулировано в 1931 г. в Энциклике «*Quadrogesimo anno*» [*Quadrogesimo anno*, 1931, [www](http://www.vatican.va)]: сообщество более высокого порядка не должно вмешиваться во внутреннюю жизнь сообщества более низкого порядка, присваивая его функции; но ради общего блага поддержит его, если надо, поможет сообразовать его действия с другими составляющими общества.

Историко-политические основы принципа субсидиарности

Истоки практической реализации принципа субсидиарности восходят к периоду Веймарской республики в Германии, когда начала складываться так называемая «дуальная система», когда субсидиарность и государство всеобщего благосостояния впервые составили своеобразный синтез: правовая гарантия целостности и независимости частных благотворительных союзов при обязанности содействия и совместной ответственности государственных организаций.

Общественные и политические изменения начала 1990-х гг. обусловили изменения в понятии субсидиарность [Студенова, 2011, 51 - 54]:

1) процесс объединения Германии усилил необходимость реорганизации отношений государственных и общественных благотворительных организаций на коммунальном уровне. Трансфер дуальной системы на территорию бывшей ГДР и инициированная этим экспансия ведущими благотворительными союзами новых федеральных земель обусловило процесс бюрократизации, профессионализации и секуляризации деятельности этих союзов. Однако здесь ощущался недостаток социальных и культурных основ, отсутствовали социальные слои и волонтеры, технологии деятельности государственных и общественных организа-

ций, которые придавали дуальной системе, на Западе складывавшейся в течение десятилетий, характер функциональной тщательности. Расширение на Восток служило своеобразным катализатором тенденций к изменению, которые еще только начались на Западе.

2) процесс Европейского единения оказал влияние и на социально-политические роли благотворительных союзов. Занимающий центральное место в идеологии общего рынка запрет на дискриминацию поставил под сомнение социально-правовые преимущества благотворительных союзов в социальном кодексе ФРГ и обусловил усаливающуюся конкуренцию – в том числе и коммерческих – производителей услуг из других стран сообщества в области ухода за пожилыми и больными людьми. Однако скудность финансирования ограничивала интерес государственных благотворительных учреждений на установление низких тарифов оплаты услуг в других сферах. Кооперация государственных учреждений с весьма ограниченным числом привилегированных частных благотворительных организаций сделала необходимым развитие коммерческих организаций, которые до этого были исключены или ограничены в деятельности. Новые отношения государственных и частных секторов формируются в сфере страхования по уходу. Преимущества частных благотворительных организаций перед государственными прописаны в §11 Закона о страховании по уходу. Но частные благотворительные организации больше не имеют преимуществ перед коммерческими организациями. Государственные организации выступают все больше как просто координаторы и финансисты социальных служб. Но их собственная деятельность по предоставлению услуг весьма ограничена. Формирование обслуживания на традиционных основах субсидиарности уступает перед новым принципом «вне договора».

Однако наряду с утратой этого значения, с 1980-х гг. концепт субсидиарности получил новое развитие. Ограничение финансирования, явное сокращение предоставления услуг и дисфункциональность существующих форм социальной политики стали причиной критики сферы социальных услуг, что, в свою очередь, способствовало развитию интереса к самоорганизующимся, солидарным формам общественного решения социальных проблем, а также к развитию предпринимательской инициативы.

Широкая дискуссия о самопомощи дала новый импульс к развитию идеи субсидиарности в Германии. В ходе дебатов речь шла уже не только об ограничении компетенции государственных и частных организаций и мероприятий, а о направленности развития от «мелких сетей» социальной помощи к формированию большой социально-политической бюрократии, об отношениях ранка, государства и третьего сектора. Идея субсидиарности служит теперь в качестве аргумента усиления позиции новых инновационных форм и инициатив самоорганизации в противовес существующей форме решения социальных проблем силами больших благотворительных союзов.

В целом, в настоящее время в странах ЕС субсидиарность остается все же ключевым понятием, которое имеет особое значение для учреждения специфической системы субъектности в социальной политике и социальной работе.

В России условия для реализации принципа субсидиарности еще только формируются. До недавнего времени государство в полной мере несло ответственность за разрешение трудных жизненных ситуаций граждан. И только в последнее десятилетие (2005-2016 гг.) активно формирующееся гражданское общество позволило расширить субъектность социальной политики, создать основы для ранжированности в предоставлении социальных услуг различными государственными, общественными, конфессиональными и пр. организациями.

В Российской Федерации принцип субсидиарности проявляется наиболее ярко во взаимоотношениях (в основном организационного и экономического характера) федерального центра и регионов.

В системе социальной политики и социальной работы идет процесс формирования системы перераспределения ответственности в сфере социальных услуг и социальной помощи на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, между государственными учреждениями и субъектами гражданского общества.

Субсидиарность и следуемая из этого принципа многосубъектность не являются организационной формой реализации краткосрочных политических планов, напротив, они свидетельствуют о глубоком понимании обществом проблем и создании соответствующих нормативных основ для их решения. Здесь в общих чертах прослеживается взаимосвязь общественно-политических и социально-этических факторов в противовес представлениям о субсидиарности как о бюрократическом организационном принципе государства всеобщего благоденствия. И в этом контексте принцип субсидиарности становится лишь формальным аргументом в социально-политической дискуссии о власти, влиянии и ресурсах.

Как отмечает немецкий ученый Йоахим Мерхель, исходя из принципа субсидиарности, формируются два типа отношений в рамках социальной работы [Merchel, 2008, 18-19]:

- отношения между нуждающимися в помощи и теми, кто эту помощь оказывает;
- отношения между государственными официальными субъектами социальной работы и общественными организациями, предоставляющими различные виды помощи.

В этом случае речь идет, с одной стороны, о том, что нуждающийся в помощи, перед тем, как обратиться за помощью в государственные структуры, должен стремиться решить проблему своими силами (самопомощь). С другой стороны, качественная характеристика помощи заключается в том, чтобы рассматривать нуждающегося как субъекта: помощь направлена на раскрытие его личности и содействует его личностному развитию.

Принцип субсидиарности выполняет следующие функции:

- регулирует соотношение самоответственности индивида (группы) и солидарной помощи со стороны общества;
- способствует разграничению компетенций между гражданином и различными уровнями государства;
- содержит, в первую очередь, обязательство государства по организации превентивного развития самоответственности и способности самопомощи;

– обеспечивает последовательную (поэтапную) помощь индивиду (семье) со стороны государственных структур после того, как исчерпывается потенциал самопомощи.

Решающим моментом является то, что «помощник» относится к нуждающемуся в помощи не как к беспомощному объекту, но способствует развитию самопомощи клиента и формированию самовосприятия в качестве активного субъекта, способного самостоятельно высвободиться из своей трудной жизненной ситуации.

Заключение

Таким образом, идея субсидиарности пронизывает профессиональное определение и профессиональные требования к социальной работе. С развитием основ правового социального государства становится возможным более четко обозначить зоны ответственности государства, гражданского общества, бизнес сообщества, отдельных граждан в решении тех или иных социальных проблем, задач обеспечения благополучия и благосостояния населения.

Библиография:

1. Договор о Европейском Союзе. 1992. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu>
2. Кремнева Т.Л. Социальная политика и система социальной работы Великобритании // Социальная политика и социология. 2006. № 3. С. 17-27.
3. Студенова Е.Г. Социальная работа в Германии. LAP Lambert Academic Publishing, 2011. 199 s.
4. Merchel J. Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Juventa Verlag Weinheim und München, 2008. 257 s.
5. Quadregesimo anno, 1931. URL: https://traditio.wiki/Quadregesimo_Anno

The principle of subsidiarity as the socio-ethical and socio-political basis for pluralism in subjectivity of social work and social politics

Elena G. Studenova

PhD in Philosophy, Associate Professor,
Department of theory and technology of social work,
Moscow Institute of Additional Professional Education of Workers
for Social Services,
105066, 10 1st Basmannyi lane, Moscow, Russian Federation;
e-mail: elenst14@mail.ru

Abstract

According to the Constitution of the Russian Federation (1993), Russia is a social state based on the rule of law. Subsidiarity is one of the main principles of the constitutional state. Observation of this principle forms a responsibility system for subjects of social politics, which provide resolution for social problems in society. The term subsidiarity is quite wide, it is related to spheres of federal structure, economics and social politics. There are two ideological parts combined in subsidiarity definition. The first principle suggests that the provision and shaping one's own existence depends primarily on the individual and on his initiative. Society and state support responsibility only in cases of difficult social and financial situations, when individual cannot provide for himself and his family. This definition of subsidiarity contains ideas of liberal State of VIII-XI centuries. The second principle claims that society is formed by adjoined circles, and smaller circles have reproductive priority. Subsidiarity in this meaning plays a role of delimiter between larger and smaller circles. On the one hand, subsidiarity prevents an interruption of lower circles by wider ones, but on the other hand, it also enlightens the claim of lower circles to such interruption and influence. Nowadays the interest to subsidiarity principle grows. Law and economical bases are developed to implement this principle in practice of social work, especially in social methods of "help others to help themselves".

For citation

Studenova E.G. (2016) Printsip subsidiarnosti kak sotsial'no-eticheskii i sotsial'no-politicheskii bazis plyuralizma v sub"ektnosti sotsial'noi politiki i sotsial'noi raboty [The principle of subsidiarity as the socio-ethical and socio-political basis for pluralism in subjectivity of social work and social politics]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 5 (5A), pp. 60-70.

Keywords

Constitutional State, subsidiarity principle, conceptual space, subjectivity, social politics, social work, responsibility, help in self-help.

References

1. *Dogovor o Evropeiskom Soyuze* [The Treaty on European Union] (1992). Available at: <http://eulaw.ru/treaties/teu> [Accessed 12/10/16].
2. Kremneva T.L. (2006) Sotsial'naya politika i sistema sotsial'noi raboty Velikobritanii [Social policy and system of social work in Great Britain]. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya* [Social policy and sociology], 3, pp. 17-27.

3. Merchel J. (2008) Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. *Juventa Verlag Weinheim und München*. 257 p.
4. *Quadregesimo anno, 1931*. Available at: https://tradio.wiki/Quadregesimo_Anno [Accessed 12/10/16].
5. Studenova E.G. (2011) Sotsial'naya rabota v Germanii [Social work in Germany]. *LAP Lambert Academic Publishing*. 199 p.