

ФАКТОР СУБСИДИАРНОСТИ В ПРОЦЕССАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН (НА ПРИМЕРЕ ПОЛЬШИ И ВЕНГРИИ)

А. О. Калиниченко

Калиниченко Александра Олеговна
Российская таможенная академия (ростовский филиал), ул. Темерницкая, 44,
г. Ростов-на-Дону, 344002, Россия
Эл. почта: zubrilina90@yandex.ru

Аннотация. Понятие субсидиарности достаточно распространено в политической и юридической науках и широко применяется при анализе институциональной организации либеральных демократий, прежде всего стран – членов Европейского союза. Однако данное понятие практически не употребляется при анализе авторитарных режимов, включая современные электоральные авторитарии. Объясняется это сомнениями исследователей в применимости понятия субсидиарности и связанных с ним понятий децентрализации, федерализма, региональной самостоятельности, местного самоуправления и др. в анализе властно-управленческих вертикалей, создаваемых авторитарными режимами. Эта тенденция наблюдается даже в исследованиях, посвящённых созданию новых концептуальных структур, более адекватных для изучения постсоветских стран ввиду научной дискредитации терминологического аппарата западной политологии. Соответственно цель проведённого исследования — выявить эвристический потенциал понятия субсидиарности при анализе институциональной трансформации стран постсоветского пространства, в том числе посткоммунистических авторитарий. Теоретико-методологическую базу исследования составили институциональный подход, скорректированный венгерскими политологами Б. Мадьяром и Б. Мадловичем применительно к анализу посткоммунистических стран, а также метод case study — в качестве кейсов для анализа были выбраны типичные постсоветские случаи: Польша и Венгрия. На основе анализа истории постсоветской трансформации этих двух стран был показан высокий эвристический потенциал изучения особенностей институциональной реализации принципа субсидиарности, который наряду с действием других институтов становится важным фактором формирования траектории политического развития страны. На этой основе были выделены и описаны два типа субсидиарности — позитивный, связанный с делегированием ресурсов и полномочий по решению проблем на тот уровень, на котором они возникают, и негативный, перераспределяющий ответственность за принимаемые решения на нижние уровни властной иерархии и в ситуации кризиса вынужденный след за ответственностью делегировать и соответствующие полномочия и ресурсы. Негативная форма субсидиарности возникает в ситуации кризиса, но создаёт институты, определяющие будущее развитие страны.

Ключевые слова: субсидиарность, централизация, децентрализация, политическая трансформация, постсоветское пространство, демократия, авторитаризм.

Для цитирования: Калиниченко А. О. Фактор субсидиарности в процессах политической трансформации постсоветских стран (на примере Польши и Венгрии). *Южно-российский журнал социальных наук.* 2024. Т. 25. № 3. С. 25–38. DOI 10.31429/26190567-25-3-25-38

Введение

В недавнем докладе Freedom House¹ «Страны транзита» по результатам продолжающегося почти 20 лет изучения состояния демократии в постсоветских странах приводится довольно пессимистичная картина: в 2022 г. состояние демократии

¹ Включён в «стоп-лист» иностранных НПО Совета Федерации РФ.

ухудшилось в 11 из 29 стран исследуемого региона Центральной и Восточной Европы (в России, Белоруссии, Казахстане, Кыргызстане, Азербайджане, Таджикистане, Венгрии, Боснии, Черногории, Словакии, Грузии)². О регрессе демократии во всём мире, сопровождающемся глобальным ренессансом автократий, говорится и в докладах международного проекта “V-Dem” (“Varieties of Democracy”)³, в «Индексе демократии» (“Democratic Index”) исследовательского центра “The Economist Intelligence Unit (EIU)”⁴ и во многих других исследованиях различных научных и коммерческих центров. Складывается всё более усиливающееся впечатление об углублении общемировой тенденции регрессивного отката прошлых волн демократии (См., например: Хантингтон, 2003 и др.) и возвращения к тому, что Дуглас Норт с коллегами назвал естественным государством (Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011), т.е. к возникающему спонтанно, естественно, и потому наиболее типичному состоянию нормальных автократий. Эта тенденция особенно характерна для стран постсоветского пространства, переживших глубокие трансформации за последние 30–40 лет.

Концептуальные проблемы исследования трансформации постсоветских стран

Независимо от того, как относиться к подобного рода исследованиям откатов демократии и авторитарного поворота (многие специалисты вполне справедливо признают их тенденциозными и необъективными), они фиксируют существенный разрыв в понимании как целей развития посткоммунистических демократизирующихся стран, так и способов достижения этих целей. Само восприятие ренессанса автократий как некоего исключения из правил, как утраты целей развития и регресса в прошлое, характерное для подобных исследований, свидетельствует о концептуальных и методологических проблемах западной политической науки применительно к постсоветским реалиям. Британский социолог российского происхождения А. В. Леденёва справедливо отмечает непонимание западными коллегами реалий стран постсоциалистического блока, а также неадекватность используемого в западной науке языка для описания сложностей трансформации этих стран: «...У политологов накопилась критическая масса примеров политического устройства, которые нельзя однозначно категоризировать. Все эти примеры попадают в серую зону, определяемую как «ни то, ни другое» либо «и то, и то», что ставит под сомнение валидность самих бинарных оппозиций» (Леденёва, 2022, с. 11–12).

Действительно, ситуация в постсоветских странах выглядит гораздо сложнее, чем её пытаются представить западные учёные. В частности, вызывает вопросы методология упомянутого исследования Freedom House, основывающаяся на семи основных показателях (демократичность государственной системы, электоральные процессы, развитие гражданского сектора, независимость СМИ, состояние органов местного самоуправления, независимость судебной системы, коррупция).

² Nations in Transit 2023. Режим доступа https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf

³ Сайт проекта: <https://v-dem.net/>. См., например, доклады за два последних года, (2023 и 2024): Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. Режим доступа https://www.v-dem.net/documents/29/v-dem_democracyreport2023_lowres.pdf; Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot. Режим доступа https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf

⁴ Democracy Index 2023. Режим доступа <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>.

Экспертный опрос, на котором базируются выводы Freedom House, по определению не может быть объективным, а разработанная аналитиками этой организации классификация политических режимов (консолидированная демократия, полуконсолидированная демократия, гибридный режим, полуконсолидированная автократия, консолидированная автократия) — неидеологизированной. С одной стороны, нельзя не признать усиление авторитарных тенденций во многих странах мира, в том числе вполне стабильных и консолидированных демократиях (от Польши и Венгрии в Восточной Европе до эрдогановской Турции или США при Д. Трампе); но с другой стороны, сама концептуализация проблем политической трансформации постсоветских стран далеко не всегда оказывается адекватной тем процессам, которые в этих странах протекают, что имеет следствием сильную идеологизацию научной терминологии.

В связи с этим в политической науке в последние годы нарастала критика самих теоретико-методологических оснований исследования процессов трансформации посткоммунистических стран. Один из ведущих отечественных специалистов в данной области А. Ю. Мельвиль выделил ряд ключевых концептуальных и методологических проблем, с которыми столкнулись исследователи: ускользающее от внимания исследователей разнообразие предпосылок демократии и демократизации; недостаточный учёт возможностей модернизации без демократизации; невнимание к различным эффектам политических институтов; недооценка проблемы *state capacity* («государственной состоятельности») и *bad governance* («плохого правления»), в том числе дискуссия о взаимосвязи государственной состоятельности и политического режима; проблемы классификации постсоветского авторитаризма; проблема субнационального измерения политических процессов на постсоветском пространстве и др. (Мельвиль, 2020).

В этом интеллектуальном контексте нельзя не отметить одну из самых проработанных и масштабных попыток концептуализировать трансформационные процессы в посткоммунистических политических режимах, предпринятую венгерскими политологами Балинтом Мадьяром и Балинтом Мадловичем (Мадьяр, Мадлович, 2022, т. 1, 2). В России Балинт Мадьяр стал известен благодаря своей более ранней работе о политической трансформации Венгрии под названием «Анатомия посткоммунистического мафиозного государства на примере Венгрии» (Мадьяр, 2016). В работе же «Посткоммунистический режим. Концептуальная структура» авторы поставили задачу разработать универсальную концептуальную структуру для изучения опыта политических трансформаций посткоммунистических стран, исходя из собственной логики развития этих стран, а не из степени приближения к некоему абстрактному эталону «либеральных демократий стран Запада».

Авторы совершенно верно отмечают ложность установок транзитологии, в контексте которой исследовались посткоммунистические трансформации, и настаивают на необходимости развития альтернативной субдисциплины гибридологии, одной из главных предпосылок которой должен стать тезис: «...Режимы не обязательно движутся в направлении демократии западного типа, а «транзитные станции» могут в действительности оказаться конечными... В гибридологии недемократические черты являются системными, это означает, что она в принципе уже избавилась от понимания таких черт как отклонений от нормы» (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 32). В основу анализа авторы положили треугольную схему, в которой каждый из углов репрезентирует один из ключевых типов политических режимов (демократии,

автократии и диктатуры). Демократии, в свою очередь, подразделяются на либеральные и патрональные, или покровительственные (основанные на патрон-клиентских отношениях между государством и гражданским обществом, когда политические партии и другие формальные институты выступают в качестве «фасадных»⁵, лишь прикрывающих реальное содержание этих отношений). Автократии также подразделяются на бюрократические (консервативные) и патронатные. В отличие от патронатных демократий, главным политическим актором в патронатных автократиях выступают не несколько патрон-клиентских сетей, а одна-единственная, постепенно размывающая формальные институты в пользу клиентских. Таким образом, деформализация институтов — одна из ключевых характеристик процесса перехода от патрональной демократии к патрональному авторитаризму. Наконец, диктатуры подразделяются на классические коммунистические и рыночно-эксплуататорские. В последних сочетаются однопартийные системы с разнообразными взаимоотношениями собственности и патронализма.

В этом концептуальном треугольнике авторы рассматривают 12 посткоммунистических режимов, претерпевших политическую трансформацию в период с 1957 по 2022 г.: Венгрию, Грузию, Казахстан, Китай, Молдову, Польшу, Россию, Румынию, Северную Македонию, Украину, Чешскую Республику и Эстонию. Ключевыми переменными, по которым анализировались данные кейсы, выступали следующие: тип гибридного политического режима; степень гетерогенности сетей власти и легитимности; уровень и качество ограничения власти; степень формализации институтов; распространённость и глубина проникновения патрон-клиентских отношений в процессы и институты управления; качественные характеристики членов правящей партии; основные функции правящей партии; базовые характеристики экономики и форм собственности; уровень коррупции; степень идеологизации общества; степень автономии гражданского общества от государства.

Одним из важнейших моментов, на который обращают внимание авторы, является общая характеристика всех посткоммунистических режимов (одна из ключевых переменных), позволяющая сравнение этих кейсов: «...Когда рухнула советская империя, все они находились рядом с верхним правым полюсом (коммунистическая диктатура). Иначе говоря, у них у всех была одна и та же отправная точка» (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 47). В этом контексте крайне любопытны результаты тех политических трансформаций, которые имели похожие стартовые условия (страны постсоветского пространства). Как показали авторы, траектории посткоммунистических режимов можно резюмировать в следующих терминах⁶: консервативная автократия (Польша, которая мигрирует к этому типу от либеральной демократии); либеральная демократия (Чешская Республика, Эстония); диктатура с использованием рынка (Китай и с 2022 г. Россия); патрональная демократия (Грузия, Северная Македония, Молдова, Румыния, Украина); патрональная автократия (Венгрия, Казахстан). Созданный авторами концептуальный аппарат, а также описанные ими основные траектории развития посткоммунистических режимов действительно достаточно хорошо работают при анализе подавляющего большинства кейсов постсоветского пространства.

⁵ Термин Ханны Арендт (1996, с. 479).

⁶ См.: Траектории посткоммунистических режимов. Режим доступа: <https://www.postcommunistregimes.com/ru/trayektorii/>

Концепт субсидиарности в анализе процессов трансформации постсоветских стран

Однако одним из существенных недостатков предложенной венгерскими политологами схемы является недостаточный учёт принципа субсидиарности в процессах распределения власти в авторитарных режимах. Указанный принцип рассматривается авторами только в контексте либеральных демократий, хотя авторы признают, что именно реализация этого принципа может приводить к возникновению «альтернативных «островков свободы», которые со значительной степенью автономии регулируют повседневную жизнь местных жителей» (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 658; см. также: Wolman и др., 2008 и др.). Тем самым принцип субсидиарности рассматривается авторами как один из ключевых *защитных* механизмов либеральных демократий (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 657), но не как фактор постепенной демократизации политического режима, обретающий силу в процессе прогрессирующей деформализации институтов. Понять логику авторов несложно: они не видят в принципе субсидиарности движущей силы процесса демократизации именно потому, что не рассматривают оборотную (негативную) сторону этого принципа, интерпретируя его в традиционном ключе федералистской и конституционалистской теорий. Зафиксируем этот момент связи принципа субсидиарности с федерализмом и конституционализмом.

Это и в самом деле широко распространённая трактовка феномена субсидиарности, поскольку несмотря на тот факт, что он возник ещё в практиках средневековых европейских городов и интеллектуально восходит к трудам Платона и Аристотеля, первые систематические рефлексии этого принципа происходили в христианском учении Римско-католической церкви (Харитонов, 2013), а наиболее последовательное воплощение этот принцип получил в политической практике Европейского союза (Пименова, 2015; Пименова, 2019). При этом исследователи вполне справедливо отмечают, что «принцип субсидиарности трудно операционализировать... Существует даже мнение, что практическое применение принципа субсидиарности вообще лишено смысла...» (Пименова, 2017, с. 38). При этом концептуальную, политическую и юридическую определённость принципа субсидиарности обычно связывают с практиками Европейского союза, который «доказал практическую применимость принципа субсидиарности как правовой категории» (Пименова, 2017, с. 38).

В таком контексте принцип субсидиарности действительно оказывается концептуально связан с демократическими и федералистскими практиками Евросоюза относительно национальных образований и местных властей. И тогда этот принцип начинает противопоставляться авторитарным управленческим иерархиям, в которых якобы нет места субсидиарности, поскольку прогрессирует чиновничья безответственность перед населением и абсолютная сервильность перед автором. Однако как справедливо отметил отечественный юрист И. В. Ирхин, концепт и практики субсидиарности принципиально совместимы с институциональной иерархической модификацией любых структур (а не только демократических), поскольку «предполагается наличие на наиболее высоком уровне обобщения единых общепризнанных ценностно-целевых установок и критериев, образующих основу для их солидарного восприятия разнородными институтами» (Ирхин, 2021, с. 35). Это обусловлено особенностью любых бюрократических структур выстраиваться по принципу субординации, а субординация, в свою очередь, может выступить

в качестве основы принципа субсидиарности, так как «итоговую оценку наличия способности (ресурсов) самостоятельно и эффективно выполнять возложенные на нижестоящие институты задачи закономерно уполномочены определять вышестоящие институты, поскольку именно они обладают целостным интегральным видением конкретных ситуаций и способны их корректно интерпретировать в контексте основополагающих тенденций развития» (Ирхин, 2021, с. 33).

Таким образом, управленческие структуры автократий столь же способны к реализации принципа субсидиарности, что и самые демократические структуры. Однако в самом этом принципе имеет смысл различать две его стороны, или два основных типа. В общепринятом позитивном смысле субсидиарности, как он развился в практиках Европейского союза, обычно выделяются такие аспекты, как децентрализация, региональная самостоятельность, политика социального и регионального баланса, повышение уровня гражданской и политической активности населения и т.д. Разумеется, указанные аспекты в той или иной степени подавляются в автократических режимах, склонных обычно к гиперцентрализации, выстраиванию сложных отношений зависимости регионов от центра, подавлению политической активности населения и т.д. Именно по этой причине перспективы реализации принципа субсидиарности в автократиях не получили до сих пор должного исследования, сама интерпретация этого принципа сводилась к делегированию полномочий и обеспечивающих их ресурсов. В автократических же режимах, напротив, происходит в первую очередь делегирование ответственности и уже только для обеспечения реализации этой ответственности дозированно выделяются полномочия и ресурсы. Происходит это с целью компенсации ограниченной эффективности управленческих структур, возникающей в результате прогрессирующей деформализации институтов по мере завершения консолидации власти на патримониальной основе (личной зависимости элит и управленческих структур от автократа).

В результате кризисов автократий центральная власть вынуждена делегировать ответственность на нижние этажи управленческой иерархии, фактически деконцентрируя власть с национального на субнациональный (региональный) и локальный (местный) уровни. Одной из самых показательных в этом смысле стала пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, вынудившая власти автократий — от Венгрии и России до Китая — делегировать ряд полномочий нижестоящим уровням властной иерархии. Возник даже феномен COVID-субсидиарности, уже описанный в научной литературе (Артеев, 2022). Автор справедливо указывает, что при всех различиях в организации политической власти разные страны, столкнувшись со сходными вызовами в период пандемии, вынуждены были давать один «общий ответ», всё более сдвигая центры принятия решений к очагам заражений, т.е. фактически реализуя субсидиарный принцип в противостоянии коронавирусной инфекции. «Новая субсидиарность, — заключает автор, — плотно коррелирует с ключевыми мирополитическими тенденциями, которые проявляют себя в мегатрендах и производных от них трендах эволюции современной мировой политики. Вероятно, COVID-субсидиарность станет ещё одним измерением трансформации национального государства на всё более удлиняющемся периоде перехода мира к новой политической организации» (Артеев, 2022, с. 122–123). Правда, автор оговаривается, что подобные новые формы субсидиарности могут испытывать проблемы в автократических режимах, но учитывая тот факт, что эти автократии экспериментировали

даже со священной для национального государства монополией применения физического насилия, делегируя его частным военным компаниям (ЧВК), перспективы подобных негативных форм субсидиарности выглядят вполне зримыми.

Институты субсидиарности как фактор трансформации постсоветских стран: case study Польши и Венгрии

В связи с этим обратимся к анализу двух наиболее интересных с точки зрения постсоветской трансформации стран кейсов — Польши и Венгрии.

На приведённом рисунке видно, что выбранные кейсы хорошо иллюстрируют типичные траектории трансформации постсоветских стран: Польша уверенно двигалась от коммунистической диктатуры через консервативную автократию (1981 г.) к либеральной демократии (1990 г.), где закрепились (хотя с 2015 г. наметился некоторый регресс в сторону консервативной автократии); Венгрия имела наиболее извилистый путь от коммунистической диктатуры к диктатуре рыночной (1969 г.), затем — либеральной демократии (1991 г.) с последующим уверенным регрессом к патрональной автократии (2011 и 2019 гг.) через патрональную демократию (1999 г.).

С чем же связаны эти колебания и столь разные результаты трансформации посткоммунистических режимов? Одно из объяснений дают сами авторы, связывая различия в траекториях посткоммунистических трансформаций с разной степенью патронализма, реализованного в разных странах. К числу наиболее патроналистских стран Б. Мадьяр и Б. Мадлович отнесли Албанию, Армению, Азербайджан, Беларусь, Болгарию, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Македонию, Молдову, Румынию, Россию, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан; к наименее патроналистских — Хорватию, Чехию, Восточную Германию (ГДР), Венгрию, Польшу

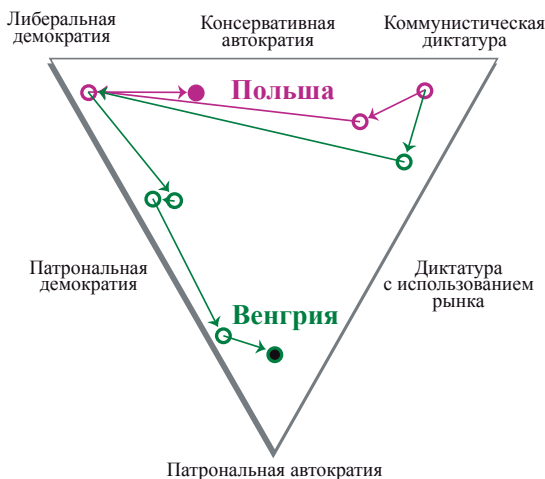


Рис. 1. Траектории посткоммунистических режимов по Б. Мадьяру и Б. Мадловичу (источник: <https://www.postcommunistregimes.com/ru/trayektorii/>)

Fig. 1. Trajectories of post-communist regimes according to B. Magyar and B. Madlovich (source: <https://www.postcommunistregimes.com/ru/trayektorii/>)

и Словению; а между этими идеальными типами разместились прибалтийские страны (Эстония, Латвия, Литва), а также Сербия и Словакия (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 115). Действительно, тот факт, что Румыния (как пример «среднего пути») оказалась в числе наиболее патерналистских стран, а Венгрия и Польша — в числе наименее, даёт некоторое представление о причинах траектории Румынии в сторону патрональной демократии, но не объясняет патрональный путь Венгрии.

И здесь вступают в свои права институциональные объяснительные модели, которые позволяют выявить и описать зависимость траектории развития общества от особенностей его институционального дизайна (см., например: Панов, 2004; Константинов, 2005; Кирдина, 2001; Голосов, Лихтенштейн, 2001 и др.). Б. Мадьяр и Б. Мадлович также следуют институциональной логике, когда предлагают различать одно- и мультипирамидальные системы в зависимости от типа распределения исполнительной и представительной властей. По их мнению, высокая степень патронализма в сочетании с президентским правлением и концентрацией власти в одном центре «неразрывно связана с формированием однопирамидальных систем» (Мадьяр, Мадлович, 2022, с. 132). При этом обнаруживаются довольно любопытные различия: низкая степень патронализма в Польше сочеталась с разделённой исполнительной властью, что дало свои институциональные результаты в формировании мультипирамидальных структур и трансформации страны в сторону либеральной демократии (хотя и с некоторыми последующими консервативными откатами); высокая же степень патронализма в Румынии также сочеталась с разделённой исполнительной властью, в результате страна осталась в поле демократии, хотя и патрональной. Гораздо сложнее обстояло дело с Венгрией, которая до 1998 г. имела низкую степень патронализма, постепенно увеличивавшуюся до умеренной (1998–2010 гг.) и высокой (с 2010 г. по настоящее время) и сочетавшуюся с парламентаризмом. То есть дрейф Венгрии в сторону патрональной автократии традиционными институциональными факторами (распределением властных полномочий в системе) объяснить не удастся: всё время реформ Венгрия оставалась парламентской республикой с достаточно сильным парламентом, хотя и при доминировании одной партии «Фидес».

Деформализация институтов и фактор негативной субсидиарности в Венгрии. В более ранней работе Б. Мадьяр назвал современную (начиная с 2010 г.) Венгрию «посткоммунистическим мафиозным государством», привлекая к анализу такие формальные и неформальные институты, как коррупция, система государственного финансирования партий, появление организованного криминального подполья, подчинение СМИ и др. (Мадьяр, 2016). При этом он ни разу не обращается к анализу институтов субсидиарности в Венгрии. Однако, говоря о процессах деформализации государственных институтов по мере их разъедания коррупцией, фактически он описывает то, что было предложено называть негативной субсидиарностью в автократических режимах, т. е. делегирование формальной ответственности и неформальных полномочий и ресурсов для поддержания лояльности элит и электората.

По мнению Б. Мадьяра, окончательное разрушение «третьей Венгерской республики» завершилось в 2010 г. Оно было обусловлено следующими факторами (Мадьяр, 2016): спецификой ценностной структуры венгерского общества; особенностями политической борьбы в Венгрии, которая свелась к противостоянию

«двух анахронизмов» — правых и левых; уничтожением пространства для рациональной общественной дискуссии; неустойчивостью институтов собственности; политической безответственностью коалиционного правительства социалистов и либералов, которое к 2010 г. утратило способность к эффективному управлению; отсутствием внятной и последовательной символической политики, которая могла бы объединить общество; непродуманной бюджетной политикой; общей деградацией венгерского общества на фоне социально-экономического кризиса; несовершенством институтов системы сдержек и противовесов, в том числе институтов субсидиарности; ликвидацией автономии основных институтов гражданского общества.

В результате произошла прогрессирующая концентрация власти в руках премьер-министра Виктора Орбана при поддержке одной партии «Фидес», которую Б. Мадьяр назвал «политическим суперхищником» (Мадьяр, 2016, с. 67). Процесс деформализации институтов и замены позитивного принципа субсидиарности негативной его реализацией хорошо иллюстрируется следующей цитатой из работы Б. Мадьяра: «Юридически-институциональная гарантийная роль противовесов оказывается бесполезной, если обеспечивающие их функционирование люди во многих случаях действуют не в соответствии с демократическим этосом этих институтов» (Мадьяр, 2016, с. 37).

В 2022 г. свой вердикт вынесли и европейские политики, отказав Венгрии в праве считаться демократией по причине «преднамеренных и систематических усилий венгерского правительства по подрыву европейских ценностей»⁷. Самое интересное в этой новости то, что фактически Венгрию обвинили в злоупотреблении институтами европейской субсидиарности. Однако и в этой системе существует пространство для негативной субсидиарности: разрушая государственные институты с целью обогащения, ликвидируя общественную автономию в пользу отношений патронажно-клиентарного типа, мафиозные элиты тем не менее не достигают уровня традиционных деспотий и патримониализма. Как показал Б. Мадьяр, мафиозное государство проникает лишь в те элементы системы управления, которые наиболее значимы с точки зрения идеологии, власти и материального обогащения: «Оно и не заинтересовано в полной дестабилизации всех управленческих сетей, необходимых для современных обществ: располагая всеми возможностями для вмешательства, оно пользуется ими лишь в случае необходимости» (Мадьяр, 2016, с. 167). Именно эта особенность отличает политический режим современной Венгрии от автократических режимов XX в.: режимы М. Хорти, М. Ракоши, Я. Кадара при всех идеологических различиях стремились охватить контролем всё общество, опираясь на правомерные средства (Хорти) или огосударствление всего общества (Ракоши и Кадар). Нынешняя автократия Венгрии предоставляет достаточно широкий объём полномочий своим «наместникам» в решении управленческих проблем на том уровне, на котором они возникают.

Тем не менее дрейф Венгрии в сторону патрональной автократии (при нарастании первоначально низкого уровня патронализма) был обусловлен именно постепенным отказом от либерально-демократических институтов, в том числе от институтов

⁷ MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy. Режим доступа <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>.

позитивной субсидиарности по мере деформализации институтов и правил взаимодействия в управленческих структурах. Однако этот процесс не является необратимым — сохраняющиеся формы негативной субсидиарности имеют потенциал для развития в позитивные формы в ситуациях кризиса.

Последовательная реализация позитивного принципа субсидиарности в Польше. Другим полюсом является Польша — страна, в которой существовали достаточно длительные традиции местного самоуправления, ещё со времён Речи Посполитой шляхетской и II Речи Посполитой Польской (Выдрин, Эмих, 2017). Эти традиции стали хорошей базой для развития практик субсидиарности. Сложная историческая судьба Польши, конечно, не могла не оказывать влияния на формирование институтов субсидиарности. Эти институты развивались или деградировали в зависимости от того, под властью какого государства оказывалась Польша. К тому же не следует преувеличивать укоренённость в польском общественном сознании стремления к самостоятельности и слабость патрональных установок: «...Вопреки публицистическому мнению, в истории государства не было периодов, способствующих образованию у общин самоуправленческого поведения (сознания) как проявления прочной во времени самоорганизации и непрерывной готовности к решению важных дел» (Зелиньски, 2013, с. 115). Поэтому нельзя недооценивать важность реформ 1990-х гг.: так же, как и в случае Венгрии, траектория посткоммунистической трансформации Польши отнюдь не была predetermined.

Успех этой трансформации был связан скорее с правильными институциональными решениями, сделанными польскими элитами, и осознанием ими важности последовательной институционализации форм местного самоуправления, децентрализации власти и других проявлений принципа субсидиарности. Это осознание привело к ратификации Польшей 22 ноября 1993 г. Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., в которой сформулирован позитивный принцип субсидиарности, а потом и к закреплению этого принципа в преамбуле Конституции Польши 1997 г. с целью укрепления гражданского общества, а также прав и свобод граждан. Не менее важное значение имело также закрепление этого принципа в Законе «Об общественно полезной и волонтерской работе» 2003 г. в качестве базы, на которой строится взаимодействие органов публичной власти и неправительственных организаций.

Последовательная реализация принципа субсидиарности в Польше привела к созданию системы взаимоотношений между индивидом, гражданским обществом и публичной властью. Соответствующие практики закреплены в Законе «О гминном самоуправлении» от 8 марта 1990 г., а также в Конституции 1997 г. Но ещё более важно то, что в Польше основным уровнем реализации публичной власти стал уровень местного самоуправления: «Задачи, не закреплённые за государством, решает территориальное самоуправление. Государство выступает в качестве «резервной силы»...» (Выдрин, Эмих, 2017, с. 82).

Подобное распределение властных полномочий по принципу позитивной субсидиарности позволяет Польше сохранять траекторию либерально-демократического развития даже при некотором усилении правоконсервативных авторитарных интенций верховной власти.

Заключение

Как было показано в данной статье, институты субсидиарности оказывают существенное влияние на траектории развития постсоветских автократий, а не только на либерально-демократические режимы. С одной стороны, широко распространённое в политической и юридической науках представление о субсидиарности как позитивном принципе делегирования полномочий по решению проблем на тот уровень, на котором они возникают, и соответственно о связанных с этим принципом институтах (децентрализации; региональной самостоятельности; политике социального и регионального баланса; повышения уровня гражданской и политической активности населения и т.д.) действительно имеет отношение скорее к политическим практикам либеральных демократий и плохо совместимо с автократическими режимами. Однако принцип субсидиарности достаточно сложен, чтобы иметь применимость и в автократических режимах, адаптируясь к институциональным формам этих режимов (намеренные или случайные лакуны в централизованной властной вертикали; «нормальная» зависимость регионов от центра, которая может нарушаться в ситуациях кризиса в пользу большей самостоятельности регионов в решении собственных проблем; расплытие ответственности на нижестоящие уровни властной иерархии с целью вывести из-под удара самого автократа и его окружение; мобилизация населения с целью обеспечения лояльности власти; делегирование силовых функций и т.д.). В результате возникает негативная форма субсидиарности, которая повышает устойчивость автократии в ситуациях кризиса, но при этом закладывает институциональный задел на будущую демократизацию страны по мере постепенной либерализации политического режима.

Библиографический список

- Арендт, Х. (1996). *Истоки тоталитаризма*. Москва: ЦентрКом.
- Артеев, С. П. (2022). COVID-субсидиарность как новый политический феномен. *Вестник МГИМО-Университета*, 15(1), 111–125.
- Выдрин, И. В., Эмих, В. В. (2017). Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН*, 17(2), 71–99.
- Голосов, Г. В., Лихтенштейн, А. В. (2001). «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ. *Полис. Политические исследования*, 1, 6–14.
- Зелиньски, Я. (2013). Местная участвующая (participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука*, 4, 115–121.
- Ирхин, И. В. (2021). *Европейская модель принципа субсидиарности: публично-правовое исследование*: монография. Москва: Проспект.
- Кирдина, С. Г. (2001). *Институциональные матрицы и развитие России*. Новосибирск: ИЭи-ОПП СО РАН.
- Константинов, М. С. (2005). *Элементы институционально-эволюционной теории в социальной философии М. К. Петрова*. Ростов-на-Дону: Издательство РГПУ.
- Леденёва, А. В. (2022). Предисловие. В Б. Мадьяр, Б. Мадлович *Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том I*. (с. 9–18). Москва: Новое литературное обозрение.
- Мадьяр, Б. (2016). *Анатомия посткоммунистического мафиозного государства. На примере Венгрии*. Москва: Новое литературное обозрение.
- Мадьяр, Б., Мадлович, Б. (2022). *Посткоммунистические режимы. Концептуальная структура. Том 1*. Москва: Новое литературное обозрение.

- Мельвиль, А. Ю. (2020). Выйти из «гетто»: о вкладе постсоветских исследований/Russian Studies в современную политическую науку. *Полис. Политические исследования*, 1, 22–43.
- Норт, Д., Уоллис, Дж., Вайнгаст, Б. (2011). *Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. Москва: Издательство Института Гайдара.
- Панов, П. В. (2004). *Теории политических институтов*. Пермь: Пушка.
- Пименова, О. И. (2015). *Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения*. Москва: Новое время.
- Пименова, О. И. (2017). Субсидиарность как нравственная, философская и правовая категория. *Актуальные проблемы российского права*, 11(84), 37–47.
- Пименова, О. И. (2019). Принцип субсидиарности в Европейском союзе: перипетии применения. *Право. Журнал Высшей школы экономики*, 4, 144–163.
- Хантингтон, С. (2003). *Третья волна. Демократизация в конце XX века*. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН).
- Харитоновна, О. Г. (2013). Католицизм и современность: демократия в социальной доктрине Римско-католической церкви. *Политическая наука*, 2, 81–99.
- Wolman, H. et. al. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. In *Proceedings: Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* (pp. 377–383).

Статья поступила в редакцию 07.06.2024

Статья принята к публикации 15.08.2024

THE SUBSIDIARITY FACTOR IN THE PROCESSES OF POLITICAL TRANSFORMATION OF POST-SOVIET COUNTRIES (ON THE EXAMPLE OF POLAND AND HUNGARY)

A. O. Kalinichenko

Alexandra O. Kalinichenko

Rostov branch of the Russian Customs Academy, Temernitskaya St., 44, Rostov-on-Don, 344002, Russia.

E-mail: zubrilina90@yandex.ru

Abstract. The concept of subsidiarity is quite common in political and legal sciences and is widely used in the analysis of the institutional organization of liberal democracies, primarily the member countries of the European Union. However, this concept is practically not used when analyzing autocratic regimes, including modern “electoral autocracies.” This is explained by the doubts of researchers about the applicability of the concept of subsidiarity and the related concepts of decentralization, federalism, regional independence, local self-government, etc. in the analysis of power and management verticals created by autocratic regimes. This trend is observed even in studies devoted to the creation of new conceptual structures that are more adequate for the study of post-Soviet countries due to the scientific discrediting of the terminological apparatus of Western political science. Accordingly, the purpose of the study was to identify the heuristic potential of the concept of subsidiarity when analyzing the institutional transformation of the countries of the post-Soviet space, including post-communist autocracies. The theoretical and methodological basis of the study was the institutional approach, adjusted by the Hungarian political scientists B. Magyar and B. Madlovic in relation to the analysis of post-communist countries, as well as the case study method — typical post-Soviet cases were chosen as cases for analysis: Poland, Hungary and Romania. Based on the analysis of the history of the post-Soviet transformation of these three countries, a high heuristic potential was shown for studying the features of the institutional implementation of the principle of subsidiarity, which, along with the action of other institutions, becomes an important factor in shaping the trajectory of the country’s political development. On this basis, two types

of subsidiarity were identified and described — “positive”, associated with the delegation of resources and authority to solve problems to the level at which they arise; and “negative”, which redistributes responsibility for decisions made to the lower levels of the power hierarchy, and in a crisis situation is forced, along with responsibility, to delegate corresponding powers and resources. The “negative” form of subsidiarity arises in a situation of crisis, but creates institutions that determine the future development of the country.

Keywords: subsidiarity, centralization, decentralization, political transformation, post-Soviet space, democracy, authoritarianism.

For citation: Kalinichenko A. O. The Subsidiarity Factor in the Processes of Political Transformation of Post-Soviet Countries (on the Example of Poland and Hungary). *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2024. Vol. 25. No 3. Pp. 25–38. DOI 10.31429/26190567-25-3-25-38

References

- Arendt, H. (1996). *Istoki totalitarizma* [The Origins of Totalitarianism]. Moskva: CentrKom.
- Arteev, S. P. (2022). COVID-subsidiarnost' kak novyi politicheskiy fenomen [Covid Subsidiarity as a New Political Phenomenon]. *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO-University], 15(1), 111–125.
- GolosoV, G. V., Lihtenshteyn, A. V. (2001). “Partii vlasti” i rossijskiy institucional'niy dizain: teoreticheskiy analiz [“Parties of Power” and Russian Institutional Design: A Theoretical Analysis]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1, 6–14.
- Hantington, S. (2003). *Tret'ya volna. Demokratizatsiya v kontse XX veka* [The Third Wave. Democratization at the End of the 20th Century]. Moskva: Rossiyskaya politicheskaya enciklopediya (ROSSPEN).
- Haritonova, O. G. (2013). Katolicizm i sovremennost': demokratiya v social'noy doktrine Rimskokatolicheskoy cerkvi. [Catholicism and Modernity: Democracy in the Social Doctrine of the Roman Catholic Church]. *Politicheskaya nauka* [Political Science], 2, 81–99.
- Irhin, I. V. (2021). *Evropeyskaya model' printsipa subsidiarnosti: publichno-pravovoe issledovanie* [The European Model of the Subsidiarity Principle: Public Law Research]. Moskva: Prospekt.
- Kirdina, S. G. (2001). *Institucional'nye matritsy i razvitie Rossii* [Institutional Matrices and the Development of Russia]. Novosibirsk: IEiOPP SO RAN.
- Konstantinov, M. S. (2005). Elementy institucional'no-evolyucionnoi teorii v sotsial'noy filosofii M. K. Petrova [Elements of Institutional-Evolutionary Theory in the Social Philosophy of M. K. Petrov]. Rostov-na-Donu: Izdatel'stvo RGPU.
- Ledenyova, A. V. (2022). Predislovie. In B. Mad'yar, B. Madlovich, *Postkommunisticheskie rezhimy. Kontseptual'naya struktura. Tom I* [Post-communist Regimes. Conceptual Structure. Vol. I] (pp. 9–18). Moskva: Novoe literaturnoe obozrenie.
- Mad'yar, B. (2016). *Anatomiya postkommunisticheskogo mafioznogo gosudarstva. Na primere Vengrii* [Anatomy of the Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary]. Moskva: Novoe literaturnoe obozrenie.
- Mad'yar, B., Madlovich, B. (2022). *Postkommunisticheskie rezhimy. Kontseptual'naya struktura. Tom 1* [Post-communist Regimes. Conceptual Structure. Volume I]. Moskva: Novoe literaturnoe obozrenie.
- Mel'vil', A. Yu. (2020). Vyiti iz “getto”: o vklade postsovetskih issledovaniy v sovremennuyu politicheskuyu nauku [Out of the “Ghetto”: On the Contribution of Post-Soviet Studies/Russian Studies to Contemporary Political Science]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1, 22–43.
- North, D., Wallis, Dzh., Weingast, B. (2011). *Nasilie i social'nye poryadki. Konceptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoy istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Written Recorded History]. Moskva: Izdatel'stvo Instituta Gajdara.
- Panov, P. V. (2004). *Teorii politicheskikh institutov* [Theories of Political Institutions]. Perm': Pushka.

- Pimenova, O. I. (2015). *Subsidiarnost' kak printsip realizatsii sovmestnykh zakonodatel'nyh polnomochiy: opyt Evropeyskogo Soyuzha i perspektivy ego adaptatsii v rossiskoy sisteme razgranicheniya polnomochiy po predmetam sovmestnogo vedeniya* [Subsidiarity as a Principle of Implementation of Joint Legislative Powers: The Experience of the European Union and the Prospects for Its Adaptation in the Russian System of Delimitation of Powers on Subjects of Joint Jurisdiction]. Moskva: Novoe vremya.
- Pimenova, O. I. (2017). Subsidiarnost' kak нравstvennaya, filosofskaya i pravovaya kategoriya [Subsidiarity as a Moral, Philosophical and Legal Category]. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 11(84), 37–47.
- Pimenova, O. I. (2019). Printsip subsidiarnosti v Evropejskom soyuze: peripetii primeneniya [Twists and Turns in Implementation of Subsidiarity in the European Union]. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki* [Law. Journal of the Higher School of Economics], 4, 144–163.
- Vydrin, I. V., Emih, V. V. (2017). Printsip subsidiarnosti v organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii i Pol'she [The Principle of Subsidiarity in the Organization of Local Self-Government in Russia and Poland]. *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya RAN* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences], 17(2), P. 71–99.
- Wolman, H. et. al. (2008). Comparing Local Government Autonomy Across States. In *Proceedings: Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* (pp. 377–383).
- Zelin'ski, Y. A. (2013). Mestnaya uchastvuyushchaya demokratiya v Pol'she [Local Participatory Democracy in Poland]. *Yuridicheskaya nauka* [Juridical Science], 4, 115–121.

Received 07.06.2024

Accepted 15.08.2024

© 2024 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).