

На правах рукописи



Баньковский Артур Евгеньевич

**ПРИНЦИПЫ ЕДИНСТВА И СУБСИДИАРНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Барнаул 2013

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Алтайский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты: **Заметина Тамара Владимировна**
доктор юридических наук
Саратовская государственная
юридическая академия,
профессор кафедры
конституционного и международного
права
Мочалов Артур Николаевич
кандидат юридических наук
Уральская государственная
юридическая академия,
доцент кафедры конституционного
права
Ведущая организация: Омский государственный
университет им. Ф.М. Достоевского

Защита диссертации состоится «20» декабря 2013 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «12» ноября 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



С.А.Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Обновление конституционных основ государственной власти Российской Федерации на рубеже 80-90-х гг. 20 в. поставило вопрос о теоретическом переосмыслении и практической реализации конституционных принципов устройства российского государства с целью обеспечения прав и свобод личности, формирования демократической правовой государственности. В ряду таких принципов особое место занимают принципы единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти. Принцип единства государственной власти олицетворяет собой организационное и функциональное единство государственной власти в России на основе признания верховенства Конституции РФ и неделимого государственного суверенитета России. Принцип субсидиарности в осуществлении государственной власти предполагает возможность распределения и перераспределения компетенции между органами государственной власти по «горизонтали» и «вертикали» с целью обеспечения реализации конституционных прав и обязанностей личности, рационализации функционирования публичной власти на основе взаимодополняемости, взаимопомощи и приближения реализации полномочий к интересам населения.

Принцип единства государственной власти, нашедший закрепление в Конституции РФ 1993 г. (ч. 3 ст. 5), на протяжении последней четверти века прошел серьезное испытание идеологическим, социально-экономическим, национально-этническим и политическим кризисами в России. Содержание этого испытания составили определенные модели взаимодействия основных институтов федеральной государственной власти (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и федеральных судов) на основе конституционных принципов верховенства Конституции РФ, суверенитета народа, разделения государственной власти, федерализма, политического плюрализма и идеологического многообразия.

Принцип субсидиарности, ранее хорошо известный в гражданском праве, а также процессуальных отраслях права, является принципиально новым явлением для публичных отраслей права вообще и конституционного права в частности. Данный принцип, содержание которого составляют распределение и перераспределение компетенции между органами государственной власти с учетом необходимости более эффективного удовлетворения потребностей населения прямо не закреплен Конституцией РФ. Однако при доктринальном толковании различных норм российской конституции (ст. 1, 2, 5, 18, 72, 73, 76 и др.) можно заметить, что она предполагает наличие такого принципа во взаимодействии органов государственной власти России, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, анализ российского законодательства, в том числе федеральных нормативных правовых актов, законов и подзаконных правовых актов субъектов РФ, а также решений Конституционного Суда РФ, позволяет говорить о признании субсидиарности в качестве одного из принципов осуществления государственной власти в России.

Нестабильность политической и экономической систем России последних десятилетий обуславливает необходимость системного исследования принципов единства государственной власти и субсидиарности в целях, с одной стороны, обеспечения суверенитета и целостности российского государства, а, с другой стороны, более эффективной, гибкой деятельности органов публичной власти в интересах населения. Тем более, что принципы единства государственной власти и субсидиарности находят закрепление в международно-правовой и государственно-правовой практике стран мира.

Цель диссертационной работы – исследование направлено на выявление теоретических и конституционно-правовых основ сущности, содержания и соотношения принципов единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти России.

Для достижения поставленной цели решаются следующие **задачи**:

– раскрытие основных черт эволюции сущности единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти в мировом измерении;

– выявление основных черт трансформации идей единства государственной власти и субсидиарности в принципы международного и внутреннего права многих стран мира;

– исследование сущности и роли принципа единства государственной власти в дореволюционной России, советском государстве и постсоветской России;

– обоснование необходимости формально-юридического признания федеральным законодательством принципа субсидиарности в осуществлении государственной власти;

– определение основных черт соотношения действия принципов единства государственной власти и субсидиарности при разграничении компетенции Российской Федерации и субъектов РФ на основе Конституции РФ;

– разработка и обоснование предложений по конституционно-правовому закреплению и реализации принципа субсидиарности, с учетом соблюдения принципа единства государственной власти, при реализации компетенции федеральных и региональных органов государственной власти в целях обеспечения конституционных прав и обязанностей личности и рационализации механизма публичной власти.

Объект исследования. Объектом настоящего исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации принципов единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти в России.

Предмет исследования составляют юридические теоретические конструкции, доктрины, нормативные правовые акты, материалы юридической практики, статистические данные, касающиеся исследования сущности и соотношения реализации конституционных принципов единства и субсидиарности государственной власти в России.

Степень научной разработанности темы исследования. Известно, что принцип единства государственной власти длительное время исследуется в зарубежной и отечественной общей теории государства и права, науке конституционного (государственного) права. При этом в постсоветской России рубежа 20-21 вв. происходит обновление доктрины и практики реализации основных принципов государственного строительства и, в частности, принципа единства государственной власти, играющего ключевую роль в кризисные годы развития федеративных государств. Принцип субсидиарности в осуществлении государственной власти является достаточно новым явлением для отечественной конституционно-правовой науки. Субсидиарность как идея и принцип находит свое развитие в российской науке конституционного права с начала 90-х г. В последнее десятилетие исследования в этом направлении продвигаются наиболее интенсивно. Отдельные вопросы сущности и содержания идеи субсидиарности исследуются в работах Г.З. Биккуловой (Принцип субсидиарности: идейно-теоретический смысл и европейские политические реалии, 2000), Э.А. Каракуляна (Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (теоретико-правовой анализ), 2004), Н.А. Гагановой (Принцип субсидиарности в конституционном праве, 2006). Однако в условиях действия разноректорных тенденций в политической системе России (централизации и децентрализации) требуется более глубокий, системный подход к исследованию сущности и соотношения принципов единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти.

Теоретические основы исследования. Общетеоретические основы исследования составляет философско-правовая мысль древности (Аристотель, Платон, Цицерон), средних веков и эпохи просвещения (А. Аврелий (Блаженный), Ф. Аквинский, А. Гамильтон, Г. Гегель, Т. Гоббс, Т. Джефферсон, И. Кант, Д. Локк, Н. Макиавелли, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Б. Спиноза). Важное значение имеют труды дореволюционных российских и зарубежных государствоведов (В.М. Гессен, Л. Гумпилович, Г. Еллинек, Н.М.

Коркунов, М.М. Сперанский, Б.Н. Чичерин), в которых нашли отражение общие вопросы учения о сущности, форме и внутренней организации государства, взаимоотношении различных ветвей власти.

Несмотря на «классовый» оттенок, определенную идеологическую ангажированность, фундаментальное теоретическое значение для настоящего исследования имеют взгляды на проблемы реализации принципа единства государственной власти ряда советских государствоведов (Д.Л. Златопольский, В.Т. Кабышев, А.И. Ким, А.И. Лепешкин, А.А. Мишин, С.И. Русинова, В.С. Шевцов и др.).

Переосмысление основ конституционного строя российского государства в начале 90-х годов 20 в. потребовало разработку новых и обновление прежних конституционно-правовых доктрин и практической их реализации. Этот процесс затронул теории демократии, федерализма, прав и обязанностей личности в сложноустроенном (федеративном) государстве, собственно единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти. В развитие названных научных направлений значительный вклад внесли Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, М.В. Глигич-Золотарева, Е.В. Гриценко, Н.М. Добрынин, Т.В. Заметина, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Л.М. Карапетян, Ю.В. Ким, С.Д. Князев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, И.А. Конюхова (Умнова), И.А. Кравец, В.И. Крусс, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, М.И. Кукушкин, А.Н. Лебедев, А.А. Ливеровский, А.В. Малько, С.В. Нарутто, В.В. Невинский, Ж.И. Овсепян, М.С. Саликов, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, Б.Н. Топорнин, В.И. Фадеев, А.М. Фарукшин, М.Х. Фарукшин, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.А. Черепанов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай, Б.С. Эбзеев, Э.С. Юсубов и др.

Определенное значение для формирования системной теоретической базы исследования имели научные труды современных зарубежных юристов и политологов (У. Бернам, А. Бланкенагель, З. Бжезинский, Г. Винтер,

Й. Изензее, П. Кирххоф, Т. Маунц, Д. Сиджански, К. Хессе, Т. Хьюеглин, и др.).

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную правовую базу исследования составляют Конституция РФ, международные договоры РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы субъектов РФ. Проанализированы и широко использованы правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, материалы судебной практики иных судов общей юрисдикции, статистические данные, характеризующие законодательство субъектов РФ.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания (анализ, синтез, моделирование) и частнонаучные методы познания (исторический, ретроспективный, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический, статистический), которые способствовали всестороннему, глубокому и предметному исследованию поставленных вопросов.

Научная новизна работы. Настоящее исследование представляет собой одну из первых работ в отечественной науке конституционного права, посвященную системному анализу принципов единства государственной власти и subsidiarity в осуществлении государственной власти России, их соотношению в федеративном российском государстве с учетом международного опыта.

Научная новизна исследования заключается в том, что: 1) раскрыты основные черты эволюции сущности единства государственной власти и subsidiarity в осуществлении государственной власти в общемировом измерении; 2) определены основные черты трансформации идеи единства государственной власти и идеи subsidiarity в принцип международного права и внутреннего права различных стран; 3) дано определение конституционных принципов единства государственной власти и subsidiarity в осуществлении государственной власти России; 4) раскрыто

содержание федерального и регионального законодательства, практики его реализации на предмет определенного соотношения действия принципов единства государственной власти и субсидиарности при разграничении компетенции Российской Федерации и субъектов РФ на основе Конституции РФ; 5) дано теоретическое и нормативно-правовое обоснование необходимости а) формально-юридического признания федеральным законодательством правового значения принципа субсидиарности в осуществлении государственной власти России; б) изменения ряда федеральных нормативно-правовых актов, исходя из принципа субсидиарности, но с учетом соблюдения принципа единства государственной власти при реализации компетенции федеральными и региональными органами государственной власти.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Важную роль в организации государственной власти играют основополагающие идеи организации государственной власти, воплощенные в правовые принципы. В федеративном государстве среди таких принципов приоритетное значение имеют принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти.

2. Идея единства государственной власти на протяжении длительной истории трансформировалась от патриархальной идеи единства общины, через обожествление причинной обусловленности единства государственной власти к выражению в ней единой воли народа в современном государстве. Формирование идеи единства государственной власти в соотношении с идеями суверенитета народа, политической свободы личности и разделения государственной власти играет важную роль в развитии демократической правовой государственности, воплотившись в важнейший конституционный принцип.

3. Конституционный принцип единства государственной власти Российской Федерации является одним из руководящих начал конституционного права, интегрирующим в себе содержание конституционно-правового регулирования

(Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами) общественных отношений в области организации и взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации и её субъектов в соответствии с базовыми конституционными принципами верховенства и высшей юридической силы российской конституции, единого народного суверенитета и единого, неделимого государственного суверенитета России, направленный на обеспечение единства государственного управления, целостности федерации и обеспечение прав человека и гражданина.

4. Зародившаяся в 19 в. идея субсидиарности в осуществлении государственной (публичной) власти стала результатом совершенствования разделения публичной власти по «вертикали» и «горизонтали», тенденции на приближение органов государственной (публичной) власти к потребностям населения. С точки зрения международно-правового и государственно-правового понимания содержание принципа субсидиарности включает в себя дополнительность, взаимопомощь и приближенность к населению публично властных органов.

5. На основе анализа международно-правовых актов, конституций, законов и подзаконных актов, судебной практики в России обосновано возведение идеи субсидиарности в один из конституционных принципов осуществления государственной власти в современном демократическом правовом государстве вообще и в России в частности. Соответственно необходимо понимать принцип субсидиарности как одно из исходных начал конституционного права, интегрирующее в себе содержание конституционно-правового регулирования (Конституцией РФ, федеральными нормативно-правовыми актами, законами и подзаконными актами субъектов РФ) общественных отношений в области разграничения компетенции между органами государственной власти на основе признания взаимодополняющего и вспомогательного характера полномочий органов государственной власти при их максимальной приближенности к интересам населения и государства.

6. В отечественной науке и практике конституционного права принципы единства и субсидиарности преимущественно связывают с разграничением компетенции между законодательными и исполнительными органами государственной власти РФ и её субъектов, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Анализ федерального и регионального законодательства, практики его реализации позволяет увидеть очевидный приоритет принципа единства государственной власти в сравнении с принципом субсидиарности при осуществлении исключительной компетенции России. Вопросы исключительного ведения России в целом соответствуют перечню аналогичных вопросов, отнесенных к исключительному ведению подавляющего большинства федеративных государств. Соответственно можно говорить об определенном стандартном соотношении принципов единства государственной власти и субсидиарности при реализации исключительного ведения России.

7. По общему правилу, при осуществлении совместной компетенции федерации и её составных частей принципы единства государственной власти и субсидиарности действуют достаточно сбалансировано. Это объясняется возможностью совместного осуществления законодательства федерацией и её субъектами, регионального законодательного регулирования в рамках общих предписаний федерального законодательства с детализацией его субъектами РФ и привлечением органов исполнительной власти субъектов РФ к исполнению федеральных законов как своих собственных. Здесь воплощается в практику, с одной стороны, принцип единства государственной власти, а с другой стороны, принцип субсидиарности с его взаимодополняемостью, взаимопомощью и приближенностью к населению.

8. Научно и нормативно обосновано, что в условиях усиления централизации государственной власти, унифицирующей одновременно экономическую, социальную, культурную и общественно-политическую жизнь российского общества, принцип субсидиарности все в меньшей степени находит применение на региональном и муниципальном уровнях.

Соответственно, предлагается для стабилизации экономической и политической систем России, развития демократических институтов общества и государства, удовлетворения потребностей населения законодательно придать принципу субсидиарности значение конституционного принципа, расширяя его применение. В конечном итоге, без развития системы взаимодополняемости и взаимопомощи в осуществлении публичной власти Россия не сможет стать устойчиво развивающимся, демократическим, правовым, федеративным и социальным государством, признающим, соблюдающим и обеспечивающим основные права человека в качестве высшей общественной ценности.

9. Установленная Конституцией РФ остаточная (исключительная) компетенция субъектов РФ, не разрушая конституционный принцип единства государственной власти, создает конституционно-правовую основу для реализации принципа субсидиарности во взаимоотношениях между федеральными и региональными органами государственной власти. Отсутствие конкретизированного перечня вопросов собственного ведения субъектов РФ делает зависимым, в известной степени, реализацию принципа субсидиарности от характера политико-правовых и экономических отношений между федерацией и её субъектами в условиях тяготения федерации ко всеобъемлющей унификации регулирования вопросов, в том числе традиционных, отнесенных в других федерациях к ведению субъектов федерации. В целях предотвращения вторжения федеральной власти в исключительную компетенцию субъектов РФ, обеспечения прозрачности механизма правового регулирования вопросов ведения субъектов РФ предлагается ввести статью 3.2 в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» со стандартизированным перечнем вопросов, решаемых органами государственной власти субъектов федерации. Взаимодополнение и взаимопомощь федеральных и региональных органов государственной власти

должны осуществляться для достижения и решения экономических, социально-культурных и общественно-политических задач в интересах населения.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут быть использованы в процессе разработки концепции совершенствования распределения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и муниципальных образований, в нормотворческом и правоприменительном процессах на федеральном и региональном уровнях. Материалы исследования могут найти применение в процессе преподавания учебных курсов «Конституционное право России и зарубежных стран», «Конституционное (уставное) право субъектов РФ», «Муниципальное право» и др.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет». Основные положения и выводы исследования нашли отражение в докладах на шести всероссийских и региональных научных конференциях, в том числе всероссийской научно-практической конференции «Правовая система общества: преемственность и модернизация» (Барнаул, 2012), II всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов соискателей и студентов «Осуществление и защита прав граждан в современном обществе» (Омск, 2013), XIII межрегиональной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых « Российское правоведение: трибуна молодого ученого» (Томск, 2013), всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Представительная власть в Российской Федерации: история, теория и современность» (Барнаул, 2013). Основные результаты исследования изложены в шести опубликованных научных статьях, в т. ч. двух в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований.

Результаты исследования нашли также отражение в планах законопроектных работ Алтайского краевого Законодательного Собрания на 2014-2015 гг.; рекомендованы к использованию в мероприятиях по повышению квалификации сотрудников Управления Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю и внедрены в образовательный процесс Алтайского государственного университета.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень научной разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект и предмет, методологическая и теоретическая основы, научная новизна, научная и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические основы принципа единства государственной власти» состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** раскрывается эволюция сущности единства государственной власти в осуществлении государственной власти в истории зарубежной и отечественной политико-правовой мысли, что позволяет увидеть ряд характерных черт в рассмотрении вопроса о единстве государственной власти. На протяжении столетий, от античности до Нового времени, наблюдается трансформация понимания сущности единства государственной власти – от патриархальной идеи единства общины, через обожествление причинной обусловленности государственной власти к выражению в ней воли народа – суверена. Как в зарубежной, так и в отечественной политико-правовой мысли формируются два основных подхода к пониманию способов обеспечения единства государственной власти: первый – посредством создания в

государственном механизме системы сдержек и противовесов; второй – посредством создания единого государственного органа или должностного лица, аккумулирующего в себе полномочия каждой из существующих ветвей власти. С целью обеспечения государственной власти в федеративном государстве происходит формирование такой модели взаимоотношения центра и регионов, при которой из общего перечня вопросов ведения государства первая часть решается федерацией, вторая – регионом (субъектом), а третья – местным территориальным сообществом. Очевидно, что в период 18-20 веков наблюдается, с одной стороны, отход политико-правовой мысли от обусловленности единой государственной властью единой, абсолютной властью монарха, а с другой стороны, признание в качестве основания единства государственной власти единого и неделимого суверенитета народа. Наконец, постепенное формирование идеи единства государственной власти в соотношении с идеями суверенитета народа, политической свободы личности и разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви сыграло важную роль в развитии демократической правовой государственности ведущих западных стран и России, с течением времени воплотившись в один из важнейших конституционных принципов.

Во втором параграфе, с учетом событий, произошедших в 1991 г. (распад СССР) и 1993 г. (принятие Конституции РФ), выделены и проанализированы основные подходы к пониманию принципа единства государственной власти в конституционной доктрине постсоветской России. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в России является её многонациональный народ. Все институты и должностные лица государства приобретают свои полномочия по осуществлению государственной власти в результате свободно выражаемой воли народа, которая придаёт легитимность власти государства. Следовательно, единство государственной власти означает социальное единство власти, единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, обусловленное обязанностью признавать, соблюдать и защищать

права и свободы человека и гражданина, (ст. 2 Конституции РФ). Единство системы государственной власти в качестве одного из основополагающих принципов российского федерализма закрепляется ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Соответственно, исходя из положений Конституции РФ и проанализированных воззрений ученых-правоведов современной России, во втором параграфе делается вывод о том, что в современной отечественной конституционно-правовой доктрине идея единства государственной власти выводится из универсальной идеи суверенитета народа. При этом в Российской Федерации, согласно её конституции сочетается наличие высшей федеральной должности, главы государства (президента), обладающего определенными полномочиями в отношении всех трех основных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), и системы «сдержек и противовесов» в качестве способов обеспечения единства государственной власти. Особого внимания заслуживает положение о том, что предпринятые в последние годы государственно-правовые меры по усилению централизации государственной власти предотвратили процесс «размывания» единой государственной власти в России, обеспечили верховенство и высшую юридическую силу федеральной конституции и на их основе единство государственной власти в федерации в целом и в отдельных субъектах. Проведенный анализ позволяет дать авторское определение конституционного принципа единства государственной власти: конституционный принцип единства государственной власти – одно из руководящих начал конституционного права, интегрирующее в себе содержание конституционно-правового регулирования (нормами Конституции РФ, федеральными законами и подзаконными актами) общественных отношений в области организации и взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти федерации и её субъектов в соответствии с базовыми конституционными принципами верховенства и высшей юридической силы российской конституции, единого народного суверенитета, единого и неделимого государственного суверенитета России.

Вторая глава «Субсидиарность в организации государственной власти: от идеи к конституционному принципу» посвящена исследованию трансформации идеи subsidiarity в правовой принцип subsidiarity в осуществлении государственной власти, сущности и значению этого принципа для российского федеративного государства. Проанализированы международно-правовые акты, нормативные правовые акты зарубежных стран и России, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, взгляды ведущих отечественных и зарубежных юристов. С учетом этого определено содержание принципа subsidiarity – дополнительность, оказание помощи и установление максимально низкого уровня в осуществлении публично-властных полномочий при удовлетворении потребностей населения. Несмотря на то что российская конституционно-правовая наука находится на начальном пути обоснования необходимости утверждения subsidiarity в качестве важного конституционного принципа взаимодействия органов государственной власти по горизонтали и вертикали, в целях приближения всего механизма государственно-правового регулирования к интересам граждан, современный уровень развития отечественной науки конституционного права позволяет дать определение конституционного принципа subsidiarity. Он выступает как одно из исходных начал конституционного права, интегрирующее в себе содержание конституционно-правового регулирования (Конституцией РФ, федеральными нормативно-правовыми актами, законами и подзаконными актами субъектов РФ) общественных отношений в области разграничения компетенции между органами государственной власти на основе признания взаимодополняющего и вспомогательного характера полномочий органов государственной власти при их максимальной приближенности к интересам населения.

В главе третьей «Принципы единства и subsidiarity в системе разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», состоящей из трех параграфов, анализируется характер соотношения действия принципов единства и subsidiarity в

разграничении компетенции между Российской Федерацией и её субъектами. **Первый параграф** посвящен выявлению роли принципов единства государственной власти и субсидиарности в реализации исключительной компетенции Российской Федерации. Федеративные отношения, как способ организации государственной власти по «вертикали», характеризуют различные признаки, основным из которых является распределение объема компетенции (предметов ведения и полномочий) между федерацией и его составными частями, субъектами федерации. Как показывает исторический опыт, на распределение компетенции между федерацией и субъектами федерации оказывают влияние различные факторы: исторические условия учреждения федерации (конституционная или договорная), соотношение интересов политических сил «федералистов» и регионалистов», географическое положение, внешнее положение или воздействие на внутреннюю политику государства извне. Соответственно всегда в федерации возникает проблема распределения предметов ведения и полномочий между федерацией в целом и её субъектами, решить которую представляется возможным с помощью реализации принципов единства государственной власти и субсидиарности. Так, закрепление в ст. 71 Конституции РФ базовых основ государственного строительства, ключевых аспектов экономической системы, перечня ведущих отраслей права и законодательства в качестве вопросов исключительного ведения федерации позволило реализовать на практике конституционный принцип единства государственной власти. Реализация же этого принципа позволила восстановить и укрепить российскую государственность, обеспечить её целостность. При этом было выявлено, что в целях воплощения в жизнь принципа субсидиарности необходимо избегать и минимизировать тенденции, направленные на необоснованное расширение компетенции Российской Федерации за счет изъятия ряда вопросов из совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Подобная ситуация не только создает дисбаланс в соотношении принципов единства и субсидиарности в

осуществлении государственной власти, но и препятствует становлению подлинного федерализма в России.

Во втором параграфе исследуется значение принципов единства государственной власти и субсидиарности в реализации совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Теоретически совместная компетенция является тем институтом права, в котором происходит рациональное сочетание принципа единства государственной власти и её субсидиарности. Так, право федерального центра определять основы правового регулирования предметов совместного ведения в сочетании с верховенством федерального законодательства дает возможность обеспечить единство государственности власти, а право субъектов РФ детализировать и уточнять соответствующие законы с учетом региональной специфики, исходя из реальных нужд населения, позволяет говорить о субсидиарности в осуществлении государственной власти. Действующее законодательство и судебная практика позволяют увидеть, что федерация должна определять в различных сферах жизни общества общенациональные стандарты, призванные создавать равные условия жизни для всех граждан. Степень централизации власти и управления может быть высокой только тогда, когда есть угроза сепаратистских тенденций и подрыва целостности государства, как это было в девяностые годы минувшего столетия. Но во всех других случаях приоритет должен отдаваться принципу субсидиарности. Соответственно, тенденция на укрепление единства государственной власти не должна сопровождаться сокращением перечня вопросов ведения, находящихся в совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов. Иначе федерализация уступит место унитаризации и, разрушив «ядро» государственно-правовой самостоятельности субъектов РФ, превратит Россию в «унитарное федеративное государство». Такая ситуация опасна для России, поскольку унитарная Россия всегда будет тяготеть к авторитарному политическому режиму, тем более традиции страны и доминирующая политическая культура способствуют движению общества именно в этом направлении.

Третий параграф посвящен анализу соотношения принципов единства государственной власти и субсидиарности при реализации остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ. Наряду с исключительной компетенцией Российской Федерации и совместной компетенцией Российской Федерации и её субъектов, важное значение имеет остаточная (исключительная) компетенция субъектов РФ. Институт остаточной (исключительной) компетенции субъектов РФ прошел трудный путь от расширительного (антиконституционного) толкования до его существенного умаления. Но именно наличие собственной компетенции у субъектов Российской Федерации является основой для реализации принципа субсидиарности. Существующие политико-правовые и социально-экономические условия в России позволяют с высокой долей уверенности утверждать, что необходимы изменения в части приоритета принципов. Если на сегодня приоритетными являются принцип единства государственной власти и централизация, то в будущем необходимо принять меры, направленные на сбалансирование децентрализованных и централизованных тенденций, принципов единства государственной власти и субсидиарности. Следовательно, потребуется корректировка законодательства и прежде всего, изменение Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В **заключении** диссертации сделаны общие выводы проведенного исследования, изложены предложения по вопросам реализации принципов единства государственной власти и субсидиарности в осуществлении государственной власти как в законотворческой, так и правоприменительной практике.

В **приложении** диссертации отражена структура законодательства ряда субъектов Российской Федерации в 2008-2012 гг. Представленные расчеты носят авторский характер и произведены на основе информации,

опубликованной на официальных сайтах законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ
АВТОРА:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

1. Баньковский А.Е. Идея единства государственной власти в зарубежной и отечественной политико-правовой мысли XVIII-XIX вв. // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 5-8. – 0,25 п.л.

2. Баньковский А.Е. Принцип субсидиарности в реализации конституционных предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 3 (30). С. 71-75. – 0,3 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях

3. Баньковский А.Е. Идея единства государственной власти: от античности до раннебуржуазной эпохи // Ретроспективы и перспективы права. 2011. №2. С. 4-8. – 0,3 п.л.

4. Баньковский А.Е. Конституционно-правовой принцип субсидиарности: сущность, значение // Правовая система как элемент устойчивого развития субъекта Российской Федерации: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию государственности Республики Коми. 17-18 ноября 2011 г. - Сыктывкар: КРАГСИУ, - 2011. - С. 79-83. – 0,3 п.л.

5. Баньковский А.Е. Принцип субсидиарности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционно-судебная защита прав и свобод личности: состояние, проблемы, перспективы. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, - 2012. - С. 12-19. – 0,5 п.л.

6. Баньковский А.Е. Конституционный принцип субсидиарности и реализация исключительной (остаточной) компетенции субъекта Российской Федерации // Осуществление и защита прав граждан в современном обществе: материалы II Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, соискателей и студентов. 22 марта 2013 г. - Омск: ОмЭИ, - 2013. - С. 6-13. – 0,5 п.л.

Подписано в печать 30.10.2013.
Усл. печ. л. 1,0. Тираж 150 экз. Заказ 331.

Типография Алтайского государственного университета:
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66