

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Н. М. Добрынин*

О КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ СИНТЕТИЧЕСКОГО ОСМЫСЛЕНИЯ СУБСИДИАРНОСТИ

На основе результатов анализа современных точек зрения на понятие и практику реализации принципа субсидиарности в государственно-территориальном устройстве стран, а также исследования научно-философского наследия видных российских государствоведов и общественно-политических деятелей автор размышляет о современном государственно-территориальном устройстве России. Поддерживая взгляды ведущих ученых на природу принципа субсидиарности и его роль в распределении функций и полномочий публичной власти, автор акцентирует внимание на ключевых проблемах поиска и реального достижения оптимального баланса в разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами, местным самоуправлением. Подчеркивается, что при реализации принципа субсидиарности недопустимы ни чрезмерная централизация, тенденция к которой *a priori* присуща любому государству, ни излишняя децентрализация, которая при определенных условиях может повлечь распад государства как целости. Делается вывод о том, что поиск оптимального баланса в распределении публичных дел ведется постоянно, на регулярной основе, и потому в настоящее время, когда в России прослеживаются признаки избыточной централизации власти, необходимо вновь обратиться к реализации идей субсидиарности в государственно-территориальном устройстве нашей страны.

Ключевые слова: государственно-территориальное устройство, федерализм, принцип субсидиарности, публичная власть, разграничение предметов ведения и полномочий

Российский федерализм как конституционно-правовое явление и как реальная форма территориального государственного устройства своим возникновением и началом развития обязан Октябрьской революции 1917 г., которая сто лет назад резко изменила сложившийся на тот период миропорядок. Объявленные в ходе революционных событий социальные, экономические, политические, а также конституционные преобразования ознаменовали переход от самодержавной унитарной Российской империи к Российской Советской Федеративной Социалисти-

* Доктор юридических наук, профессор Тюменского государственного университета (Тюмень).

ческой Республике, а позднее и к более масштабному государственному образованию – Союзу Советских Социалистических Республик.

Тем не менее специфика федеративных отношений в советской России, рассмотрение которой заслуживает, безусловно, отдельного обстоятельного исследования, позволяет прийти к выводу о том, что наиболее динамичный и, можно сказать, «пиковый» период почти вековой истории российского федерализма приходится лишь на последние два с половиной десятилетия, прошедшие с тех пор, как советский общественно-государственный строй прекратил свое существование и Россия взяла курс на демократическое развитие.

Самым знаковым событием в тот непродолжительный период, по сути, обозначившим его начало, без сомнения, стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Посему российский федерализм отнюдь не безосновательно может и должен быть оценен как «юное» конституционное явление, которое, пусть даже и находясь на прочной опоре предшествующих достижений, лишь отыскивает, «примеряет» и приобретает свои очертания и содержание, привлекая к себе внимание ученых, политиков, всех тех, кто не равнодушен к судьбе страны.

Востребованным направлением становления и развития российского федерализма является оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и составляющими федерацию территориями, при котором, как отметил профессор С. А. Авакьян, «обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов»¹. Эффективное выстраивание федеративных отношений в представленном аспекте требует комплексных мер, связанных не только с проработкой и реализацией основных принципов и норм конституционного права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества.

Иными словами, обозначенная проблема значима в масштабах всего конституционного строительства в стране, а потому она находится в диалектической связи со всеми его проблемами и вызовами.

Наша важнейшая задача в рамках данной статьи – *на примере исследования и раскрытия различных граней и форм проявления принципа субсидиарности в его преломлении к конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации дать синтезированное представление о данном принципе, его месте и роли в развитии российского федерализма на современном этапе и в долгосрочной перспективе.*

В отечественную юридическую науку принцип субсидиарности был привнесен из зарубежных, прежде всего европейских, доктрин федерализма. Как отмечает профессор А. С. Автономов, в Европе считается, что современный смысл рассматриваемого принципа определил Папа Римский Пий XI: в 1931 г. он писал, что было «бы несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низового уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе, имеющей более высокий ранг»².

Характеризуя принцип субсидиарности, профессор И. А. Умнова высказывает важное суждение: «Гармонизирующая сущность субсидиарности вытекает из признания идеи самоуправления составных частей федеративного государства

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2. С. 106.

² Цит. по: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 189.

как основы разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. Распределение государственных полномочий в соответствии с принципом субсидиарности предполагает точную адекватность компетенции. Компетенция делится таким образом, чтобы проблемы решались на том уровне, на котором они возникают и могут наиболее эффективно решаться с учетом интересов населения и отдельных граждан. В этих условиях... федеральная власть вмешивается только тогда, когда проблема выходит за рамки полномочий субъектов федерации»¹. И. А. Умнова подчеркивает, что «в современном понимании субсидиарность – это оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на том уровне, который ближе к гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только те полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти, обеспечивает государственный суверенитет и безопасность страны»².

С. А. Авакьян раскрывает сущность субсидиарности следующим образом: «Применительно к федерации принцип субсидиарности толкуют так, что субъекты в состоянии сами организовывать свою жизнь и решать соответствующие дела, а создание федерации является как бы дополнительным средством. Федерация берет на себя часть общих дел в интересах субъектов и в другой части дел помогает субъектам. В последнее время принцип субсидиарности чаще всего трактуется как „разгрузка“ федерации, децентрализация функций, их передача субъектам, а роль федерации при этом состоит в содействии субъектам и выполнении нескольких ведущих задач. Правда, бытует и прямо обратное понимание субсидиарности, когда именно федерация рассматривается как главный организатор всей жизни в новом образовании, и тогда же в помощь, в дополнение к ней (федерации), т. е. во вспомогательном плане, действуют субъекты федерации»³.

С. А. Авакьян указывает, что существование и деятельность федеративного государства на практике неизбежно формируют его уникальную «личность», в которой, по мысли ученого, принцип субсидиарности занимает особое место и получает специфическое преломление. Однако, резюмирует он, в любом случае «федеративное государство – это лидер по отношению к своим субъектам. А субсидиарность надо толковать в том плане, что федерация всегда готова прийти на помощь своим субъектам, она – по большому счету – призвана во многом облегчить их жизнь. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность всегда поддерживать федерацию, в рамках своих сил помогать ей в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства, в содействии воинским частям на своей территории, в организации призыва в армию и так далее), а также „разгрузить“ федерацию от менее значимых дел»⁴.

Сегодня принципу субсидиарности придается значение, которое позволяет использовать его при построении не только федераций, но и любых других многоуровневых публично-властных образований. В частности, унитарные государства

¹ Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнит. конституцион. обозрение. 2012. № 2. С. 47.

² Там же. С. 47–48.

³ Авакьян С. А. Конституционное право России... Т. 2. С. 25.

⁴ Там же. Т. 2. С. 25–26.

также стремятся к выстраиванию отношений между властью в центре и на местах на основе субсидиарности¹. Однако наиболее яркую роль рассматриваемый принцип получил в ходе западноевропейских интеграционных процессов. Как отмечает Ж. Делор, которого следует считать идеологом принципа субсидиарности, «в каждой федеральной системе, подобной Европейскому союзу, принцип субсидиарности служит постоянным противовесом механизмам перенасыщения, которые стремятся в сложном мире излишне загрузить центральную власть»².

Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами традиционно является довольно сложной задачей, от решения которой зависит функционирование всего государства. Закономерно, что в ходе такого разграничения обычно разворачивается напряженная политическая борьба. Так, в Бразилии при работе над Конституцией 1891 г., которая была призвана узаконить реорганизацию унитарной монархии в федеративную республику, бурные споры вызвал именно вопрос соотношения полномочий федерального центра и органов власти штатов³.

В России в 1993 г. на Конституционном совещании также развернулась острая полемика вокруг проблем федерализма, в первую очередь проблемы оптимального разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. И. А. Умнова в связи с этим указывает: «В российской политической практике принцип субсидиарности приобрел популярность в начале 1990-х годов. Вместе с тем, наряду с конструктивными идеями внедрения данного принципа в федеративное устройство России, появились конъюнктурные заявления об отождествлении принципа субсидиарности с государственным суверенитетом республик в составе Российской Федерации, а также с принципом делегирования власти снизу вверх»⁴.

Между тем принцип субсидиарности, к сожалению, не нашедший прямого закрепления в российской Конституции 1993 г., все больше «входит в обращение» в современной Европе, преследуя цель именно разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти, действующими на разном территориальном уровне. В 1990-х гг. этот принцип получил конституционное закрепление в ряде зарубежных стран, и первой среди них стала Германия. В 1992 г. в Основной закон ФРГ была включена новая редакция ст. 23, одно из положений которой гласит: «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе»⁵.

Важно отметить, что по принципу субсидиарности могут выстраиваться взаимоотношения не только между федеральным центром и субъектами федерации, но и между государством и местным самоуправлением. Из этого, в частности, исходят положения Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)⁶. Таким образом, принцип субсидиарности способен сыграть

¹ См., например: Пreamбула к Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 686.

² Delors J. Le nouveau concept européen. P., 1992. P. 169.

³ Bonavides P., Andrade P. Historia Constitucional do Brasil. Brasilia, 1989. P. 226–227.

⁴ Умнова И. А. Указ. соч. С. 47.

⁵ Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 188.

⁶ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695). Для Российской Федерации Хартия вступила в силу 1 сентября 1998 г.

положительную роль при разграничении в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Значимость принципа возрастает, когда в ответ на потребности развития общества и государства происходят перестройка, обновление федеративных отношений.

Принцип субсидиарности следует учитывать прежде всего при подготовке правовых актов, призванных разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации. Применяться должны положения акта, уже пронизанного идеей субсидиарности.

Полагаем, однако, что применение принципа субсидиарности вовсе не означает, что всякий раз, когда возникает вопрос о реализации конкретного полномочия, нужно выяснять, на каком уровне оно должно осуществляться; точно так же принцип субсидиарности не означает, что в силу различий между субъектами федерации одинаковый для них вопрос может в конкретной ситуации решаться то федеральными органами, то органами власти субъекта федерации. Принцип субсидиарности необходим прежде всего для установления основополагающих и общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или ее субъектов при принятии или изменении конституции страны либо законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации.

Универсальный характер субсидиарности следует из конституционных принципов государственной целостности, единства государственной власти, равенства субъектов федерации между собой, их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти.

Идея субсидиарности, востребованная на первых порах в послесоветской России, но не *«прижившаяся»* и не получившая конституционного закрепления, не является для российской политико-правовой мысли принципиально новой. Так, зримые предпосылки для внедрения рассматриваемого принципа в практику российской государственности были обозначены видными российскими государствоведами еще в XIX – первой половине XX в.

Примечательны в связи с этим рассуждения И. А. Ильина о подходах к устройству государства по принципу *«учреждения»* или по принципу *«корпорации»*. Ученый, давая такую классификацию, исходил из того, что жизнь учреждения строится *«сверху, а не снизу»*. В основе его создания и деятельности лежат задачи и принципы опеки над заинтересованными людьми. При этом по вполне понятной причине внешнее и внутреннее устройство учреждения, порядок его жизнедеятельности – это результат усилий его создателя. *«Опекаемые»* же лица не имеют возможности влияния ни на уклад учреждения, ни на происходящие в нем процессы. *«И поскольку государство, – рассуждал И. А. Ильин, – есть не более чем учреждение, постольку народ в нем не управляет собою и не распоряжается, а получает свой правопорядок и все его блага... в порядке опеки, повиновения и воспитания»*¹.

Напротив, корпорация строится *«не сверху, а снизу»*. Корпорацию на основе свободного волеизъявления образуют активные и равноправные субъекты (*«деятели»*), стремящиеся к реализации общего признаваемого интереса. У начал кор-

¹ Ильин И. А. О монархии и республике // Ильин И. А. Собр. соч.: в 10 т. / сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993. Т. 4. С. 539.

порации стоит индивидуум с его мнением, изволением и решением. И. А. Ильин утверждал: «И поскольку государство есть корпорация „чистой воды“, постольку оно принимает и последовательно проводит принцип „все через народ“; и самые важные учреждения его, без которых ни одно государство все же не может ни жить, ни действовать, – оказываются подлежащими корпоративному контролю»¹.

Однако каждая из обозначенных моделей в своем крайнем проявлении, по мнению Ильина, неизбежно порождает негативные последствия, искажающие ее суть. Так, проведенный «последовательно до конца» принцип учреждения способен погасить социальную и политическую активность граждан, задушить свободу личности и духа и, как результат, привести к тоталитаризму и «его каторжным порядкам». Что же касается принципа корпорации, то его последовательная реализация разрушит всякую власть, в результате чего государство разложится и начнется анархия. «Таким образом, – писал И. А. Ильин, – предел учреждения – тоталитарная тюрьма, предел корпорации – всеобщая анархия»².

И. А. Ильин сделал весьма значимый вывод: государство «в своем здоровом осуществлении» должно совмещать в себе черты, присущие как учреждению, так и корпорации, поскольку «есть такие государственные дела, в которых необходимо властное распоряжение; и есть такие дела, в которых уместно и полезно самоуправление»³. К условиям жизни, которые являются индикатором необходимой степени такого сочетания, И. А. Ильин относил: территорию государства, плотность населения, державные задачи государства, хозяйственные задачи страны, национальный состав страны, религиозную принадлежность народа, социальный состав страны, уровень общей культуры народа и особенно уровень правосознания, уклад народного характера⁴ – все те важные элементы социальной, духовно-нравственной, экономической и политической сфер жизни общества, высокий уровень развития которых позволит вполне успешно реализовать принцип субсидиарности в управлении государством и в наши дни.

Полагаем, что применительно к обозначенной теме следует уделить внимание одной из выведенных И. А. Ильиным шести аксиом власти. Она сводится к тому, что *государственная власть принципиально связана распределяющей справедливостью*, но она имеет право отступать от нее тогда и только тогда, когда этого требует поддержание национально-духовного и государственного бытия народа. С политической точки зрения государство, безусловно, будучи единым целым, все же имеет самостоятельные задачи, решение которых отнюдь не всегда связано с учетом интересов всех членов и групп общества. «Водворение справедливости в общественной жизни людей, – утверждал И. А. Ильин, – является, несомненно, одною из основных задач государственной власти: это вытекает уже из самой природы права и государства. Однако реальные условия государственного существования бывают таковы, что поставление этой задачи выше всех остальных может привести государство к гибели и разложению... Государственная власть не всемогуща: она скована политическою неосуществимостью и вынуждена сообразоваться с нею»⁵.

В контексте данной аксиомы становится ясным, что отступление от принципа социальной справедливости во имя социального же блага, достижению которого

¹ Ильин И. А. О монархии и республике. С. 540.

² Там же. С. 540.

³ Там же. С. 539.

⁴ Там же. С. 542–543.

⁵ Ильин И. А. О сущности правосознания / подгот. текста и вступ. ст. И. Н. Смирнова. М., 1993. С. 144.

призвано служить государству, есть удел исключительно власти государственной. Решение такой управленческой задачи никак не может быть связано с самоуправлением индивидов на местах.

Учению о федерации заслуженно приписывают одно из центральных мест в научном наследии И. А. Ильина. Последний, анализируя юридическую природу федерации, отмечал: «В науке государственного права федерацией называется союз государств, основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)»¹.

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств – таково, по мнению И. А. Ильина, *типичное возникновение классического федеративного государства: снизу – вверх, от малого – к большому, от множества – к единству*; федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации – обычно во всем, что касается их местных дел и не опасно для единства; возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены.

Идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного, значения, еще и обратный оттенок – «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза»². Классическая федерация, с точки зрения ученого, – это государство-корпорация, соединяющая, в том числе посредством самоорганизации, разрозненные части государства в единое целое.

Мы убеждены, что рассуждения И. А. Ильина напрямую соотносятся с интерпретацией практического опыта субсидиарности.

Идеи, охватываемые содержанием принципа субсидиарности в его современном понимании, высказывались в XIX в. М. А. Бакуниным, который считается одним из основателей философии анархизма. В своих трудах он действительно отстаивал идею уничтожения государства и предлагал в качестве альтернативы принцип индивидуальной независимости и самоуправления коммун – *self-government*³. Эти суждения, однако, могут быть восприняты как направленные не на ликвидацию государственного управления, а на его коренное переустройство «согласно действительным потребностям и естественным стремлениям всех частей через свободную федерацию индивидов и ассоциаций, коммун, провинций и наций»⁴. Иными словами, есть все основания утверждать, что М. А. Бакунин выступал за формирование системы государственного управления, осуществляемого не «сверху», а «снизу».

«Единство, – рассуждал М. А. Бакунин, – становится фатальным, разрушает... процветание индивидуумов и народов всякий раз, как оно образуется вне свободы или путем насилия». Полезным можно считать лишь то единство, «которое свободно образуется через федерацию автономных частей в одно целое с тем, чтобы это последнее, не будучи больше отрицанием частных прав и интересов,

¹ Ильин И. А. Что такое федерация? // Ильин И. А. Наши задачи: Статьи 1948–1954 гг.: в 2 т. М., 2008. Т. 1. С. 228.

² Там же. С. 229–230.

³ Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика: сб. / вступ. сл., сост., подгот. текста и примеч. В. Ф. Пустарнакова. М., 1989. С. 25.

⁴ Там же. С. 96.

кладбищем, где насильственно хоронят всякое местное процветание, стало, напротив, подтверждением и источником всякой автономии...»¹. Осуществляемая снизу вверх федеративная организация ассоциаций, групп, общин, волостей и, наконец, областей и народов – вот, по мнению М. А. Бакунина, единственное условие настоящей свободы².

Особое место среди направлений российской политико-правовой мысли конца XIX – первой половины XX в. занимали идеи одного из самых ярких представителей русского дореволюционного государственоведения А. С. Яценко. Его научные взгляды на федерализм, которые (как и взгляды И. А. Ильина) в настоящее время оцениваются не только как не утратившие своей актуальности, но и как пророческие, получили выражение в фундаментальном труде «Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства», изданном в 1912 г.

А. С. Яценко, раскрывая дуалистическую теорию суверенитета и одновременно критикуя теорию о делимости государственного суверенитета, отмечал: «Суверенитет как верховенство и юридическая полнота власти по самому своему понятию не может быть делим... Суверенитет так же неразделен, как синтез власти в федеральных соединениях... как не разделен он в унитарном парламенте... Верховенство есть понятие целостное; его нельзя делить, как нельзя делить вообще превосходную степень. Суверенитет есть по самому понятию своему выражение единства власти. Делить суверенитет – делить единство, что заключает в себе логический абсурд. Когда мы утверждаем идею неделимости суверенитета, мы вовсе, разумеется, не предполагаем, что суверенитет организован унитарно, т. е. что существует лишь один суверенный орган... В сущности теория делимости суверенитета смешивает суверенитет с властью, принадлежащей отдельным государственным органам, и из того факта, что разными органами отправляются различные функции власти, она делает неправильное заключение о разделенности самого суверенитета»³. Отсюда ученый делал принципиальный вывод: «Своеобразие суверенитета в федеративном государстве следует искать не в особых свойствах его субъектов, а в организации суверенной власти»⁴.

Таким образом, А. С. Яценко в контексте теории о суверенитете раскрывал предпосылки для применения к федеративным отношениям принципа субсидиарности в тех или иных его проявлениях. Какими должны быть эти проявления, А. С. Яценко пояснял, сравнивая категории федерализма и автономии: «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это два совершенно различных принципа. Федерализм как понятие скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия – сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей... Сама федеральная организация союза устанавливается именно для охраны местной автономии... Но цель должна быть строго различаема в данном случае от средства; если автономия есть цель, то федеративное устройство есть лишь средство, быть может, наиболее действительная гарантия сохранения автономии»⁵.

Еще одна принципиальная мысль ученого: «...мы с достаточной настойчивостью постоянно различали политическую децентрализацию от федерализма.

¹ Бакунин М. А. Указ. соч. С. 19–21.

² Там же. С. 303.

³ Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 250–252.

⁴ Там же. С. 299–300.

⁵ Там же. С. 343–346.

Если в России нужно противодействовать всякому федеративному течению как жизнеразрушительному, то, наоборот, следует всячески содействовать разумному и целесообразному самоуправлению как жизнь созидающему и утверждающему началу. Самоуправление вообще есть самодеятельность общества, есть усиление гражданской и политической энергии, есть сила, устойчивость и жизненность общественного порядка, ибо оно тяжесть управления разлагает на многие плечи... Нет ничего более анти-народного, как исключительное поглощение всей национальной жизни столицей»¹.

Итак, автономия и самоуправление – цель, а федерация – объединяющее начало, средство ее достижения и гарантия сохранения. *Это и есть лекало*, по которому, согласно теории А. С. Яценко, следует «выкраивать» модель федерации, практический смысл принципа субсидиарности в конкретно-исторических условиях. Нельзя не отметить при этом существенное сходство взглядов А. С. Яценко и И. А. Ильина.

Как видно из предыдущих рассуждений, принцип субсидиарности нужно рассматривать прежде всего в контексте проблематики, связанной с централизацией и децентрализацией государственной власти. Безусловно, российская конституционная модель в данном случае не исключение.

В том или ином восприятии субсидиарность отражает направленность и (или) взаимодействие обозначенных процессов. Здесь, однако, следует привести весьма точное суждение С. А. Авакьяна: «...государство всегда – от своего возникновения до наших дней и на будущее – было, есть и останется централизованной субстанцией. Централизм органически присущ государству и объективируется в том, что определенные функции могут и должны быть присущи только ему в целом и никак не могут быть отданы территориальным единицам как частям государства.

Появившееся в западной политологии и юриспруденции и частично проникшее в российскую науку понятие „децентрализованное государство“ следовало бы понимать не так, что это государство, отказавшееся от своих основных задач, а так, что это государство: а) отказавшееся от тех задач, которые совсем не обязательно сосредоточивать на общегосударственном уровне; б) изменившее меру централизма, но увеличившее степень участия регионов в решении тех задач, которые неизбежно остаются на общегосударственном уровне; в) испытывающее доверие к своим регионам, к тому, что они в состоянии не только квалифицированно решать соответствующие вопросы, но при этом не ударяться в сепаратизм и уважать общегосударственные интересы.

Следовательно, так называемое децентрализованное государство – это отнюдь не то государство, которое отпустило, образно говоря, вожжи управления. Оно просто сконцентрировалось на ряде ответственных задач, которые нельзя никому передать и которые одновременно обуславливают само существование государства. Помимо управления определенными отраслями мудрое государство и мудрые правители государства должны оставить в своих руках общее направление государственно-политического развития в нужное русло. Тогда можно надеяться на то, что самостоятельность мест станет прекрасным дополнением централизованного руководства, будет обеспечиваться гармония организации государственных и политико-общественных дел»².

¹ Яценко А. С. Указ. соч. С. 415.

² Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституц. и муницип. право. 2005. № 8. С. 2.

Для российской государственности сначала советского, а затем и, по выражению И. А. Умновой, «*постконституционного*» периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывно сменяющихся друг друга тенденциях к централизации и децентрализации, однако при общем тяготении к усилению федерального центра. Еще одна особенность обозначенного процесса состоит в том, что смена вектора каждый раз объяснялась в той или иной степени значимыми объективными причинами; в то же время в какой бы точке амплитуды колебаний соответствующие отношения ни находились, перемена курса, как представляется, не была обусловлена генеральной целью – отысканием разумного и, главное, устойчивого баланса. Как известно, *при отсутствии равновесия* (а применительно к российской действительности при его подчас нарочитом смещении) *стабилизация системы невозможна*.

Таким образом, *отыскание и установление разумного и справедливого баланса между задачами, функциями и интересами федерального, регионального и местного уровней власти есть основная стратегическая цель последовательно и устойчивого претворения в российскую государственную действительность принципа субсидиарности*.

Модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами закреплена в Конституции Российской Федерации 1993 г. Останавливаться подробно на ее характеристике не имеет смысла. Лишь укажем, что российская модель разграничения предметов ведения и полномочий является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти, при том что основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, останутся, по меньшей мере формально, незыблемыми.

Соответственно, пути достижения сформулированной выше ключевой стратегической цели, как представляется, нужно искать не столько в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство.

И. А. Умнова в связи с этим отмечает: «Государственно-правовые шаги, принимаемые Президентом РФ с 2000 года по укреплению вертикали власти, усилению контроля за законностью деятельности и ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, повышению эффективности, стабильности и безопасности России привели не только к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, но и к определенным негативным последствиям для федеративного устройства России»¹.

Поясняя свою мысль, она выдвигает несколько аргументов. Во-первых, «постконституционное развитие России в начале нового века пошло по пути не федеративной, а административной реформы. Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав (высших должностных лиц) субъектов РФ; в субституции ряда региональных функций субъектов Федерации властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации»². Во-вторых, «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало

¹ Умнова И. А. Указ. соч. С. 48.

² Там же.

проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали¹. И в-третьих, «усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых „мандатов“»².

Кроме того, И. А. Умнова критически оценивает Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, анализируя как содержательную, так и юридико-техническую его составляющие⁴. Данный Закон с самого момента принятия и до сих пор вызывает резонанс в общественной, политической и научной сферах российского общества. Критике с позиций существенного умаления статуса и функционала субъектов Российской Федерации подвергается не только сам Закон, но и последующие его изменения.

Заслуживает упоминания затронутый И. А. Умновой проблемный дискурс произошедшей в 2000-х гг. централизации власти в стране. Говоря о необходимости повышения эффективности власти субъектов РФ по реализации закрепленных за ними полномочий, она полагает, что «решение этой задачи напрямую связано с финансово-бюджетной обеспеченностью полномочий субъектов РФ... В этих условиях межбюджетные трансферты, ставшие обыденной практикой, уже своим фактом существования подтверждают несоответствие общего распределения собираемых бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы»⁵. В такой оценке И. А. Умнова не одинока. Так, С. А. Авакьян считает: «К сожалению, так и нет полных решений о распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сферах совместного ведения. В главном вопросе – о стабильных отчислениях из федерального бюджета в бюджеты субъектов – Центр сохраняет свои руководящие позиции. Создано несколько федеральных фондов стабилизации экономики субъектов РФ, а это в очередной раз превращает субъекты в просителей, зависимых от центра»⁶.

И. А. Умнова обоснованно констатирует: «...за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»⁷. По справедливому замечанию С. А. Авакьяна, «в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства». Выход из указанной ситуации он видит «не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении

¹ Умнова И. А. Указ. соч.

² Там же. С. 48.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Умнова И. А. Указ. соч. С. 48–51.

⁵ Там же. С. 51.

⁶ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации... С. 5.

⁷ Умнова И. А. Указ. соч. С. 52.

методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом»¹.

Полагаем, что очередная тенденция к децентрализации государственной власти, наметившаяся в Российской Федерации за последние пять лет (возвращение губернаторских выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и т. д.), с позиций раскрытой в статье проблематики несет своего рода *«благу весть»*. В то же время, по существу, мы пришли лишь к одному выводу: в плане общего стратегического целеполагания для внедрения и эффективного запуска в российском государственном механизме принципа субсидиарности еще колоссально много предстоит сделать... Не только политикам, государственным и общественным деятелям и ученым, но и каждому из нас – тем, кому небезразлично будущее России.

Принцип субсидиарности как одно из базовых начал построения взаимоотношений между центром и регионами не только в федеративном государстве, но и в государстве как таковом предполагает оптимальное распределение полномочий по вертикали и уровням власти, а равно и их адекватное обеспечение финансово-экономическими ресурсами на основе объективной оценки необходимости и возможности максимально эффективной реализации властно-управленческих функций на соответствующем уровне. Но где же эта мера – оценочные показатели эффективности и адекватности? Ее еще предстоит установить, и этот поиск будет непростым и длительным.

Сама по себе субсидиарность не предполагает однозначной *«разгрузки»* функционала федерального центра в пользу территорий или, наоборот, максимальной трансформации региональных полномочий в общенациональные. Гармоничное сочетание потребностей государства и его отдельных частей во властном управлении, *с одной стороны*, и обеспечивающего эти потребности вертикального распределения полномочий – *с другой*, является неотъемлемым элементом осязаемого конституционного и политического «портрета» любого государства; при этом важно, чтобы одним из аспектов такого сочетания были сложившиеся между центром и регионами отношения взаимной помощи и поддержки. Стало быть, подлинная субсидиарность – это не только и, возможно, не столько закрепленное в законодательстве распределение государственных и общественных дел по разным уровням публичного управления, но и отношения между территориальными звеньями публичной власти, *культура таких отношений, в первую очередь правовая*.

Российская Федерация не является, да и не может являться исключением из общих правил цивилизационного развития человечества и единого культурно-политического контекста – *цивилизации права* (термин профессора В. Д. Зорькина). Поэтому нам следует добиваться того, чтобы в стране *внутригосударственные отношения – федеративные отношения, отношения между государством и местным самоуправлением – по разграничению предметов ведения и полномочий строились не только на основе принципов централизации, кооперации и координации, но и на основе принципа субсидиарности*.

Список литературы

Bonavides P., Andrade P. Historia Constitucional do Brasil. Brasilia, 1989.

Delors J. Le nouveau concept européen. P., 1992.

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. Т. 2.

¹ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации... С. 5.

О конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий...

Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституц. и муницип. право. 2005. № 8.

Бакунин М. А. Философия. Социология. Политика: сб. / вступ. сл., сост., подгот. текста и примеч. В. Ф. Пустарнакова. М., 1989.

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Ильин И. А. О монархии и республике // *Ильин И. А.* Собр. соч.: в 10 т. / сост., вступ. ст. и коммент. Ю. Т. Лисицы. М., 1993. Т. 4.

Ильин И. А. О сущности правосознания / подгот. текста и вступ. ст. И. Н. Смирнова. М., 1993.

Ильин И. А. Что такое федерация? // *Ильин И. А.* Наши задачи: Статьи 1948–1954 гг.: в 2 т. М., 2008. Т. 1.

О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997.

Преамбула к Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Конституции государств Европы: в 3 т. М., 2001. Т. 2.

Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнит. конституцион. обозрение. 2012. № 2.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.