ФЕДЕРАЛИЗМ И СУБСИДИАРНОСТЬ В СИСТЕМЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

© 2017 г. Оксана Игорьевна Пименова¹

Использование федерализма и субсидиарности предполагает любую многоуровневую политическую систему, в которой приоритет действия может принадлежать как центральному, так и региональному уровню управления либо одновременно обоим. В рамках такой системы федерализм и субсидиарность дополняют друг друга, способствуя сохранению баланса власти, а значит, и надежности системы в целом. Применительно к федеральным системам принцип субсидиарности наиболее близок концепции государственно-правового института совместного ведения. Именно в федеративном государстве реализацию федеральных регулирующих полномочий по предметам совместного ведения следует осуществлять на субсидиарной основе, ведь основная идея федерализма, равно как и идея субсидиарности, состоит в следующем: не забирай у других то, что они с успехом могут сделать сами!

Federalism and subsidiarity may be used in any multi-level political system where leadership belongs either to the federal or regional government, or both. In such systems neither level of government is superior to the other a priori; thus, subsidiarity and federalism complement each other maintaining the balance of powers and consequently the stability of a system in general. Within federative systems, the subsidiarity principle is very close to the concept of public and legal institute of joint competence of the federation and its constituent entities. It's these very countries – federative states – where federal government bodies should be exercising regulating functions in the area of joint competence on the basis of the subsidiarity principle, as the main idea of federalism, as well as that of subsidiarity, is the following: don't take over what others can do for themselves!

Ключевые слова: федерализм, федеральная система, субсидиарность, суверенитет, совместное ведение, регулирующие полномочия, субъекты Российской Федерации, Совет Федерации, федеральный законодательный процесс.

Key words: federalism, federative system, subsidiarity, sovereignty, joint competence, regulating functions, constituent entities of the Russian Federation, the Council of Federation, federal legislative process.

“Федеративное государство представляет субсидиарность, когда использует таковую на политическом уровне и уровне государственного управления”².

Гунфер Хёрн

О федерализме и балансе полномочий¹²

Термин “федерализм” произошел от латинского слова “*foedus*”, которое, будучи первоначально библейским понятием, означало “обязательство между Богом и человеком”³. Немецкий теоретик права

И. Альтузий первым использовал этот термин в нецерковном контексте, чтобы определить социальное и политическое обязательство между организациями (по И. Альтузию, ассоциациями), формирующими систему. Его модель многоуровневой системы, состоящей из различных социальных и территориальных ассоциаций, обычно определяется в теории как “социальный федерализм”, а сам Альтузий известен как отец федерализма.

В 1603 г. И. Альтузий опубликовал работу “*Politica Methodice Digesta*”, в которой он продвигал идеи, касавшиеся федерализма и природы общества. Французский исследователь А. де Беноист подчеркивает, что И. Альтузий рассматривает общество как целостное и органическое образование, состоящее из групп, не индивидов, и эти группы не могут развиваться полноценно, не будучи автономными. Альтузий исследует общество снизу, постепенно достигая его вершины⁴.

¹ Начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами государственной власти Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук, магистр права по специальности “Право Европейского Союза” (Европейский учебный институт Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России) (E-mail: oxana_krasnova@mail.ru).

Oxana Pimenova, head of the section for cooperation with federal bodies of the Organizational Department, the staff of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, PhD in Law, Master of Laws in European Union's Law (MSIIR) (E-mail: oxana_krasnova@mail.ru).

² Hirsh G. Le principe de subsidiarité dans une perspective comparatiste // In: Delpérée F., ed. Le principe de subsidiarité. Bruxelles, 2002. P. 57. Цит. по: Brouillet E. Canadian federalism and the principle of subsidiarity: should we open pandora's box? // Supreme Court Law Review. 2011. 54 S.C.L.R. (2d). P. 602.

³ Demirci B. The principle of subsidiarity in the European Union context: a thesis submitted to the graduate school of social sciences of Middle East Technical University. September, 2003. P. 26.

⁴ См.: Benoit de A. The First Federalist: Johannes Althusius. Paris, 2000. P. 33.

Ключевой концепцией в понимании общества выступает “ассоциация”, формируемая на основе семьи, гильдий и сословий.

По Альтузию, целое – это совокупность автономных ассоциаций. Целое никогда не получает верховенства (приоритета) над своими составными частями. Свобода не должна исходить из суверенитета целого, но только из автономии его составных частей. Это обеспечивает легитимность целого по отношению к его составным частям. По аналогии, суверенитет государства также не абсолютен. Как отмечает Хьюглин, возникая в результате взаимодействия своих составных частей, государство обладает верховенством и приоритетом по отношению к отдельно взятому региону (провинции, субъекту), но не по отношению к целому, которое они формируют коллективно⁵. Это значит, что само по себе государство ни легитимно, ни суверенно. Суверенность и легитимность любого государства зависят от степени признания со стороны его составных частей⁶. Иными словами, государство обладает легитимностью лишь в той степени, в какой сохраняет некоторую степень зависимости от своих составных частей.

К. Шмитт дает отличное описание различия между унитарным и федеративным государством. Согласно его позиции, государством контроль над территорией может осуществляться двумя путями: либо монополизироваться, когда осуществление власти над территорией

всецело зависит от него, либо распределяться между регионами, когда осуществление власти над территорией всецело зависит от последних. В первом случае имеет место унитарное государство, во втором – федеративное⁷. Таким образом, отличительной чертой федерализма выступает способность субъектов федеральной системы⁸ осуществлять значимые, нежели чем просто номинальные, суверенные полномочия. Подлинный федерализм распределяет полномочия в сферах суверенного контроля. Пределы этих полномочий различны в различных федеральных системах⁹. При этом закрепление за субъектами экономически значимых полномочий, особенно в сферах контроля над природными ресурсами и доходной частью бюджета, называется “золотым правилом” федеративного государства (“кто имеет золото, тот создает и правила”), регионы которого имеют больше, чем просто административные функции: *они имеют собственные правительства с автономными регулирующими полномочиями*. По мнению Л. Кинга, последнее условие определяющее: “Государство с децентрализованным административным аппаратом не является федеративным, если территориальные власти представляют собой чисто административные единицы, не обладающие независимыми законодательными и исполнительными полномочиями”¹⁰.

В западной теории федеральные системы категорируются одновременно по двум основаниям: степень централизации/децентрализации и степень институциональной устойчивости/слабости¹¹. Первое основание выступает центральной идеей для федерализма. Централизация (децентрализация) полномочий широко используется для обоснования федеративной природы государственной власти. При этом для признания федеративного государства истинным существенно не просто степень децентрализации власти, но факт

⁵ См.: Hueglin T. O. Federalism, subsidiarity and the European tradition: some clarifications. Telos, 1994. P. 43.

⁶ Среди отечественных конституционалистов концепция совместной принадлежности суверенитета двум уровням власти (так называемого разделенного суверенитета) в федеративном государстве не получила широкой поддержки (в отличие от теорий единства суверенитета, ограниченности суверенитета субъектов или исключительности суверенитета федерального уровня власти). Однако среди ее последователей высказано немало оригинальных идей. Так, по мнению Э. В. Тадевосяна, “в федеративном государстве... речь должна идти не о разделе суверенитета между федерацией в целом и ее субъектами..., а о сосуществовании, взаимосвязи, взаимообусловленности и взаимодействии двух равноуровневых суверенитетов, каждый из которых (прежде всего во внутрисубъективном аспекте) не может успешно реализовываться обособленно, в отрыве от другого” (см.: Тадевосян Э. В. Проблемы российского федерализма // Соц. исследования. 2001. № 7. С. 148). С точки зрения Р. Г. Вагизова, если каждый из субъектов обладает “нулевым” суверенитетом, то и совокупный суверенитет федерации отсутствует (см.: Вагизов Р. Г. Федерализм и права народов // Казанский федералист. 2004. № 3 (11). С. 60). См. также: Киселева А. В., Нестеренко А. В. Теория федерализма. М., 2002. С. 126, 127; Тэнс Д. С.-М. Российский федерализм: проблемы теории и конституционно-правового регулирования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 2005. С. 26, 27.

⁷ См.: Bandieri L. M. Carl Schmitt and Federalism. 2002. P. 48.

⁸ Ряд исследователей проводят различие между федерализмом и федеральными системами, характеризующими особенные пути реализации федерализма, такие как квазифедерации, федерации, конфедерации. Более подробно об этом см., например: Watts R. L. Comparing Federal Systems. Montreal and Kingston, 1999; King P. T. Federalism and federation. London, 1982; Hueglin Th. O. and Fenna A. Comparative federalism: a systematic inquiry. Toronto, 2006.

⁹ См.: Duchacek I. D. Comparative federalism. New York, 1970. P. 234–244; Elazar D. J. Exploring federalism. Tuscaloosa, 1987. P. 166–168.

¹⁰ King L. Cities, subsidiarity and federalism. Spring, 2012. P. 2.

¹¹ См.: Kisker G. The West German Federal Constitutional Court as guardian of the federal system // Publius. Vol. 19. 1999. N 4. P. 35–52.

того, что в таком государстве децентрализация власти является нормативно (по меньшей мере, законодательно) установленной и лишена дискреции, т.е. не реализуется по усмотрению центральных властей¹². Институциональная устойчивость усиливает тренд децентрализации власти. И напротив, слабость государственных институтов прокладывает путь к централизации власти¹³. Достижение баланса централизации и децентрализации полномочий представляет собой не что иное, как “контрольные часы” федеральной системы, определяющие ее выживаемость.

В одном из англоязычных толковых словарей слово “баланс” определяется как “ситуация, в которой различные элементы равны или находятся в корректных пропорциях”¹⁴. Конечно, восприятие того, достигнут ли баланс в конкретном случае, частично зависит от точки зрения лица, требующего его создания или поддержания, и поэтому концепция баланса во многом носит весьма субъективный характер. Однако фактом остается то обстоятельство, что выживание федерализма зависит от достижения такого баланса: *ценность государственного единства будет существенно сохранена, если федеральная власть будет способна осуществлять свои регулирующие прерогативы без значительного вмешательства со стороны региональных властей, но при этом с максимально возможным уважением ценности их разнообразия*. Поэтому “подлинная федеральная система может быть... определена как система, которая включает механизм для регулирования лежащего в ее основе противоречия между единством и разнообразием: если единство берет верх над разнообразием или если, напротив, имеет место противоположная крайность, когда разнообразие торжествует над единством, тогда термин федерализма не может больше применяться”¹⁵. Следовательно, определение баланса единства и разнообразия (централизации и децентрализации) выступает ключевой задачей федерализма, тогда как поддержание достигнутого баланса между федеральными и региональными полномочиями — одним из

практических вопросов функционирования любой федеральной системы.

При этом достигнутый баланс полномочий не является догмой федеральной системы, раз и навсегда данной. Поскольку в любом федеративном государстве национальные цели развиваются, изменяются со временем условия их реализации, то распределение полномочий между федеральным и региональным уровнями управления будет более эффективным, если в последующем оно будет также способно адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам. Когда баланс полномочий меняется, федеральная система, чтобы оставаться жизнеспособной, должна также адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам. Помочь ей в этом может принцип subsidiarности как принцип, дающий гибкость управлению, поскольку “оставляет фактические условия его применения открытыми, означая, что таковые могут варьироваться в зависимости от обстоятельств времени и места”¹⁶.

О subsidiarности как динамической категории

По своему происхождению subsidiarность является социально-философской категорией. Идейные основы subsidiarности можно обнаружить в трудах Аристотеля¹⁷, Аквинского¹⁸, Альтузия¹⁹, Локка и Монтескье²⁰. В XIX в. идея subsidiarности получила развитие в произведениях Й. Блунштли, П. Прудона, А. Линкольна²¹. Однако свое всеобщее признание subsidiarность приобрела с появлением в 1931 г. энциклики папы Пия XI “Квадрагезимо анно” (*Quadragesimo Anno*) (Latin for “In the 40th Year”; рус. “В сороковой год”), в которой папа Пий XI высказался о ней следующим образом:

¹⁶ *Delcamp A.* Principe de subsidiarité et décentralisation // *Revue française de droit constitutionnel*. 1993. P. 609.

¹⁷ См.: *Красиков Д. В.* Юрисдикция Европейского Суда по правам человека: принцип subsidiarности. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

¹⁸ См.: В поисках гражданского общества. Сер. “Научные доклады” / Отв. ред. К. В. Завершинский. В. Новгород, 2008. С. 94.

¹⁹ См.: там же. С. 126—128.

²⁰ Уточним, что применительно к пониманию subsidiarности концепцию разделения властей следует использовать в трактовке Локка, который в основу созданной им конструкции положил не триаду властей, столь широко известную по формуле, выдвинутой Монтескье, а разделение власти между центром и местами. Более подробно об этом см.: *Энтин Л. М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 годы. М., 2009. С. 59.

²¹ См.: *Мещерякова О. М.* Суверенитет государств — членов Европейского Союза и механизмы его защиты. М., 2008. С. 6—8.

¹² Эта позиция особенно хорошо развернута в: *Osaghae E. A.* Reassessment of federalism as a degree of decentralization // *Ibid.* Vol. 20. 1990. N 1. P. 83—98.

¹³ См.: *Lejeune Y.* Participation of subnational units in foreign policy of the federation // In: *Blindenbacher R. and Koller A.* Federalism in a changing world: learning from each other. Montreal and Kingston, 2003. P. 97—114.

¹⁴ Oxford dictionaries online // <http://oxforddictionaries.com>

¹⁵ *Théret B.* Du principe fédéral à une typologie des fédérations: quelques propositions // In: *Gaudreault-Desbiens & Gélinas (eds.)*. Le fédéralisme dans tous ses états: gouvernance, identité et méthodologie (2005). P. 128. Цит. по: *Brouillet E.* Op. cit. P. 608.

“Должен, однако, оставаться непоколебимым следующим очень важный принцип социальной мудрости: как не дозволено, с целью передачи обществу, отнимать у отдельных лиц то, что последние могут выполнить собственными силами и мерами, так одинаково нельзя передавать более значительной организации то, что может быть сделано меньшими и более слабыми обществами”²².

Несмотря на свой полисемичный характер, субсидиарность чаще всего определяется как принцип, в соответствии с которым даже самые маленькие территориальные, социальные и политические единицы могут иметь все права, в которых они нуждаются, для того чтобы регулировать свои собственные дела свободно и эффективно. В свою очередь, это требует ограничения сфер ответственности (выполняемых функций) более крупных единиц в части тех вопросов, которые могут быть осуществлены самостоятельно более мелкими единицами. Можно сказать, что принцип субсидиарности имеет двойной аспект применения: негативная субсидиарность требует не вмешательства более крупных единиц в то, что более мелкие единицы смогут сделать собственными силами для себя, тогда как позитивная субсидиарность требует вмешательства более крупных единиц в дела более мелких в тех случаях, когда последние нуждаются в помощи. Эта двойственность подчеркивает первоизданную природу субсидиарного подхода к организации и осуществлению власти: субсидиарность не только создает ограничение на вмешательство со стороны вышестоящих властей в дела нижестоящих властей, но также и обязательство для такого вмешательства, дабы дать нижестоящим властям средства и возможности для реализации их собственных целей и задач.

Разделительную линию между двумя аспектами — негативным и позитивным — принципа субсидиарности не всегда просто установить. Поскольку субсидиарность основывается на идее о том, что власть принадлежит тому, кто ближе находится к решению возникшей проблемы, то “уместно было бы предположить, что субсидиарность отдает по крайней мере с теоретической точки зрения определенную степень предпочтения более малым единицам”²³, создавая, по словам Дж. Голуба, презумпцию как более “лучшим” действиям, предпринимаемым на нижестоящем уровне, “только потому, что они более

демократичны, более приближены к гражданам”²⁴. Однако субсидиарность заставляет по-иному взглянуть на вопрос демократической легитимности.

Немного отступая, отметим, что наиболее развернутое, глубокое рассмотрение данного вопроса в контексте соотношения демократии, субсидиарности и интеграции дает английский исследователь Д. Хелд. В своей работе “*Democracy and the Global order*”²⁵ он апеллирует к космополитической теории демократии, согласно которой решения, наиболее близкие к гражданам, должны приниматься не на нижестоящем (в частности, национальном), а на вышестоящем (наднациональном) уровне. Глобальная сопричастность, взаимозависимость государств в современном мире делают сложными традиционные понятия автономии, согласия и подотчетности. Политики, принятые в одном из государств, создают или усугубляют то, что Д. Хелд называет “властными разрывами”, прямо воздействующими на способность других государств гарантировать своим гражданам реализацию их прав на экономическое и социальное процветание. Иными словами, глобальная взаимозависимость государств порождает асимметрии между ними, и только посредством наднационального урегулирования возможно сглаживание этих асимметрий. Именно поэтому, по мнению Д. Хелда, наднациональный уровень предстает как “надлежащее место для сочленения демократического и политического блага для отдельно взятого гражданина”²⁶. Космополитическая модель демократии Д. Хелда встает на защиту граждан, но усилиями не национальных государств, а предпринимаемыми на уровне межгосударственных региональных образований.

Субсидиарность не отдает предпочтений и не создает презумпций решениям как более “лучшим” какого-либо уровня власти, но требует баланса за счет сравнительной эффективности таковых. Субсидиарность может работать как вверх (в сторону передачи полномочий от единиц центра), так и вниз (в сторону передачи полномочий от центра единицам). Результат, получаемый в каждом конкретном случае, будет зависеть от оценки способности более мелких единиц справляться эффективно с вопросами, находящимися в их компетенции. Следовательно, субсидиарность — это ни централизующий, ни децентрализующий принцип, но скорее всего динамичный принцип,

²² Цит. по: Амлеева А. А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. М., 1996. С. 6.

²³ Hogg P. W. Subsidiarity and the division of powers in Canada (1993). P. 345.

²⁴ Golub J. Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy // Political Studies. 1996. XLIV. P. 702.

²⁵ См.: Held D. Democracy and the Global order. Cambridge, 1995.
²⁶ Ibid. P. 27.

который (так же, как и федерализм) стремится к тому, чтобы “дать баланс сил, целей и возможностей, превращая их соотношение в систему”²⁷.

О субсидиарности как формирующей идеи федерализма

Параллельно с популярностью федерализма как средства обеспечения сбалансированности двух его тенденций – централизации и децентрализации – растет популярность принципа субсидиарности как формирующей идеи федерализма. Как уже отмечалось выше, само по себе государство ни легитимно, ни суверенно. Суверенность и легитимность любого государства зависят от степени признания со стороны его составных частей. Субсидиарность подразумевает, что априори полномочия принадлежат составным частям федерации и передаются на федеральный уровень, только если это необходимо для их лучшего осуществления. Таким образом, само существование федерального уровня власти в конечном счете зависит от власти, которая существует и делегируется от составных частей федеративного государства. Поэтому, как пишет М. Фризен, “если принцип субсидиарности не применяется в федеральных системах, законная связь государства с его составными частями утрачивается”²⁸.

В 1931 г. папа Пий XI прекрасно инкапсулировал взгляд Альтузия на общество и государство, определив роль и значение принципа субсидиарности в их организации: “То, что индивид способен создать через собственную инициативу и своими собственными силами, не должно быть изъято у него и предоставлено обществу, поскольку это несправедливо передавать более крупной единице то, что более мелкие единицы в состоянии сделать самостоятельно”²⁹. Сегодня значение этого определения несколько преуменьшено. Большинство исследователей описывают субсидиарность как принцип, в соответствии с которым политическое решение или по крайней мере его имплементация должны осуществляться на наиболее близком к населению уровне³⁰. Однако этим значение принципа субсидиарности

в федеральном государственном управлении не исчерпывается.

По Альтузию, общество и люди в нем организуются и идентифицируются через ассоциации. Принцип субсидиарности признает ассоциации. Поэтому принцип субсидиарности – это гораздо больше, чем просто способ организации власти на наиболее низком ее уровне. Согласно принципу субсидиарности каждый вышестоящий уровень власти должен оставаться зависимым от нижестоящего, основывающегося, в свою очередь, на признании ассоциаций. Поэтому там, где доминирует теория правления большинства, принципу субсидиарности нет места (продвижение субсидиарности в энциклике папы Пия XI “Квадрагезимо анно” было своего рода ответом на набирающую силу в то время в Европе теорию правления большинства³¹). В этом смысле, по выражению Дж. Беднара, “субсидиарность – это душа федерализма”, признанная за ее способность защищать интересы локальных групп³². Требуя баланса между уважением свободы маленьких единиц (разнообразием) и необходимостью социального согласия и территориальной целостности (единством), федерализм и субсидиарность могут предложить такую систему государственного управления, в рамках которой возможно сосуществование и удовлетворение интересов большого разнообразия местных групп.

Федерализм и субсидиарность так близко связаны, что некоторые исследователи констатируют, что субсидиарность – это не что иное, как просто одна из характеристик федеративных государств. Так, по мнению А. Тофа, принцип субсидиарности имеет “исключительно федеративные характеристики”³³, в соответствии с которыми он может быть применен только в тех федеративных государствах, в конституциях которых определены властные прерогативы федерального и регионального уровней управления. Действительно, почти во всех конституциях современных федеративных государств принцип субсидиарности используется (прямо или косвенно) для регулирования компетенционных взаимоотношений. Разделяя полномочия между уровнями федерального и регионального управления, основываясь на их степени близости к гражданам, федеративное государство демонстрирует субсидиарный подход.

²⁷ Breton A., Cassone A., Frascini A. Decentralization and subsidiarity: toward a theoretical reconciliation (1998). P. 21.

²⁸ Friesen M. Subsidiarity and federalism: an old concept with contemporary relevance for political society // Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics (2003). P. 10.

²⁹ Kuhnhardt L. Federalism and subsidiarity // Telos. NY, 1992. N 91. P. 82.

³⁰ См., например: Requejo F. Federalism and national groups // International Social Science Journal. 2001. N 53 (167). P. 43.

³¹ Более подробно об этом см.: Friesen M. Op. cit. P. 6.

³² См.: Bednar J. Subsidiarity and robustness: building the adaptive efficiency of federal systems // In: Fleming J., Levy J. (eds.). NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy. N.Y., 2014. P. 1.

³³ Toth A. G. Is subsidiarity justiciable? Oxford, 1994. P. 40.

Анализируя феномен федеративного государства, С. М. Шахрай в одной из своих книг пишет: «В качестве признаков, наличие которых необходимо и достаточно для вывода о том, что данное конкретное государство является федерацией, можно выделить следующие принципы федерализма: принцип единства федерации; принцип институциональной самостоятельности частей федерации; принцип участия субъектов федерации в реализации власти на федеративном уровне; принцип субсидиарности; принцип равенства прав субъектов федерации»³⁴. Однако среди отечественных федералистов нет по этому поводу признанного единодушия, и природа, и содержание принципа субсидиарности раскрываются ими по-разному³⁵. Так, Н. А. Гаганова трактует субсидиарность как принцип организации публичной власти³⁶. Д. М. Ветров — как «один из вспомогательных принципов в конструкции федеративного государства, обладающий собственным инструментарием»³⁷. Н. В. Анисимова полагает, что «данный принцип является в определенной мере проводником идеи децентрализации власти»³⁸.

Как отмечает Ю. А. Тихомиров, в современном государстве совершенно невозможно установить «оптимальную меру» централизации и, соответственно, децентрализации власти³⁹. В этой связи наиболее реальной становится новая модель построения властей. Принцип субсидиарности, провозглашенный в актах Совета Европы, означает взаимозаменяемость и взаимодополнение властей на межгосударственном, государственном и местном уровнях. Именно поэтому в конституционном праве необходимо создавать механизмы, которые будут отражать новую концепцию взаимоотношений властей⁴⁰.

С точки зрения И. А. Умновой, принцип субсидиарности — это «открытая» ответственность сторон федеративных отношений в борьбе за действенное исполнение властных полномочий. Каждая сторона при этом может нести ответственность за другую, а в дальнейшем привлекать ее к ответственности. В конечном счете такая взаимная ответственность необходима для совместной реализации одной из сторон принадлежащих ей полномочий, если она в силу разных обстоятельств не способна самостоятельно их выполнить⁴¹.

По словам Л. М. Энтина, именно принцип субсидиарности наиболее адекватен «совместному осуществлению общих целей»⁴².

Как уже отмечалось выше, в системе властных полномочий субсидиарность — это ни централизующий, ни децентрализующий принцип: он может работать как вверх, так и вниз. Результат, получаемый в каждом конкретном случае, будет определяться способностью субъектов властных полномочий справляться с решением возложенных на них задач, своевременно подключая механизмы координации и взаимоподдержки. Поэтому, конечно же, *применительно к федеральным системам субсидиарность следует понимать прежде всего как некую форму взаимосвязи и взаимодействия федерального и регионального уровней власти*. При этом уровни государственной власти федеративного государства должны не только взаимодействовать, но и, по мнению В. Е. Чиркина, «в существенной степени дополнять друг друга»⁴³.

В зарубежной правовой теории субсидиарность позиционируется как принцип, нацеленный на упорядочение осуществления совместной регулирующей компетенции в системах

³⁴ Шахрай С. М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. М., 2001. С. 42.

³⁵ См.: Зубрилина А. О. Субсидиарность в контексте федералистской теории // Философия права. 2015. № 5 (72). С. 91—96.

³⁶ См.: Гаганова Н. А. Принцип субсидиарности в конституционном праве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 16.

³⁷ Ветров Д. М. Источники конституционного права Российской Федерации в системе федеративных отношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 57.

³⁸ Анисимова Н. В. Принцип субсидиарности в европейском праве. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 65.

³⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 99—105.

⁴⁰ См.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 1999. С. 12.

⁴¹ См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 220, 221.

⁴² Энтин Л. М. Указ. соч. С. 59. В этой связи нельзя согласиться с теми авторами, которые предлагают субсидиарность рассматривать как «принцип разграничения компетенции» (см.: Глигич-Золотарева М. В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 11), «призванный обеспечивать сбалансированное распределение полномочий между вертикальными субъектами власти» (см.: Ароян А. С. Субсидиарность как концептуальная основа эффективного взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества. Дисс. ... канд. полит. наук. Ростов-н/Д., 2010. С. 19, 20).

⁴³ Чиркин В. Е. Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование). М., 2001. С. 162.

многоуровневого управления⁴⁴. Экскурс в историю также показывает, что европейские корни субсидиарности восходят к европейской солидаристской традиции, основывающейся на сотрудничестве и согласии⁴⁵. В этом отношении принцип субсидиарности весьма близок институту совместного ведения, суть которого выражается в объективном наличии “неразделенных” сфер, в которых требуются сотрудничество и солидарная ответственность центра и составных частей федерации⁴⁶. Поэтому именно *в государстве, придерживающемся модели кооперативного федерализма (при которой и федерация, и субъекты взаимно заинтересованы и не могут существовать друг без друга, федерация не обладает иерархическим превосходством над субъектами, а последние для успешной реализации своих полномочий нуждаются в координирующей и согласующей роли центра), реализацию полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее регионов следует осуществлять на основе принципа субсидиарности, ведь основная идея федерализма, равно как и идея субсидиарности, состоит в следующем: не забирай у других то, что они с успехом могут сделать сами!*

О субсидиарности как “гарантии доступности управления”

Опыт правового развития Европейского Союза дает мировому сообществу тот *set* (в пер. с англ. набор) правовых средств, ценность которых определяется возможностями их использования на национальном, региональном, наднациональном и глобальном уровнях. Принцип субсидиарности, родившийся в социально-католической доктрине европейских государств, Европейский Союз вывел на наднациональный уровень. Субсидиарность на сегодняшний день выступает в праве ЕС принципом реализации законодательных полномочий наднациональных институтов в сферах, не отнесенных к исключительной компетенции ЕС, и прежде всего в сферах его совместной с государствами-членами компетенции. Законодательные акты, принимаемые ЕС, в частности, в сферах

гармонизации национальных налоговых режимов и национальных экологических стандартов, дают наиболее яркие примеры динамической связи между субсидиарностью, наднациональными интересами и национальным суверенитетом. Директивы ЕС в сфере прямого налогообложения и охраны окружающей среды являют собой пример действия принципа субсидиарности в понимании государств – членов ЕС, которые уступают интеграционному регулированию ровно столько вопросов, сколько считают нужным для создания системы правоотношений, представляющих взаимный интерес⁴⁷. И хотя успех применения принципа субсидиарности в развитии европейских интеграционных процессов напрямую связан с его гибкостью и динамичностью, позволяющими каждому “вкладывать в него свой собственный смысл”⁴⁸, данный принцип довольно жестко регулирует реализацию законодательных прерогатив ЕС, выступая мощным сдерживающим фактором в их централизации на наднациональном уровне.

Каким же образом это достигается? Прежде всего посредством обязательного применения всеми институтами ЕС (в том числе и Судом ЕС) норм учредительных договоров ЕС, однозначно и четко раскрывающих материальное содержание принципа субсидиарности. Как следует из абз. 1 § 3 ст. 5 Договора о Европейском Союзе (Маастрихтского договора) в редакции Лиссабонского договора (далее – ДЕС), “согласно принципу субсидиарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточно образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза”⁴⁹.

§ 3 ст. 5 ДЕС *in globo* содержит тест сравнительной эффективности действий ЕС и действий его государств-членов. Но данный тест не выступает самостоятельным критерием, применение которого само

⁴⁴ См., например: *Bermann G. A. Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States // Columbia Law Review. 1994. Vol. 94. N 2. P. 331–456; Schütze R. From dual to cooperative federalism. Oxford, 2009; Schütze R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? // Cambridge Law Journal. Vol. 68. 2009. N 3. P. 525–536.*

⁴⁵ См.: *Фадеева Т. М. Модель Европейского Союза и проблемы современного федерализма. М., 2005. С. 73.*

⁴⁶ См.: *Аникин С. Б. Административно-правовое регулирование предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов России. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2011. С. 21.*

⁴⁷ См.: *Пименова О. И. Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения. М., 2015. С. 86–138.*

⁴⁸ *Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза. М., 1998. С. 241.*

⁴⁹ Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Авт. коммент.: С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; пер. А. О. Четвериков. М., 2008. С. 603.

по себе способно вести к признанию необходимости действий ЕС по причине их “масштабов или последствий”. В соответствии с принципом субсидиарности в редакции ст. 5 ДЕС в оценке необходимости действий ЕС на первый план выступает *критерий достаточности средств*, доступных государствам — членам ЕС для достижения поставленных целей. Использование данного критерия не предполагает проведения сравнения с ожидаемым результатом на уровне ЕС, поскольку во внимание принимается только действительная (не потенциальная) способность государств-членов к достижению поставленных целей. Иными словами, если средства, доступные всем государствам — членам ЕС, достаточны для того, чтобы достигнуть цели предполагаемого действия, но действия ЕС все равно эффективнее в силу так называемого “эффекта экономии, вызванного эффектом масштаба”, то, тем не менее, § 3 ст. 5 ДЕС не предоставляет ЕС права приоритетного действия: “Союз... действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами..., но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Союза”.

Процитированное положение было воспринято ДЕС еще из текста Маастрихтского договора (с той лишь разницей, что оба критерия излагались с использованием союза “и”) и, по словам К. Ленартса, выражает “гарантию доступности управления, которое требует, чтобы Сообщество воздерживалось от действий, если государства-члены могут достаточным образом достигнуть цели предполагаемого действия”⁵⁰. Повторим, это делает достаточность средств, находящихся в распоряжении государств-членов, сущностным критерием в следующем отношении: когда средства, находящиеся в распоряжении хотя бы одного государства-члена, оказываются недостаточными для достижения цели предполагаемого действия, *то появляется необходимость для действий ЕС, но не в любом случае, а только тогда*, когда ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия цели могут быть лучше достигнуты на уровне ЕС. *Большая эффективность действий ЕС, как таковая (в силу “масштабов или последствий предполагаемого действия”), вне связи с достаточностью средств, находящихся в распоряжении его государств-членов, не выступает основанием для признания их необходимыми и принятия мер на уровне ЕС.*

Таким образом, действие теста сравнительной эффективности в редакции ДЕС требует *одновременного применения* следующих двух критериев: критерия достаточности средств, находящихся в распоряжении государств-членов, и критерия лучшего достижения цели предполагаемого действия (его еще называют критерием масштаба или последствий предполагаемого действия, а также критерием *added value* (в пер. с англ. *добавочная стоимость*)). Названные два критерия конвергентны, применение второго критерия обусловлено применением первого критерия. В этом — сущностное отличие принципа субсидиарности, вернее, его корневого теста сравнительной эффективности, подлежащего применению в современном праве ЕС, понимание которого делает абсолютно вымышленными и несостоятельными доводы о практической неприменимости (несостоятельности) принципа субсидиарности как методологической основы совершенствования реализации регулирующей компетенции, одновременно принадлежащей нескольким властным субъектам.

О субсидиарности как принципе реализации совместных регулирующих полномочий в Российской Федерации

В отечественной конституционной практике сложилось понимание совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации как совместного законодательного регулирования определенных сфер общественных отношений, по которым издаются федеральные законы и принимаются законы субъектов Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). При этом ни Конституция РФ, ни Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.⁵¹ не устанавливают критериев, определяющих пределы законотворческой активности федеральных органов власти по предметам совместного ведения, в особенности по вопросам реализации собственных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (перечислены в п. 2 ст. 26.3 вышеуказанного Федерального закона). В реализации соответствующих регулирующих прерогатив субъектам Федерации приходится ждать федерального законодателя, который в каждом конкретном случае по своему усмотрению определяет в федеральном законе свои полномочия и тем самым решает, что же останется региональным законодателям для их

⁵⁰ Lenaerts K. The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism // Fordham International Law Journal. Vol. 17. Issue 4. 1993. P. 875.

⁵¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

собственного урегулирования. В теории такой способ определения компетенции федеральных органов власти называется как презюмируемые полномочия, отражающие право федеральных органов власти принять к своему регулированию любой вопрос. Как пишет Ю.А. Тихомиров, “так было в системе советов, но неясны их (имеется в виду презюмируемых полномочий. — *О.П.*) легальные пределы и сегодня”⁵².

Определяя субъектов Федерации как обладателей власти, однотипной по своему содержанию с властью, принадлежащей Российской Федерации, Конституция (ст. 10 и 73), казалось бы, наделяет их всей полнотой законодательной власти “вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения”. Однако начиная с 2000-х годов фактически были выхолащены регулирующие прерогативы субъектов Федерации из таких сфер совместного ведения, как владение, пользование и распоряжение землей, водными и лесными ресурсами⁵³. Предметных областей, в которых субъекты могли бы осуществлять не “точечное”⁵⁴ законодательное регулирование, практически не осталось⁵⁵.

Только с принятием в 2006 г. соответствующего Федерального закона⁵⁶, субъекты Федерации получили возможность принимать собственные законы по вопросам реализации собственных

полномочий. До этого указанные полномочия могли регулироваться исключительно федеральными законами.

Соблюдение самостоятельных законодательных прерогатив субъектов Федерации пока что лежит вне поля зрения российского законодателя, хотя общепризнано, что наличие таких прерогатив представляет собой наиболее существенный аспект компетенционной самостоятельности субъектов Федерации, от правового решения которого во многом будет зависеть эффективность проводимых федеративных реформ. Региональный законодательный акт должен быть не дополнительным, а основным звеном в механизме правового регулирования отношений по вопросам совместного ведения, не “частью, позволяющей снять абстрактность норм федеральных законов”⁵⁷, а правовым инструментом, позволяющим комплексно и системно урегулировать искомые отношения согласно региональным потребностям, интересам и ресурсам. “*Центр тяжести по реализации законодательных прерогатив по вопросам, не отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации, должен находиться в субъектах Федерации.* Именно в таком подходе реализуется историческая логика конституционного регулирования разграничения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Компетенция субъектов Федерации первична. Компетенция Российской Федерации имеет производный характер, так как получена от субъектов Федерации: путем заключения Федеративного договора от 31 марта 1992 г. органы государственной власти субъектов Федерации “*передали* (курсив автора. — *О.П.*) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации полномочия”. Позднее этот подход, известный в теории как принцип наделения компетенцией, получил закрепление в ст. 73 Конституции РФ, согласно которой остаточный, т.е. “открытый”, характер предметов ведения имеют субъекты Федерации. Поэтому инициативным законодательством “вне полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения” (ст. 73 Конституции РФ) должны заниматься именно региональные законодатели, ближе всего находящиеся к гражданам, проживающим на территориях конкретных субъектов Федерации, и лучше всего знающие

⁵² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал рос. права. 2000. № 10 // <http://www.consultant.ru>

⁵³ См.: О состоянии законодательства Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года. М., 2011. С. 50.

⁵⁴ Княгинин К.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации как индикатор российской федеративной системы // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы Междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10—13 марта 2010 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2010. С. 248—254.

⁵⁵ Более подробно о проблеме чрезмерности федерального законодательного регулирования отношений по предметам совместного ведения см.: Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал рос. права. 2002. № 7. С. 50, 51; Саликов М.С. Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития // Федерализм. 2003. № 3. С. 13; Несмеянова С.Э. К вопросу о “совместном ведении” // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы Междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10—13 марта 2010 года / Отв. ред. С.А. Авакьян. С. 220, 222.

⁵⁶ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий” от 31 декабря 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

⁵⁷ Степанова В.М. О практике “опережающего” правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения // Законодательство и экономика. 2008. № 6 // <http://consultant.ru>

специфику возникающих между гражданами отношений, тогда как роль федерального законодателя должна быть сведена к изданию норм, имеющих универсальное значение как для него самого (федерального законодателя), так и для законодателя в большинстве или во всех субъектах Федерации. “Федеральный законодатель... не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Федерации”⁵⁸. Иными словами, федеральные законы, регулирующие предметы совместного ведения, в особенности вопросы осуществления собственных полномочий органов субъектов Федерации, следует принимать на субсидиарной основе. Признание в конституционной судебной практике еще в 1996 г.⁵⁹ права субъектов Федерации на опережающее законодательное регулирование вопросов сферы совместного ведения подтверждает реализуемость такого подхода в принципе.

Так, в соответствии с принципом субсидиарности федеральному законодательному регулированию могли бы подлежать только те вопросы сферы совместного ведения (*“критерий не принадлежности к исключительной компетенции”*), основы организации и осуществления которых в силу их масштаба или порождаемых ими последствий единообразны для всех или большинства субъектов Федерации (*“критерий масштаба или последствий предполагаемого действия”*), тогда как региональному законодательному регулированию – те вопросы сферы совместного ведения, которые могут быть достаточным образом осуществлены, а значит, и урегулированы на уровне субъекта Федерации с учетом специфики его социально-политического, экономического, культурного развития (*“критерий достаточности средств субъекта РФ”*), при этом не выходят за пределы компетенции региональных органов государственной власти, а их урегулирование на уровне субъекта Федерации не нарушает государственной целостности, единства системы государственной власти и установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения. Последние три аспекта имеют особое значение, так как позволяют соблюсти принципы федеративного

устройства Российской Федерации, закрепленные в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ.

Что касается использования критерия масштаба или последствий предполагаемого действия, то практика уже имеет примеры его успешного применения. Руководствуясь данным критерием, часто именуемым в судебных актах принципом универсальности федерального законодательного регулирования, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П⁶⁰ отметил, что признание за субъектами Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, имеющих универсальное значение для всех субъектов Федерации и в силу этого подлежащих урегулированию федеральным законом. Данный критерий Конституционный Суд РФ применил при оценке конституционности целого ряда актов Российской Федерации и субъектов Федерации⁶¹.

Можно сказать, что в нашей стране уже созданы определенные правовые предпосылки для применения субсидиарности как нормативного принципа, нацеленного на упорядочение осуществления совместной регулирующей компетенции. Провозглашенное в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ единство системы государственной власти делает всех ее носителей независимо от уровня осуществления одинаково ответственными за должную степень эффективности государственного управления. Само возникновение и закрепление в Конституции РФ (ст. 72) сферы совместного ведения обусловлено объективными процессами федерализации, требующими сотрудничества и солидарной ответственности Российской Федерации и ее субъектов. Отдельные аспекты принципа субсидиарности раскрываются в некоторых федеральных законодательных⁶² и подзакон-

⁵⁸ Хабриева Т. Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / Авт. колл.: Э.П. Андрихина, А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов и др.; ред. колл.: Т.Я. Хабриева (отв. ред.) и др. М., 2003. С. 124.

⁵⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области” от 1 февраля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

⁶⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 18 и 20 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» от 21 марта 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

⁶¹ См., например: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области» от 15 декабря 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52. Ст. 5101.

⁶² См., например: пункт 4 ст. 26.1, п. 7 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; ст. 31 Бюджетного кодекса РФ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ных актах⁶³. Определенная поддержка “внедрению в практику федеративных отношений принципа субсидиарности” как “приоритетной цели развития правотворчества в сфере совместного ведения” сложилась и в академической среде⁶⁴. Однако для системной реализации принципа субсидиарности в практике федерального законодателя этого недостаточно. Требуется правовая формализация.

Так, в Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г. следует закрепить положения, предусматривающие *единое содержание федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов*, установив, в частности, что каждый такой закон должен:

1) определять полномочия и ответственность федеральных и региональных органов государственной власти;

2) в рамках определенных федеральных полномочий регулировать взаимоотношения между федеральными и региональными органами государственной власти;

3) по вопросам реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (в том числе финансируемых за счет средств региональных бюджетов) осуществлять регулирование при следующем условии (соблюдение которого и составляет суть принципа субсидиарности): цели реализации таких полномочий не могут быть достигнуты субъектами Федерации самостоятельно, но ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия могут быть лучше достигнуты на уровне Российской Федерации. Если данное условие отсутствует, но при этом имеется оправданная необходимость достижения равных условий государственно-правового и (или) социально-экономического развития на всей территории страны, то такая необходимость может квалифицироваться как резервное условие, уполномочивающее федеральную власть на осуществление законодательного регулирования.

⁶³ См., например: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁶⁴ См., например: Юсубов Э. С. Субъект Российской Федерации как институт развития // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы Междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. Москва, 10—13 марта 2010 года / Отв. ред. С. А. Авакьян. С. 258.

Поскольку нормы, ограничивающие реализацию чьих-либо прерогатив, как правило, не являются самореализуемыми, необходимо также предусмотреть механизм контроля соответствия содержания проектов федеральных законов, разрабатываемых и принимаемых в сфере совместного ведения, установленным для них требованиям. Контроль следует отдать в руки органов государственной власти субъектов Федерации. Правовой базой для такого контроля могла бы послужить ст. 26.4 вышеназванного Федерального закона от 6 октября 1999 г. в измененной редакции. В данной статье нужно закрепить процедуру *обязательного согласования* с органами власти субъектов Федерации законопроектов по предметам совместного ведения (хотя, по мнению Конституционного Суда РФ, высказанному в 2004 г., участие субъектов Федерации в реализации федеральных законодательных полномочий по предметам совместного ведения “не является обязательным элементом конституционного процесса принятия федеральных законов”⁶⁵). Соблюдение этого процедурного требования обеспечит “одобрение” проектов федеральных законов, которыми беспрестанно перераспределяются полномочия федеральных и региональных органов власти по конституционно установленным предметам совместного ведения (в силу конституционно предусмотренной и подтвержденной Конституционным Судом РФ простой законодательной формы разграничения компетенции по предметам совместного ведения⁶⁶), законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации. Направляя в Государственную Думу отзывы на федеральные законопроекты по предметам совместного ведения, органы государственной власти субъектов Федерации должны выражать свое мнение по вопросу о том, существуют ли, с их точки зрения, достаточные основания для реализации федеральных законодательных прерогатив или соответствующий вопрос может быть урегулирован ими самостоятельно. Если, по мнению органов государственной власти большинства субъектов Федерации, условия реализации федеральных законодательных прерогатив не были соблюдены (т.е. требования к единому содержанию федеральных законов), то должна

⁶⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы” от 23 апреля 2004 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

⁶⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации” от 9 января 1998 г. // Там же. 1998. № 2.

создаваться согласительная комиссия, по результатам работы которой законопроект по решению Госдумы (но не ее профильного комитета!) может быть оставлен в прежнем виде, изменен либо снят с дальнейшего рассмотрения. Однако в случае оставления законопроекта в прежнем виде и последующего его принятия такой федеральный закон должен подлежать передаче на обязательное рассмотрение Совета Федерации. Если Совет Федерации придет к выводу о том, что условия реализации федеральных законодательных прерогатив действительно не соблюдены и принятый Государственной Думой федеральный закон не соответствует требованиям, установленным к содержанию федеральных законов по предметам совместного ведения, то такой закон подлежит отклонению Советом Федерации⁶⁷. Таким образом, контроль соответствия содержания проектов федеральных законов, разрабатываемых и принимаемых в сфере совместного ведения, установленным для них требованиям должен замыкаться на Совете Федерации как палате федерального парламента, призванной по своему конституционному статусу выражать и защищать законодательные интересы субъектов Федерации.

Заключительные ремарки

“Интеллект демократических наций больше обычного открыт для простых и общих понятий. Сложные системы сопротивляются этому, и их излюбленная парадигма в том, что великая нация состоит из граждан, действующих по одному образцу и управляемых единой властью”⁶⁸. Это ведет к “естественной тенденции в каждом таком обществе к усилению его центра”⁶⁹. И в этом нет ничего противоестественного природе федеративного государства. “Любое государственное устройство допускает варьирование уровня централизации

(децентрализации) в достаточно широком диапазоне”⁷⁰. Однако, исходя из представления о законе как основополагающей для любого государственного устройства форме правового регулирования, в этом “варьировании” все же особняком стоят регулирующие прерогативы.

Отличительной чертой подлинной федеральной системы, способной к выживанию и устойчивому развитию, выступает способность ее субъектов осуществлять самостоятельные регулирующие (законодательные) прерогативы в значимых для них сферах общественной жизни. Существование именно таких прерогатив имеет определяющее значение для поддержания федеративной природы государственности, основывающейся на соблюдении принципов кооперации и субсидиарности, без которых, как пишет Д. Елазар, “федеральной системе не доставало бы цельности”⁷¹.

В таких “цельных” федеральных системах субъекты (регионы) выступают своего рода “политическими лабораториями” по разработке и (или) применению регулирующих практик. В них региональные правительства инициативно исследуют политическое пространство и своевременно предлагают федеральному правительству нужные меры по адаптации баланса полномочий к изменяющимся обстоятельствам, а следовательно, и его сохранению. Это значит, что в условиях применения в федеральной системе принципа субсидиарности, предполагающего взаимодействие и взаимодополнение федерального и регионального уровней управления, не одно единственное (федеральное, как правило) правительство пытается осуществить всеобъемлющее регулирование, а наряду с ним и все региональные правительства, наиболее приближенные к населению и лучше всех знающие локальные нужды и требования. Тем самым обеспечивается ответственность последних — неудовлетворенность местного населения наиболее результативно решается на уровне действия правительства, непосредственно ответственного за эти действия⁷². В конечном счете все это способствует конкурентной эффективности управления в федеративном государстве, граждане которого, свободно передвигаясь по регионам и отдавая свои голоса, могут “покупать” себе то региональное правительство, которое наиболее отвечает их нуждам.

⁶⁷ Экспертами уже не раз высказывались суждения о рациональности отклонения Советом Федерации федерального закона по предметам совместного ведения, если принятие Государственной Думой такого закона не обеспечило его согласования с органами государственной власти большинства субъектов Федерации. Более подробно об этом см.: *Конюхова И., Векшин А.* Совместно с регионами: как обеспечить большее взаимодействие палат Федерального Собрания с субъектами РФ в процессе законодательной деятельности // Российская Федерация сегодня. 2005. № 12. С. 73; *Ишекков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” // <http://www.consultant.ru>

⁶⁸ *Токвиль А.* Демократия в Америке / Пер. с фр.; предисл. Г. Дж. Ласки. М., 1992 // <http://www.gumer.info/>

⁶⁹ *Delcamp A.* Principe de subsidiarité et décentralisation // *Revue française de droit constitutionnel.* 1993. P. 621.

⁷⁰ *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М., 2014. С. 31.

⁷¹ *Elazar D.* The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States. Chicago, 1967. P. 14—27.

⁷² См.: *Vause G. W.* The subsidiarity principle in European Union Law // *American Federalism.* 2008. N 34. P. 67.