

**О.И. Пименова. СУБСИДИАРНОСТЬ КАК ПРИНЦИП РЕАЛИЗАЦИИ
СОВМЕСТНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ:
ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ПЕРСПЕКТИВЫ
ЕГО АДАПТАЦИИ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ.
М.: Новое Время, 2015. 200 с.**

Аннотация: в монографии О.И. Пименовой «Субсидиарность как принцип реализации совместных законодательных полномочий: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения полномочий по предметам совместного ведения» рассматриваются теоретико-методологические и правовые основы принципа subsidiarity, его место и роль в законодательном механизме наднационального регулирования отношений в Европейском Союзе (на примере отношений в сфере внутреннего рынка и охраны окружающей среды), оцениваются перспективы и возможности использования данного принципа для совершенствования реализации законодательных полномочий по предметам совместного ведения в Российской Федерации.

Annotation: Oxana Pimenova, the author of the study titled “Subsidiarity as a principle governing the exercise of shared legislative powers: experience of the European Union and its potential adaptation to the Russian system of delineation of powers in the area of joint competence”, analyses theoretical, methodological and legal background to the principle of subsidiarity, its role and place in the legislative framework of supranational regulation of relations in the European Union (illustrated through an example of domestic market relations and environmental regulation). The author evaluates conditions and factors critical to the successful application of this principle resulting in a more effective process of exercising legislative powers in the area of joint competence in Russia.

Ключевые слова: subsidiarity, legislative powers, joint competence, legislative process, subsidiarity control mechanism.

Key words: subsidiarity, legislative powers, joint competence, legislative process, subsidiarity control mechanism.

Автор представленной монографии – Оксана Игорьевна Пименова (Красноярск) является кандидатом юридических наук, магистром по специальности “Право Европейского Союза” (МГИМО). С 2005 г. О.И. Пименова осуществляет научные исследования в области конституционного права и сравнительного правоведения. Результатом ее деятельности выступают монография и 28 научных статей. С 2006 г. О.И. Пименова проходит гражданскую службу в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В настоящее время замещает должность начальника отдела.

Современные тенденции интенсивной конвергенции международного и национального права, расширения межгосударственных связей обусловлены стремлением государств к определенной унификации с целью обеспечения международно-правовых стандартов в сфере прав человека, демократии и местного самоуправления. Происходящие процессы базируются на определенных принципах, своеобразных парадигмах упорядочения внутригосударственных и международных связей. Среди таких принципов, выведенных юридической наукой и практикой и широко внедряемых в международное и национальное право, является принцип subsidiarity. Данный принцип, уходящий корнями в древность, получивший свое обоснование в феодальный период формирования и развития федеративных отношений, реальное воплощение приобрел в современную эпоху. Его феноменальная востребованность в межгосударственных и внутригосударственных отношениях предопределяет необходимость в исследованиях, определяющих его функциональную и инструментальную роль в разных сферах реали-

зации публичной власти. В этом контексте рецензируемая монография О.И. Пименовой имеет особую актуальность для оценки уровня использования ключевого принципа разделения власти в целях оптимизации российских федеративных отношений.

В работе предпринята серьезная попытка на основании изучения опыта Европейского Союза оценить возможности использования принципа subsidiarity как методологической основы реализации законодательной компетенции по предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. При проведении исследования О.И. Пименовой использован широкий круг неадаптированной англоязычной литературы по subsidiarity, включая ежегодные доклады и отчеты Комиссии ЕС о соблюдении принципа subsidiarity в законодательном процессе ЕС, а также проанализированы наиболее значимые решения Суда ЕС по применению указанного принципа. Благодаря основательному использованию оригинальных источников, проведенное О.И. Пименовой исследование отличается глубиной сравнительно-правового анализа федеративных отношений и вносит несомненный вклад в дальнейшее развитие отечественной теории федерализма.

Обосновывая актуальность адаптации опыта ЕС к российским федеративным отношениям, автор верно отмечает, что поиски путей совершенствования разграничения законодательных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов продолжают. Именно в силу невостребованности принципа subsidiarity современное состояние взаимодействия законодательной

активности федеральных и региональных властей в сфере совместного ведения заставляет желать лучшего. За 20 лет после принятия Конституции РФ 1993 г. на федеральном законодательном уровне так и не были обозначены критерии, определяющие пределы законотворчества федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения. Не имеет четкой определенности и процедурный механизм согласования законотворчества, разграничения законодательных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Среди путей решения данной проблемы имплементация в российскую государственность принципа субсидиарности и вытекающих из него требований и процедур разграничения полномочий по вертикали, как представляется, занимает ключевое место. Потенциал данного принципа, заложенный в определенной мере в Федеративном договоре, так и не был использован в системе российских федеративных отношений с целью их дальнейшей оптимизации. Исследование О.И. Пименовой в немалой степени нацелено на оценку состояния имплементации и практической реализации принципа субсидиарности с учетом обозначенных проблем.

В первой главе *“Теоретико-методологические и правовые основы субсидиарности в измерении европейской интеграции”* автор рассматривает субсидиарность с точки зрения сложившихся в праве ЕС подходов к ее пониманию и применению и, тем самым, делает доступным опыт ЕС по защите и соблюдению законодательных прерогатив его государств-членов при осуществлении институтами ЕС регулирования отношений по вопросам, не отнесенным к исключительной компетенции ЕС. Примечательно, что О.И. Пименова рассматривает субсидиарность в качестве не только принципа реализации законодательных полномочий институтов ЕС (по вопросам, не отнесенным к его исключительной компетенции), но также и принципа судебного (правового) и политического контроля реализации таких полномочий. Это позволяет автору избежать узкого подхода к рассмотрению принципа субсидиарности – только лишь с позиции реализации законодательных прерогатив ЕС – и осветить роль Суда ЕС и национальных парламентов в обеспечении его применения и соблюдения.

В свете анализа роли Суда ЕС весьма интересны рассуждения О.И. Пименовой о субсидиарности и “подразумеваемых полномочиях” (доктрина которых признается в праве ЕС). Установление баланса между ними она видит в качестве одной из важнейших задач Суда ЕС в тех делах, где приходится сталкиваться с интерпретационными альтернативами по поводу пределов регулирующего вмешательства ЕС в сферу его совместной с государствами-членами компетенции.

В первой главе монографии весьма пристальное внимание уделяется исследованию субсидиарного контрольного механизма, его процедур “желтой” и “оранжевой” карт, применяемых национальными парламентами в ходе законодательного процесса ЕС и гарантирующих вертикальное согласование законодательной деятельности. Наряду с анализом соответствующих норм права ЕС автором приводится ряд практических материалов из деятельности Комиссии ЕС, а также статистических данных, демонстрирующих эффективность и динамику использования данного механизма с момента его введения в 2009 г.

Во второй главе *“Принцип субсидиарности в законодательном механизме наднационального регулирования отношений в сферах совместной компетенции Европейского Союза и его государств-членов”* проводится анализ

роли и места принципа субсидиарности в законодательном механизме наднационального регулирования отношений по таким сферам совместной компетенции ЕС и его государств-членов, как внутренний рынок (на примере гармонизации отношений по прямому и косвенному налогообложению) и охрана окружающей среды. Автором выделяются “субстантивный, инструментальный и институциональный” аспекты применения принципа субсидиарности в законодательном механизме регулирования отношений, что вызывает теоретический и практический интерес.

Особое внимание в данной главе уделяется способам, посредством которых в указанных сферах совместной компетенции наднациональная законодательная политика ЕС обретает свое практическое содержание, трансграничным аспектам, требующим урегулирования на наднациональном уровне, а также правовым инструментам, используемым институтами ЕС при реализации соответствующих законодательных прерогатив. В итоге автору удается сформулировать обоснованные выводы об эффективности используемых ЕС правовых инструментов для достижения целей формирования в ЕС налогового режима, аналогичного внутригосударственному, и единого высокого уровня охраны окружающей среды.

В третьей главе *“Разграничение законодательных полномочий по предметам совместного ведения в Российской Федерации и перспективы совершенствования их реализации на основе принципа субсидиарности”* анализируются теоретические и практические проблемы разграничения законодательных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исследуются возможности и перспективы совершенствования их реализации на основе принципа субсидиарности.

На основе метода анализа от общего к частному О.И. Пименова обозначает свое понимание федерализма, федеративных систем в контексте их “надежности (адаптационной эффективности)” и баланса полномочий, далее рассматривается влияние принципа субсидиарности на “адаптационную эффективность” федеральных систем в части обеспечения ими баланса федеральных и региональных регулирующих полномочий. Автору удается обозначить соответствующие выводы о соотношении федерализма и субсидиарности во внутригосударственной системе отношений, их роли в сохранении баланса регулирующих полномочий в федеративных системах.

На основе общих теоретических выводов О.И. Пименова предпринимает попытку оценить сложившуюся систему разграничения законодательных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, обозначить формы и особенности регулирования в данной сфере. Учитывая политико-правовые потребности оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации, автор уделяет специальное внимание вопросам соотношения федерального закона и договора. В этом контексте видится важным раскрытие инструментальной сущности принципа субсидиарности не только по форме и процедурам, но и по содержанию. В российской системе разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) до сих пор отсутствуют единые, предусмотренные в федеральном законе критерии, определяющие пределы законотворчества федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения. Поэтому одна из ключевых задач настоящего исследования как раз и должна состоять в определении таких критериев-пределов. Попытки решения этих задач неоднократно предпринимались и продолжают

предприниматься отечественными исследователями. В этой части автор, опираясь в том числе на европейское правописание субсидиарности, также стремится выделить основные критерии разграничения законотворческих полномочий (“критерий не принадлежности к исключительной компетенции”, “критерий масштаба или последствий предполагаемого действия”, “критерий достаточности средств субъекта РФ” и др.). Хотелось бы пожелать О.И. Пименовой в ее дальнейших исследованиях усилить обоснование видов и содержания данных критериев, сопоставить авторский взгляд с тем видением этой проблемы, которое уже обозначено другими отечественными и зарубежными федералистами.

Логическим завершением проведенного О.И. Пименовой монографического исследования являются практические рекомендации по использованию принципа субсидиарности. Эти рекомендации автор рассматривает в качестве основы оптимизации регулирования и реализации федеральных законодательных полномочий по предметам совместного ведения в Российской Федерации. Оценивая возможность применения данного принципа в системе российских внутригосударственных отношений, О.И. Пименова, как и ряд других современных отечественных исследователей федерализма, включая автора данной рецензии, предлагает внести изменения в законодательство Российской Федерации. Главная цель этих изменений – установление пределов федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения и гарантирование собственных законодательных полномочий органам государственной власти субъектов Федерации.

Автор монографии верно отмечает, что российская юридическая практика регулирования по предметам совместного ведения давно требует научно-практического решения вопроса о том, должны ли федеральные законы, издаваемые по предметам совместного ведения, содержать лишь общие рамочные положения, или степень детализации может быть различной в зависимости от характера регулируемых отношений, и каждый раз она должна определяться на федеральном уровне применительно к конкретному предмету регулирования? В этом отношении работа О.И. Пименовой вносит определенный вклад в разработку и развитие данной проблематики.

Наряду с уже озвученными в науке рекомендациями у автора имеются собственные оригинальные предложения, направленные на формирование эффективной системы контроля за соблюдением законодательно установленного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Полномочия контроля по согласованию проектов федеральных законов О.И. Пименова предлагает возложить на субъекты Федерации и их представителей в Совете Федерации, тогда как в отношении вступивших в силу федеральных законов – на Конституционный Суд РФ. По ее мнению, только в этом случае учет регионального мнения по вопросу необходимости реализации федеральных законодательных прерогатив на совместном правовом поле станет элементом федерального законодательного процесса, реализуемым не по усмотрению палат Федерального Собрания РФ, а элементом, обязательность которого обеспечивается механизмами предварительного (со стороны Совета Федерации) и последующего (со стороны суда) контроля.

Оценивая в целом данный вывод в качестве перспективного, представляется важным его дополнительное обоснование, так как, во-первых, в определенной мере предлагаемые контрольные полномочия уже существуют, органически вытекают из конституционной природы Совета Федерации и Конституционного Суда РФ, во-вторых, неясны меры воздействия со стороны данных органов, которые обеспечивали бы эффективность контроля, но не противоречили системе разделения властей и конституционным принципам организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации.

Наряду с вышеназванными основными аспектами исследования монография интересна еще и тем, что в ней проводится оценка возможностей использования опыта ЕС в рамках функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Для эффективного регулирования интеграционных отношений в ЕАЭС, как верно отмечает О.И. Пименова, необходимо, чтобы взаимовлияние и взаимопроникновение национальных правовых систем государств – членов ЕАЭС пошло по пути наднациональной правовой интеграции, а используемые правовые средства не сводились к простой унификации национальных законодательств на основе модельного (типового) законодательства. Важным является не только переход к созданию в интегрирующихся государствах сходных и сопоставимых механизмов правового регулирования интеграционных отношений, но и внедрение на евразийском уровне единых механизмов регулирования одних и тех же отношений в государствах – членах ЕАЭС.

Среди пожеланий в рамках проведения дальнейших исследований по обозначенной проблематике хотелось бы рекомендовать автору монографии расширить границы сравнительного анализа и обратить, в частности, внимание на правописание субсидиарности в трудах американских ученых, развивающих идеи отцов-основателей федерализма. В частности, О.И. Пименова пишет, что в современной науке, исследующей действующие модели федераций, выделяются два основных принципа распределения власти в “остатке”: принцип субсидиарности (децентрализации) и принцип централизации. Американские ученые, однако, видят истинный федерализм не в распределении полномочий в “остатке”, а в реализации субсидиарности на основе принципа децентрализации, базирующегося, в свою очередь, на идее самоуправления (А. де Токвиль, Д. Мэдисон, Т. Пейн, Д. Елазар).

Отмеченное свидетельствует о высоком уровне востребованности в проведении дальнейших исследований по проблематике, затронутой в монографии О.И. Пименовой. Данная работа вносит важный вклад в развитие отечественной школы федерализма не только в рамках конституционного права и сравнительного правоведения, но и в исследованиях, проводимых экономистами и политологами. Ее выводы заслуживают внимания также со стороны практических работников законодательных и исполнительных органов государственной власти. Несомненно, книга будет составлять ценность для ученых и соискателей, а также может быть использована в учебном и образовательном процессах.

Ирина Анатольевна Умнова (Конюхова), зав. отделом конституционно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: iaumnova@mail.ru, ikonyukhova@yandex.ru)