УДК 342.4

Клычев Р.А.[1]

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ СУБСИДИАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены содержательные аспекты принципов субсидиарности и пропорциональности применительно к вертикальной организации системы публичной власти на основе анализа международно-правовых актов, закрепляющих данные принципы, и действующей конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Сделаны выводы в части перспективных направлений как доктринального осмысления, так и конституционно-правового определения принципов субсидиарности и пропорциональности в контексте многоуровневого управления.

Ключевые слова: конституционное право, полномочия, предметы ведения, субсидиарность, пропорциональность.

Klychev R.

CONSTITUTIONAL DEFINITION OF THE PRINCIPLES OF SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY IN THE CONTEXT OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Abstract. The article deals with the substantive aspects of the principles of subsidiarity and proportionality in relation to the vertical organization of the system of public power on the basis of the analysis of international legal acts that enshrine these principles and the current constitutional model of delimitation of powers in the Russian Federation. Conclusions are drawn in terms of promising areas of both doctrinal understanding and constitutional definition of the principles of subsidiarity and proportionality in the context of multi-level management.

Keywords: constitutional law, powers, subjects of jurisdiction, subsidiarity, proportionality.

Принципы субсидиарности и пропорциональности во многих странах мира, а также на межгосударственном уровне принято рассматривать в качестве базовых методологических начал организации публичной власти, в том числе ее вертикальной организации [2]. Эти начала получили свое нормативное закрепление в международных нормативных правовых актах, а также в конституциях ряда государств, имеют богатую историю доктринального и судебного толкования.

Рассмотрим их содержание применительно к конституционно-правовому развитию нашей страны. Поскольку данные принципы в Конституции России и федеральных законах непосредственно не закреплены и являются, главным образом, плодом развития западноевропейской юридической мысли и практики, целесообразно обратиться к первоисточникам их определения. Чаще всего в этой связи упоминается Маастрихтский договор о создании Европейского союза от 7 февраля 1992 года (далее – Договор о создании ЕС), статья 5 которого содержит следующие определения:

1) «согласно принципу субсидиарности Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели пред-

[1] *Клычев Рафаэль Арзабекович*, докторант кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В Ломоносова.
Raphael Klychev, Doctoral student of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of Lomonosov Moscow State University (MSU).

полагаемого действия не могут достаточным 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»;

2) «согласно принципу пропорциональности содержание и форма действий Союза не выходят за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров».

Однако Договор о создании ЕС исторически не первый европейский документ, в которым названные принципы применены к многоуровневой организации управления. Так, в Европейской хартии местного самоуправления, принятой в Страсбурге 15 октября 1985 года, принцип субсидиарности выражен следующим образом: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам» (часть 3 статьи 4 Хартии). И далее: «Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии», что по смыслу отвечает принципу пропорциональности.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления в 1998 году.

В Конституции России принципы субсидиарности и пропорциональности не только не поименованы, но и не раскрыты содержательно. Вместе с тем, системный анализ конституционных норм позволяет судить о характере выражения в них данных принципов, в том числе с точки зрения возможной последующей их реализации в текущем законодательстве.

Россия – федеративное государство, основанное на разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Наряду с этим признается и гарантируется местное самоуправление.

Статьи 71–73 Конституции России выделяют три вида предметов ведения: предметы исключительного ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметы исключительного ведения субъектов Российской. Таким образом, если следовать аналогии с Договором о создании ЕС, сфера применения принципа субсидиарности в данном случае – предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако такой подход неоправданно ограничивает значение и смысл принципа субсидиарности, который должен распространяться на всю систему разграничения предметов ведения, предотвращая, в том числе, чрезмерную концентрацию вопросов государственного управления в исключительном ведении органов власти центрального уровня. С этой точки зрения, если сравнивать содержательную часть статей 71 и 72 Конституции России, закрепляющих соответственно предметы исключительного ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения, вряд ли можно говорить об их дисбалансе и излишней централизации властных полномочий. К предметам совместного ведения отнесены такие вопросы, как: владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; кадры судебных и правоохранительных органов и целый ряд других важнейших вопросов.

Вместе с тем, к сожалению, Конституция Российской Федерации не содержит в себе указания на сущностный критерий (критерии) последующего разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, что не позволяет с конституционно-правовых позиций оценить обоснованность и пропорциональность такого разграничения.

Применительно к определению полномочий органов местного самоуправления такой критерий конституционно определен.

В соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. «Местное значение» – это сущностная характеристика вопросов, решение которых отнесено к муниципальному уровню управления [1]. Она означает, что полномочия органов местного самоуправления направлены на удовлетворение нужд и потребностей населения, проживающего в соответствующем муниципальном образовании, и не выходят за эти рамки. Отнесение данных вопросов к ведению органов государственной власти или, наоборот, включение в сферу ведения местного самоуправления вопросов регионального либо общегосударственного значения следует рассматривать как нарушение принципов субсидиарности и пропорциональности применительно к организации многоуровнего управления в Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить следующее. Несмотря на отсутствие в Конституции Российской Федерации упоминания о принципах субсидиарности и пропорциональности, отдельные содержательные аспекты этих принципов имеют свое конституционно-правовое выражение. Полнота реализации этих принципов предполагает распространение их действия не только на сферу совместного ведения территориальных образований различного уровня, но и на всю вертикальную организацию системы публичной власти. Развитию и укреплению федеративных начал российской государственности способствовало бы конституционное закрепление сущностного критерия (критериев) разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Модникова Т.Н. К вопросу о содержании понятия «вопросы местного значения» в конституционном праве современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 3. С. 55 – 62.
2. Пименова О.И. Роль и место принципа субсидиарности в законодательном механизме наднационального регулирования отношений в Европейском союзе: субстантивный, инструментальный и институциональный аспекты // Современное право. 2014. № 9. С. 133–139.
3. Щепачев В.А. Развитое местное самоуправление – основа укрепления российского федерализма // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 8. С. 40–46.