

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171

И. В. Ирхин*

Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект)

Аннотация. В статье сформулировано определение понятия принципа субсидиарности, указано, что данный принцип может быть использован в качестве инструмента, позволяющего найти и поддерживать оптимальное сбалансированное соотношение между объемами централизации и децентрализации при регулировании и реализации внутригосударственных отношений, а также отношений между надгосударственными объединениями и входящими в их состав государствами. При этом подчеркивается, что организационная и функционально-целевая переменные принципа субсидиарности ориентируют на усиление децентрализации системы публичного управления (публичной власти) путем фиксации презумпции приоритетного права (наряду с гарантиями) нижестоящих единиц на реализацию полномочий по конкретным предметам ведения. Кроме того, при применении принципа субсидиарности усиление децентрализации обусловлено необходимостью обеспечения реализации ресурсов партиципаторной демократии, а также нацеленностью на плюрализацию всей системы публичного управления. Обосновано разграничение территориальной и экстерриториальной форм децентрализации, выявлены сходства и отличия принципа субсидиарности от деволюции, деконцентрации и делегирования полномочий. Проанализирована корреляционная связь между принципом субсидиарности и характеристиками государственно-территориального устройства. Сформулирован тезис о том, что принцип субсидиарности может быть реализован в любой многоуровневой системе организации публичной власти, функционирующей на основе синтеза принципов солидарности, адаптивности, плюрализма, автономии, демократии. Сделан вывод о том, что в своем синтетическом единстве достижение эффективности, утверждение плюрализма и партиципаторной демократии выступает парадигмой принципа субсидиарности.

Ключевые слова: субсидиарность; централизация; децентрализация; деволюция; деконцентрация; делегирование; эффективность; плюрализм; партиципаторная демократия; органы публичной власти.

Для цитирования: Ирхин И. В. Принцип субсидиарности: в поисках баланса между централизацией и децентрализацией (государственно-правовой аспект) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 160–171. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.160-171.

© Ирхин И. В., 2020

* Ирхин Игорь Валерьевич, доктор юридических наук
ул. Калинина, д. 13, г. Краснодар, Россия, 350044
dissertacia@yandex.ru

Subsidiarity Principle: In Search of a Balance between Centralization and Decentralization (State Legal Aspect)

Igor V. Irkhin, Dr. Sci. (Law)

ul. Kalinina, d. 13, Krasnodar, Russia, 350044

dissertacia@yandex.ru

Abstract. The paper formulates the definition of the principle of subsidiarity, and indicates that this principle can be used as a tool to find and maintain an optimal balanced ratio between the volumes of centralization and decentralization in the regulation and implementation of domestic relations, as well as relations between supranational associations and their member-states. At the same time, it is emphasized that the organizational and functional-target variables of the principle of subsidiarity are oriented towards strengthening the decentralization of the public administration system (public authority) by fixing the presumption of priority right (along with guarantees) of lower units to exercise powers in specific subjects of competence. In addition, when applying the principle of subsidiarity, the strengthening of decentralization is due to the need to ensure the implementation of the resources of participatory democracy, as well as the focus on pluralization of the entire public administration system. The distinction between territorial and extraterritorial forms of decentralization is substantiated, the similarities and differences between the principle of subsidiarity and devolution, deconcentration and delegation of powers are revealed. The correlation relationship between the principle of subsidiarity and the characteristics of the state-territorial structure is analyzed. The author formulates the thesis that the subsidiarity principle can be implemented in any multi-level system of organization of public power, functioning on the basis of a synthesis of the principles of solidarity, adaptability, pluralism, autonomy, democracy. It is concluded that in its synthetic unity the achievement of efficiency, the establishment of pluralism and participatory democracy acts as a paradigm of the principle of subsidiarity.

Keywords: subsidiarity; centralization; decentralization; devolution; deconcentration; delegation; efficiency; pluralism; participatory democracy; public authorities.

Cite as: Irkhin IV. Printsip subsidiarnosti: v poiskakh balansa mezhdru tsentralizatsiey i detsentralizatsiey (gosudarstvenno-pravovoy aspekt) [Subsidiarity Principle: In Search of a Balance between Centralization and Decentralization (State Legal Aspect)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(11):160-171. (In Russ., abstract in Eng.).

Принцип субсидиарности представляет собой комплекс основополагающих руководящих правил по распределению полномочий и гарантий их реализации, а также ответственности между вышестоящими и нижестоящими уровнями публичного управления, в соответствии с которыми обеспечивается наиболее эффективное и приближенное к населению решение вопросов в рамках сферы конкурирующей компетенции.

Принцип субсидиарности может быть использован в качестве инструмента, позволяющего найти и поддерживать оптимальное сбалансированное соотношение между объемами централизации и децентрализации при регулировании и реализации внутригосударственных отношений, а также отношений, складывающихся

между надгосударственными объединениями и входящими в их состав государствами.

В рамках принципа субсидиарности централизация обеспечивается путем вмешательства во внутренние дела нижестоящих единиц и/или возложения на себя их полномочий (замещения). Для наращивания сферы компетенции центра (централизации) принцип субсидиарности применяется при условии, что нижестоящие уровни публичной власти не способны выполнить те или иные задачи эффективнее, чем вышестоящие структуры. Вместе с тем необходимо учитывать, что принцип субсидиарности предполагает максимальную приближенность субъектов принятия публично значимых решений к населению с целью обеспечения полноценной возможности использования инструментария

партиципаторной демократии. В этих условиях сокращение объемов партиципации вследствие централизации должно компенсироваться значительно более высокой степенью эффективности решения тех или иных задач. Таким образом, централизация является имманентной составляющей (фактором) принципа субсидиарности при условии соблюдения критериев эффективности и партиципации.

В этой связи спорным представляется тезис о том, что «принцип субсидиарности категорически противоположен импульсам централизации, которые представляют собой недуг современных правительств»¹. Дискуссионным выглядит суждение о том, что «государственно-правовая дифференциация в федеративной системе (разделение государственной власти) может осуществляться на основе противоположных принципов централизации и субсидиарности»².

Децентрализация предполагает расширение сферы самостоятельности и ответственности субнациональных уровней публичной власти за счет сокращения компетенции центра. Одновременно необходимо отметить, что при оценке соотношения удельного веса централизации и децентрализации сопоставляемые категории имеют неравновесное значение для принципа субсидиарности. Организационная и функционально-целевая переменные данного принципа ориентируют на усиление децентрализации системы публичного управления (публичной власти) путем фиксации презумпции приоритетного права (наряду с гарантиями) нижестоящих единиц на реализацию полномочий по конкретным предметам ведения. Кроме того, при применении принципа субсидиарности усиление децентрализации обусловлено необходимостью обеспечения реализации ресурсов партиципаторной демократии, а также нацеленностью на плюрализацию всей системы публичного управления.

Австралийский исследователь А. Циммерман противопоставляет субсидиарность «централизации, бюрократизации и социальной помощи, которые освобождает граждан от какой-либо ответственности за себя, свою семью и свое сообщество. Концепция субсидиарности ориентирована на поддержку личной свободы и ответственности, оптимальное соотношение публичной и частной сфер, что находит выражение в признании всеобщего блага через добровольные действия и взаимодействие свободных и ответственных личностей. Данный принцип является средством защиты против ограничения возможностей управления и личной свободы»³.

На наш взгляд, централизация и социальная помощь не противоречат принципу субсидиарности, а в определенном объеме имплементированы в него. Если бюрократизацию рассматривать в качестве формы «избыточной» регламентации отношений в рамках принципа субсидиарности, то, как представляется, данный аспект никоим образом не противоположен принципу субсидиарности; напротив, в определенной степени уточненная (детализированная) модель регулирования выступает объективно необходимым условием надлежащего применения принципа субсидиарности, поскольку позволяет сузить диапазон проявлений субъективизма.

Кроме того, в сформулированном А. Циммерманом тезисе идеализируется концепция индивидуализма, что представляется не вполне обоснованным ввиду отсутствия объективных оснований признания универсальным жизненным кредо «активной ответственной личности». Вместе с тем следует признать убедительным довод о том, что «принцип субсидиарности проистекает из социальной справедливости, в соответствии с которой каждый член общества является способным к осуществлению своей

¹ Iwuagwu E. The Socio-Ethical Principle of Subsidiarity: A Philosophical Appraisal of Its Relevance in the Contemporary World // *Research on Humanities and Social Sciences*. 2016. Vol. 6. No. 12. P. 176.

² Черепанов В. А. О системной модели федеративного государства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 8. С. 3–7.

³ Zimmermann A. Subsidiarity and a Free Society // *Policy*. Summer 2014–2015. Vol. 30. No. 4. Pp. 15–16.

социальной роли ради достижения общего блага»⁴.

Научный сотрудник факультета права Оксфордского университета Д. Бёрбидж отмечает, что «обеспеченная законодательными мерами защита принципа субсидиарности не гарантирует политическую децентрализацию. Только когда децентрализация действительно имеет место, возможно содействовать ее защите. Более того, нормативное признание принципа субсидиарности несет определенную опасность того, что полномочия по принятию решений будут принадлежать акторам политического истеблишмента центра»⁵.

Учитывая особенности англосаксонской модели конституционно-правового регулирования, надо все же заметить, что одним из существенных условий децентрализации является ее нормативное признание, поскольку это позволяет гарантировать официальную (в том числе судебную) охрану и защиту. При этом очевидно, что одного формального признания децентрализации недостаточно для ее реального воплощения (формальное может быть только номинальным).

По функциональному и территориальному критериям выделяются функциональная (техническая) и территориальная децентрализация⁶. Под территориальной децентрализацией понимается расширение сферы полномочий административно-территориальных единиц путем делегирования им полномочий. Функциональная децентрализация предполагает перераспределение полномочий по принятию решений на уровень специализированных уполномоченных ведомств. Как представляется, такой подход неточен, поскольку территориальная децентрализация им-

плицитно содержит элементы функциональной. В этом плане рациональнее было бы выделять территориально-функциональную и экстерриториально-функциональную либо территориально-функциональную и экстерриториально-функциональную децентрализацию. Вторым вариантом представляется более предпочтительным, поскольку в понятие децентрализации интегрирована функциональная составляющая.

Закономерно, что в рамках внутригосударственной модели децентрализация не может быть осуществлена по вертикали «вверх», поскольку предполагается, что только центр обладает дискреционными полномочиями по определению объема и содержания предметов ведения и полномочий, подлежащих передаче на нижестоящий уровень публичной власти. Субнациональные единицы могут передавать принадлежащую компетенцию центральным институтам с их согласия, однако децентрализацией это назвать нельзя. Между тем такой подход преломляется в рамках наднациональной модели децентрализации, согласно которой государство, являясь нижестоящим уровнем публичной власти по отношению к наднациональным объединениям, добровольно передает им определенный объем принадлежащей ему компетенции. В данном аспекте наращивается удельный вес централизации на уровне межгосударственного объединения при одновременной децентрализации функций государства.

На этапе определения объема и содержания передаваемой в порядке децентрализации компетенции центральные органы власти обладают приоритетом над субнациональными. После фиксации соответствующего перечня предметов ведения в рамках конкурирующей компетенции преимущество реализации в отношении их

⁴ Brennan P. Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine // Villanova University Widger School of Law. Working Paper Series. 2012. P. 10. URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2182190 (дата обращения: 23.12.2019).

⁵ Burbidge D. The Inherently Political Nature of Subsidiarity // The American Journal of Jurisprudence. 2017. Vol. 62. No. 2. Pp. 150, 152.

⁶ Cohen J., Peterson S. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Boulder (CO, USA) : Kumarian Press, 1999. 207 p. ; Marume S., Jubenkanda R. Centralization and Decentralization // Journal of Research in Humanities and Social Science. 2016. Vol. 4. Iss. 6. P. 107 ; Zaharia P., Bilouseac I. Decentralization and Local Autonomy — Local Public Management Defining Principles // Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica. 2009. Vol. 11. P. 807.

полномочий принадлежит субнациональным единицам при условии, что будут соблюдены критерии эффективности выполнения поставленных задач и партиципации. Такой подход позволяет обеспечить динамику движения по шкале централизации-децентрализации в рамках принципа субсидиарности.

А. Циммерман обоснованно указывает, что «принцип субсидиарности не является призывом к тотальному усилению местной власти, а предполагает наиболее эффективный баланс между различными порядками. При этом субсидиарность предполагает приоритет режима управления, наиболее близкого к населению»⁷.

Некоторые авторы отмечают, что «децентрализация обеспечивает гомогенную форму плюрализма, которая предусматривает учреждение однотипных локальных единиц на определенном уровне управления. Для субсидиарности такое однообразие нехарактерно, поскольку предполагается установление гетерогенных моделей плюрализма путем признания постоянно изменяющихся структур любого уровня управления»⁸.

Указанный довод нельзя признать убедительным в силу того, что, например, в Великобритании децентрализация осуществляется в форме деволюции, которая реализуется различным образом в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе. Профессор Лондонского университета П. Лейлэнд применительно к Великобритании обоснованно подчеркивает такую особенность

британской деволюции, как «поразительная асимметрия»⁹.

Деволюция является формой децентрализации, которая предполагает делегирование на уровень публичных органов власти территорий законодательных полномочий, позволяющих конфигурировать собственный правовой порядок, при одновременном сохранении центральными властями возможности регламентации наиболее важных из них. Одновременно закрепляются гарантии недопустимости произвольного вмешательства со стороны национальных органов власти в переданные в порядке деволюции сферы ведения внутригосударственных образований.

Филиппинский исследователь А. Л. Касамбре отмечает, что «деволюция есть политическая децентрализация, в соответствии с которой полномочия центра передаются на локальный уровень»¹⁰. Посредством деволюции центральные органы власти оставляют вне прямого контроля отданные (*relinquishes*) функции, а равно подразделение управления¹¹.

Европейская комиссия ЕС исходит из того, что деволюция означает возложение на независимые (полунезависимые) и обычно избираемые местные органы власти ответственности за исполнение особых функций, а также наделение их правомочиями для получения доходов. Деволюция предусматривает также предоставление местным органам власти общего мандата для развития подведомственных территорий и улучшения благосостояния граждан¹².

⁷ Zimmermann A. Op. cit. P. 17.

⁸ Cărăușan M. European public administration under the principles of legality, proportionality and subsidiarity // EIRP International Conference. 2010. P. 68. URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1987113 (дата обращения: 23.12.2019).

⁹ Leyland P. The multifaceted constitution dynamics of U. K. devolution // ICON. 2011. Vol. 9. Pp. 256–257.

¹⁰ Casambre A. Autonomous Region: The Cordillera Autonomous Region // Philippines politics and governance: Challenges to democratization and development / T. Tadem, N. Moranda (Eds.). Diliman : University of the Philippines Press. P. 442. URL: www.halalan.up.edu.ph/mediabox/pdf/polisci_readings/17_Autonomous_Regions_The_Cordillera_Autonomous_Region.pdf (дата обращения: 19.01.2019).

¹¹ Decentralization: A Sampling of Definitions (Working Paper in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). 1999. P. 6. URL: www.web.undp.org (дата обращения: 01.05.2017).

¹² European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 26. URL: www.ec.europa.eu (дата обращения: 10.05.2019).

Некоторые авторы отождествляют принцип субсидиарности и деволюцию¹³. Подчеркивается также, что «субсидиарность является нормативной концепцией, в соответствии с которой условия управления должны быть организованы настолько это возможно в соответствии с принципом деволюции»¹⁴.

Деволюция отличается от принципа субсидиарности прежде всего тем, что имеет четкую и однозначную ориентацию на децентрализацию, тогда как принцип субсидиарности нацелен на поиск оптимального баланса в соотношении между централизацией и децентрализацией. Кроме того, в отличие от деволюции, принцип субсидиарности не предусматривает фиксации конкретных полномочий и предметов ведения, передаваемых на уровень территориальных единиц; деволюция предполагает безвозвратную передачу компетенции центральных органов власти на уровень субнациональных единиц со статусом исключительной компетенции, тогда как принцип субсидиарности реализуется в рамках конкурирующей компетенции; предполагаются разные формы ответственности за неисполнение (ненадлежащее) исполнение полномочий в рамках деволюции и принципа субсидиарности, а также формы и механизмы гарантирования их реализации.

Главными императивными сходными чертами деволюции и принципа субсидиарности являются наличие реальной автономии нижестоящего уровня публичного управления, фиксация на уровне центра «верховных» полномочий по оценке реализации ими установленных функций. К факультативным сходным признакам можно отнести наличие субнационального уровня организации публичной власти, возможность реализации соответствующих полномочий в пределах четко определенных территориальных единиц, при этом необязательно (но и не

исключается) наделение только законодательными полномочиями органов публичной власти нижестоящего уровня, возможно сходство в порядке субсидирования реализации полномочий и др.

Не следует смешивать принцип субсидиарности и деконцентрацию, которая предусматривает «административную децентрализацию, то есть делегирование функций центральных органов власти на более низкий уровень подразделений на местах. В данном случае местные органы власти осуществляют переданные функции от имени центрального правительства»¹⁵. Принцип субсидиарности предполагает возможность реализации полномочий органами публичной власти субнациональных внутригосударственных образований, которые, как правило, не являются подразделениями центрального аппарата. В свою очередь, объем и содержание реализуемых полномочий в рамках принципа субсидиарности могут варьироваться, а потому в этом аспекте проявляется сходство между субсидиарностью и деконцентрацией.

Принцип субсидиарности нельзя отождествлять с делегированием полномочий. Делегирование является формой децентрализации, которая предусматривает передачу по горизонтали и вертикали ответственности по разработке и исполнению решений органам публичной власти, общественным институтам (НКО), а также их гибридам (например, юридическим лицам публичного права). Делегирование является формой реализации принципа субсидиарности, которая, однако, не отражает в целостности его природу. Иными словами, делегирование выступает характеристикой механизма применения принципа субсидиарности, но не исчерпывает его.

Принцип субсидиарности может быть реализован в любой многоуровневой системе орга-

¹³ *Vischer R.* Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution // *Indian Law Review*. 2001. Vol. 35. P. 106.

¹⁴ *Iwuagwu E.* Op. cit. P. 179.

¹⁵ *Bilancia P.* The Normative autonomy of local government in Italy // *Place and Role of Local Government in Federal Systems* / N. Steytler (Hg). Johannesburg : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. P. 170 ; European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016. P. 26.

низации публичной власти, функционирующей на основе синтеза принципов солидарности, адаптивности, плюрализма, автономии, демократии.

Именно в этом контексте следует воспринимать тезис Д. Бёрбиджа о том, что «между принципом субсидиарности и структурой государства отсутствует релевантная связь (relevance)»¹⁶.

Заслуживает поддержки позиция О. И. Пименовой, которая указывает, что «использование субсидиарности предполагает любую многоуровневую политическую систему, в которой приоритет действия может принадлежать как центральному, так и местному уровню либо одновременно обоим»¹⁷.

В. В. Полянский обоснованно указывает, что «в действительности принцип субсидиарности пронизывает всю систему публичной власти, независимо от характера государственного устройства. В любых государствах, где существует некоторое распределение полномочий между разными уровнями публичной власти, предполагается действие принципа субсидиарности. Согласно этому принципу распределяются не только полномочия, но и средства обеспечения этих полномочий и ответственности за их реализацию. Смысл принципа субсидиарности сводится к одному: на основе дифференциации полномочий, материальных, финансовых, кадровых ресурсов и ответственности гармонизировать все элементы публичной власти в целях обеспечения ее наивысшей эффективности для соответствующей социально-экономической, политической системы. Но это — прикладная цель, она преследует главную цель функционирования публичной власти в государственно-организованном обществе — обеспечить права и свободы человека и гражданина»¹⁸.

В связи с этим следует уточнить довод германского профессора А. Тота, который указывает, что «принцип субсидиарности имеет исключительно федеративные характеристики, в соответствии с которыми он может быть применен только в федеративных государствах, в которых властные прерогативы федерального и регионального уровней управления точно определены в правовых документах, таких как, например, конституция»¹⁹.

В современный период происходит трансформация моделей государственно-территориального устройства различных государств, в результате которой появляются гибриды (регионалистское государство, федерирующееся государство) с различным удельным весом элементов централизации и децентрализации. В этих условиях властные прерогативы федерального и регионального уровней управления определяются в правовых документах не только федеративных, но и названных типов государств (Испания, Италия). Вместе с тем принцип субсидиарности не применяется в унитарных (централизованных) федеративных системах (Индия).

Сотрудник юридического факультета Тель-Авивского университета Й. Бланк при сопоставлении федерализма и субсидиарности делает следующие выводы. По его мнению, «в отличие от федерализма, принцип субсидиарности не предусматривает преференции или привилегии конкретного уровня публичной власти, поскольку в зависимости от конкретных целей любая сфера юрисдикции имеет собственные преимущества и недостатки. Более того, даже при условии, что в теоретическом аспекте принцип субсидиарности в целом ориентирован на поддержку концепции делегирования полномочий

¹⁶ *Burbidge D.* Op. cit. P. 144.

¹⁷ *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.: Новое время, 2015. С. 146–147.

¹⁸ *Полянский В. В.* Методы и принципы гармонизации публичной власти // *Lex russica.* 2015. № 10. С. 32–45. См. также: *Полянский В. В., Волков В. Э.* Гармонизация публичной власти — цель реформы местного самоуправления // *Lex russica.* 2014. № 7. С. 772–782.

¹⁹ *Пименова О. И.* Указ. соч. С. 145.

по принятию решений на уровень местных органов власти (для обеспечения их приближенности к локальным сообществам), муниципальные образования (cities) в действительности не обладают большими привилегиями по сравнению с другими уровнями публичной власти»²⁰. В свою очередь, «федерализм прежде всего сфокусирован на защиту территориальных единиц от федерального вмешательства (негативная модель автономии), тогда как субсидиарность предполагает обязанность оказания помощи различными органами публичной власти друг другу (позитивная автономия)»²¹.

Необходимо отметить, что принцип субсидиарности выступает составным элементом федеративной организации государственно-территориального устройства (и не только), а потому противопоставлять их не следует. Необоснованным представляется тезис о доминирующем значении такого аспекта федерализма, как «сохранение самостоятельности внутригосударственных территориальных образований от вмешательства федерального центра», в противовес «обязанности государства оказывать содействие территориальным единицам», которая характеризует принцип субсидиарности. Как показывает практика, «сохранение самостоятельности внутригосударственных территориальных образований» и «обязанность государства оказания помощи территориям» одновременно интегрированы в систему внутригосударственных отношений с целью выработки оптимальных форм сотрудничества для укрепления государственности в целом. Следует также подчеркнуть, что имманентным свойством принципа субсидиарности является приближение субъ-

ектов принятия публично значимых решений к населению с целью обеспечения реализации ресурсов партиципаторной демократии. Такой подход предопределяет особый правовой статус локальных единиц. Кроме того, основной смысл субсидиарности сосредоточивается в поиске и поддержке баланса между «позитивной» и «негативной» формами автономии.

В. Я. Любашиц указывает, что «современные тенденции, наблюдаемые в развитых странах, свидетельствуют о том, что потенциал эффективности направлен не на повышение роли и значения государственной власти в жизни общества (централизации), а на ее снижение и сокращение прежних функций»²².

Необходимо отметить, что цель децентрализации состоит отнюдь не в ослаблении центральной власти, а в формировании на локальном уровне системы управления, способной чутко реагировать на потребности населения»²³.

В данном аспекте обоснованно мнение о том, что «децентрализация выступает скорее направлением государственной политики, она призвана дополнять технологии централизованного руководства»²⁴. Соответственно, не следует противопоставлять децентрализацию и централизацию»²⁵.

Вместе с тем нельзя не признать, что наиболее адаптивно применение принципа субсидиарности к условиям децентрализованной модели федеративного государства и к отношениям между надгосударственными объединениями и входящими в их состав государствами. В этом плане правомерно утверждение сотрудника Будапештского университета Е. Бока о том, что «субсидиарность является принципом организа-

²⁰ Blank Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance // *Fordham Urban Journal*. 2009. Vol. 37. P. 533.

²¹ Blank Y. *Op. cit.* P. 533.

²² Любашиц В. Я. Исследование государственной (политической) власти: опыт использования системно-структурного метода // *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2014. № 1. С. 11. См. также: Bardhan P. Decentralization of Governance and Development // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. P. 185.

²³ См.: Bardhan P. *Op. cit.* P. 185.

²⁴ Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2017. № 5. С. 94–115.

²⁵ См.: Marume S., Jubenkanda R. *Op. cit.* P. 106.

ции федеративного государства и международным организационным принципом»²⁶.

И. А. Умнова подчеркивает, что «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»²⁷.

Ж. И. Овсепян отмечает, что «согласно принципу subsidiarity в сфере соотношения международно-правового и государственно-правового (национально-правового) регулирования и правовой защиты фундаментальных прав человека предпочтение должно отдаваться тому уровню властно-правового воздействия, на котором соответствующая деятельность может осуществляться наиболее эффективно»²⁸.

И. А. Алебастрова указывает, что «к числу специфических принципов, лежащих в основе всего содержания конституции, во многих странах относятся государственный суверенитет; демократизм, включающий принципы народного суверенитета, представительного и ответственного правления, разделения властей, а также признаваемый в последние годы все чаще принцип subsidiarity, предполагающий, что в ведении публичных властей каждого более высокого уровня должны находиться лишь те вопросы управления, которые не могут быть эффективно решены на более низких уровнях; светский характер государства»²⁹.

Необходимо отметить, что принцип subsidiarity интегрирован в структуру концепций (тенденций) централизации и децентрализации не только в целях повышения эффективности выполнения тех или иных задач в рамках единых основополагающих целей, но и для того, чтобы обеспечить утверждение правового, экономического, социального, политического и культурного плюрализма. В своем синтетическом единстве достижение эффективности, утверждение плюрализма и партиципаторной демократии выступает парадигмой принципа subsidiarity.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алебастрова И. А.* Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 7. — С. 5–13.
2. *Джагарян А. А., Джагарян Н. В.* Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 5. — С. 94–115.
3. *Любашиц В. Я.* Исследование государственной (политической) власти: опыт использования системно-структурного метода // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2014. — № 1. — С. 7–8.

²⁶ *Bóka É.* The idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey). P. 33 // URL: www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subsidarity.pdf (дата обращения: 23.12.2019).

²⁷ *Умнова И. А.* Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины subsidiarity // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 47–48.

²⁸ *Овсепян Ж. И.* К обсуждению концепции статуса конституционного правосудия в сфере защиты фундаментальных прав и свобод на основе принципов и норм международного права в период глобализации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 1. С. 1–11.

²⁹ *Алебастрова И. А.* Конституционные принципы: проблемы юридической природы и эффективности реализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7.

4. *Овсеян Ж. И.* К обсуждению концепции статуса конституционного правосудия в сфере защиты фундаментальных прав и свобод на основе принципов и норм международного права в период глобализации // Журнал конституционного правосудия. — 2011. — № 1. — С. 1–11.
5. *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. : Новое время, 2015.
6. *Полянский В. В.* Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica. — 2015. — № 10. — С. 32–45.
7. *Полянский В. В., Волков В. Э.* Гармонизация публичной власти — цель реформы местного самоуправления // Lex russica. — 2014. — № 7. — С. 772–782.
8. *Умнова И. А.* Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. — 2012. — № 2 (87). — С. 45–55.
9. *Черепанов В. А.* О системной модели федеративного государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 8. — С. 3–7.
10. *Bardhan P.* Decentralization of Governance and Development // Journal of Economic Perspectives. — 2002. — Vol. 16.
11. *Bilancia P.* The Normative autonomy of local government in Italy // Place and Role of Local Government in Federal Systems / N. Steytler (Hg). — Johannesburg : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. — 226 p.
12. *Blank Y.* Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance // Fordham Urban Journal. — 2009. — Vol. 37.
13. *Bóka É.* The idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey) // URL: www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subisidiarity.pdf.
14. *Brennan P.* Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine // Villanova University Widger School of Law. Working Paper Series. — 2012. — 20 p. — URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2182190.
15. *Burbidge D.* The Inherently Political Nature of Subsidiarity // The American Journal of Jurisprudence. — 2017. — Vol. 62. — № 2.
16. *Cărăușan M.* European public administration under the principles of legality, proportionality and subsidiarity // EIRP International Conference. — 2010. — URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1987113.
17. *Casambre A.* Autonomous Region: The Cordillera Autonomous Region // Philippines politics and governance: Challenges to democratization and development / T. Tadem, N. Moranda (Eds.). — Diliman : University of the Philippines Press. — URL: www.halalan.up.edu.ph/mediabox/pdf/polisci_readings/17_Autonomous_Regions_The_Cordillera_Autonomous_Region.pdf.
18. *Cohen J., Peterson S.* Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. — Boulder (CO, USA) : Kumarian Press, 1999. — 207 p.
19. Decentralization: A Sampling of Definitions (Working Paper in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). 1999.
20. European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016.
21. *Iwuagwu E.* The Socio-Ethical Principle of Subsidiarity: A Philosophical Appraisal of Its Relevance in the Contemporary World // Research on Humanities and Social Sciences. — 2016. — Vol. 6. — № 12.
22. *Jubenkanda R.* Centralization and Decentralization // Journal of Research in Humanities and Social Science. — 2016. — Vol. 4.
23. *Krishnaswamy S.* Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine. — Oxford University Press, 2009. — 244 p.
24. *Leyland P.* The multifaceted constitution dynamics of U. K. devolution // ICON. — 2011. — Vol. 9.

25. *Vischer R.* Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution // *Indian Law Abstract.* — 2001. — Vol. 35.
26. *Zaharia P., Bilouseac I.* Decentralization and Local Autonomy — Local Public Management Defining Principles // *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica.* — 2009. — Vol. 11.
27. *Zimmermann A.* Subsidiarity and a Free Society // *Policy.* — 2014–2015. — Vol. 30. — № 4.

Материал поступил в редакцию 23 декабря 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alebastrova I. A. Konstitucionnye principy: problemy yuridicheskoy prirody i effektivnosti realizacii // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo.* — 2007. — № 7. — S. 5–13.
2. Dzhagaryan A. A., Dzhagaryan N. V. Funkcional'no-pravovye orientiry mestnogo samoupravleniya: teoreticheskij aspekt // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie.* — 2017. — № 5. — S. 94–115.
3. Lyubashich V. Ya. Issledovanie gosudarstvennoj (politicheskoy) vlasti: opyt ispol'zovaniya sistemno-strukturnogo metoda // *Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik.* — 2014. — № 1. — S. 7–8.
4. Ovsepyan Zh. I. K obsuzhdeniyu koncepcii statusa konstitucionnogo pravosudiya v sfere zashchity fundamental'nyh prav i svobod na osnove principov i norm mezhdunarodnogo prava v period globalizacii // *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya.* — 2011. — № 1. — S. 1–11.
5. Pimenova O. I. Subsidiarnost' kak princip realizacii sovmestnyh zakonodatel'nyh polnomochij: opyt Evropejskogo Soyuzha i perspektivy ego adaptacii v rossijskoj sisteme razgranicheniya polnomochij po predmetam sovmestnogo védeniya. — M. : Novoe vremya, 2015.
6. Polyanskij V. V. Metody i principy garmonizacii publichnoj vlasti // *Lex russica.* — 2015. — № 10. — S. 32–45.
7. Polyanskij V. V., Volkov V. E. Garmonizaciya publichnoj vlasti — cel' reformy mestnogo samoupravleniya // *Lex russica.* — 2014. — № 7. — S. 772–782.
8. Umnova I. A. Problemy defederalizacii i perspektivy optimizacii sovremennoj rossijskoj modeli razgranicheniya predmetov védeniya i polnomochij v kontekste doktriny subsidiarnosti // *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie.* — 2012. — № 1 (87). — S. 45–55.
9. Cherepanov V. A. O sistemnoj modeli federativnogo gosudarstva // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie.* — 2006. — № 8. — S. 3–7.
10. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development // *Journal of Economic Perspectives.* — 2002. — Vol. 16.
11. Bilancia P. The Normative autonomy of local government in Italy // *Place and Role of Local Government in Federal Systems* / N. Steytler (Hg). — Johannesburg : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. — 226 p.
12. Blank Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance // *Fordham Urban Journal.* — 2009. — Vol. 37.
13. Bóka É. The idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought (A historical survey) // URL: www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subisidiarity.pdf.
14. Brennan P. Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine // *Villanova University Widger School of Law. Working Paper Series.* — 2012. — 20 p. — URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2182190.
15. Burbidge D. The Inherently Political Nature of Subsidiarity // *The American Journal of Jurisprudence.* — 2017. — Vol. 62. — № 2.
16. Cărauşan M. European public administration under the principles of legality, proportionality and subsidiarity // *EIRP International Conference.* — 2010. — URL: www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1987113.

17. Casambre A. Autonomous Region: The Cordillera Autonomous Region // Philippines politics and governance: Challenges to democratization and development / T. Tadem, N. Moranda (Eds.). — Diliman : University of the Philippines Press. — URL: www.halalan.up.edu.ph/mediabox/pdf/polisci_readings/17_Autonomous_Regions_The_Cordillera_Autonomous_Region.pdf.
18. Cohen J., Peterson S. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. — Boulder (CO, USA) : Kumarian Press, 1999. — 207 p.
19. Decentralization: A Sampling of Definitions (Working Paper in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). 1999.
20. European Commission. Tools and Methods Series (Reference Document № 23). Supporting Decentralization, Local Governance and Local Development through a Territorial Approach. 2016.
21. Iwuagwu E. The Socio-Ethical Principle of Subsidiarity: A Philosophical Appraisal of Its Relevance in the Contemporary World // Research on Humanities and Social Sciences. — 2016. — Vol. 6. — № 12.
22. Jubenkanda R. Centralization and Decentralization // Journal of Research in Humanities and Social Science. — 2016. — Vol. 4.
23. Krishnaswamy S. Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine. — Oxford University Press, 2009. — 244 p.
24. Leyland P. The multifaceted constitution dynamics of U. K. devolution // ICON. — 2011. — Vol. 9.
25. Vischer R. Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution // Indian Law Abstract. — 2001. — Vol. 35.
26. Zaharia P., Bilouseac I. Decentralization and Local Autonomy — Local Public Management Defining Principles // Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica. — 2009. — Vol. 11.
27. Zimmermann A. Subsidiarity and a Free Society // Policy. — 2014–2015. — Vol. 30. — № 4.