**Принцип субсидиарности в федеративном устройстве государства**

Штански Нина Викторовна. ведущий специалист Аппарата Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики (г.Тирасполь)

Тема федеративного устройства государств, как и федерализма в целом является сегодня весьма важной в контексте построения Федеративного Государства, образуемого Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова на договорной основе.

В своей статье «О механизме выстраивания федеративных отношений между Молдовой и Приднестровьем» доцент, к.ю.н., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Приднестровского Государственного Университета Я.Ф. Федорчуков отметил, что формирование устойчивых и легитимных федеративных отношений должно опираться на четко выработанный механизм. В качестве наиболее подходящей для Молдовы и Приднестровья автор выдвигает договорную концепцию образования федерации с равным распределением полномочий между субъектами федерации. [1]

В условиях процесса федерализации Приднестровская государственность находится на таком этапе развития, который заставляет переосмыслить и содержательно развить целый ряд устоявшихся понятий. К ним по важности в первую очередь ученые и политики Приднестровья относят понятие «субсидиарности».

Ведется сложная и кропотливая работа по разработке Конституции Федеративного Государства, образуемого Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова на договорной основе. Усилия полномочных представителей в Совместной Конституционной Комиссии направлены на отстаивание жизнеобразующего принципа этого государственного строительства – равноправие субъектов федерации, которые в свою очередь должны составить его государственно-правовой фундамент.

Как отметили во вступительной статье сборника публикаций по результатам прошедшей в ПГУ им. Т.Г.Шевченко в 2003 году научной конференции «Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма» С.И. Берилл и И.Н. Галинский: «Для Приднестровья жизненно важным будет являться вопрос формирования центральных федеральных органов власти субъектами федерации на равноправной, равносубъектной основе, поскольку само участие Приднестровья в формировании и распределении властных полномочий будет означать признание за ним его политической правосубъектности».

[2] Следует отметить, что позиция руководства Республики Молдова на протяжении многих лет базировалась на унитарной схеме построения отношений между сторонами, в то время как Приднестровская сторона уже в 1992 году выдвигала предложения о создании конфедерации, о чем свидетельствует Постановление Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики «Об образовании молдавской конфедерации» № 276 от 06 января 1992 года.

В ходе переговорного процесса Российская Федерация и Украина стали гарантами достигнутых в ходе переговорного процесса договоренностей, а ОБСЕ сохранила за собой статус посредника. Значимость роли посредников и гарантов в процессе сближения позиций сторон для нахождения взаимоприемлемой формы будущей федерации на договорной основе весомо возросла, а активная деятельность международных экспертов способствовала определенному прогрессу в процессе создания общего государства.

Так, 2-3 июля 2002 года в Киеве состоялось очередное заседание Постоянного совещания по политическим вопросам. На встрече был предложен рабочий документ (Соглашение) о создании Республикой Молдова и Приднестровской Молдавской Республикой Общего Федеративного Государства. Как отметил в статье «Переговорный процесс и позиции Молдовы и Приднестровья по проблеме федерализации» заместитель министра иностранных дел ПМР В.В.Янковский: « Появление в июле 2003 года проекта Соглашения, представленного посредниками, и согласие молдавской стороны начать работу над этим проектом, обозначило не только её отход от концепции унитаризма, но и открыло возможность достичь урегулирования, используя мировой опыт федерализма». [3] Затем 5 декабря 2002 года была подписана Декларация о намерениях, согласованная Постоянным совещанием по политическим вопросам в рамках переговорного процесса по приднестровскому урегулированию, согласно которой РМ и ПМР согласились строить демократическое правовое федеративное государство, создаваемое на договорной основе. Было вынесено решение принять за основу концепцию федерализации, предложенную июльским Соглашением.

28 февраля 2003 года в г.Кишинев участниками переговорного процесса был подписан Протокол о создании механизма разработки и утверждения Конституции Федеративного Государства.

9 апреля 2003 года Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики принял Постановление №1029 «О некоторых принципах механизма разработки и утверждения проекта Конституции Федеративного Государства, образуемого Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова».

15 апреля 2003 года в г.Тирасполь был подписан Протокол двусторонней встречи представителей по политическим вопросам от Республики Молдова и Приднестровья, на которой стороны провели консультации по вопросам, связанным с созданием СКК и предложили внести предложения о её численном составе.

17 апреля 2003 года Парламентом РМ принято Постановление №180-ХV «Об утверждении группы лиц, которые войдут в состав Комиссии по разработке проекта новой Конституции Республики Молдова», которым были утверждены кандидатуры трех полномочных представителей.

23 апреля 2003 года Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики принято Постановление №1063 «Об утверждении полномочных представителей Приднестровской Молдавской Республики в составе совместной Комиссии по разработке проекта Конституции Федеративного Государства, образуемого Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова», которым были утверждены кандидатуры семи полномочных представителей Приднестровья. Таким образом, в Совместную Конституционную Комиссию от Приднестровья вошли 2 представителя Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики, 2 представителя исполнительных органов власти ПМР, 1 представитель судебной власти ПМР и 2 представителя Приднестровского Государственного Университета. Работа Совместной Конституционной Комиссии началась в июне 2003 года и до октября сего года сторонам удалось разработать и принять Регламент Совместной Конституционной Комиссии, согласовать проект Структуры Конституции Федеративного Государства, разработать и принять Раздел II «Основные права, свободы и обязанности». Тем не менее работа экспертов обеих сторон продвигается не так быстро, как того ожидали многие наблюдатели. Особые сложности в деятельности Совместной Конституционной Комиссии возникли при разработке Раздела I «Основы конституционного строя». В своем выступлении на пленарном заседании Сессии Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики сопредседатель Совместной Конституционной Комиссии от Приднестровья Е.В. Шевчук отметил: «Молдавская сторона выступает категорически против упоминания в проекте Конституции термина Федеративное Государство, что также находит отражение в проекте Декларации «Об основных принципах разграничений полномочий при разработке новой Конституции РМ», полученной 5-го сентября сего года. В нем в частности предлагается, что в ведении центральных органов власти Республики Молдова находятся: 1. принятие и изменение Конституции и законов РМ, контроль за их выполнением; 2. установление системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование органов публичной власти и управления; 3. общегосударственный бюджет, налоги и сборы; 4. судоустройство: правоохранительные органы, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование, интеллектуальное право, и еще 14 групп полномочий, то есть к ведению центральных властей относится около 18 групп полномочий, а совместному ведению 10 групп, в частности:

а) вопросы ведения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, б) и другие вопросы, определенные Конституцией и законами Республики Молдова. К ведению Приднестровья относятся все другие вопросы, не находящиеся в ведении центральных органов власти Республики Молдова или совместном ведении. То есть при данной формулировке Законом центральных властей Республики Молдова возможно изъять все полномочия по предмету ведения Приднестровской Молдавской Республики» [4].

На прошедших в Республике Молдова и Приднестровской Молдавской Республике семинарах по федерализму, организованных ПА ОБСЕ, международными экспертами неоднократно подчеркивалось, что особенность прочной не псевдофедерации заключается в том, что составляющие её субъекты обладают определенным суверенитетом, властью и автономией, действуя, тем не менее, в рамках федерального законодательства, а именно договорные федерации исторически отличаются большим уровнем самостоятельности входящих в них субъектов. Анализ конституционного устройства современных федеративных государств Европы позволяет сделать вывод, что именно принципы отстаиваемые представителями в Совместной Конституционной Комиссии от Приднестровской Молдавской Республики, а это принципы добровольности, суверенитета и субсидиарности, лежат в основе конституционного устройства успешных федераций. По мнению члена президиума Академии парламентского корпуса РФ, автора многих аналитических статей на тему федерализма С.Е. Шилова правовое обеспечение постулатов федерализма базируется в РФ на следующих пяти принципах субсидиарности: 1-й принцип: «Народ первичен, государство производно»; 2-й принцип: «Народ — источник социально-правовых систем»; 3-й принцип: «История — это смена социально-правовых систем»; 4-й принцип: «Право, закон первичны, экономика производна»; 5-й принцип: «Международное право первично, межгосударственное право производно». [5] В своей статье «Федерализм и локальная демократия в ФРГ» Ю.Ю. Бальций обращает внимание на изложенные С.Е. Шиловым принципы и замечает, что упомянутые выше пять принципов субсидиарности являются тем прочным фундаментом, на котором возможно возведение молдавской федерации, если стороны действительно пытаются построить общий дом для всех. Главное по словам автора, на что нельзя не обратить внимание в связи с описанием принципов субсидиарности, состоит в том, что эти принципы на деле позволяют реально утвердить фундаментальные идеалы, ценности и нормы, выраженные опытом человечества в современной действительности. Прежде всего, пишет Ю.Ю. Бальций, это право народа (как единственного и главного субъекта мировой истории) на самоопределение в истории, право на саморазвитие, право на самоуправление, это равные права народов вне зависимости от занимаемой территории проживания, от государственной и территориальной разобщенности, от численности населения, от вероисповедания; право на устойчивое социальное и экономическое развитие, право на культуру, образование и язык, право на территории недра, право на экологически устойчивое и безопасное развитие.

[6] В новейшей литературе по проблемам федерализма субсидиарность называется в качестве одного из ключевых принципов федерализма. Так, С.М.Шахрай, анализируя феномен федеративного государства, 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». [7] Как отметил в своей статье «Федерализм: российское измерение» д.ю.н., заведующий сектором сравнительного права Института государства и права РАН А.С.Автономов, в Европе признается, что классическое определение смысла принципа субсидиарности в современном его значении дал римский папа Пий XI в энциклике "Куадрагесимо Анно" (15 мая 1931 г.): "Было бы несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низового уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе, имеющей более высокий ранг". [8] Сегодня субсидиарность в основном рассматривается именно как принцип организации государственной власти в федеративной модели государства. Понятие субсидиарности является производным от понятия «субсидиарная ответственность», применяемого в гражданском праве. Как известно, гражданское право, в зависимости от характера распределения ответственности, различает долевую, солидарную и субсидиарную ответственность. «Субсидиарная ответственность имеет место тогда, когда в обязательстве участвуют два должника, один из которых является основным, а другой – дополнительным (субсидиарным). При этом субсидиарный должник несет ответственности перед кредитором дополнительно к ответственности основного должника». [9] Первоначально идея субсидиарности вне рамок гражданского права рассматривалась лишь применительно к опыту Европейского Союза и имела международно-правовой характер. В.Чиркин отмечает, что впервые официально этот термин был употреблен в заключении Комиссии по Европейскому Союзу в 1975 г. Затем, по предложению Европейского парламента в 1984 г. он стал рассматриваться как один из основных принципов системы Европейского сообщества. [10] Далее субсидиарность исследовали, главным образом, в связи с системой взаимоотношений между органами Евросоюза и органами государственной власти входящих в его состав 15 государств. Так, закрепление принципа субсидиарности в Маастрихтском договоре во многом компенсирует отсутствие прямых указаний о федеративной природе Евросоюза. В последние годы субсидиарность стала применяться также и для анализа системы внутригосударственных отношений в федеративном государстве. Субсидиарность теперь приобретает более четкий конституционно-правовой характер, обретает статус достаточно общепринятой или не слишком оспариваемой научной категории, широко используемой различными исследователями для анализа проблем теории государства и права, конституционного права и политологии .

Вместе с тем, конституционное закрепление принципа субсидиарности и сейчас продолжает носить скорее международно-правовой характер. Так, включенная в Конституцию ФРГ в 1992 г. новая редакция статьи 23 гласила : «В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном Законе». [11]

В национальных Конституциях, даже новейших, этот принцип по-прежнему не используется для характеристики природы и сущности федеративного государства.

Так, в статье 5 Конституции РФ констатируется, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Принцип субсидиарности здесь прямо не упоминается, но он является производным из всех вышеназванных ключевых принципов федеративного устройства Российской Федерации, он здесь подразумевается. Ведь именно единство системы государственной власти делает всех ее носителей, независимо от их уровня, одинаково солидарными за должную степень эффективности управления.

Исследователи отмечают, что понятие субсидиарности имеет давние традиции в европейской политико-правовой мысли. Так, относительно ее высказывались Аристотель, Фома Аквинский, Альтезиус, в новое время – Джон Локк и Алексис де Токвиль. При этом, субсидиарность в литературе понимается в широком и узком смысле слова. В широком – как принцип социальной философии, определяющий необходимость конкретных и эффективных действий институтов государства и общества по реализации должного уважения к чести и достоинству лиц, составляющих определенную общность. В узком смысле – уже как категория теории государства и права – как взаимная ответственность органов государственной власти федерации и ее субъектов.

[12] Вместе с тем, следует отметить, что в литературе существует и несколько иное понимание субсидиарности – как принципа управления, согласно которому вопросы, которые могут быть решены на низовых уровнях управления, решаются именно здесь, а властные органы более высокого уровня вмешиваются в них лишь тогда, когда нижестоящие не в состоянии самостоятельно решить данную проблему. Исходя из этого, субсидиарность в федеративном государстве в литературе зачастую понимается именно как право субъекта федерации самостоятельно решать определенный круг вопросов, предусматривающее, в то же время, возможность вмешательства центральной власти. Коллизия толкований этого понятия весьма актуальна и важна в процессе построения Общего государства (РМ-ПМР). Ведь действительно, основное отличие федерации от унитарного государства заключается именно в особом статусе ее субъектов, закрепленном в конституции федерации их праве иметь свой, собственный круг предметов ведения и полномочий. Это достаточно аксиоматично, и специально называть это субсидиарностью означало бы лишь изобретение очередного нового термина для обозначения вещи вполне очевидной и общепринятой. Представляется более правомерным понимать субсидиарность именно как некую форму взаимосвязи и взаимодействия разных уровней государственной власти – федеративной и субъектов федерации – для совместного выполнения принадлежащих одной из сторон полномочий, в том случае, если данная сторона в силу разных обстоятельств неспособна самостоятельно их выполнить.

Субсидиарность в данном понимании неизбежно включает в себя право и федерации, и всех ее субъектов, иметь собственный круг полномочий, определенный конституцией государства. Но она предполагает уже и механизм взаимодействия различных уровней государственной власти федеративного государства в процессе их реализации.

[13] Субсидиарность означает, что различные уровни государственной власти федеративного государства должны не только взаимодействовать в регулировании общественных процессов, но и в существенной степени дополнять друг друга при осуществлении основных целей, задач, функций государства. Это возможно лишь в том случае, если это предусмотрено конституцией государства и нет существенных возражений со стороны другого уровня государственной власти, а тем более категорического ее несогласия.

Для Приднестровья осмысление содержания принципа субсидиарности сталкивается со сложившимися стереотипами закрепленными в понятиях: административно-территориального деления, схем расселения, размещения производительных сил в госплановском смысле, полномочий органов власти, взаимной ответственности. Здесь необходимо обратить внимание, как переосмысление этих понятий происходило в Европе в ХХ веке в рамках проекта нового европейского федерализма.

Главной идеей европейских федералистов было создание федеративного наднационального органа и европейское гражданство. На Конгрессе в Монтре в 1947 году были сформулированы основные принципы федерализма. «Первый принцип. Федерация может образовываться лишь при отказе от всякой идеи организационного гегемонизма... Принцип второй. Федерализм может родиться лишь при полном отказе от всякой системы. Создать федерацию значит упорядочить множество, соединить так или иначе конкретные и разнородные реальности— нации, экономические регионы, политические традиции. Третий принцип. Федерализм не знает проблем меньшинства... Четвертый принцип. Федерация не ставит перед собой цель стереть различия и слить все нации воедино, наоборот, она стремиться сохранить их собственные качества. Пятый принцип. Федерализм основывается на любви к сложному, в отличие от грубого упрощенчества, характерного для тоталитарного мышления.»

[14]

Несмотря на то, что ХХ век дал достаточное определение понятию «субсидиарность», оно сегодня, тем не менее, является одним из самых спорных в процессе построения современных федеративных государств и образований.

Разделение государственной власти между федерацией и её субъектами отражает федеративную природу государства, составляет суть федеративной государственности, а федерализм, как принцип государственного устройства, заключается именно в разделении полномочий и разграничении предметов ведения между федеральным центром и региональными государственными образованиями, без которого невозможно существование ни одного федеративного государства. Принципы такого разделения представляют собой одну из самых актуальных и сложных проблем теории и практики конституционного права, поскольку являются важнейшими факторами стабильности и эффективности функционирования государственной власти.

Поиск оптимальной модели приобретает особое значение для Приднестровской Молдавской Республики в условиях интеграционного процесса и построения новых для республики федеративных отношений.

Анализируя процессы построения современных федеративных государств Европы можно сделать вывод, что субсидиарность приобрела более четкий конституционно-правовой характер, обрела статус достаточно общепринятой или не слишком оспариваемой научной категории, широко используемой различными исследователями для анализа проблем теории государства и права, конституционного права и политологии. Тем не менее, закрепление такого принципа в конституциях является «камнем преткновения» в ходе их разработки, о чем сегодня свидетельствуют затруднения в работе Совместной Конституционной Комиссии по разработке Конституции Федеративного Государства, образуемого Приднестровской Молдавской Республикой и Республикой Молдова.

Комплексное исследование правовой природы, составных элементов и вопросов функционирования субсидиарности позволяет сделать вывод, что данный принцип необходимо рассматривать в качестве исходного в разделении государственной власти между различными её уровнями в современном федеративном государстве, поскольку именно взаимодополняемость и значимость регионов позволят нейтрализовать опасность установления режима личной власти или иной формы бюрократической диктатуры в государстве, а также не позволят ни одному из уровней власти приобрести гипертрофированное значение. Известный аналитик Дени де Ружмон говорил о субсидиарности: «Никогда не поручайте крупной единице то, что может быть сделано более мелкой. То, что может сделать семья, не должен делать штат. И то, что может сделать штат, не должно делать федеральное правительство». [15] Данное высказывание наиболее точно определяет назначение субсидиарности в федеративном устройстве государства. Таким образом, применительно к будущей Федерации РМ и ПМР принцип субсидиарности следовало бы сформулировать следующим образом: «Компетенция Федерации Приднестровья и Молдовы и компетенция её субъектов по конституционно установленным предметам ведения определяются на основе закрепления за органами государственной власти субъектов Федерации того объема полномочий, которые могут быть полностью решены без передачи федеральным органам власти».

Действенность принципа субсидиарности и исключение его фиктивного (и)или декларативного характера возможны лишь в том случае, если это предусмотрено конституцией государства, и нет существенных возражений со стороны другого уровня государственной власти, а тем более категорического ее несогласия, в то же время анализ позиции руководства Республики Молдова в процессе федерализации дает нам возможность сделать вывод, что идея субсидиарности как нормы права, отражающей готовность всех уровней власти делиться этой властью и полномочиями, таковой в Молдове еще не стала.

**Список литературы**

[1] Федорчуков Я.Ф. О механизме выстраивания федеративных отношений между Молдовой и Приднестровьем. //Сборник публ. Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма// Тирасполь, 2003, - 128-129с.

[2] Сборник публикаций «Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма», Тирасполь, 2003, - 5с.

[3] Янковский В.В. Переговорный процесс и позиции Молдовы и Приднестровья по проблеме федерализации.//Сборник публ. Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма// Тирасполь, 2003, - 94с.

[4] Шевчук Е.В. Доклад о работе Совместной Конституционной Комиссии. Газета «Приднестровье» №188 (2198) от 27 сентября 2003 года.

[5] www.federalist.cityline.ru – далее в разделе Статьи о федерализме.

[6] Бальций Ю.Ю. Федерализм и локальная демократия в ФРГ. .//Сборник публ. Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма// Тирасполь, 2003, - 18с.

[7] Шахрай С.М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма. –М.,2001,-42с.

[8] Автономов А.С. Федерализм: Российское измерение. www. federalmcart.ksu.ru

[9] Гражданское право. Под редакцией А.П.Сергеева, Ю.К. Толстого, т.1. –М.,2000,- 542с.

[10] Чиркин В.Н. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). –М.,2001, -189с.

[11] Конституции государств Европейского Союза. Основной Закон ФРГ. –М..1997, -188с.

[12] Фадеева Т.М. Федеральные модели Европейского Союза – Концепции и практика. –М.,1999, -129с.

[13] Чиркин В.Н. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). –М.,2001, -162с.

[14] Фадеева Т.М. Федеральные модели Европейского Союза – Концепции и практика. –М., 1999, -78с.

[15] Антология мысли известных политков. –М.,2002, -56с.