

УДК 316.42

Е.М.Гунченко (5 курс, каф. НБ)

СУБСИДИАРНОСТЬ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В практике европейского социально-территориального управления вопрос распределения и перераспределения полномочий (функций, прав и обязанностей, ответственности, компетенций и финансовых средств) между управленческими органами разного уровня – федеральным, региональным, местным, – объединен понятием «субсидиарности».

Понятие субсидиарности происходит от того же латинского слова, от которого произошло слово «субсидия» – *subsidium* («помощь»). Его происхождение имеет точные исторические координаты, крепко связывающие его с богословием западной христианской Церкви. В 1931 году принцип субсидиарности был сформулирован в энциклике *Quadragesimo Anno* папы Пия XI [1], и сразу получил значение одного из руководящих принципов социального учения католической церкви (наряду с принципами солидарности, общего блага и персонализма).

«Было бы несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низшего порядка функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе более высокого ранга» [2].

Другими словами, речь идет о таком иерархическом порядке, при котором нижестоящие инстанции должны передавать вышестоящим компетенции лишь тогда, когда не могут выполнить их сами. Высшая инстанция не должна вмешиваться в деятельность низшей, пока та в состоянии самостоятельно выполнять свои функции. Проблема и ответственность за ее решение переходят наверх тогда, когда низшая инстанция сама обращается за помощью. «Помощь в целях самопомощи», «приоритет малых перед большими» – такова суть этого принципа. Формулируя его как принцип наиболее гармоничного социального порядка, который Церковь заповедует миру, социальное учение Католической Церкви задало один из самых заметных импульсов для развития современного общества.

Современное понимание субсидиарности отражает практику постоянного процесса перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня. Сегодня процесс распределения полномочий между уровнями управления уже нельзя мыслить как статичное качество организационно-управленческих структур.

Собственно, сам факт появления местного самоуправления в структуре организации власти связан с реализацией фундаментального принципа: сократить административную дистанцию между органом принимающим решение и сферой действия этого решения, достигая, таким образом, точности фокусировки самого решения и оптимизации расходов по его исполнению.

Из этого следует, что перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения может осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к реализации функции. В идеале никакие вышестоящие органы управления (федеральные или субъектов Федерации) не вправе брать на себя ответственность за решения, касающиеся местных сообществ, если сами эти сообщества в состоянии компетентно решать свои проблемы.

Действительно, в статье 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что «Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного

значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти».

Данное положение, проистекает из понятия субсидиарности, констатируя, что местные условия и обстоятельства не только различны, но и изменяются с течением времени. Поэтому объем предоставляемых услуг, равно как и объем функций местных органов управления, должен соответствовать меняющимся потребностям и условиям, учитывать местные требования и пожелания.

Таким образом, в практике перераспределения полномочий и предметов ведения между субъектами Федерации и органами местного самоуправления положение с объемом функций (предметов ведения), исполняемых органами местного самоуправления дифференцируется по субъектам Федерации. Но в России это совершенно не означает, что наполнение местного бюджета финансовыми средствами будет происходить на основе объема функций, который исполняет орган местного самоуправления. Региональная бюрократия считает, что делегирование реальной власти и полномочий (а вместе с ними и финансовых ресурсов) на места приводит к утере контроля. Идея субсидиарности достаточно хорошо работает в руках региональной и федеральной бюрократии, когда перераспределяются полномочия и соответствующие финансовые средства между Федерацией и субъектом Федерации, но перестает работать на уровне перераспределения полномочий между субъектом Федерации и местным самоуправлением.

Кроме содержательного освоения понятия субсидиарности требуют содержательного правового толкования понятия «предметов ведения», «полномочий» и «функций управления». Именно содержание данных понятий способно открыть нам природу появления самой задачи перераспределения «отдельных государственных полномочий», их передвижения по уровням власти и управления в зависимости от изменения социально-экономической ситуации конкретного государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что идея субсидиарности как нормы права, отражающей готовность всех уровней власти делиться этой властью и полномочиями, таковой в России еще не стала. На практике мы чаще всего наблюдаем как раз противоположенное – концентрацию власти на ее высших этажах с целью проведения решений выгодных и удобных прежде всего для тех, кто представляет эту власть в конкретных учреждениях. В настоящее время с правовой точки зрения мы только находимся на пути к многоуровневой системе управления, признанию ее ценностей и отхода от принципа «все или ничего», характерного для властной вертикали советского периода и не предусматривающей необходимость согласования интересов разных уровней государственного и местного управления. В лучшем случае сегодня мы имеем дело с административным рынком и бюрократическим торгом представителей разных уровней управления. Пока в правовой рамке можно констатировать необходимость расширения культурного кругозора в вопросах государственного строительства и государственного управления посредством широкой дискуссии по содержанию понятия субсидиарности, как основания для расширения кругозора политического, с целью создания дееспособного сложноорганизованного правового государства, основанного на гражданских ценностях.

К сожалению, попытка заложить в законодательную базу принцип субсидиарности не получила логического развития и составляет серьезную проблему взаимодействия трех уровней управления в российском государстве [3]. Отсутствие каких-либо публичных принципов в распределении полномочий привело к разрушению коммуникативных процессов между регионами и городами. Сегодня трудно найти пример успешной кооперации между регионами в решении общих задач, процессы воспроизводства основных ресурсов практически разрушены. Естественное стремление к ассоциативности между регионами и муниципалитетами наталкивается на отсутствие необходимых полномочий и ресурсов для продуктивного взаимодействия. Центральные власти зачастую усматривают в

ассоциативности сепаратистские тенденции и не поощряют этих процессов, опрометчиво противопоставляясь природе жизни. Мы до сих пор ощущаем опасность в действиях, направленных на высвобождение из-под опеки государства человеческих и пространственных ресурсов. Одновременно, мы точно знаем, что там, где нет кооперации, нет и деятельности.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Quadragesimo Anno, №79.
2. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Проблема субсидиарности властей // Гражданское право 2003 №3 С.88-91.