



Выдрин И.В., Эмих В.В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2017. Т. 17, вып. 2. С. 71–99.

УДК 34:352.075

DOI 10.17506/ryipl.2016.17.2.7199

ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ПОЛЬШЕ

Игорь Вячеславович Выдрин

доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: inst-vidrin@mail.ru

Валентина Викторовна Эмих

кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: emikh.valentina@gmail.com

Материал поступил в редколлегию 19.01.2017 г.

В статье анализируется преломление принципа субсидиарности в правовых системах местного самоуправления России и Польши. На основе сравнительного анализа авторы рассматривают следующие вопросы: формирование целостной концепции субсидиарности в социальном учении Католической церкви, исторические и правовые основы субсидиарности в системах местного самоуправления, принцип субсидиарности в территориальной организации местного самоуправления, соотношения субсидиарности и децентрализации власти, распределение публичных задач

между разными уровнями публичной власти исходя из принципа субсидиарности, самостоятельность и независимость единиц местного самоуправления как показатель субсидиарности, принцип субсидиарности в организации системы местных органов власти и в финансовой сфере, проявление субсидиарности в институтах демократии в России и Польше.

По мнению авторов, принцип субсидиарности имеет два аспекта – внутренний и внешний. Оба аспекта отражены и в законодательстве Польши, и в законодательстве России. Но в законодательстве России этот принцип формально не закреплен и акцент сделан на внутренний аспект субсидиарности – на отношения между государством и местным самоуправлением, а также на отношения между разными уровнями организации местного самоуправления. В Польше данный принцип закреплен на конституционном уровне применительно к отношениям между государством и гражданским обществом. В обеих странах содержательное наполнение концепции субсидиарности зависит от усмотрения законодателя. Однако Конституционным трибуналом Польши были сформулированы критерии субсидиарности, которые должны быть использованы в законодательном процессе. Ввиду отсутствия подобных критериев в России усмотрение законодателя становится излишне широким. Несмотря на провозглашение отделения местного самоуправления от государства, принципы самостоятельности и независимости органов местного самоуправления нарушаются, особенно в финансовой сфере. Принципы субсидиарности и децентрализация власти сохраняют важное значение в общественно-политической жизни в России, но авторы делают вывод о наметившихся тенденциях их формализации и даже нарушения.

Ключевые слова: субсидиарность, принцип, местное самоуправление, децентрализация, демократия, гражданское общество, Европейская хартия местного самоуправления, социальное учение Католической церкви.

В современном мире принцип субсидиарности стал объектом исследования во многих областях знаний – в политологии и управлении, юриспруденции и экономике. С его помощью решаются разнообразные задачи, такие как гармонизация отношений между обществом и государством, развитие гражданского общества, обеспечение социального равновесия, построение демократического общества, где человек является высшей ценностью, распределение задач и компетенции между разными уровнями публичной власти. В различных областях знаний, сферах жизнедеятельности, правовых и политических системах, социально-экономических условиях открываются новые грани субсидиарности. В сфере местного самоуправления данный принцип позволяет приблизить власть к гражданам, привлечь их к решению публичных задач, но в то же время оправдать вмешательство государства в местные дела. На примере российского и польского опыта применения субсидиарности в организации местного самоуправления рассмотрим содержание данного принципа и особенности его преломления в правовых системах России и Польши.

Идея субсидиарности в социальном учении Католической церкви. Идея субсидиарности начала формироваться еще в античной философии (лат. *subsidiarius* – вспомогательный, резервный) и имеет давние традиции в европейской политико-правовой мысли. Отдельные ее элементы (размышления о человеке и обществе, роли индивида в обществе и т.п.)

можно обнаружить в письмах Фомы Аквинского, трудах немецкого мыслителя Йоханнеса Альтхауса, позднее – Георга Гегеля и Вильгельма Гумбольдта и многих других ученых и общественных деятелей. Большое влияние на становление субсидиарности имела практика реализации федеративного устройства в Германии и отдельных скандинавских государствах. В качестве целостной концепции она получила закрепление в социальном учении Католической церкви, центральным тезисом которого стали взаимосвязь и взаимответственность личности и общества.

Первоначально принцип субсидиарности нашел обоснование в энцикликах папы Льва XIII о христианском устройстве государств *Immortale Dei* [Leo XIII Holy Father 1885], о капитале и труде *Rerum Novarum* [Leo XIII Holy Father 1891]. Общий замысел понтифика проанализировать отношения между пролетариатом и капиталом впоследствии расширился и приобрел черты целостной концепции, содержащей прогрессивные для того времени идеи. Папа Лев пришел к выводу, что государство обязано способствовать улучшению положения рабочих и фиксировать границы своего вмешательства: «Государство не должно поглощать ни индивида, ни семью; им разрешено действовать свободно... в той мере, в какой это согласуется с общим благом и интересами других» [Leo XIII Holy Father 1891: 35]. Эти суждения были положены в дальнейшем в основу идеи субсидиарности.

Идеи Льва XIII подхватил его преемник – папа Пий XI. В энциклике *Quadragesimo Anno* [Pius XI Holy Father 1931] он определил субсидиарность как принцип социальной мудрости и сформулировал его следующим образом: «Как абсолютно неверно передавать сообществу то, что индивиды могут выполнить по собственной инициативе, так и несправедливо в то же время закреплять за более крупными и вышестоящими объединениями то, что менее крупные и нижестоящие объединения могут выполнить сами» [Pius XI Holy Father 1931: 79]. Государство может и должно вмешиваться только тогда, когда «...речь идет об обеспечении общего блага путем воплощения в жизнь принципа распределительной справедливости» [Онопренко 2014: 183]. Общество должно контролировать, чтобы государственные органы выполняли те задания, которые не могут быть выполнены органами местного самоуправления. Пий XI видел в принципе субсидиарности единственный эффективный способ адекватного распределения полномочий и гарантию от чрезмерного вмешательства государства.

В энциклике *Centesimus Annus* [John Paul II Holy Father 1991] папа Иоанн Павел II взглянул на принцип субсидиарности иначе, акцентировав внимание на активной личности, а не на государстве. Общество, состоящее из таких личностей, функционирует на основе субсидиарности, смысл которой состоит в следующем: «Сообщество более высокого порядка не должно вмешиваться во внутреннюю жизнь сообщества более низкого порядка, присваивая его функции, но, напротив, должно поддерживать его в случае необходимости и помочь скоординировать его деятельность с другими составляющими общества, всегда исходя из общего блага» [John Paul II Holy Father 1991: 48].

Таким образом, в социальном учении Католической церкви субсидиарность сформировалась в системе «свобода – ответственность» как принцип общественного устройства, сопряженный с идеалами социальной солидарности и ориентированный в первую очередь на индивида, его роль в обществе и государстве. Становление данного принципа во многом связано с возрождением духовного наследия Фомы Аквинского в учениях Католической церкви конца XIX – начала XX в. [Пономарев 2009: 58-60]. Томизм основан на концепте естественного права – каждое творение встает на путь развития и оказывается вовлечено в действие общемирового вечного закона, который выражается не только в единстве законов природы, но и в естественном праве. Социальное бытие человека сопряжено с его встраиванием в иерархическую систему общества, в которой он должен согласовывать свою волю с общим благом как объединяющим вектором развития.

Именно в широком понимании – в качестве основы построения взаимоотношений индивида и общества как органического целого – принцип субсидиарности активно развивается в правовой доктрине и закрепляется в правовых системах ряда западноевропейских государств после Второй мировой войны. Рассмотрение субсидиарности в парадигме социального государства и федерализма стало возможным, в числе прочего, благодаря многочисленным исследованиям европейских ученых. Позднее этот принцип был воспринят при интеграции европейских государств в Европейский союз, что позволило сохранить государственный суверенитет стран-участников этого союза. В настоящее время данный принцип часто используется в национальных правовых системах для распределения задач между уровнями публичной власти и зачастую сводится к отнесению рассмотрения публичных задач на наиболее низкий уровень, где они могут эффективно решаться.

Исторические основы субсидиарности в организации публичной власти на местном уровне в России и Польше. Местное самоуправление – ровесник современной России, если не брать в расчет пятидесятилетний период его существования до Октябрьской революции 1917 г., а также редкие всплески интереса к нему, случавшиеся на начальном этапе Советской власти. Гражданская война, классовая борьба, хозяйственная разруха в стране объективно не способствовали децентрализации, выражением которой является территориальное самоуправление. Советы, сценитированные конституционным принципом демократического централизма, на несколько десятилетий стали политической формой организации народа, существуя в статусе органов государственной власти на местах. В таких условиях местное самоуправление едва ли могло встроиться в качестве обязательного элемента в советский государственный уклад.

Другой вопрос, был ли у него шанс адаптироваться при более благоприятных обстоятельствах, случись таковые в советский период. Здесь тоже есть сомнения, поскольку известный всем самоуправленческий архетип, подразумевающий выборность, организационную и функциональную самостоятельность местных органов, автономию самоуправленческих территорий, наличие собственных материальных и финансовых ресурсов, мало

согласуется с многовековой стратегией российского управления, обозначаемой в разные периоды истории как «централизация», «самодержавие», «административно-командная система» или «вертикаль власти».

Даже после двух десятилетий вполне успешных самоуправленческих реформ в России в 1870–1880-е гг., в значительной мере ожививших социальную и хозяйственную жизнь страны, местному самоуправлению было отказано в доверии. Это нашло отражение, к примеру, в Городовом положении от 11 июля 1892 г., сократившем и без того немногочисленный корпус избирателей, ужесточившем административный контроль, наделившем правительственные учреждения правом отмены актов городской власти по мотивам их нецелесообразности, чего прежде не было. А ведь подписавший его император Александр III в преамбуле Положения прямо признавал заслуги местного самоуправления, которое «в течение двадцати лет своего применения принесло немаловажную пользу», «благоустройство городских поселений заметно поднялось, и улучшились многие условия городской жизни» [[Титов, Чистяков 1990: 420-421].

Тем не менее позитивные практические результаты, приток в земские, городские органы власти полезных обществу и государству людей не гарантировали местному самоуправлению монаршей милости, и все оттого, что русское самодержавие не терпело не подчиненной ему или не исходящей от него власти. Вот, кажется, главная причина всех неудач местного самоуправления в России. Оно потому обрекалось на провал, что имело источником своего происхождения волю местного сообщества, а не волеизъявление монарха или его уполномоченного наместника.

Надежду на укоренение местного самоуправления как прямое проявление принципа субсидиарности подала современная Россия, последовавшая примеру европейского сообщества в плане его юридической формализации. Согласно Европейской хартии местного самоуправления последнее предстает в виде императива, сопутствующего любому демократическому и правовому государству, его эталона, обеспечивающего эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление, признанного национальным законодательством, а по возможности и конституциями стран, разделяющими принципы Хартии. Российская Федерация, изо всех сил стремившаяся в 1990-е гг. адаптироваться к европейским политическим и экономическим структурам, была готова согласиться с чем угодно, тем более с такой, казалось бы ни к чему не обязывающей, трактовкой местного самоуправления, позабыв на время о выработанном веками главным российском управленческом коде – централизации.

Днем рождения современного местного самоуправления в Польше считается 8 марта 1990 г., когда был принят Закон «О гминном самоуправлении» [Ustawa o samorządzie gminnym, 1990], который возродил по сути ликвидированное в эпоху коммунизма местное самоуправление. Постепенно происходило возвращение к самоуправлению гмины в традициях II Речи Посполитой, а также в соответствии с системой классического германского самоуправления [Izdebski 2014: 89]. Господствовавшая в государстве «реального социализма» идеология требовала централизации

принятия решений. В польском законодательстве с 1970-х гг. и вплоть до конца 1980-х – начала 1990-х гг. народные советы определялись как органы государственной власти и общественного самоуправления, а в 1990-х гг. – как органы территориального управления. Появление в повестке дня в начале 1990-х гг. идей децентрализации и демонаполизации государственной власти и принципа вспоможения (*zasada pomocniczości* – в польской научной литературе и в отдельных законодательных актах используется именно такое наименование принципа субсидиарности) вызвало неприятие со стороны общества, но впоследствии эти идеи и принцип нашли общественную поддержку. Проводимая реформа местного самоуправления была сконцентрирована на пяти предложенных Ежи Регульски (полпред по реформе местного самоуправления в правительстве Тадеуша Мазовецкого) направлениях демонаполизации государственной власти: в политической сфере, сфере публичных функций, сфере собственности и местной экономики, сфере публичных финансов, сфере администрации [Регульски 2004: 5-6]. Впоследствии реформа дала толчок для развития страны.

В начале 1990-х гг. Россия и Польша оказались в относительно сходных исторических условиях – в этих странах не было опыта функционирования местного самоуправления, связанного с активностью гражданского общества; обе страны имели коммунистическое наследие, препятствовавшее децентрализации власти и внедрению принципа субсидиарности в организацию публичной власти на местном уровне. В то же время разные политические условия привели к различному воплощению субсидиарности в действительной организации местного самоуправления.

Правовая основа субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше. В общем виде принцип субсидиарности сформулирован в Европейской хартии местного самоуправления: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции другому органу должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии» [European Charter 1985: art. 4]. Хартия выступает составной частью правовых систем обоих государств, но сформированная в развитие положений Хартии правовая основа субсидиарности в них существенно отличается.

Хартия ратифицирована Польшей 22 ноября 1993 г. Характерной особенностью правового регулирования принципа субсидиарности в Польше является его конституционное закрепление. В преамбуле действующей Конституции Речи Посполитой Польской (далее – Конституция Польши) указано: «Мы, польский народ – все граждане Республики, как верующие в Бога ... вводим Конституцию Республики Польши как основные законы для государства, опирающиеся на уважение свободы и справедливости, взаимодействие властей, общественный диалог, а также на принцип субсидиарности, укрепляющий права граждан и их сообществ» [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997]. Таким образом, субсидиарность напрямую относится к организации гражданского общества, к положению граждан в обществе и государстве. В Законе «Об общественно-полезной деятельности

и о волонтиariate», часто называемом в Польше «конституцией третьего сектора», субсидиарность обозначена среди принципов, на основе которых строится взаимодействие органов публичной администрации и неправительственных организаций при реализации публичных задач [Ustawa o działalności, 2003: art. 5]. В Законе «О помощи лицам, имеющим право на получение алиментов», установлено, что «конституционный принцип субсидиарности накладывает на государство обязанность помощи только тем лицам, которые сами не в состоянии обеспечивать свои потребности и не получают причитающейся им помощи от лиц, обязанных выплачивать им алименты» [Ustawa o pomocy... 2007]. В Законе «О помощи семье и системе временной опеки» указывается, что задачи в данной сфере решаются в соответствии с принципом субсидиарности, особенно если законами установлена их реализация через местные органы власти. Обязанность решения данных задач возложена на органы публичной администрации и органы единиц территориального самоуправления, но предусмотрена возможность поручения данных задач неправительственным организациям [Ustawa o wspieraniu rodziny, 2011: art. 3].

В Польше принцип субсидиарности законодательно закреплен применительно к системе «индивид – гражданское общество – публичная власть», но при этом законодательная дефиниция данного принципа отсутствует. В правовых актах, регламентирующих отношения между правительственной администрацией и органами территориального самоуправления [Ustawa o samorządzie gminnym, 1990; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998; Ustawa o samorządzie województwa, 1998], данный принцип напрямую не закреплен, но его содержание они раскрывают. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления неоднократно исследовался в решениях Конституционного трибунала Республики Польши.

В отличие от Польши в Российской Федерации Конституция не использует термин «субсидиарность», равно как не содержит его Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления) [Федеральный закон 131-ФЗ, 2003]. Но идея субсидиарности, выраженная в Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Россией 11 апреля 1998 г.), присутствует в российском законодательстве.

Формально принципы Хартии соблюдены Россией, Конституция и текущее законодательство которой оценили местное самоуправление по самому высшему баллу, наделив его базовыми характеристиками в качестве основы конституционного строя, формы территориального народовластия, конституционного права граждан на участие в решении местных дел. В современной России все начала местного самоуправления, являющиеся разными гранями принципа субсидиарности, нашли закрепление в Конституции и текущем законодательстве. Конституция РФ положила в основу его создания ряд положений, в числе которых обязательное признание местного самоуправления государством; самостоятельность в пределах отведенных ему полномочий; организационная и функциональная автономия органов

местного самоуправления, с момента принятия Основного закона страны переставших быть частью общей системы государственной власти; отнесение установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; непосредственное осуществление местного самоуправления гражданами; определение населением структуры органов местного самоуправления [Конституция, 1993: ст. 12, 72, 130, 131]. По сути, эти положения составляют ядро субсидиарности как по линии разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, так и в плане отношений органов местного самоуправления и населения муниципальных образований, равно несущих собственную долю тягот в осуществлении самоуправленческих начал. Конституционные положения развиты в Законе об общих принципах организации местного самоуправления, Бюджетном кодексе Российской Федерации, Налоговом кодексе Российской Федерации, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Отдельные аспекты субсидиарности в организации местного самоуправления нашли отражение в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Принцип субсидиарности пронизывает систему организации местного самоуправления и проявляется в различных аспектах организации местного самоуправления, что обусловило сходство в правовой регламентации – положения действующей и в России, и в Польше Европейской хартии местного самоуправления представлены в соответствующей конституции и текущем законодательстве, регулирующем вопросы устройства публичной власти на местном уровне. Вместе с тем если в России данный принцип используется преимущественно для распределения задач между государственной и местной властью, то в Польше – также для распределения задач в системе «гражданское общество – публичная власть». Иными словами, в Польше принцип субсидиарности задействован при регламентации более широкого круга общественных отношений, что и повлияло на характер правовых актов, в которых отражен данный принцип, – правовые акты, закрепляющие принцип субсидиарности в России и в Польше, отличны по предмету правового регулирования.

Принцип субсидиарности в территориальной организации местного самоуправления. Вопрос о границах муниципалитетов всегда являлся одним из самых обсуждаемых в науке и практике, а территориальный аспект был и остается важнейшим в любой самоуправленческой реформе. Аксиомой субсидиарности следует считать максимальное приближение местных органов власти к населению при сохранении эффективности осуществления публичных функций. Предпосылкой для реализации этого положения служит оптимальная территориальная организация местного самоуправления. Какая единица местного самоуправления должна рассматриваться в качестве низовой? Какова наиболее отвечающая интересам населения система самоуправляющихся территориальных единиц? Эти и подобные им вопросы становятся ключевыми при реформировании местного

самоуправления практически в каждой стране. В польской и российской самоуправленческой практике не выработано единых критериев относительно территориальных основ местного самоуправления. В ходе реформирования местного самоуправления и в России, и в Польше для определения его территориальной основы использовалась совокупность критериев: численность и плотность населения, доступность административных и экономических центров, исторически сложившееся деление территории, природные условия, пути сообщения, перспективы экономического развития, социальная инфраструктура и др. На 1 января 2016 г. в Польше (численность населения – около 38 млн чел.) создано 2478 гмин (из них 1559 – сельские, 303 – городские и 616 – сельско-городские), 380 повятов (из них 314 повятов и 66 городов на правах повятов) и 16 воеводств. В России (численность населения примерно 136 млн чел.) на ту же дату, по данным Росстата (www.gks.ru), функционировало 22406 муниципалитетов, в том числе 1592 городских и 18177 сельских поселений, 1788 муниципальных районов, 563 городских округа, 267 внутригородских территорий городов федерального значения, 19 внутригородских районов.

В Польше прогрессивный опыт территориальной организации местного самоуправления с высокой степенью децентрализации был накоплен уже во времена Речи Посполитой шляхетской и II Речи Посполитой Польской. Во времена разделов местное самоуправление дифференцировалось в зависимости от того, под власть какого государства попала соответствующая часть Польши, – достаточно сильное местное самоуправление было и в австрийской, и в прусской частях. Отдельные тенденции к децентрализации наметились в ходе реформ 1972–1975 гг. и 1983 г., которые привели к отступлению от так называемого принципа демократического централизма, но тем не менее власть на местах по-прежнему оставалась продолжением центральной власти [Чехарина 2014: 168]. Гминное самоуправление было восстановлено в 1990 г., воеводское (вместо 49, функционировавших с 1975 г., введено 16 воеводств, как во времена II Речи Посполитой) и повятовое (ликвидированное во время реформы 1973–1975 гг.) – с 1 января 1999 г.

Дискуссионным остается вопрос о статусе функционирующих в границах гмин солецтв, джелниц и иных территориальных образований, по сути, наиболее приближенных к населению, но не являющихся самостоятельными единицами территориального самоуправления. В решении Конституционного трибунала от 07.12.2005 г. [Wyrok Kp 3/05, 2005] положения Закона «О внесении изменений в Закон “О статусе столичного города Варшавы”» были признаны неконституционными в части наделения джелниц правами по реализации задач по охране здоровья и управления детскими яслями. По мнению суда, создание вспомогательных структур приближает власть к населению и отвечает принципу субсидиарности, но следует учитывать, что джелницы вправе реализовывать такие задания только при условии их изначального закрепления Конституцией и законами за гминами.

В России территориальная система местного самоуправления стала складываться в 1860–1870 гг. Земское самоуправление охватывало губернии и уезды; городское самоуправление – губернские и уездные города.

Низовой управленческий уровень – волости оказались в орбите самоуправления много позже (в сентябре 1917 г.), когда было образовано 9,5 тыс. волостных земств, которые по известным причинам не нашли применения.

К моменту появления института местного самоуправления в начале 1990-х гг. в России насчитывалось более 30 тыс. территорий местных Советов. В течение 10 лет (1995–2005) функционировало около 12 тыс. муниципальных образований. Территориальные пределы местного самоуправления вновь расширились в наше время, что связано с законодательной обязанностью его осуществления на всей территории Российской Федерации – в сельских и городских поселениях, муниципальных районах, городских округах и даже на внутригородских территориях городов федерального значения. В период с 2005 по 2009 г. в стране было создано 24,5 тыс. муниципальных образований, число которых впоследствии неуклонно снижалось, в первую очередь за счет упразднения сельских муниципалитетов как самых недееспособных.

В 2014 г. границы местного самоуправления вновь раздвинулись за счет возможности создания новых типов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Данная реформа вызывает споры по поводу ее целесообразности и административно-принудительных методов осуществления. Одним из мотивов ее проведения стала установка на более глубокое внедрение принципа субсидиарности, связанное с попытками максимального сближения органов местного самоуправления с населением. Собственно, авторы данной законодательной инициативы руководствовались характеристикой местного самоуправления как власти, самой близкой людям, озвученной Президентом РФ В.В. Путиным еще в 2001 г. [Путин 2001]. В настоящее время в Российской Федерации функционируют 3 городских округа с внутригородским делением (Челябинск, Самара, Махачкала) и 19 внутригородских районов (бывшие административные районы в указанных городах).

Принцип субсидиарности и децентрализация власти, распределение задач между уровнями публичной власти в России и Польше. Принцип субсидиарности подразумевает вовлечение граждан и местных сообществ в решение вопросов местного уровня. Согласно данному принципу человек является субъектом власти, а не ее объектом. Публичная же власть призвана помочь решить те задачи, которые не могут реализовать индивид, семья, общество. Именно поэтому преамбула Конституции Польши ориентирует на то, что принцип субсидиарности должен укрепить права граждан и их сообществ [Konstytucja, 1997]. При этом Конституционным трибуналом принцип субсидиарности трактуется в качестве нормы, регуливающей общественный и политический порядок как часть национального правопорядка. Если принцип децентрализации ориентирован на отношения между органами публичной власти, то принцип субсидиарности охватывает также проблематику гражданского общества и участие граждан в осуществлении публичной власти [Bandarzewski, Chmielnicki, Kisiel 2007: 64]. Можно сказать, что принцип субсидиарности в организации территориального самоуправления проявляется в двух аспектах. Внутренний аспект

характеризует отношения в системе «правительственная администрация – территориальное самоуправление», то есть отношения между единицами территориального самоуправления и публичной администрацией, а также между отдельными единицами территориального самоуправления, а внешний – в системе «гражданское общество – территориальное самоуправление», то есть отношения между единицами территориального самоуправления и индивидами, обществом в целом.

В Российской Федерации акцент первоначально делался на внутреннем аспекте принципа субсидиарности. Собственно, само местное самоуправление, часто отождествляемое с процессом децентрализации власти, есть свидетельство воплощенной субсидиарности. Основу внутреннего аспекта принципа субсидиарности составляют децентрализованная организация публичной власти и предоставление муниципалитетам ее атрибутов. Внешний аспект субсидиарности в России по линии «местное самоуправление – население муниципального образования» наиболее выпукло заявлен в принятом в 2003 г. Законе об общих принципах организации местного самоуправления, который установил перечень институтов прямой демократии, позволяющих гражданам участвовать в решении местных дел.

Децентрализация, в свою очередь, предполагает рациональное распределение задач между разными уровнями осуществления публичной власти. Применительно к Польше необходимо вести речь о распределении задач а) между правительственной администрацией и территориальным самоуправлением и б) в трехуровневой системе самоуправления «гмина – повят – воеводство». Первое базируется на презумпции задач единиц территориального самоуправления [Konstytucja, 1997: art. 16, 163] и примате задач самоуправления над интересами государства при решении вопросов, касающихся граждан и их сообществ. Второе – на принципе рассмотрения вопросов, имеющих первостепенное значение для граждан, органами публичной власти, наиболее приближенными к населению, и на доминировании задач гмины при распределении задач в системе «воеводство – повят – гмина» [Konstytucja, 1997: art. 164].

Децентрализация публичной власти и управления в Российской Федерации осуществлялась примерно в этом же направлении: по линии распределения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также в плане разграничения вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований. Процессы эти протекали довольно болезненно, у муниципалитетов изымались те или иные сферы деятельности, которые передавались в ведение региональных органов государственной власти. Зато решение оставшихся вопросов местного значения могло осуществляться только органами местного самоуправления, что подчеркивалось Конституционным Судом РФ в период 1990-х гг.

Позднее федеральный законодатель определил случаи, когда вопросы местного значения временно могут решаться органами власти субъектов РФ [Федеральный закон 131-ФЗ, 2003: 75]. С 2014 г. у муниципалитетов (как правило, самых крупных) сокращается зона ответственности и целые

блоки вопросов местного значения отныне относятся к компетенции органов государственной власти регионов. Данное обстоятельство можно охарактеризовать как отступление от принципа субсидиарности, муниципальной практики 1990-х гг., правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в это же время.

В системе муниципальных образований, существующих в Российской Федерации в настоящее время, доминируют городские округа как самые крупные муниципалитеты, ведающие наибольшим перечнем вопросов местного значения и обладающие ресурсами для их реализации.

Из самого принципа субсидиарности не вытекает непосредственно, в каких пропорциях должна быть осуществлена децентрализация власти, и поэтому эти пропорции варьируются в разных правовых системах. Важно учитывать и субъективные, и объективные критерии.

В Польше основным уровнем реализации публичной власти является местный – задачи, не закрепленные за государством, решает территориальное самоуправление. Государство выступает в качестве «резервной силы» и реализует свои задачи преимущественно в двух случаях: когда речь идет о вопросах общенационального уровня и когда в силу организационных или экономических причин вопрос не может быть решен иным субъектом [Ciapała 2001: 36-37]. Но это не означает безусловного возложения всех функций на единицы территориального самоуправления; речь идет о таком распределении задач, которые бы отвечало принципу эффективности деятельности, осуществляемой на соответствующем уровне публичной власти. Конструкция доминирования власти самоуправления не гарантирует, что фактически больший объем задач будет закреплен за единицами самоуправления. Данная конструкция предполагает, что территориальное самоуправление будет действовать в тех рамках, в которых законодатель считает допустимым невыполнение этих задач иными органами публичной власти [Dąbek, Zimmermann 2005: 17]. Но тем не менее Конституция несет для законодателя ориентир для закрепления за территориальным самоуправлением значительной, хотя и не обязательно большей, части задач [Konstytucja, 1997: 16 (4)].

Согласно Решению Конституционного трибунала от 18.07.2006 г. правовая дефиниция децентрализации включает три момента: 1) передачу публичных задач на местный уровень, 2) установление гарантий самостоятельности местных органов и возможности принятия ими решений по публичным вопросам, 3) обеспечение финансирования властной политики единиц территориального самоуправления. Границы децентрализации, по мнению Конституционного трибунала, могут изменяться в зависимости от изменения политики государства, локальной экономики, возможности выполнения местной администрацией задач на основе принципа субсидиарности, социально-экономических условий. Децентрализация не исключает передачи публичных функций от органов единиц территориального самоуправления органам другого уровня [Wyrok K 24/02, 2003].

Доминирование компетенции гмины предполагает, что воеводство или повят должны решать задачи только в тех случаях, когда гмина не в

состоянии самостоятельно решить ее; это и должно учитываться при распределении компетенции в системе «гмина – повят – воеводство». Более того, согласно Конституции именно гмина рассматривается в качестве основной единицы территориального самоуправления, но это положение не дает возможности сделать полноценный вывод о задачах данной единицы территориального самоуправления [Konstytucja, 1997: 164 (1)]. Основная – еще не значит наиболее приближенная к гражданину, но в границах повятов функционирует несколько гмин, отсюда и вывод, что собственно гмина и есть ближайшая к гражданину территориальная единица; впрочем, это не находит полного подтверждения в круге ее задач [Krasnowolski 2012: 14]. Конституционный трибунал полагает, что нельзя сводить субсидиарность к необходимости выполнения задач как можно на более низком уровне – законодатель должен оценить, на каком уровне власти наиболее эффективней будет выполнение определенных публичных задач [Skrenty 2009: 250-252; Dobek 2008]. К числу критериев относятся баланс локальных и общенациональных интересов, охват и характер задания, эффективность и экономичность его выполнения.

Таким образом, принцип доминирования задач гмин не является абсолютным. Как показывает анализ решений Конституционного трибунала, он ограничен другими конституционными принципами и ценностями. Знаковым для трактовки принципа субсидиарности и принципа децентрализации выступает решение Конституционного трибунала от 18.02.2003 г. по вопросу об объединении 11 гмин в единую двухмиллионную Варшавскую гмину. В данном решении указано: «Принцип субсидиарности следует понимать во всей его многогранности, которая заключается в том, что укрепление прав граждан и их сообществ не означает согласия с деятельностью публичной власти на более высоком местном уровне, а, напротив, требует такого рода деятельности, если решение проблем на основном уровне не представляется возможным» [Wyrok K 24/02, 2003]. Трибунал подчеркнул, что децентрализация сочетается с принципом единства Республики Польши [Konstytucja, 1997: 3] и не исключает возможности изъятия какого-либо вопроса с местного уровня и его передачу органу власти другого уровня. Такое исключение должно осуществляться в рамках права и быть основанным на принципе рациональности. Децентрализация означает не только отсутствие сосредоточения власти, но и поиск наиболее эффективных отношений. Децентрализация должна обеспечить единицам территориального самоуправления способность реализации публичной власти. Именно законодатель должен оценить, какое распределение задач между разными уровнями организации публичной власти лучше обеспечит это и какая территориальная основа необходима в данном случае.

Конституционный трибунал выработал в своей практике следующие критерии рационального распределения задач между уровнями власти для законодателя: *целевой критерий* – способно ли осуществляемое законодательное регулирование достичь своей цели, *критерий охраны публичных интересов* – необходимо ли данное законодательство для охраны публичных интересов, *критерий пропорциональности* – является ли регулирование

пропорциональным бремени, возлагаемому посредством него на граждан. Более того, законодатель может принять решение не только о децентрализации власти, но и, напротив, о ее централизации, если это требуется для рационального и эффективного решения публичных задач.

Наибольшее число вопросов, связанных с реализацией принципов субсидиарности и децентрализации, возникает в сфере образования, здравоохранения, территориального планирования, строительства дорог и коммуникаций [Krasnowolski 2012: 13]. К примеру, единицы территориального самоуправления обязаны финансировать образовательные учреждения, но не могут влиять на образовательный процесс.

В Польше принцип субсидиарности получил на законодательном уровне не лишь общее регулирование. Конкретные же критерии распределения задач между государством и самоуправлением, между единицами территориального самоуправления в системе «гмина – повят – воеводство» были выработаны для законодателя Конституционным трибуналом в ходе его практической деятельности. Принцип субсидиарности рассматривается в качестве динамичного. Концепция субсидиарности, сложившаяся в практике Конституционного трибунала, нередко критикуется за ее чрезмерную гибкость, предоставление законодателю чрезмерной свободы усмотрения, граничащей с самоволием [Chmielnicki 2005: 67-68].

В российской правовой доктрине не представлены четкие критерии распределения задач между различными уровнями публичной власти. Точно так же отсутствуют подобные критерии при определении перечней вопросов местного значения. Не помог в этом отношении и Конституционный Суд РФ, оставивший законодателю широкую свободу усмотрения в конкретных политических и социально-экономических условиях. Единственное, что можно припомнить на этот счет, – это выводы Конституционного Суда, запрещающие установление региональными законами полномочий конкретных органов местного самоуправления [Постановление № 3-П, 1998], передачу муниципальными органами власти части своих полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти субъектов РФ [Постановление № 15-П, 2000]. Однако с тех пор многое изменилось. Уже отмечалось, что федеральное законодательство с 2014 г. допускает передачу полномочий муниципальной власти регионам, причем по самым разным вопросам местного значения, в том числе по градостроительству, землепользованию, рекламе и т.п. На отсутствие необходимой четкости в сфере компетенции местного самоуправления указывает то обстоятельство, что она остается одной из самых уязвимых. Регулярные законодательные изменения в компетенционной сфере лихорадят муниципальные власти, вынуждают их подстраиваться под новые обязанности, перекраивать штаты исполнительной власти, изыскивать финансовые ресурсы для решения все новых задач [Выдрин 2012: 120-121].

Базовый объем предметов ведения (в российском законодательстве используется термин «вопросы местного значения», в польском – «сферы деятельности») единиц местного самоуправления в России и Польше совпадает. Это вопросы образования; социальной помощи; дорожная

деятельность; отдельные вопросы в области градостроительства, лесного и водного хозяйства, охраны окружающей среды; благоустройство территории; обеспечение водой, канализационное обслуживание, обеспечение электроэнергией и иные вопросы жилищно-коммунального обслуживания; организация работы библиотек.

Вместе с тем сравнительный анализ предметов ведения единиц местного самоуправления в России и Польше показывает значительное расширение их объема в России за счет вовлечения муниципалитетов в осуществление, по сути, государственных функций или организационного обеспечения выполнения таких функций. К вопросам местного значения городского, сельского поселения отнесены, в частности, участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: 14].

Обращает на себя внимание также значительный объем государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Российское местное самоуправление, как никогда ранее юридически оснащенное, получившее конституционное закрепление, многократно обласканное на словах, на деле продолжает сталкиваться с большими трудностями. Пробуя в очередной раз прижиться на российской почве, местное самоуправление, а с ним и принцип субсидиарности по-прежнему остаются заложниками борьбы децентрализации и централизации управления, в которой чаще побеждает последняя.

Самостоятельность и независимость единиц местного самоуправления при реализации публичной власти в России и Польше. И в России, и в Польше гарантируются самостоятельность единиц местного самоуправления и их независимость от иных субъектов.

Как указано в Решении Конституционного трибунала от 18.07.2006 г., децентрализация органов подразумевает самостоятельное функционирование в законодательно допустимых границах и независимость, то есть свободу от вмешательства в их деятельность органов высшего уровня [Wyrok U 5/04, 2006]. Децентрализация власти – это не только процесс закрепления центральными органами управления задач на более низком уровне организации публичной власти, но и расширение сферы компетенции действующих на данном уровне органов до самостоятельного принятия решений от своего имени и под свою ответственность. Самостоятельность органов единиц территориального самоуправления не абсолютна. В решении Конституционного трибунала от 08.03.2002 г. рассматривались пределы самостоятельности единиц территориального самоуправления и возможности их ограничения. Трибунал признал соответствующими Конституции положения закона о системе образования, предписывающие территориальному самоуправлению получать положительное мнение инспектора по образованию при ликвидации школы [Wyrok K 29/00, 2002]. Здесь следует соотнести цель и аксиологию закона, устанавливающего ограничение: адекватна

ли цель средствам, используемым законодателем? Усмотрение законодателя не может быть безграничным, он должен исходить из публичного интереса и из принципа субсидиарности, который становится тем конституционным предписанием, в соответствии с которым определяются задачи и компетенция публичной власти. Иными словами, принцип субсидиарности выступает в качестве ограничителя для законодателя – Сейма Республики Польша.

В законодательстве Польши отсутствует положение об отделении государства от местного самоуправления, но единицы территориального самоуправления обладают достаточно высокой степенью самостоятельности как в области управления (самостоятельное принятие решений в определенных законодателем сферах деятельности, издание собственных актов и др.), так и в области экономики (наделение единиц собственным имуществом на праве собственности с соответствующими полномочиями собственника, самостоятельное участие единиц в хозяйственном обороте в качестве юридических лиц, решение вопросов бюджета и др.) и независимы от правительственной администрации. Конституционный трибунал исходит из того, что децентрализация власти не предполагает создания иерархичной системы уровней организации публичной власти, но допускает возможность надзора со стороны правительственной администрации на предмет законности [Dobek 2008]. В гмине органами указанного надзора являются премьер-министр, воевода и региональная счетная палата. Гарантией от чрезмерного вмешательства надзорных органов в деятельность органов территориального самоуправления служит их право на обращение в административный суд. На уровне воеводства реализуются как задачи самоуправления, так и задачи правительственной администрации. В повятах службы правительственной администрации – пожарной охраны, санитарной инспекции, ветеринарной инспекции, инспекции строительного надзора – встроены в администрацию.

Ретроспектива самоуправленческого вопроса в России свидетельствует о доминанте государственной доктрины, трактующей местное самоуправление в качестве децентрализованного государственного управления, особой государственной власти на местах, основанной на выборных началах, на отмеренной для него государством организационной и функциональной автономии. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником верховную власть, от которой местное самоуправление зависит в большом и малом.

Категоричность, с которой Конституция России исключила местное самоуправление из системы государственной власти, свидетельствует о том, что это не государственный, а особый публично-властный институт, учрежденный на низовом уровне управления. Предмет его повседневной заботы – не государственные дела, а, главным образом, муниципальные (публичные) интересы, выраженные в категории «вопросы местного значения». Органы местного самоуправления обладают полновесным набором властных признаков, что в значительной степени сближает, но не отождествляет их с государственной системой. Данное обстоятельство породило массу правовых

особенностей во взаимоотношениях государства и местного самоуправления, связанных с организационным и функциональным обособлением муниципального управленческого звена.

Конституционная модель местного самоуправления вызывает у многих неудовольствие по поводу ее искусственности и якобы разрушающего влияния на единство вертикали власти. Ее критиками выступили отдельные ученые, практики, которые заявляют, что местное самоуправление в Российской Федерации не состоялось [Атаманчук 2001: 34], называют его «институтом частнокорпоративной власти, лишенным всякого контроля со стороны государства» [Казанцев 2001: 32]. Эти и другие выпады с «обвинительным уклоном» диктуются неприятием конституционной модели местного самоуправления. Профессор С.А. Авакьян, не раз выразивший сомнение в реалистичности и действенности ст. 12 Конституции РФ, уверен, что она создала иллюзию местной власти, функционирующей как нечто свободное и автономное от политической власти и государственного управления [Стенограмма парламентских слушаний 2001: 7-12]. Как будто эта критика – такого же свойства, но в ней есть и другой подтекст: декларируемая Конституцией РФ самостоятельность местного самоуправления на деле ограничена множеством факторов. Предметы ведения муниципалитетов всех типов определяются исключительно федеральной властью. Она же в основном подбирает «ключи» к их решению, то есть устанавливает полномочия органов местного самоуправления. Финансовые источники, наполняющие местные бюджеты, регулируются государством. И таких примеров, свидетельствующих о том, что якобы бесконтрольное местное самоуправление существует по правилам, диктуемым государством, достаточно.

Принцип субсидиарности в организации системы органов на местном уровне в России и Польше. В России эта грань субсидиарности нашла выражение в конституционной формуле: структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [Конституция, 1993: ч. 2 ст. 131]. Закон об общих принципах организации местного самоуправления намеренно расширил список муниципальных органов власти, провозгласив часть из них в качестве обязательных органов местного самоуправления [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: п. 2 ст. 34]. Два из трех обязательных органов (глава муниципального образования и представительный орган) являются выборными, что означает непосредственную причастность населения к их формированию. Это одна из сторон внешнего аспекта принципа субсидиарности по линии «местное самоуправление – население».

В Польше обязательными считаются представительные и исполнительные органы. В гмине это совет гмины, в повяте – совет повята, в воеводстве – сеймик воеводства. Все представительные органы на местном уровне формируются путем избрания их членов посредством всеобщих прямых выборов. Исполнительными органами единиц территориального самоуправления являются: в сельской гмине – вуйт; в сельско-городской – бурмистр; в городской гмине – бурмистр или президент; в повяте – управление повята во главе со старостой; в воеводстве – управление воеводства

во главе с маршалом. Вуйт, бурмистр и президент избираются населением, в связи с чем отзыв вуйта, бурмистра, президента допускается только на референдуме. Совет повята выбирает членов управления повята и старосту [Ustawa 1998: 27]; совет воеводства – членов управления воеводства и маршалека [Ustawa 1998: 32]. Совет повята и совет воеводства освобождают от должности указанных лиц.

Принцип субсидиарности в бюджетно-финансовой сфере на местном уровне в России и Польше. В России принцип субсидиарности в указанной сфере проявляется не столь очевидно. Приходится констатировать финансовую зависимость российских муниципалитетов от государства. Еще в 2007 г. в ежегодном докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства Российской Федерации» было заявлено о дотационности 95% муниципалитетов в стране [Законодательное обеспечение реформы... 2007: 6-11]. В 2010 г. председатель комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления В. Тимченко отметил, что совокупные поступления в муниципальные бюджеты от местных налогов составляют всего 4% от общих доходов муниципалитетов [Тимченко 2010: 6-10]. Основные доходные источники местного самоуправления формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов (доля которых порой сокращается), а также за счет субсидий и дотаций, поступающих в местные бюджеты в рамках федеральных и региональных целевых программ. По сути, это тотальная зависимость. Состояние дел в финансово-бюджетной сфере наглядно иллюстрирует пример Екатеринбурга, где с каждого заработанного рубля городу остается 16-17 копеек [Белая книга... 2013: 18].

К тому же все последние годы федеральная власть лишала местное самоуправление имущества, находящегося в муниципальной собственности, которая является существенным источником пополнения местных бюджетов. К примеру, Закон об общих принципах организации местного самоуправления обязал муниципальную власть отчуждать или репрофилировать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения. А Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Федеральный закон № 159-ФЗ, 2008] наделил предпринимателей преимущественным правом приобретения арендуемого имущества в ущерб интересам муниципалитетов.

Финансовая зависимость муниципалитетов в России может быть преодолена за счет наращивания собственной доходной базы, перераспределения некоторых видов налогов в пользу группы местных налогов, установления стабильных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований. Окончательное решение данного вопроса находится исключительно в ведении федеральной власти.

В Польше единицы территориального самоуправления имеют достаточно высокий уровень бюджетной обеспеченности. По данным инфор-

мационного портала Главного управления статистики (<http://stat.gov.pl>), в 2014 г. совокупный бюджет всех единиц территориального самоуправления составлял около трети бюджета страны. Исходя из принципа субсидиарности гминам при установлении сферы их деятельности в 1990 г. была передана значительная часть государственного имущества, которое и по сегодняшний день позволяет этим низовым единицам получать существенный собственный доход. Повятам и воеводствам имущество выделялось по мере закрепления за ними тех или иных вопросов ведения и полномочий. Распределение предметов ведения в системе «воеводство – повят – гмина» на основе принципа вспоможения отражается не только на объеме этих задач, но и на соотношении размера бюджетов единиц территориального самоуправления (140, 24, 16 млрд злт соответственно, по данным на 2014 г.), структуре доходов (в бюджетах повятов и воеводств нет доходов от местных налогов, поступления от этих налогов являются доходом гмин), уровне отчислений от налога на доходы физических лиц в соответствующий бюджет (39,34% – в бюджеты гмин, 10,25% – в бюджеты повятов, 1,6% – в бюджеты воеводств). Вместе с тем бюджетно-финансовая область остается одной из проблемных в территориальном самоуправлении Польши. Собственные доходы и финансовая помощь соотносятся в структуре бюджета гмины примерно 1:1; в связи с этим остро стоит вопрос увеличения собственных доходов гмины. Здесь используются различные финансовые инструменты. В частности, муниципалитеты в Польше выступают участниками рынка капитала и в качестве юридического лица рассматривается именно муниципалитет, а не его органы. Такое участие дает возможность привлечения средств, необходимых для финансирования инвестиций. Муниципалитеты являются участниками Биржи ценных бумаг и внебиржевого рынка и, хотя и неактивно, пользуются этой возможностью. Кроме того, энергично привлекаются финансовые средства Европейского союза. Подача заявок – весьма трудная процедура, но работники муниципалитетов с этим справляются, что свидетельствует о высоком уровне их финансовой грамотности. Проводится реформирование налоговой системы. Налоговые полномочия гмин крайне ограничены, у повятов и воеводств их нет вовсе. Отсутствует комплексное правовое регулирование местной системы налогов и сборов. Деятельность единиц территориального самоуправления муниципалитетов ориентирована не только на выполнение публичных услуг, но и на стимулирование экономического развития. Сохраняется проблема выведения средств из бюджета путем создания внебюджетных целевых фондов, хотя в 2009 г. возможности их функционирования были существенно ограничены, часть из них упразднена.

Роль местной казны в обеспечении самостоятельности единиц местного самоуправления трудно переоценить. Сколь обширными бы ни были предметы ведения и полномочия, самостоятельное принятие решений, направленных на их реализацию, невозможно без надлежащего экономического обеспечения. Чем больше имущества находится в собственности единицы, чем больше бюджетных средств, которыми она вправе распоряжаться, тем выше влияние представительного органа единицы и, следовательно, влияние населения в целом.

Принцип субсидиарности и институты прямой демократии на местном уровне в России и Польше. Российский законодатель, как представляется, многое сделал для внедрения именно этой грани субсидиарности в практику местного самоуправления. Достаточно сказать, что в соответствии с российским законодательством местное самоуправление есть деятельность населения муниципального образования, самостоятельное и под свою ответственность решение им вопросов местного значения [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: п. 2 ст. 1]. Данный аспект принципа субсидиарности, который авторы называют внешним, имеет отношение к разграничению полномочий и ответственности между муниципальным сообществом, жителями муниципалитета и органами местного самоуправления. Известно, что муниципальные власти, борющиеся за полномочия и бюджетные ресурсы с региональными органами власти, сами неохотно шли на то, чтобы поделиться властью (хотя бы и номинально) с населением.

В целях развития муниципальной демократии в законодательстве были предусмотрены различные формы прямого народовластия, объединенные в институты непосредственного осуществления населением местного самоуправления (к примеру, муниципальные выборы и референдумы) и участия населения в таком осуществлении (опросы граждан, публичные слушания). Кроме того что они получили отражение в Законе об общих принципах организации местного самоуправления [Федеральный закон № 131-ФЗ, 2003: 22-33], институты непосредственной демократии являются обязательным компонентом уставов муниципальных образований, а некоторые из них со временем стали частью распространенной муниципальной практики.

Однако в последнее время положение отдельных институтов муниципальной демократии поколебалось. Известно, что в большинстве самоуправляющихся территорий в связи с переходом к избранию глав муниципалитетов депутатами местных представительных органов прямые выборы просто отменены. Отмечается также пренебрежение общественным мнением, которое либо вообще не принимается во внимание, либо учитывается посредством суррогатных форм прямой демократии, не предусмотренных федеральным законодательством, зато с легкостью вводимых региональными законами. В Свердловской области это, например, народные слушания, социологические опросы и публичные консультации, которые могут применяться при решении вопросов об изменении статуса (преобразовании) муниципальных образований. Особую остроту данный вопрос приобрел в 2014 г. в связи с расширением классификатора муниципальных образований за счет городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

В Польше прилагаются значительные усилия для развития институтов партисипации на местном уровне. Широкое распространение получили референдум и институт общественного бюджета. На местных референдумах решается широкий круг вопросов в рамках предметов ведения и полномочий единиц территориального самоуправления [Ustawa 2000:2]. Более того, на референдум на уровне гмины может быть вынесен вопрос самообложения граждан для решения проблем, отнесенных к компетенции гмины. Наиболее распространенные из них – вывоз и утилизация мусора, а также

проблемы здравоохранения. На факультативных референдумах решались вопросы о проведении олимпийских игр (Закопане 1997 г., Краков 2014 г.), строительстве электропередач, строительстве городской больницы.

С 2011 г. в Польше (впервые введен в Сопоте) существует такой институт партисипации, как общественный бюджет (другое название – бюджет партисипацийный). Он предполагает включение в бюджет определенных финансовых обязательств по инициативе граждан; в отличие от консультаций с общественностью его результат обязателен, выполнение контролируется посредством общественного мониторинга. Основу данного института составляет ст. 5 закона о гминном самоуправлении [Ustawa, 1990: 5], где закреплено консультирование с общественностью; согласно этой статье и принимаются акты советами гмин (более 180 гмин реализуют данный институт).

Существенное направление развития партисипации составляет создание инфраструктуры доступа к публичной информации на местном уровне. База была заложена в начале 2000-х гг. в рамках акции «Прозрачная Польша», когда было создано Бюро обслуживания клиентов и разработаны детальные каталоги услуг. Акция была инициирована фондами по развитию демократии на местном уровне с учетом результатов соцопросов, которые показывали неверие граждан в идею местного самоуправления. Право на доступ к публичной информации включает незамедлительный доступ к публичной информации (в том числе об имуществе единиц территориального самоуправления, публичных повинностях, публичном долге), право на участие в заседаниях коллегиальных органов, сформированных в ходе прямых выборов, и право на ознакомление с официальными документами. Кроме того, ведется работа в направлении развития сотрудничества единиц территориального самоуправления с неправительственными организациями.

* * *

В Польше принцип субсидиарности получил конституционное закрепление и характеризуется как динамичный, «эластичный» принцип, воплощение которого применительно к системе местного самоуправления осуществляет законодатель в рамках, задаваемых Конституционным Трибуналом. В сравнении с Польшей в России принцип субсидиарности не имеет даже законодательного закрепления. Не встречается он и в актах Конституционного Суда РФ, хотя существо субсидиарности, конечно же, нашло отражение в законодательстве РФ. Высшим проявлением этого стали положения ст. 12 Конституции России, исключившие органы местного самоуправления из системы государственной власти, наделившие их организационной и функциональной самостоятельностью в пределах отведенных полномочий. Отсутствие должного правового регулирования предоставляет законодателю широкое усмотрение при реализации принципа субсидиарности в конкретных условиях.

К конституционной модели местного самоуправления в России много претензий с самых разных сторон. В последнее время развитие ситуации предложено самой практикой. Ничего не меняя с точки зрения конституционного регулирования, местное самоуправление приближают к

государственной власти, в первую очередь за счет изменения пропорции федерального участия в нормативном обеспечении местного самоуправления в пользу федерального центра. С принятием в 2003 г. Закона об общих принципах организации местного самоуправления централизованное начало в регламентации отношений местного самоуправления принимает зачастую характер мелочной опеки. Это настолько очевидно для тех, кто занимается муниципальной тематикой в теории, а еще больше на практике, что не требует особых доказательств.

Ради объективности отметим, что в этом отчасти повинно само местное самоуправление, побудившее центральную власть более активно вмешаться в его устройство. Достаточно вспомнить пример Читы, где городские депутаты в середине 1990-х гг. принимали часть своих решений «по наиболее важным городским делам» в форме законов. Поэтому усиление централизации в данной сфере есть ответная реакция на вольности самих «самоуправленцев». В целом единообразие и унификация, идущие с федерального уровня, – главные признаки реформы последних лет, причем последовательно осуществляемые [Выдрин 2015: 79]. Субсидиарность как принцип существования публичной власти вообще и местного самоуправления в частности отстывает перед ними.

Сформированный в социальном учении Католической церкви принцип subsidiarности стал универсальным принципом. Яркой иллюстрацией этого универсализма является его различное преломление в правовых системах местного самоуправления России и Польши. Принцип subsidiarности позволяет достраивать различные модели управления, не меняя сущности их функционирования. Новые социальные вызовы и новые политические и исторические реалии в России и Польше ставят задачи поиска нового эффективного распределения публичных задач на основе принципа subsidiarности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Атаманчук Г.В. 2001. Нам не нужны виртуальные муниципальные образования // Российская Федерация сегодня. № 6. С. 34-35.
- Белая книга местного самоуправления, 2013 / Администрация г. Екатеринбурга. Екатеринбург. 36 с.
- Выдрин И.В. 2012. Муниципальное право России : учебник. М. : Норма : Инфра-М. 256 с.
- Выдрин И.В. 2015. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституц. и муницип. право. № 11. С. 75-80.
- Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления // Самоуправление: теория и практика. 2007. № 4. С. 6-11.
- Казанцев Н. 2001. Что упустил законодатель // Российская Федерация сегодня. № 4. С. 32-33.
- Онопренко Л.А. 2014. Принцип subsidiarности и его отражение в социальной доктрине Католической церкви // PolitBook. № 3. С. 178-191.
- Пономарев М.В. 2009. Принцип subsidiarности – диалектика свободы и ответственности // Вестн. Моск. гос. пед. ун-та. Сер. «Юрид. науки». № 1. С. 56-63.

Путин В.В. 2001. Владимир Путин: «Нужно вернуть престиж местного самоуправления» // Рос. газ. 28 февр.

Регульски Е. 2004. Реформирование государства и построение гражданского общества. Польский опыт. Фонд развития местной демократии [Электронный ресурс]. 23 с. URL: http://msps.su/files/2011/09/Reformiowanie_panstwa_JReg_RUS.pdf (дата обращения: 04.01.2017).

Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления» 19 января 2001 г. // Местное право. 2001. № 2-3. С. 5-49.

Тимченко В. 2010. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России в связи с реализацией Федерального закона Рос. Федерации № 131-ФЗ // Муницип. власть. № 3. С. 6-10.

Титов Ю.П., Чистяков О.И. (ред.) 1990. Хрестоматия по истории государства и права СССР (дооктябрьский период) / Т.Е. Новицкая, В.П. Портнов, Н.А. Семидеркин, Ю.П. Титов, О.И. Чистяков ; под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистяков. М. : Юрид. лит. 479 с.

Чехарина В.И. 2014. Реформы местного самоуправления в Польше (из европейского опыта) // Тр. Ин-та государства и права Рос. акад. наук. № 5. С. 165-179.

Конституция Российской Федерации, 1993 // Рос. газ. 1993. 25 дек.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30. Ст. 3615.

Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской республике”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 4. Ст. 532.

Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. 2007. Prawo samorządu terytorialnego w Polsce. Warszawa : LexisNexis. 414 s.

Ciapała J. 2001. Konstytucyjny status samorządu terytorialnego // Zarys prawa samorządu terytorialnego / red. M. Ofiarska, J. Ciapała. Poznań. S. 36-37.

Chmielnicki P. 2005. "Istotna część zadań publicznych" i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie // Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka ; red. P. Sarnecki, Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe. S. 57-82.

Dąbek D., Zimmermann J. 2005. Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie podkonstytucyjnym // Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka ; red. P. Sarnecki, Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe. S. 17.

Dobek A. 2008. Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego // Studia Erasmiana Wratislaviensia. Zeszyt 3: Państwo – koncepcje i zadania. S. 155-168.

Izdebski H. 2014. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Wydanie 3. Warszawa : LexisNexis. 488 s.

John Paul II Holy Father. 1991. "Centesimus Annus" : Encyclical letter to his venerable brother bishops in the episcopate the priests and deacons families of men and women religious all the Christian faithful and to all men and women of good will on the hundredth anniversary of Rerum Novarum [Электронный ресурс]. URL: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (дата обращения: 03.01.2017).

Krasnowolski A. 2012. Subsidiarność w prawie i w praktyce samorządowej. Warszawa. 16 s.

Pius XI Holy Father. 1931. Quadragesimo Anno : Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world [Электронный ресурс]. URL: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_19310515_quadragesimo-anno.html (дата обращения: 03.01.2017).

Leo XIII Holy Father. 1885. "Immortale Dei" : Encyclical of Pope Leo XIII on the Christian Constitution of States, 1885 [Электронный ресурс]. URL: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_01111885_immortale-dei.html (дата обращения: 03.01.2017).

Leo XIII Holy Father. 1891. Rerum Novarum : Encyclical of Pope Leo XIII on capital and labor [Электронный ресурс]. URL: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html (дата обращения: 03.01.2017).

Skrenty Z. 2009. Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady pomocniczości i wynikającego z niej władztwa planistycznego gminy w świetle rozwiązań ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych // PWSZ IPiA Studia Lubuskie. Tom V. Sulechów. S. 247-264.

European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс]. Strasbourg, 15.10.1985 // European Treaty Series. № 122. URL: <http://www.e-democracy.md/files/elections/european-charter-local-self-government-15-10-1985-en.pdf> (дата обращения: 03.01.2017).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. 1997. Nr. 78. Poz. 483.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym // Dziennik Ustaw. 1990. Nr. 16. Poz. 95.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // Dziennik Ustaw. 1998. Nr. 91. Poz. 576.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw. 1998. Nr. 91. Poz. 578.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym // Dziennik Ustaw. 2000. Nr. 88. Poz. 985.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie // Dziennik Ustaw. 2003. Nr. 96. Poz. 873.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów // Dziennik Ustaw. 2007. Nr. 192. Poz. 1378.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępcze // Dziennik Ustaw. 2011. Nr. 149. Poz. 887.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r. K 29/00 // Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. 2002. Nr. 3-A. Poz. 30.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02 // Dz.U. 2003. Nr. 38. Poz. 334.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r. Kp 3/05 // Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. 2005. Nr. 11-A. Poz. 131.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. U 5/04 // Dziennik Ustaw. 2006. Nr. 134. Poz. 948.



I. Vydrin, V. Emikh. Printsip subsidiarnosti v organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii i Pol'she [Principle of subsidiarity in organization of self-government in Russia and Poland], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 71-99. (in Russ.).

Valentina V. Emikh, Candidate of Law, Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg.
E-mail: emikh.valentina@gmail.com.

Igor V. Vydrin, Doctor of Law, Associate Professor, Principal Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg.
E-mail: inst-vidrin@mail.ru.

Article received 19.01.2017, accepted 23.03.2017, available online 01.07.2017.

PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN ORGANISATION OF SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA AND POLAND

Abstract: The article analyses reflection of the principle of subsidiarity in Russian and Polish legal systems of local self-government. On the base of comparative analysis, the authors consider the following issues: formation of the integrated subsidiarity conception in Catholic social teaching; historical and legal bases of subsidiarity in the systems of local self-government; principle of subsidiarity in territorial organization of local self-government; correlation of subsidiarity and decentralization of power; delamination of public tasks between different levels of the public power according to the principle of subsidiarity; autonomy and independency of municipality as a marker of subsidiarity; principle of subsidiarity in organization of the system of local bodies of power and in financial sphere; reflection of subsidiarity in the institutions of democracy in Russia and Poland.

According to the authors, the principle of subsidiarity has two aspects – internal and external ones. Both aspects are reflected in the legislation of Poland, as well as in the legislation of the RF. Nevertheless, in Russia, there is no formalization of this principle in legislation, and the attention is centered on the internal aspect of subsidiarity – relations between the state and local self-government, as well as relations between different levels of local self-government. As for Poland, there is constitutional legal regulation of this principle in respect of relations between public power and civil society. In both countries, the substantial scope of the subsidiarity conception depends on the discretion of legislator. However, the Constitutional Tribunal of Poland has formulated criteria of subsidiarity that should be used in the law-making process. Because of the absence of such criteria in Russia, the discretion of legislator is too wide. In spite of proclamation of separation of self-government from the state, principles of autonomy and independency of the bodies of local self-government are violated, especially in financial sphere. The principles of subsidiarity and decentralization of power are important for social and political life in Russia. Nevertheless, the authors outlines the tendencies of their formalization and even violation.

Keywords: subsidiarity; principle; local self-government; decentralization; democracy; civil society; European Charter of the Local Self-government; catholic social teaching.

References

Atamanchuk G.V. *Nam ne nuzhny virtual'nye munitsipal'nye obrazovaniya* [We don't need virtual municipalities], *Rossiyskaya Federatsiya segodnya*, 2001, no. 6, pp. 34-35. (in Russ.).

Bandarzewski K., Chmielnicki R., Kisiel W. *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce* [The law of territorial self-government in Poland], Warsaw, LexisNexis, 2007, 414 p. (in Polish).

Belaya kniga mestnogo samoupravleniya [White book of the local self-government], Ekaterinburg. 2013, 36 p. (in Russ.).

Chekharina V.I. *Reformy mestnogo samoupravleniya v Pol'she (iz evropeyskogo opyta)* [Reforms of the local self-government in Poland (from the European experience)], *Tr. In-ta gosudarstva i prava Ros. akad. nauk*, 2014, no. 5, pp. 165-179. (in Russ.).

Chmielnicki P. *"Istotna część zadań publicznych" i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie* ["Substantial part of the public tasks" and the principle of subsidiarity as a constitutional directive specifying the scope of activity of the territorial self-government and their implementation in law-making process and justice], *P. Sarnecki (ed.) Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warsaw, Wydawnictwo Sejmowe, 2005, pp. 57-82. (in Polish).

Ciapała J. *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego* [Constitutional status of territorial self-government], *M. Ofiarska, J. Ciapała (eds.) Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznan, 2001, pp. 36-37. (in Polish).

Dąbek D., Zimmermann J. *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie podkonstytucyjnym* [Decentralization among territorial self-government in law-making process and underconstitutional judgment], *P. Sarnecki (ed.) Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warsaw, Wydawnictwo Sejmowe, 2005, pp. 17. (in Polish).

Dobek A. *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [Principle of subsidiarity in judgment of Constitutional Tribunal], *Studia Erasmiiana Wratislaviensia. Zeszyt 3: Państwo – koncepcje i zadania*, 2008, pp. 155-168. (in Polish).

European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985, *European Treaty Series*, no. 122, available at: <http://www.e-democracy.md/files/elections/european-charter-local-self-government-15-10-1985-en.pdf> (accessed 03 January 2017).

Federal'nyy zakon ot 22 iyulya 2008 g. № 159-FZ «Ob osobennostyakh otchuzhdeniya nedvizhimogo imushchestva, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoy sobstvennosti sub»ektov Rossiyskoy Federatsii ili v munitsipal'noy sobstvennosti i arenduemogo sub»ektami malogo i srednego predprinimatel'stva, i o vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of July 22, 2008 № 159-FZ “On the Peculiarities of Alienation of Real Estate owned by the Subjects of the Russian Federation or Municipalities and Rented by the Subjects of Small and Medium Business, and on the amending some legislative acts of the Russian Federation”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2008, no. 30, art. 3615. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law of October 6, 2003 No 131-FZ “On the general principles of the local self-government organization in Russia”], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2003, no. 40, art. 3822. (in Russ.).

Izdebski H. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* [Territorial self-government. Bases of formation and activity], 3 ed., Warsaw, LexisNexis, 2014, 488 p. (in Polish).

John Paul II Holy Father. “*Centesimus Annus*”: *Encyclical letter to his venerable brother bishops in the episcopate the priests and deacons families of men and women religious all the Christian faithful and to all men and women of good will on the hundredth anniversary of Rerum Novarum, 1991*, available at: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html (accessed 03 January 2017).

Kazantsev N. *Chto upustil zakonodatel'* [What did the legislator miss], *Rossiyskaya Federatsiya segodnya*, 2001, no. 4, pp. 32-33. (in Russ.).

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii [Constitution of the Russian Federation 1993], *Ros. gaz.*, 1993, 25 Dec. (in Russ.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Constitution of Poland of April 2, 1997], *Dziennik Ustaw*, 1997, no. 78, position 483. (in Polish).

Krasnowolski A. *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej* [Subsidiarity in law and self-government practice], Warsaw, 2012, 16 p. (in Polish).

Leo XIII Holy Father. “*Immortale Dei*”: *Encyclical of Pope Leo XIII on the Christian Constitution of States, 1885*, available at: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_01111885_immortale-dei.html (accessed 03 January 2017).

Leo XIII Holy Father. *Rerum Novarum*: *Encyclical of Pope Leo XIII on capital and labor, 1891*, available at: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html (accessed 03 January 2017).

Onoprenko L.A. *Printsip subsidiarnosti i ego otrazhenie v sotsial'noy doktrine Katolicheskoy tserkvi* [The principle of subsidiarity and its reflection in the social doctrine of Catholic Church], *PolitBook*, 2014, no. 3, pp. 178-191. (in Russ.).

Pius XI Holy Father. *Quadragesimo Anno*: *Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order to our venerable brethren, the patriarchs, primates, archbishops, bishops, and other ordinaries in peace and communion with the apostolic see, and likewise to all the faithful of the catholic world, 1931*, available at: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_19310515_quadragesimo-anno.html (accessed 03 January 2017).

Ponomarev M.V. *Printsip subsidiarnosti – dialektika svobody i otvetstvennosti* [The principle of subsidiarity – dialectics of freedom and responsibility], *Vestn. Mosk. gos. ped. un-ta. Ser. «Yurid. nauki»*, 2009, no. 1, pp. 56-63. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 15 yanvarya 1998 g. № 3-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti statey 80, 92, 93 i 94 Konstitutsii Respubliki Komi i stat'i 31 Zakona Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 goda "Ob organakh ispolnitel'noy vlasti v Respublike Komi"» [Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of January, 15 1998 No. 3-P "On the case concerning the review of constitutionality of the articles 80, 92,93 and 94 of the Komi Republic Constitution and the article 31 of the Law of the Komi Republic of October 31, 1994 On the Bodies of Executive Power in the Komi Republic"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 1998, no. 4, art. 532. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 2 aprelya 2002 g. № 7-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Zakona Krasnoyarskogo kraya "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya" i zakona Koryakskogo avtonomnogo okruga "O poryadke otzyva deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya, vybornogo dolzhnostnogo litsa mestnogo samoupravleniya v Koryakskom avtonomnom okruge" v svyazi s zhalobami zayaviteley A.G. Zlobina i Yu.A. Khnaeva» [Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 2, 2002 No. 7-P "On the case concerning the review of constitutionality of some statements of the Law of the Krasnoyarsk region "On the Order of the Recall of Deputy of the Local Legislative Assembly" and of the Law of the Koryak Autonomous Area "On the Order of the Recall of the Deputy of the Local Legislative Assembly, the Local Elective Official in the Koryak Autonomous District" in relation to complaints of A.G. Zlobin and U.A. Chnaev"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2002, no. 14, art. 1374. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 24 yanvarya 1997 g. № 1-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoy respubliki ot 17 aprelya 1996 goda "O sisteme organov gosudarstvennoy vlasti v Udmurtskoy respublike"» [Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of January, 17 1996 No. 1-P "On the case concerning the review of constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996 On the System of the Bodies of State Power in the Udmurt Republic"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 1997, no. 5, art. 708. (in Russ.).

Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 30 noyabrya 2000 g. № 15-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy Ustava (Osnovnogo zakona) Kurskoy oblasti v redaktsii Zakona Kurskoy oblasti ot 22 marta 1999 goda "O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Ustav (Osnovnoy zakon) Kurskoy oblasti"» [Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation of November, 30 2000 No. 15-P "On the case concerning the review of constitutionality of some statements of the Charter of the Kursk oblast as amended by the Law of the Kursk Oblast of March 22, 1999 On the amending the Charter of the Kursk Oblast"], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2000, no. 50, art. 4943. (in Russ.).

Putin V.V. *Vladimir Putin: «Nuzhno vernut' prestizh mestnogo samoupravleniya»* [It is necessary to return the prestige of local self-government], *Ros. gaz.*, 2001, 28 Febr. (in Russ.).

Regul'ski E. *Reformirovanie gosudarstva i postroenie grazhdanskogo obshchestva. Pol'skiy opyt* [State reforming and civil law constructing], *Fond razvitiya mestnoy demokratii*, 2004, 23 p., available at: http://msps.su/files/2011/09/Reformirovanie_panstwa_JReg_RUS.pdf (accessed 04 January 2017). (in Russ.).

Skrenty Z. *Zagrozenia dla konstytucyjnej zasady pomocniczości i wynikajacego z niej wladztwa planistycznego gminy w swietle rozwiazań ustawy o szczegolnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* [Threats to the constitutional principle of subsidiarity and the resulting commune's planning capacity in view of solutions of law about special rules of the preparation and the realization of the investment within the range rights of road], *PWSZ IPiA Studia Lubuskie*, vol. 5, Sulechów, 2009, pp. 247-264. (in Polish).

Stenogramma parlamentskikh slushaniy «Problemy zakonodatel'stva v oblasti mestnogo samoupravleniya» 19 yanvarya 2001 g. [Stenograph of the parliament hearings “The problems of legislation in the sphere of local self-government”], *Mestnoe pravo*, 2001, no. 2-3, pp. 5-49. (in Russ.).

Timchenko V. *O nekotorykh voprosakh razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii v svyazi s realizatsiyey Federal'nogo zakona Ros. Federatsii № 131-FZ* [On some issues of development of local self-government in Russia in connection with realization of the federal law № 131], *Munitsip. vlast'*, 2010, no. 3, pp. 6-10. (in Russ.).

Titov Yu.P., Chistyakov O.I. (eds.) *Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava SSSR (dooktyabr'skiy period)* [Reading-book on the history of state and law of the USSR], Moscow, Yurid. lit., 1990, 479 p. (in Russ.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Law of September 15, 2000 on the local referendum], *Dziennik Ustaw*, 2000, no. 88, position 985. (in Polish).

Ustawaz dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Law of April 24, 2003 on the public useful activity and the volunteer work], *Dziennik Ustaw*, 2003, no. 96, position 873. (in Polish).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Law of June 5, 1998 on the powiat-level self-government], *Dziennik Ustaw*, 1998, no. 91, position 578. (in Polish).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Law of June 5, 1998 on the voivodeship self-government], *Dziennik Ustaw*, 1998, no. 91, position 576. (in Polish).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów [Law of September 7, 2007 on the aid to persons entitled to aliments], *Dziennik Ustaw*, 2007, no. 192, position 1378. (in Polish).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Law of March 8, 1990 on the gmina-level self-government], *Dziennik Ustaw*, 1990, no. 16, position 95. (in Polish).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępcze [Law of June 9, 2011 on the family supporting and care system], *Dziennik Ustaw*, 2011, no. 149, position 887. (in Polish).

Vydrin I.V. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: ot idei k praktike* [Local self-government in Russia: from idea to practice], *Konstituts. i munitsip. pravo*, 2015, no. 11, pp. 75-80. (in Russ.).

Vydrin I.V. *Munitsipal'noe pravo Rossii : uchebnik* [Municipal law of Russia: textbook], Moscow, Norma, Infra-M, 2012, 256 p. (in Russ.).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. U 5/04 [Judgment of the Constitutional Tribunal of July 18, 2006 U 5/04], *Dziennik Ustaw*, 2006, no. 134, position 948. (in Polish).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r. K 24/02 [Judgment of the Constitutional Tribunal of February 18, 2003 K 24/02], *Dziennik Ustaw*, 2003, no. 38, position 334. (in Polish).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2002 r. K 29/00 [Judgment of the Constitutional Tribunal of May 8, 2002 K 29/00], *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, 2002, no. 3-A, position 30. (in Polish).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r. Kp 3/05 [Judgment of the Constitutional Tribunal of December 7, 2005 Kp 3/05n], *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, 2005, no. 11-A, position 131. (in Polish).

Zakonodatel'noe obespechenie reformy mestnogo samoupravleniya [Legislation supporting of the local self-government reform], *Samoupravlenie: teoriya i praktika*, 2007, no. 4, pp. 6-11. (in Russ.).