

Н. М. Добрынин\*

## РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ФЕДЕРАЦИЯ: КОНЪЮНКЦИЯ СМЫСЛОВ И РЕАЛИЙ

В работе исследуется соотношение представлений о федерализме и федерации в контексте мировоззренческой парадигмы, присущей российской традиции общественно-политических учений, а также с точки зрения общей теории систем. Отмечается, что любые федеративные системы подвергаются постоянным воздействиям как извне, так и изнутри. Обращается внимание на то, что вызовы, с которыми в последнее время сталкивается Россия, требуют более полной имплементации идей субсидиарности во внутригосударственной практике федерализма.

*Ключевые слова:* федерализм, федерация, государственно-территориальное устройство, государственный суверенитет, субсидиарность

Российский федерализм как конституционно-правовое явление и как реальная форма территориального государственного устройства своим возникновением и началом становления обязан Октябрьской революции 1917 г. Объявленные в ходе революционных событий социальные, экономические, политические, а также конституционные преобразования ознаменовали переход от самодержавной унитарной Российской империи к Российской Советской Федеративной Социалистической Республике, а позднее – и к Союзу ССР. Однако «пиковый» период истории российского федерализма приходится лишь на последние два с половиной десятилетия, прошедшие с того момента, как советский общественно-государственный строй прекратил свое существование и Россия взяла курс на демократическое развитие.

Более чем за четверть века, прошедшие со дня принятия действующей российской Конституции, почти все крупные отечественные конституционалисты касались проблематики федерализма как одного из центральных элементов современного конституционного строя России. Соотношение идей федерализма с другими конституционными принципами и ценностями во многом определяет как практическую состоятельность последних, так и цивилизационный облик России в целом.

В современной российской конституционно-правовой науке разночтения, связанные с представлениями о федерализме и федерации, во многом обусловлены тем, что ни ученые, ни политики, ни общество в целом пока не определили, какая мировоззренческая, духовно-ценностная парадигма должна быть положена в основу этих представлений. Выработка такой парадигмы осложняется также тем, что в отечественных общественно-политических учениях на протяжении всей истории их развития не наблюдалось единодушия в оценке таких явлений, как федерализм и федерация, применительно к возможным вариантам их реализации в рамках государственно-правовой модернизации России.

---

\* Добрынин Николай Михайлович – профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, главный научный сотрудник Тюменского научного центра Сибирского отделения РАН (Тюмень), доктор юридических наук, профессор, e-mail: belyavskaya@partner72.ru.

Одним из наиболее ярких ориентиров, который, как представляется, во многом определил выбор политического и идеологического векторов развития современной России, стало научное и творческое наследие видного русского философа и ученого И. А. Ильина<sup>1</sup>. Выводы, сделанные автором, находят подтверждение и в наши дни, когда научное сообщество располагает значительно более широким методологическим инструментарием.

Ценность идей И. А. Ильина применительно к проблеме соотношения представлений о федерализме и федерации состоит в том, что государство в целом, а также внутригосударственные и межгосударственные отношения и связи ученый ставил на «рациональную» основу, опираясь на правосознание конкретного индивида, групп индивидов, общества. Правосознание в свою очередь есть восприятие и понимание индивидами естественно-правовых начал, справедливости, общей цели, объединяющей их в различные сообщества. Эта методология представляется крайне перспективной в качестве теоретико-правового и идеологического базиса для эффективной модернизации государства.

Раскрывая вопросы федеративного государственного устройства, И. А. Ильин констатировал неудовлетворительное состояние учения о федерализме. «Большинство наших доморощенных федералистов имеет лишь смутное понятие о предмете своих мечтаний: они не понимают – ни юридической формы федерации, ни условий возникновения здорового федерализма, ни истории федеративной государственности. Видят во всем этом некую завершительную форму „политической свободы“, которая якобы должна всех удовлетворить и примирить; и по старой русской привычке решают: „чем больше свободы, тем лучше!“»<sup>2</sup>.

И. А. Ильин, анализируя юридическую природу федерации, отмечал: «В науке государственного права федерацией называется союз государств, основанный на договоре и учреждающий их законное, упорядоченное единение. Значит, федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества и идет к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный. Федерация не расчленяет (не дифференцирует, не разделяет, не дробит), а сочленяет (интегрирует, единит, сращивает)»<sup>3</sup>.

Исторически федерация всегда образовывалась из союза малых государств – таково, по мнению И. А. Ильина, типичное возникновение классического федеративного государства: снизу – вверх, от малого – к большому, от множества – к единству. Федеральные конституции устанавливают меру самостоятельности членов федерации: самостоятельность предоставляется им во всем, что касается их местных дел и что не опасно для единства; возможности союзного государства по превышению своей компетенции и вмешательству в местные дела строго ограничены. «Отсюда, – писал Ильин, – идея „федерализма“ получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения – еще и обратный оттенок: неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза»<sup>4</sup>.

Вместе с тем И. А. Ильин утверждал, что федерация является отнюдь не единственным и не важнейшим способом сращения малых государств в государство

<sup>1</sup> Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г., от 10 мая 2006 г., от 4 декабря 2014 г.

<sup>2</sup> Ильин И. А. Что такое федерация? // Ильин И. А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1. С. 228.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. С. 229–230.

крупное: «История показывает, что малые государства нередко сливались в единое большое – не на основе федерации, а на основе поглощения и полного сращения в унитарную державу. Во всех этих случаях малые государства объединились, не федерируясь, а поглощаясь одним или сливаясь. Нации ассимилировались, и народы заканчивали период политической дифференциации и полугражданских войн – унитарной политической формой. Глупо и смешно говорить, что унитарная форма уходит в прошлое. Нелепо утверждать, что все современные „империи“ распадаются, ибо одни распадаются, другие возникают»<sup>1</sup>.

И. А. Ильин усматривал два пути возникновения крупных держав из нескольких отдельных государств: путь договорного объединения в федерацию и путь политического включения, экономического и культурного срастания в унитарное государство. С его точки зрения, федерации, возникшие из унитарных государств, собственно федерациями не являются, поскольку возникают в условиях, препятствующих созданию «корпоративных» государственных форм, а следовательно, нежизнеспособны. Для описания таких «федераций» – «мнимых, фиктивных... не возникавших в органическом порядке – снизу, а искусственно и подражательно насаждавшихся сверху» – И. А. Ильин использовал термин «псевдофедерации»<sup>2</sup>.

Среди основных причин создания псевдофедераций И. А. Ильин называл желание «беспочвенного и фиктивного подражательства»: «...политические деятели в течение всего 19 века считали, что в конституции Соединенных Штатов им дан, якобы, идеальный образец для всех времен и народов, обеспечивающий всякой стране государственную мощь и хозяйственный расцвет. На самом деле это подражание новой моде приводило или к длительному и кровавому разложению политической и национальной жизни, или же к унитарному государству с автономными провинциями»<sup>3</sup>.

Отсюда И. А. Ильин делал вывод о наличии у федеративного строя «необходимых государственных и духовных предпосылок»; если же в соответствующем государстве этих предпосылок не сложилось, там введение федерации неминуемо вызовет «вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа»<sup>4</sup>.

И. А. Ильин называл следующие предпосылки существования федерации.

Во-первых, у истоков федерации должно стоять несколько государств, каждое из которых более или менее самостоятельно и готово отстаивать свою независимость: «Политические амёбы, кочевые пустыни, фиктивные „якобы-государства“, вечно мятущиеся и политически взрывающиеся общины... не могут федерироваться... Заключать с ними договор было бы нелепым делом: они подлежат не федерации, а культурной оккупации и государственному упорядочению»<sup>5</sup>.

Во-вторых, стоящие у истоков федерации государства должны быть сравнительно невелики, чтобы единое, возникающее из них государство «имело жизненно-политический смысл»: «Чем больше территория, чем многочисленнее население, чем разнообразнее составляющие его народы, чем сложнее и крупнее державные задачи – тем труднее осуществить федеративную форму государства... И потому есть условия, при которых требование федерации равносильно началу... расчленения»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ильин И. А. Что такое федерация? С. 230–231.

<sup>2</sup> Ильин И. А. О псевдофедерациях // Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. С. 231.

<sup>3</sup> Там же. С. 232.

<sup>4</sup> Там же. С. 235.

<sup>5</sup> Ильин И. А. Жизненные основы федерации // Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. С. 240–241.

<sup>6</sup> Там же. С. 241.

В-третьих, договаривающиеся государства должны нуждаться друг в друге – и стратегически, и хозяйственно, и политически, причем важен именно факт осознания протосубъектами федерации этой нужды: «Там, где центробежные силы превышают центростремительные и где малые государства неспособны к объединению, там ищут спасения не в федеративной, а в унитарной форме»<sup>1</sup>.

В-четвертых, необходим высокий уровень правосознания: «Есть государственные формы, осуществимые при примитивном, наивном и шатком правосознании. Так, унитарное государство гораздо меньше зависит от уровня народного правосознания, чем федеративное; авторитарное государство гораздо меньше вовлекает граждан в свое строительство, чем демократическое. Но именно поэтому федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, верность обязательствам и договорам, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению»<sup>2</sup>.

В-пятых, федерация возможна только там, где народу присуще искусство соглашения и дар политического компромисса: «Нет их – и все будет завершаться „драками новгородского веча“... (или же соответственно – гражданскими войнами)»<sup>3</sup>.

В-шестых, амбициозность и масштабность задач, стоящих перед федеративным государством, неизбежно требует сильной власти. «Корпоративное» начало, положенное в основу создания добровольного (по Ильину – не иначе!) федеративного союза, усложняет миссию власти за счет необходимости отыскания разумного баланса между решением общефедеральных вопросов в центре и сохранением на местах самобытности образовавших федерацию субъектов, поскольку достойное несение этой миссии и есть залог сохранения федерации.

По нашему глубокому убеждению, философские и научные взгляды И. А. Ильина отвечают современным реалиям российской государственности, исканиям того оптимального соотношения права, государственной власти и федеративной формы государственного устройства, которые не прекращаются в российском обществе на протяжении уже четверти века. Полагаем, что ряд важнейших принципов и идей, которые могут быть почерпнуты из богатейшего научно-философского наследия И. А. Ильина, по сути, образуют столь необходимый сегодня фундамент мировоззренческой, духовно-ценностной парадигмы российской модели федерализма.

Обращение к проблематике обеспечения целостности, единства и устойчивости федеративных государств предполагает краткую характеристику системных свойств федерации. Ф. П. Тарасенко выделил 12 таких свойств, дифференцируемых по трем группам:

- 1) статические свойства (целостность, открытость, внутренняя неоднородность, структурированность);
- 2) динамические свойства (функциональность, стимулируемость, изменчивость, существование в изменяющейся среде);
- 3) синтетические свойства (эмерджентность / синергетичность, нерасчлененность, ингерентность, целесообразность)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ильин И. А. Жизненные основы федерации // Ильин И. А. Наши задачи. Т. 1. С. 241.

<sup>2</sup> Там же. С. 242.

<sup>3</sup> Там же. С. 243.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Тарасенко Ф. П. Прикладной системный анализ. М., 2010. С. 39, 43–44; Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Системные свойства федерации // Федерализм. 2010. № 4. С. 7.

Главным из статических свойств любой системы, как представляется, выступает ее *целостность*, «выражающаяся в том, что система выступает как единое целое, обособленное от остального мира. Применительно к федерации это свойство означает его суверенность, являющуюся ее родовым, обязательным признаком, позволяющим считать федерацию государством... Целостность и суверенность федерации – альфа и омега учения о федерализме. Эти категории находят отражение в конституционных текстах большинства федеративных государств»<sup>1</sup>.

Свойство *открытости* «проявляется в том, что система существует не изолированно от внешней среды... Все системы открыты окружающему миру, вопрос лишь в степени такой открытости... Когда речь идет о „закрытых системах“, подразумеваются не целиком изолированные системные образования, а системы с нарушенным ресурсным обменом. Именно для них характерно циклическое возвращение к уже пройденным состояниям и постоянное возрастание уровня энтропии»<sup>2</sup>.

Под *внутренней неоднородностью* системы понимается наличие в ее составе определенных частей, как правило, образующих иерархию. «Для обеспечения стабильности федеративной структуры государства его субъектный состав, как правило, напрямую закрепляется основным законом... Данный признак характерен не только для федеративных, но и для любых государств. Однако именно для федераций он превращается в системообразующий»<sup>3</sup>.

Суть такого системного свойства федерации, как *структурированность*, состоит в том, что части системы не изолированы друг от друга, а тесно связаны и взаимодействуют, причем целостность и свойства системы зависят от того, как именно взаимодействуют ее части. Структура федерации определяется как «совокупность взаимосвязей между элементами данной системы и ее подсистемами (субъектами федерации, муниципальными образованиями) и организационным ядром системы – федерацией, федеральным центром. Существенное значение здесь имеют не только взаимоотношения указанных элементов, но и структурирование самой власти и государственного аппарата»<sup>4</sup>.

При анализе динамических свойств федеративных систем необходимо учитывать, что «несоблюдение общесистемных закономерностей при структурировании федеративного государства ведет к неэффективности управления и раздуванию его аппарата, что негативным образом сказывается на динамических свойствах государственной системы»<sup>5</sup>.

Первое динамическое свойство системы – *функциональность*. Функции системы – это ее поведение во внешней среде, те изменения, которые производит система. Сложные социальные системы, как правило, многофункциональны, причем каждый их элемент обладает функционально-структурной значимостью.

*Стимулируемость* (подверженность воздействиям извне и изменение поведения в связи с этими воздействиями) позволяет управлять развитием системы.

Говоря о свойстве *изменчивости*, важно помнить, что изменяться в системе может практически все: начиная с внутренних параметров и заканчивая составом

<sup>1</sup> Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 8.

<sup>2</sup> Там же. С. 10. См. также: Рузавин Г. И. Методология научного исследования. М., 2013. С. 284; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1986. С. 408–409; Горемыкин М. Ю. Синергетические принципы управления // Синергетика и социальное управление. М., 1998. С. 74.

<sup>3</sup> Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 12.

<sup>4</sup> Там же. С. 12–13.

<sup>5</sup> Там же. С. 14.

и структурой. Эти изменения необходимо предусматривать в проекте будущей системы, способствовать или противодействовать им.

Такое динамическое свойство системы, как *существование в изменяющейся среде*, предполагает необходимость приспособления к внешним переменам. А это непростая задача. Единственный шанс выжить в турбулентной среде – обеспечить динамическое равновесие системы: чем сильнее внешние изменения, тем активнее должны проводиться внутренние<sup>1</sup>.

Полагаем, что общая характеристика совокупности динамических свойств федеративных систем заключается в оценке соотносимости изменений системы с изменениями в окружающей ее среде.

Наконец, обратимся к синтетическим свойствам федеративных моделей, прежде всего российской. При характеристике таких свойств, как *эмерджентность* (*синергетичность*) и *нерасчлененность* федеративных систем, следует исходить из того, что при расчленении некой абстрактной (любой) федеративной системы «сумма свойств отдельных элементов все равно не равна свойствам целого. Будущее системы зависит в гораздо большей степени от того, как ее части взаимодействуют между собой, чем от того, как они действуют сами по себе. Поэтому для федерации важна не автономность субъектов федерации, не объем их полномочий по развитию своей территории (хотя это тоже немаловажный фактор), а „работа“ регионов на федерацию»<sup>2</sup>. Не лишним в связи с этим будет напомнить, что схожий взгляд на синергетичную природу федеративных систем еще в начале прошлого столетия был выражен одним из видных представителей российской школы федерализма А. С. Яценко, который, в частности, писал: «Совершенно неверно путают и соединяют федерализм и автономию; это – два совершенно различных принципа. Федерализм, как понятие, скорее противоположен автономии. Федерализм есть создание коллективной власти, автономия – сохранение своей индивидуальной... Федерализм вовсе не зависит от степени автономности частей»<sup>3</sup>.

*Ингерентность* – приспособленность системы к окружающей среде, совместимость с ней, от которой зависят степень и качество осуществления функций системы. Для федеративных отношений проблема ингерентности связана во многом с международно-правовым статусом регионов и муниципалитетов, с их возможностью осуществлять международные и внешнеэкономические связи.

*Целесообразность* – подчиненность состава и структуры системы поставленной цели. Цель, ради которой создается система, определяет ее архитектуру. Система есть средство достижения цели<sup>4</sup>.

Совокупная оценка указанных свойств федеративной системы позволяет утверждать, что каждое из них так или иначе предопределяет характер и полноту реализации всех остальных.

Анализ федеративных моделей в разрезе системных свойств федерации прежде всего необходим для целей научного познания, ибо в реальных ситуациях отделить одно свойство федерации от других бывает крайне затруднительно, если вообще возможно. Совокупность системных свойств федерации позволяет упорядочить методологию научного осмысления моделей федерализма и с учетом их страновых особенностей вести речь как об их общих, схожих, так и об уникальных чертах.

<sup>1</sup> Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 14–15.

<sup>2</sup> Там же. С. 20.

<sup>3</sup> Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 343–346.

<sup>4</sup> Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 22.

Таким образом, любое федеративное государство не существует в «вакууме» – оно, будучи именно системой, находится в постоянном внешнем взаимодействии с другими государствами и претерпевает определенные внутренние изменения, имеет большую или меньшую динамику внутреннего развития. Российская Федерация не является в этом отношении исключением.

Мы должны решительно ставить вопрос о реальной имплементации в практике российского федерализма различных параметров обеспечения синергетичности федерации, прежде всего идеи субсидиарности в осуществлении публично-властных функций на разных территориальных уровнях публичной власти. Полагаем, что в этом и состоит актуальное соотношение представлений о федерации (как системе) и федерализме (как конституционно провозглашенном принципе ее функционирования).

Одним из наиболее востребованных направлений развития российского федерализма остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и составляющими федерацию территориями, при котором, как отметил С. А. Авакьян, «обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов»<sup>1</sup>.

И. А. Умнова утверждает, что «в современном понимании субсидиарность – это оптимальное разграничение предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между федерацией, ее органами государственной власти и субъектами федерации, их органами государственной власти, в соответствии с которым публичная власть осуществляется преимущественно на том уровне, который ближе к гражданам и субъектам хозяйственной деятельности, а вышестоящий уровень власти (федерация по отношению к субъектам федерации) сохраняет за собой только те полномочия, выполнение которых наиболее эффективно осуществляется на данном уровне власти, обеспечивает государственный суверенитет и безопасность страны»<sup>2</sup>.

С. А. Авакьян раскрывает сущность субсидиарности следующим образом: «Применительно к федерации принцип субсидиарности толкуют так, что субъекты в состоянии сами организовывать свою жизнь и решать соответствующие дела, а создание федерации является как бы дополнительным средством. Федерация берет на себя часть общих дел в интересах субъектов и в другой части дел помогает субъектам. В последнее время принцип субсидиарности чаще всего трактуется как „разгрузка“ федерации, децентрализация функций, их передача субъектам, а роль федерации при этом состоит в содействии субъектам и выполнении нескольких ведущих задач. Правда, бытует и прямо обратное понимание субсидиарности, когда именно федерация рассматривается как главный организатор всей жизни в новом образовании, и тогда же в помощь, в дополнение к ней (федерации), т. е. во вспомогательном плане, действуют субъекты федерации»<sup>3</sup>.

Принцип субсидиарности нужен прежде всего для установления основополагающих, общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или ее субъектов при принятии или изменении конституции страны либо при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2014. Т. 2. С. 106.

<sup>2</sup> Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 47–48.

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. Т. 2. С. 25.

между федеральными органами и органами субъекта федерации. Универсальный характер субсидиарности следует из конституционных принципов государственной целостности, единства государственной власти, равенства субъектов федерации, их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти.

В то же время для российской государственности сначала советского, а затем и «постконституционного» периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных, последовательно сменяющих друг друга тенденциях к централизации и децентрализации при общем тяготении к усилению федерального центра. Посему отыскание и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти представляют основную стратегическую цель обеспечения системности российской модели федерализма.

Модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами закреплена в Конституции РФ. Эта модель является гибкой, в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает возможность и централизации, и децентрализации власти, притом что основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, останутся, по меньшей мере формально, неизблемыми.

Достижение сформулированной выше ключевой стратегической цели обусловлено мерами по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство. В связи с этим И. А. Умнова отмечает: «Государственно-правовые шаги, принимаемые Президентом РФ с 2000 года, по укреплению вертикали власти, усилению контроля за законностью деятельности и ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, повышению эффективности, стабильности и безопасности России привели не только к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, но и к определенным негативным последствиям для федеративного устройства России»<sup>1</sup>. В числе негативных последствий она называет следующие:

1) постконституционное развитие России пошло по пути не федеративной, а административной реформы. «Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав... субъектов РФ; в субституции ряда региональных функций субъектов Федерации властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации»<sup>2</sup>;

2) «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали»<sup>3</sup>;

3) «усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых „мандатов“»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Умнова И. А. Указ. соч. С. 48.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.



И. А. Умнова пишет: «...за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения»<sup>1</sup>.

В этом контексте очередная тенденция к децентрализации государственной власти, наметившаяся в Российской Федерации в течение последних пяти лет (возвращение «губернаторских» выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и т. д.), может быть оценена позитивно. В то же время сложно не согласиться с С. А. Авакьяном, который отмечает, что «в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства... выход не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, эффективное выстраивание федеративных отношений требует комплексных мер, связанных не только с проработкой и реализацией основных принципов и норм конституционного права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества. Наиважнейшей задачей конституционно-правовой науки является своевременное прогнозирование и выявление конституционных рисков, а задачей политиков – своевременный учет мнения ученых при принятии управленческих решений.

### Список литературы

Авакьян С. А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2014. Т. 2.

Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.

Горемыкин М. Ю. Синергетические принципы управления // Синергетика и социальное управление. М., 1998.

Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Системные свойства федерации // Федерализм. 2010. № 4.

Ильин И. А. Жизненные основы федерации // Ильин И. А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1.

Ильин И. А. О псевдофедерациях // Ильин И. А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1.

Ильин И. А. Что такое федерация? // Ильин И. А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. М., 2008. Т. 1.

Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1986.

Рузавин Г. И. Методология научного исследования. М., 2013.

Тарасенко Ф. П. Прикладной системный анализ. М., 2010.

Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.

<sup>1</sup> Умнова И. А. Указ. соч. С. 52.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.