
ДИСКУССИИ
И ОБСУЖДЕНИЯ

© 2017 г.

Н.М. ДОБРЫНИН

НАСУЩНЫЕ ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА: ОНТОЛОГИЧЕСКИЙ ДИСКУРС О СИСТЕМНЫХ СВОЙСТВАХ ФЕДЕРАЦИИ

Добрынин Николай Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия) (E-mail: belyavskaya@partner72.ru).

Dobrynin Nikolay M. — Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of State and Law of Tyumen State University (Tyumen, Russia) (E-mail: belyavskaya@partner72.ru).

Аннотация: в работе анализируются системные свойства федерализма с точки зрения общей теории систем и с позиций характера их воплощения в практике государственного строительства в нашей стране. Отмечается, что любые федеративные системы подвергаются постоянным воздействиям как извне, так и изнутри, что обуславливает их подверженность соответствующим изменениям. Акцентируется внимание на том, что внешние воздействия и вызовы, с которыми в последнее время сталкивается Россия, требуют все более полной имплементации идей субсидиарности во внутригосударственной практике федерализма. Обосновывается вывод о том, что только на этой основе возможно обеспечение системной структурно-функциональной целостности российской модели федеративного государственного устройства.

Abstract: the paper contains the author's analysis of the systemic features of federalism as on the basis of the general theory of systems as in the context of their practical implementation in the framework of state-building in today's Russia. It is noted that any federative system is subjected to the permanent impact both of external and internal effects that make it to be tend to the consequential changes. It is highlighted that the external impact and challenges which today's Russia is being faced to are demanding more comprehensive implementation of the ideas of subsidiarity in the framework of the national federative practices. Author concludes that only this way is the basis to provide the systemic structural and functional integrity of the Russian federative model.

Ключевые слова: федерализм, федеративная система, федерация, государственно-территориальное устройство, государственный суверенитет, глобализация, национальное государство, разграничение предметов ведения и полномочий, субсидиарность, структурно-функциональная целостность.

Key words: federalism, federative system, federation, territorial structure of state, state's sovereignty, globalization, national state, delimitation of powers and jurisdictions, subsidiarity, structural and functional integrity.

Пролог

Российский федерализм как конституционно-правовое явление и как реальная форма территориального государственного устройства своим возникновением, началом становления и развития обязан Октябрьской революции 1917 г. Объявленные в ходе революционных событий социальные, экономические, политические, а также, естественно, и конституционные преобразования ознаменовали переход от самодержавной унитарной Российской Империи к Российской Советской Федеративной Социалистической Республике, а позднее и к более масштабному государственному образованию — Союзу Советских Социалистических Республик.

Со всей ответственностью заявляем, что специфика федеративных отношений в Советской России, рассмотрение которой заслуживает, безусловно, исследования и описания не иначе как в отдельной публикации, позволяет прийти к выводу о том, что наиболее динамичный и, можно сказать, “*никовый*” период вековой истории российского федерализма приходится лишь на последние два с половиной десятилетия, прошедшие с того момента, когда советский общественно-государственный строй прекратил свое существование и Россия взяла курс на демократическое развитие.

Самым знаковым событием в этом непродолжительном историческом периоде, по сути, обозначающим его начало, без сомнения стало

принятие 12 декабря 1993 г. действующей Конституции РФ.

Российский федерализм отнюдь не бесспорно может и должен быть оценен не иначе как “*юное*” конституционное явление, которое пусть даже и находится на прочной опоре предшествующих достижений, все же лишь отыскивает, “*примеряет*” и приобретает свои очертания и содержание, привлекает к себе внимание ученых, политиков, всех тех, кто не равнодушен к судьбам страны.

Актуальным и востребованным направлением исканий на пути становления и развития российского федерализма по-прежнему остается проблематика оптимального распределения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и отдельными составляющими Федерацию территориями, при котором, как отметил проф. С.А. Авакьян, “обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов”¹.

Думается, с нами согласятся, что эффективное выстраивание федеративных отношений в представленном аспекте 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.

Иными словами, обозначенная проблема значима в масштабах всего конституционного строительства в стране, а потому она находится в диалектической связи со всеми его проблемами и вызовами.

Следовательно, осмысление и поиск эффективных решений насущных задач развития российской модели федерализма настоятельно требует широкого, системного взгляда на такие феномены, как *федерализм* и *федерация*.

Хорошо известно и, по сути, в настоящее время общепризнанно то обстоятельство, что, по всей видимости, для страны с ее гигантскими пространствами, существенными различиями в климатическом и ресурсном потенциале территорий, их этническом составе и культурологической составляющей какой-либо иной вариант государственного устройства, кроме федеративного, попросту нерационален. Однако, полагаем,

многие согласятся с нашим мнением о том, что между федерализмом как образом государственного правления и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница.

Нельзя не отметить, что почти за четверть века, прошедшие со дня принятия действующей российской Конституции, почти все крупные отечественные конституционалисты, за редчайшими исключениями, в своих трудах касались проблематики федерализма как одного из осевых элементов современного конституционного строя России: наиболее фундаментальные и новаторские из многочисленных трудов стали классикой современной российской правовой мысли; и это не случайно, ведь реальное соотношение идей федерализма с другими конституционными принципами и ценностями во многом определяет как практическую состоятельность последних, так и в целом цивилизационный облик России на рубеже тысячелетий.

С пиететом относясь к традициям современной конституционно-правовой науки, мы вновь обращаемся к проблематике определения и реализации системных свойств федерации в их онтологическом значении для функционирования и развития российской модели федерализма.

***Системные свойства федерации:
краткий дискурс тектологии и кибернетики
в контексте обеспечения целостности,
единства и устойчивости федеративных
государств***

В 2010 г. на страницах журнала “Федерализм” была опубликована статья “Системные свойства федерации”². В работе предпринята попытка глубокого осмысления возможностей применения методологии прикладного системного анализа в области государственно-территориального устройства и управления развитием – на примере, собственно, России и непременно с учетом сравнительного опыта федеративного строительства. В статье довольно подробно раскрыты системные свойства федерации (статические, динамические и синтетические), а также затронута проблема целеполагания в государстве как в сложной социальной системе.

Сегодня, по прошествии довольно продолжительного периода времени со дня выхода вышеуказанной публикации, обращение к проблематике системных свойств федерации, прежде всего

¹Авакьян С. А. Конституционное право России. Учеб. курс. Учеб. пособие. В 2-х т. Т. 2. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2014. С. 106.

²Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Системные свойства федерации // Федерализм. 2010. № 4 (60). С. 7–24.

в контексте обеспечения целостности, единства и устойчивости федеративных государств, по ряду известных причин вновь побуждает нас вернуться к краткой характеристике таких свойств; заявленный подход, с одной стороны, будет способствовать рекуперации результатов исследования, опубликованного на страницах уважаемого журнала “Федерализм”, посредством лаконичного воспроизведения его основных положений; с другой — позволит заинтересованному читателю без специального обращения к предыдущим публикациям более рельефно воспринять логику данной работы, когда речь будет идти о реалиях функционирования российской модели федерализма в условиях, изменившихся в последние пять—семь лет.

В упомянутой выше работе в качестве исходного посыла нами формулировался тезис о необходимости применения системного подхода для целей исследования различных федеративных моделей в рамках конституционно-правовой науки; при этом при использовании системного подхода для анализа соответствующих моделей государственных систем за основу предлагалось принять классификацию Ф. П. Тарасенко, выделившего 12 системных свойств, дифференцируемых по трем группам:

первая, статические свойства (целостность, открытость, внутренняя неоднородность, структурированность);

вторая, динамические свойства (функциональность, стимулируемость, изменчивость, существование в изменяющейся среде);

третья, синтетические свойства (эмерджентность/синергетичность, нерасчлененность, ингерентность, целесообразность)³.

В указанной статье проводился обстоятельный анализ каждого из вышеперечисленных свойств, подкрепляемый историческими примерами и ссылками на собственный опыт федеративного строительства в стране. С учетом задач настоящей работы ограничимся лишь краткой характеристикой вышеназванных свойств на основе цитирования наиболее значимых положений из опубликованной в 2010 г. статьи: думается, что для дальнейшего обсуждения заявленной проблематики этого будет вполне достаточно.

Подчеркнем, что *главным из статических свойств любой системы* 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”⁴.

Далее — **открытость** системы: «Свойство открытости проявляется в том, что система существует не изолированно от внешней среды. Они связаны и обмениваются всеми видами ресурсов — веществом, энергией и информацией. На первый взгляд кажется, что в мире сосуществуют открытые и закрытые государственные системы, страны-изгои и противостоящие им активные участники разного рода международных процессов. В действительности же значение “железных занавесов” не следует преувеличивать. 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. Закрытые системы стремятся к физическому хаосу, а процессы в открытых системах могут быть (но необязательно являются) процессами самоорганизации и, соответственно, развития. Здесь действует следующая закономерность: “В закрытой системе всегда постепенно нарастает энтропия, которая в конце концов приводит не только к кризису, но и краху. Разнообразие — закон развития всех сложных систем. Без разнообразия нет развития”⁵.

Следующее свойство — **внутренняя неоднородность** системы, под которой понимается наличие в ее составе определенных частей, как правило, образующих иерархию, — это “ключевой признак, позволяющий отграничить федерацию от унитарного государства. Закрепляющие субъектный состав нормы присутствуют в конституциях практически всех федеративных государств. Для обеспечения стабильности федеративной структуры государства его субъектный состав, как правило, напрямую закрепляется основным законом, как это сделано, например, в ФРГ

⁴Там же. С. 8.

⁵Там же. С. 10. Подробнее см. также: Рузавин Г. И. Методология научного исследования. М., 1999. 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.

³Там же. С. 7.

и Мексике. <...> Данный признак характерен не только для федеративных, но и для любых государств. Однако именно для федераций он превращается в системообразующий”⁶.

Наконец, еще одним статическим системным свойством федерации выступает **структурированность**: “Суть его в том, что части системы не независимы, не изолированы друг от друга, а тесно связаны и взаимодействуют, причем свойства системы в целом зависят от того, как именно взаимодействуют ее части. Перечень связей между элементами системы, удерживающих ее в целостности, – это и есть структура федерации, которая 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”⁷.

При анализе динамических свойств федеративных систем мы особо отмечали, 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”⁸. К слову, согласитесь, это так напоминает сегодняшнюю Россию!

Как было отмечено выше, следуя классификации Ф. П. Тарасенко, всего в ряду динамических свойств было выделено и проанализировано четыре свойства федеративных систем: “Первое динамическое системное свойство системы – **функциональность**. Функции системы – это ее поведение во внешней среде, те изменения, которые производит система, результаты ее деятельности. Сложные социальные системы, как правило, многофункциональны, причем каждый элемент должен обладать функционально-структурной значимостью.

Следующее свойство системы – ее **стимулируемость** (подверженность воздействиям извне и изменение ее поведения в связи с этими воздействиями). Данное свойство позволяет управлять ее развитием – в противном случае судьба системы была бы предрешена в момент создания.

Изменчивость – третье динамическое системное свойство. В любой системе со временем происходят изменения, которые необходимо учитывать: предусматривать в проекте будущей системы, способствовать или противодействовать им, ускоряя или замедляя их. Изменяться в системе может практически все: начиная значением внутренних параметров и заканчивая составом и структурой системы.

Последнее из динамических свойств – **существование системы в изменяющейся среде** (выделено мною. – Н.Д.). Его неизбежность имеет множество последствий, главное из которых – необходимость приспособления к внешним переменам. Практика показала, что выживают только те системы, которым удалось это сделать. А это непростая задача, учитывая, что изменяется не только среда, но и сами изменения в ней, что выражается в ускорении перемен. Единственный шанс сохраниться в турбулентной среде – обеспечить динамическое равновесие системы, причем, чем сильнее внешние изменения, тем активнее должны проводиться внутренние”⁹.

Общая характеристика совокупности динамических свойств федеративных систем при этом заключалась в оценке соотносимости изменений системы с изменениями в окружающей ее среде. В частности, отмечалось, что в ряду вообще существующих в природе многообразных систем те из них, что предназначены “для переноса информации во времени (книги, памятники, произведения искусства), тем лучше выполняют свою функцию, чем медленнее они меняются при изменениях в окружающей среде. К этому разряду можно отнести изменения в таких основополагающих для государства актах, как Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы, кодексы. Другие реакции организованных систем идут (должны идти) практически одновременно с изменениями среды либо с небольшим запаздыванием (например, коррекция подзаконных актов, бюджета, судебные решения). Однако существуют системные функции, осуществление которых возможно, только если изменения в системе опережают изменения в среде. Типичный пример – управление государственной системой: поиск и апробирование различных вариантов управляющего воздействия должны происходить в ускоренном темпе, чтобы выбранное воздействие шло в реальном масштабе времени. <...> Отечественные традиции стратегического планирования этого, как правило, не подразумевают. Программы и доктрины появляются

⁶Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 12.

⁷Там же. С. 12, 13.

⁸Там же. С. 14.

⁹Там же. С. 14, 15. См. также: Тарасенко Ф. П. Прикладной системный анализ. М., 2010. С. 39, 43, 44.

регулярно. Однако они направлены в основном на урегулирование состояний системы, которые она пережила задолго до начала преобразований. Поэтому происходит борьба не с причинами, а со следствиями системно-структурных проблем”¹⁰.

В завершающей части исследования системных свойств федерации обсуждались синтетические свойства различных федеративных моделей, прежде всего российской. В частности, при характеристике таких свойств, как **эмерджентность (синергетичность)** и **нерасчленимость** федеративных систем нами отстаивался тезис о том, что при расчленении некоей 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* (курсив мой. — Н.Д.)»¹¹.

Полагаем, не лишним в этой связи будет напомнить, что схожий взгляд по вопросу о синергетичной природе 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* (курсив мой. — Н.Д.)”¹².

Кроме того, в указанной публикации проанализированы и раскрыты такие свойства федеративной системы, как ее **ингерентность** и **целесообразность**: “ингерентность, приспособленность к окружающей среде, совместимость с нею, от которой зависят степень и качество осуществления системой своих функций. Для федеративных отношений проблема ингерентности связана во многом с международно-правовым статусом регионов и муниципалитетов, с их возможностью осуществлять международные и внешнеэкономические связи.

Целесообразность — едва ли не главное свойство системы (выделено мною. — Н.Д.). В искусственных системах подчиненность их состава и структуры поставленной цели настолько очевидна, что ее следует признать фундаментальным свойством. Цель, ради которой создается система, определяет ее архитектуру. Система есть средство достижения цели. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, система демонтируется и на ее месте создается новая”¹³.

Уверены, таким образом, что суммарная, совокупная оценка вышеуказанных свойств федеративной системы, осуществленная с учетом их взаимосвязанного характера, подвигает нас к утверждению, что каждое из этих свойств так или иначе предопределяет характер и полноту реализации всех остальных.

По этой причине следует обратить внимание взыскательного читателя на то обстоятельство, что подобный “разбор” 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.

Согласимся при этом, что выделение же совокупности системных свойств федерации дает возможность упорядочить и оптимизировать методологию научного осмысления определенных моделей федерализма и с учетом их страновых особенностей вести речь как об их общих, схожих чертах, так и об уникальных.

Сформулированный нами тезис имеет еще одно важнейшее, как представляется, следствие: изложенные выше обзор и анализ системных свойств федерации позволяют утверждать, что 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.

Признаем, что Российская Федерация в ее нынешнем состоянии федеративного государства не является в этом отношении исключением.

Выводы, казалось бы, вполне очевидные. Однако применительно к заявленной теме они имеют весьма определяющее значение для логики всего дальнейшего исследования.

¹⁰ Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 17, 18.

¹¹ Там же. С. 20.

¹² Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 343–346.

¹³ Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. Указ. соч. С. 22.

Первый главный вывод: исходя из подверженности федеративных систем как внешним, так и внутренним изменениям, в контексте принципиальной невозможности вычленения в реальных практических ситуациях системных свойств федерации по отдельности в ряду насущных задач совершенствования российской модели федерализма на современном этапе на первый план объективно выступает проблематика, связанная с обеспечением адекватных реакций федеративной системы на внешние воздействия, а также модернизацией функционально-структурной составляющей в рамках внутренних взаимодействий элементов этой системы.

Второй главный вывод: в первую очередь должны рассматриваться вопросы о государственном суверенитете Российской Федерации и механизмах его реализации во внешних сношениях с позиции и во взаимной связи последних тенденций и общего вектора глобализации.

Третий главный вывод: применительно к внутреннему контуру взаимодействий различных элементов федеративной системы следует ставить вопрос о реальной имплементации в практике российского федерализма идеи субсидиарности и связанных с ней параметров обеспечения синергетичности федерации.

Глобализация и суверенитет национальных государств: современные вызовы в контексте обеспечения системности российского федерализма

По справедливому замечанию проф. В. Д. Зорькина, по проблеме “глобализации уже написаны сотни книг и тысячи статей. Но до сих пор отсутствует единство в понимании сути этого определяющего современный мир явления”¹⁴.

Далее, обобщая высказанные в данном контексте научные точки зрения, он продолжает: “Одна группа ученых, которых называют гиперглобалистами, полагают, что люди на всей планете попали в зависимость от порядков, царящих на мировом рынке; экономическая глобализация влечет за собой денационализацию экономики путем установления транснациональных сетей производства, торговли и финансов; традиционные национальные государства становятся неестественными и даже невозможными субъектами мировой экономики; глобализация порождает новые формы социальной организации, которые вытесняют и постепенно вытесняют национальные государства как первичные экономические и политические образования мирового сообщества...”

Другая группа ученых, которых можно назвать скептиками глобализации, напротив, считают, что она не является чем-то новым, что современный уровень экономической взаимозависимости не является беспрецедентным в истории, что наряду с интернационализацией экономики происходит ее значительная регионализация, а увеличение глобального неравенства, реальная политика в области международных отношений и конфликт цивилизаций разоблачают иллюзорную природу глобального правления. <...> Но существует и третья позиция, суть которой состоит в том, что глобализация не устраняет суверенные государства с экономической и политической арены, но серьезно перетряхивает национальную экономику, политическое устройство, переиначивает власть, функции и полномочия национальных правительств. <...> При этом власть национальных правительств не обязательно уменьшается в результате процесса глобализации. Напротив, публичная власть преобразуется, реструктуризируется, приспособляясь к сущности возрастающих в современном мире процессов управления, пронизанных более тесными взаимосвязями”¹⁵.

Вообще глобализация, являясь продуктом сочетания как стихийных процессов мировой гуманитарной эволюции, так и сознательной целенаправленной деятельности людей, ведет к преобразованиям, довольно значимым в планетарном измерении:

во-первых, к трансформации различных национальных политических и экономических систем в единую цивилизацию, в результате чего мировое содружество наций преобразуется в общемировой социум;

во-вторых, к установлению определенных общепринятых правил общественной жизни на планете, признаваемых добровольно или под воздействием со стороны мирового сообщества либо отдельных государств, имеющих возможности такого воздействия;

в-третьих, к зарождению целостной (планетарной) системы экономического и политического миропорядка.

Очевидным и вполне объяснимым на фоне отмеченных выше процессов глобализации становится и усиление межкультурной коммуникации разных наций, причем на уровнях, часто не достигаемых для правового нормирования

¹⁴ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 656.

¹⁵ Там же. С. 656, 657.

и официального (открыто декларируемого) государственно-властного воздействия.

Главным фактором, способствующим интенсификации и расширению горизонта межкультурных взаимодействий, является и бурное развитие информационно-коммуникативных технологий и сервисов в современном мире, существенный рост доступности этих технологий и сервисов для населения большинства развитых и динамично развивающихся стран за счет их беспрецедентного удешевления, и, как следствие, фактическое устранение барьеров в виде государственных границ для обмена не только экономическими ценностями, но и прежде всего информацией, а также политическим и идеологическим контентом и технологиями.

Думается, с нами согласятся, что в таких реалиях перед каждым государством мира, в том числе и перед Российской Федерацией, стоит задача обеспечения незыблемости своего государственного суверенитета и национальных интересов, выступающих главным мерилom и условием сохранения этно-культурной аутоидентичности народов соответствующих стран. Тем более что те угрозы такому состоянию, которое определяется понятием о национальной безопасности, которые объективно существуют, представляют собой, с одной стороны, закономерные последствия глобализации, а с другой – являются издержками ее последовательного углубления и в самом деле создают высокие и порой неприемлемые риски на пути развития и даже сохранения самостоятельной государственности стран мира. Россия, безусловно, не стоит и не может стоять особняком от этих процессов.

В своем выступлении 24 октября 2014 г. на заседании Международного дискуссионного клуба “Валдай” Президент России В. В. Путин, подчеркивая обозначенную выше проблему, отметил: “В мире накопилось множество противоречий. И нужно откровенно друг друга спросить, есть ли у нас надёжная страховочная сетка. К сожалению, гарантий, уверенности, что существующая система глобальной и региональной безопасности способна уберечь нас от потрясений, нет. Эта система серьёзно ослаблена, раздроблена и деформирована. Непростое время переживают международные и региональные институты политического, экономического, культурного взаимодействия”¹⁶.

¹⁶ Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба “Валдай” по теме “Мировой порядок: новые правила или игра без правил?” (Россия, г. Сочи, 24 октября 2014 г.) // Официальный сайт Президента России // <http://www.kremlin.ru/news/46860> (далее – Стенограмма...).

Признаем, что проблема сохранения действительного (а не только формального) государственного суверенитета и соблюдения национальных интересов начинает интерпретироваться с учетом необходимости кооперации и взаимодействия с другими суверенными государствами, в том числе и в форме создания международных (т.е. наднациональных) институтов регулирования и межгосударственной координации.

Следует отметить, что вопрос существования государственного суверенитета в данном измерении является для некоторых исследователей поводом подвергнуть ревизии и саму доктрину государственного суверенитета, и основанный на признании суверенитета государств миропорядок.

Так, в этой связи проф. В. Д. Зорькин пишет, что «в начале XXI в... возникла самая серьезная угроза существованию миропорядка, созданного суверенными государствами, а значит, и самим основам конституционного устройства суверенных государств. Существующую международную систему атакуют, ссылаясь прежде всего на неспособность национальных государств гарантировать права человека и обеспечить эффективное управление в условиях глобализации. <...> Жизнь, однако, показывает, что отказ от суверенитета одних – на практике лишь укрепляет суверенитет других, присваивающих себе право действовать во имя “всеобщих” интересов». И далее делает вывод: “Лишь суверенитет дает юридически равную, т.е. на основе принципа правового равенства, возможность всем государствам быть и развиваться в нынешнем мире. А как сами государства фактически реализуют этот принцип на практике – это вопрос... политического искусства, решаемый по-разному, в том числе и в России...”¹⁷.

Мы убеждены, в контексте приведенных суждений о глобализации и углублении межкультурного взаимодействия в современном мире становится очевидным то обстоятельство, что происходящие в планетарном масштабе процессы так или иначе воздействуют на все или почти все стороны общественной жизни людей, ассоциирующих себя с определенными национальными (суверенными) государствами.

Вне сомнения, Российская Федерация, будучи интегрирована в качестве полноправного члена в мировое содружество наций (суверенных государств), не находится в стороне от указанных преобразований и не имеет возможности их избежать; впрочем, политика дистанцирования,

¹⁷ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 663.

самоизоляции страны от происходящих в мире изменений способна была бы завести Россию на тупиковый путь развития, угрожала бы накоплением отсталости во всех сферах общественной жизни вместо преодоления таковой.

Разумеется, в подобной ситуации вопросы сохранения и укрепления государственного суверенитета Российской Федерации, которая, в отличие от многих малых и молодых государств, не вправе позволить себе (в том числе и в контексте своей исторической миссии) поступиться хотя бы толикой своей самостоятельности и самобытности, занимают сегодня важнейшее место в повестке политического руководства страны; главное – они должны решаться сквозь призму соблюдения национальных интересов России не только в процессе межгосударственного общения, но и посредством их реализации в практике внутригосударственного регулирования всех или почти всех сфер жизни российского общества.

Считаем важным подчеркнуть, что *только такой подход позволит обеспечить системность российского федерализма как конституционно провозглашенной модели территориального устройства нашего государства в качестве единого, цельного, исторически сложившегося неразделимого целого.*

В подтверждение изложенного в очередной раз приводим извлечения из уже упоминавшегося выше выступления Президента РФ В. В. Путина на заседании Международного дискуссионного клуба “Валдай”. В частности, президент отметил следующее: «Многие механизмы обеспечения миропорядка сложились достаточно давно..., прежде всего по итогам Второй мировой войны. Прочность этой системы основывалась не только на балансе сил..., и не только на праве победителей, но и на том, что “отцы-основатели” этой системы безопасности относились с уважением друг к другу, не пытались “отжать всё”, а пытались договариваться. <...> Главное, что эта система развивалась и при всех изъятиях помогала если не решать, то хотя бы удерживать в рамках существующие мировые проблемы, регулировать остроту естественной конкуренции государств. <...> Убеждён, этот механизм сдержек и противовесов, который в предыдущие десятилетия трудно складывался, порой мучительно выстраивался, нельзя было ломать, во всяком случае нельзя было ничего ломать, не создавая ничего взамен... Нужно было провести разумную реконструкцию,

адаптировать к новым реалиям систему международных отношений»¹⁸.

Резюмируя стоящие перед национальными государствами задачи сохранения своего суверенитета и национальной идентичности в стремительно меняющемся мире, В. В. Путин акцентировал внимание на последствиях отмеченного им дисбаланса на мировой арене: «Начался период разноточений и умолчаний в мировой политике. Под давлением правового нигилизма шаг за шагом сдавало свои позиции международное право. Объективность и справедливость приносились в жертву политической целесообразности. Юридические нормы подменялись произвольным толкованием и пристрастными оценками. При этом тотальный контроль над глобальными средствами массовой информации позволял при желании белое выдавать за чёрное, а чёрное за белое. <...> В условиях доминирования одной страны и её союзников, или, по-другому сказать, сателлитов, поиск глобальных решений зачастую превращался в стремление навязать в качестве универсальных собственные рецепты. Амбиции этой группы возросли настолько, что вырабатываемые в её кулуарах подходы стали преподноситься как мнение всего мирового сообщества. <...> Само понятие “национальный суверенитет” для большинства государств стало относительной величиной. По сути, была предложена формула: чем сильнее лояльность единственному центру влияния в мире, тем выше легитимность того или иного правящего режима»¹⁹.

Следует подчеркнуть, что национальные интересы России в наиболее обобщенном и ёмком выражении закреплены прежде всего в российской Конституции и нормах конституционного права. Соответственно, в отдельных сферах общественной жизни, традиционно составляющих в нашей стране предмет отраслевого правового регулирования, *реализация национальных интересов неизбежно приводит к более глубокому и рельефному проникновению элементов конституционно-правового регулирования в соответствующие отрасли российского права – происходит их конституционализация.*

Не случайно, завершая свое выступление, В. В. Путин подчеркнул значимость сохранения и укрепления именно сложившихся и конституционно закреплённых приоритетов развития страны, в том числе на основе конституционных принципов ее федерального устройства: “Россия свой выбор сделала,

¹⁸ Стенограмма...

¹⁹ Там же.

наши приоритеты — дальнейшее совершенствование институтов демократии и открытой экономики, ускоренное внутреннее развитие с учётом всех позитивных современных тенденций в мире и консолидация общества на основе традиционных ценностей и патриотизма. У нас интеграционная, позитивная, мирная повестка дня... Эта повестка направлена на развитие связей между государствами, а не на разъединение. Мы не собираемся сколачивать какие-либо блоки, втягиваться в обмен ударами. Не имеют под собой основания и утверждения, что Россия пытается восстановить какую-то свою империю, покусается на суверенитет своих соседей. Россия не требует себе какого-либо особого, исключительного места в мире, я хочу это подчеркнуть. Уважая интересы других, *мы просто хотим, чтобы и наши интересы учитывали, и нашу позицию уважали* (выделено мной. — Н.Д.)²⁰.

В контексте исследуемой в статье проблематики обеспечения системности российского федерализма прежде всего с точки зрения подверженности этой системы внешним воздействиям, представляется абсолютно верной юридическая канва выступления Президента РФ В. В. Путина, выдержки из которого приведены выше: *приверженность России устойчивым принципам, идеям и ценностям международного права — единственный рациональный путь не только развития национальной правовой системы, и прежде всего сферы конституционно-правового регулирования как непосредственной юридической основы российской государственности, но и вообще сохранения суверенной российской правовой традиции в современном мире.*

Полагаем, что отнюдь не многие найдут в данном случае поводы и основания аргументированно оспаривать весьма точно и ёмко сформулированный вывод. Да и уместна ли здесь какая-либо дискуссия?

Принцип субсидиарности как фактор структурно-функциональной целостности российского федерализма на современном этапе

Думается, не будет преувеличением отметить, что по сей день самым актуальным и востребованным направлением исканий на пути развития российского федерализма по-прежнему остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и отдельными составляющими Федерацию территориями, при котором, как отметил проф. С. А. Авакьян, “обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих

вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов”²¹.

Не сомневаемся, что эффективное выстраивание федеративных отношений в представленном аспекте 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. Иными словами, обозначенная проблема значима в масштабах всего конституционного строительства в стране, а потому она находится в диалектической связи со всеми аспектами российского конституционализма.

Профессор И. А. Умнова в этой связи отмечает, 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”²².

Профессор 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),

²¹ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 106.

²² 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.

²⁰ Там же.

т.е. во вспомогательном плане, действуют субъекты федерации»²³.

Рассуждая далее, С. А. Авакьян указывает, что существование и деятельность федеративного государства на практике неизбежно формирует его уникальную “личность”, в которой, по смыслу утверждений ученого, принцип субсидиарности занимает особое место и получает свое специфическое преломление. Однако же он подытоживает, что в любом случае «федеративное государство — это лидер по отношению к своим субъектам. А субсидиарность надо толковать в том плане, что федерация всегда готова прийти на помощь своим субъектам, она — по большому счету — призвана во многом облегчить их жизнь. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность всегда поддерживать федерацию, в рамках своих сил помогать ей в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства, в содействии воинским частям на своей территории, в организации призыва в армию и т.д.), а также “разгрузить” федерацию от менее значимых дел»²⁴.

Сегодня мы наблюдаем тенденцию бóльшего внимания к принципу субсидиарности; ему придается такое значение, которое позволяет применить его постулаты при построении не только федераций, но и любых других многоуровневых публично-властных образований. В частности, к выстраиванию на основе субсидиарности отношений между властью в центре и на местах стремятся равным образом и унитарные государства (например, Польша)²⁵.

Однако наиболее яркую роль первого плана рассматриваемый принцип получил в ходе западноевропейских интеграционных процессов. Как отмечает Ж. Делор, которого вполне следует считать идеологом принципа субсидиарности, “в каждой федеральной системе, подобной Европейскому Союзу, принцип субсидиарности служит постоянным противовесом механизмам перенасыщения, которые стремятся в сложном мире излишне загрузить центральную власть”²⁶.

Необходимо обратить внимание, что построение взаимоотношений по принципу субсидиарности характерно не только для федерального центра и субъектов федерации: с применением такой

же модели, безусловно, следует выстраивать отношения также между государством и местным самоуправлением. Из этого, в частности, исходят положения Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)²⁷.

Принцип субсидиарности требуется прежде всего для установления основополагающих общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или к компетенции ее субъектов при принятии или изменении конституции страны или при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации.

Особо подчеркнем, что универсальный характер субсидиарности следует из конституционных принципов государственной целостности, единства государственной власти, равенства субъектов федерации между собой, их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти.

В то же время для российской государственности сначала советского, а затем и, выражаясь термином проф. И. А. Умновой, “постконституционного” периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных и последовательно сменяющих друг друга тенденциях централизации и децентрализации, однако же при общем тяготении процесса все-таки в сторону усиления федерального центра.

Таким образом, отыскание и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти есть основная стратегическая цель последовательного и устойчивого обеспечения системности российской модели федерализма в целом.

Как известно, модель разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами закреплена в Конституции РФ.

В рамках заявленного дискурса о системных свойствах федерации следует констатировать, что российская модель разграничения предметов ведения и полномочий 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) незыблемыми.

²³ Авакьян С. А. Указ. соч. С. 25.

²⁴ Там же. С. 25, 26.

²⁵ См.: Преамбула к Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 года // Конституции государств Европы. В 3-х т. Т. 2. М., 2001. С. 686.

²⁶ Delors J. Le nouveau concept européen. Paris, 1992. P. 169.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. Хартия ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (см.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695). Для Российской Федерации Хартия вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Соответственно, пути решения сформулированной выше ключевой стратегической цели нужно искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство.

Профессор И. А. Умнова, например, отмечает: «Государственно-правовые шаги, предпринимаемые 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».

Далее она излагает свое мнение: «Во-первых, постконституционное развитие России в начале нового века 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».

В качестве второго аргумента в логике своих рассуждений И. А. Умнова указывает, что «разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали». И наконец, она замечает: «В-третьих, усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых «мандатов»».

Профессор И. А. Умнова считает, что «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»²⁸.

Эпилог. Российский федерализм: воспоминание о будущем

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.), безусловно, с позиций исследуемой проблематики является собой своего рода «*благоу весть*».

В то же время сложно не согласиться с проф. С. А. Авакьяном, который отмечает, что «в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства. По нашему мнению, выход не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом»²⁹.

В нынешней ситуации, излагая анализ и оценку системных свойств российского федерализма, характер их практического воплощения, по существу, неизбежно приходим к одному лишь выводу: выводу о том, что в плане общего стратегического целеполагания для внедрения и эффективного запуска в российском государственном механизме принципа субсидиарности еще колоссально многое предстоит сделать...

Системные свойства и качества федерализма в стране рискуют в очередной раз быть поставлены под угрозу — угрозу еще одной исторической «*проверки на прочность*». Однако необходима ли такая проверка сегодняшней России? Думается, что в свете внешних вызовов и воздействий ответ на вопрос очевиден.

Не сомневаемся, что важнейшей задачей конституционно-правовой науки является своевременное прогнозирование, исследование и выявление конституционных рисков, а задачей политиков — вовремя прислушиваться к ученым и предпринимать столь настоятельно диктуемые жизнью и всем предшествующим опытом взвешенные управленческие решения и шаги.

²⁸ Умнова И. А. Указ. соч. С. 48, 52.

²⁹ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.