

УДК 342.24(470+571)

СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ФОКУСЕ ПРОБЛЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ, РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И РАБОТОСПОСОБНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ВЕРТИКАЛИ

© 2020 г. Н. М. Добрынин

*Институт государства и права Тюменского государственного университета;
Федеральный исследовательский центр «Тюменский научный центр
Сибирского отделения Российской академии наук»*

E-mail: belyavskaya@partner72.ru

Поступила в редакцию 19.12.2019 г.

Аннотация. В работе анализируется соотношение представлений о федерализме в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и эффективности государственного управления, прежде всего в контексте мировоззренческой парадигмы, присущей российской традиции общественно-политических учений, а также с позиций актуальности их воплощения в практике государственного строительства. Отмечается, что реальное практическое воплощение этих конституционных ценностей требует на современном этапе усилий по преодолению имеющихся разрывов между буквальными положениями Конституции РФ и наличной общественно-политической и социально-экономической ситуацией в Российской Федерации. Обосновывается вывод о том, что только на этой основе возможно обеспечение системной целостности и модернизация российской модели федеративного государственного устройства.

Ключевые слова: федерализм, федерация, бюджетный федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, демократия, разделение властей, эффективность государственного управления, унитаризм, децентрализация, целостность.

Цитирование: Добрынин Н.М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Государство и право. 2020. № 2. С. 25–36.

DOI: 10.31857/S013207690008398-9

THE CONTEMPORARY RUSSIAN FEDERALISM IN THE FOCUS OF DEMOCRACY, DIVISION OF POWERS AND FUNCTIONALITY OF ADMINISTRATIVE HIERARCHY

© 2020 N. M. Dobrynin

*Institute of state and law of the Tyumen state University;
Federal research center "The Tyumen scientific center
of the Siberian branch of the Russian Academy of Sciences"*

E-mail: belyavskaya@partner72.ru

Received 19.12.2019

Abstract. The paper contains the author's analysis of the juxtaposed meanings of federalism, democracy, division of powers and efficiency of public administration, first of all in the context of world-outlook paradigm, attributed to the national tradition of the social and political studies, as well as from the perspective of their practical implementation in the framework of state-building in today's Russia. It is noted that real implementation of these constitutional values demands the vast of hard efforts now to overcome those incompatibilities which are still existing between the textual provisions of the Basic Law and actual social, political and economic situation in this country. Author concludes that only this way is the basis to provide the systemic integrity and modernization of the Russian federative model.

Key words: federalism, federation, fiscal federalism, delimitation of jurisdictions and powers, democracy, division of powers, efficiency of public administration, unitarism, decentralization, integrity.

For citation: Dobrynin, N.M. (2020). The contemporary Russian federalism in the focus of democracy, division of powers and functionality of administrative hierarchy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 25–36.

**Взаимосвязь конституционных ценностей
федерализма, демократии, разделения властей
и эффективного управления государством:
постановка проблемы**

Анализ проблематики современного российского федерализма со всей очевидностью предполагает контекст его нерасторжимой взаимосвязи с другими конституционными ценностями и моделью российского конституционализма в целом.

Однако отметим, что эта тема в заявленном срезе оказывается несоизмеримо глубже, чем если вести речь о российском федерализме сугубо с позиций теоретических построений и характера их нормативной (формальной) реализации.

Профессор Н.С. Бондарь в этом ключе справедливо отмечает: «В настоящее время наблюдается существенная неравномерность (асинхронность) между философским, концептуальным осмыслением конституции и системы конституционализма в целом, с одной стороны, и государственно-властной правореализационной деятельностью — с другой. Наука здесь зачастую оказывается не востребованной практикой, что в конечном счете приводит к философско-мировоззренческой эклектике, но не на уровне конституционных форм закрепления ценностных начал нашего развития, а при осуществлении законодательной, исполнительной, судебной власти. Уже поэтому *необходимо понимание того, что философия современного российского конституционализма* — это не некая спекулятивная метафизическая юриспруденция, а *мировоззренческая основа соединения теории и практики развития общества и государства на основе верховенства права и в соответствии с ценностями конституционализма...* (выделено нами. — Н.Д.)»¹.

Соответственно эффективное выстраивание федеративных отношений требует комплексных мер, связанных не только с проработкой и реализацией принципов и норм конституционного

права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества.

Иными словами, проблема федерализма значима в масштабах всего конституционного строительства в государстве, а потому она находится в диалектической связи со всеми его проблемами и вызовами. Следовательно, осмысление и поиск эффективных решений по всему спектру насущных задач развития российской модели федерализма настоятельно требует широкого, системного взгляда на феномен федерализма.

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

Однако, полагаем, многие согласятся с тем, что между федерализмом как образом государственного правления и федеративным принципом государственного устройства может существовать довольно ощутимая разница. 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.

Представляется, вне всяких сомнений, *стержневым элементом в интерпретации характерных черт современного российского федерализма должен являться закрепленный в числе основополагающих конституционных ценностей принцип народовластия (принцип демократии)* — как фундаментальная мировоззренческая парадигма формирования и отправления публичной власти на всём суверенном пространстве Российской Федерации на основе всеобщего гражданского соучастия в этих процессах.

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 359, 360.

Почему? Прежде всего потому, что федерализм как конституционно закрепленный принцип территориальной организации публичной власти служит институциональной основой реализации демократической идеи в пространственном (территориальном) аспекте жизни общества и функционирования государства.

Стало быть, конституционная идея народовластия, из которой естественным образом проистекают, в т.ч. и ценности разделения властей и эффективного государственного управления, вполне закономерно представляется осевым, системообразующим фактором не только понимания и интерпретации, но и поступательного развития, модернизации конституционной модели российского конституционализма. И это крайне важное понимание, поскольку именно такой подход позволяет рельефно воспринимать органическую взаимосвязь конституционного принципа федерализма с другими значимыми конституционными ценностями, например с различными аспектами суверенитета.

Полагаем при этом, обращаясь к теме суверенитета в ее неразрывной онтологической связи с различными аспектами народовластия (демократии) и территориальных аспектов организации и управления публичной власти, нельзя не согласиться с мнением С.А. Авакьяна о том, что «основой любого разговора о суверенитете является категория “народный суверенитет”. Что это? Если говорить иными... словами, народный суверенитет — это народовластие, принадлежность народу всей власти в обществе и государстве. Именно *полновластие народа* (курсив наш. — Н.Д.) должно соединить такие понятия, как суверенитет и демократия. В конце концов изначально демократия и означает власть народа, а суверенитет позволяет придать этой власти такое качество, как верховенство — ничего нет и не может быть выше власти народа»².

Сказанное совершенно справедливо и по отношению к такому элементу суверенитета как территориальное верховенство; следовательно, принцип федерализма оказывается самым теснейшим образом связан и с различными аспектами суверенитета.

Если же говорить о соотношении современной российской модели федерализма с конституционными ценностями демократии, разделения властей и эффективного государственного управления более предметно — с практических и даже праксиологических позиций, то, на наш взгляд, *следует обратить особое внимание также и на принцип субсидиарности*.

² Авакьян С.А. Точка отсчета — народ // Росс. газ. 2006. 26 окт.

Указанный принцип выступает прежде всего как способ сбалансированной организации разных элементных уровней в пределах многоуровневой управляющей системы, но в последнее время по не вполне понятным причинам приобретает трактовку, главным образом в качестве принципа, обеспечивающего большую приближенность и, как следствие, вовлеченность народа в решение публично значимых дел — государственных или местных.

Хотя, как можно обоснованно полагать, само по себе «перекладывание» на более «приближенный» к народу уровень публичной власти дел, не представляющих «интереса» для более высокого уровня, вовсе не означает упрочения и развития реальной вовлеченности народа в управление делами государства. Особенно, если принять во внимание современные «стандарты» отношения к людям со стороны многих власть предержащих: когда из уст главы государства слышишь прямые воззвания не допускать чванства и хамства по отношению к людям, остается лишь сокрушенно поражаться сегодняшним реалиям³.

Как же сделать так, чтобы народовластие, провозглашенное в Конституции РФ, стало реальностью, способствовало диалогу и доверию между властью и народом, властью и обществом?

Размышляя над сформулированным нами вопросом, уместно вновь обратиться к идеям С.А. Авакьяна, который пишет: «Любой ветви власти — законодательной, исполнительной, судебной — неизбежно грозит со временем бюрократизация. Ее проявления заключаются в следующем: забота о себе и расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны, и стремление сбросить “трудные” полномочия на чужие плечи — с другой; попытка уйти от ответственности перед другими органами и тем более народом...»⁴.

Как представляется, основной путь преодоления указанных рисков здесь один — *обеспечение реального разделения властей, исключение слияния политических, экономических и административных сил в обществе, создание необходимых предпосылок для естественного становления и развития политических структур гражданского общества*.

Как видно, принцип федерализма здесь выступает важной гарантией распределения публичной власти в обществе, поскольку один из важнейших элементов любой федеративной

³ См.: Астафурова К. Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (опубликовано 19.07.2019; дата обращения: 01.09.2019).

⁴ Авакьян С.А. Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 64.

системы — «разделение властей» в вертикальном, территориальном аспекте организации и функционирования системы публичного управления делами общества и государства.

Таким образом, проблемы реализации в современной России конституционных принципов федерализма налицо и по-прежнему требуют своего неотложного разрешения.

***Федеративная идея как фактор единения
многонационального народа России и обеспечения
конституционного народовластия***

Федеративное устройство государства как принцип территориальной организации и отправления публичной власти нередко ассоциируется с рисками центробежных тенденций, которые в крайнем своем проявлении способны вести к внутренним междоусобным конфликтам, распаду государств и в конечном счете сотням и тысячам сломанных человеческих судеб.

К сожалению, такое интуитивное, во многом иллюзорное и надуманное восприятие федеративной идеи не имеет ничего общего с реальным, действительным федерализмом, реализация которого неразрывно увязана с имплементацией и других конституционных ценностей, в ряду которых *ценности социальной солидарности как общего смыслового контекста человеческой деятельности и конституционно провозглашенных национальных целей занимают одно из главенствующих мест.*

Вполне очевидным является то, что в российской конституционно-правовой науке многие разночтения и даже антиномии, связанные с представлениями о федерализме, во многом обусловлены тем, что ни ученые, ни политики и государственные деятели, ни общество в целом пока еще не определились с тем, какая мировоззренческая, духовно-ценностная парадигма должна быть положена в основу этих представлений.

Выработка такой парадигмы неизмеримо осложняется также тем фактом, что, как и в наши дни, в отечественных общественно-политических учениях на протяжении всей истории их развития не наблюдалось единодушия в оценке феномена федерализма применительно к возможным или актуальным вариантам их реализации в рамках государственно-правовой модернизации России.

Тем не менее, как известно, период истории нашей страны начала 2000-х годов был ознаменован в значительной степени необходимостью преодоления наиболее острых кризисных явлений. В этих условиях естественным образом возник вопрос о выборе курса дальнейшего развития государства, укрепления и совершенствования основ российской государственности, которые получили свое закрепление в Конституции РФ 1993 г.

В этом контексте одним из наиболее ярких ориентиров, который, как представляется, во многом обусловил выбор руководством государства политического и идеологического векторов, стало научное и творческое наследие видного русского философа и ученого И.А. Ильина⁵, отвергнутое советской властью и преданное ей забвению.

Однако то, что политико-социальный курс нынешнего государства был сориентирован на идеи И.А. Ильина, само по себе не было обусловлено лишь отрицанием советской модели государственного и общественного строительства на основе обращения к консервативным воззрениям дореволюционного периода: произведения И.А. Ильина, будучи созданными в первой половине XX столетия, по нашему убеждению, с необыкновенной точностью отражают те события, с которыми столкнулось государство на историческом рубеже перехода от советского строя к новому — строю современной России.

Выводы же, сделанные автором, не опровергаются, а напротив, находят свое подтверждение и в наши дни, когда научное сообщество располагает более широким методологическим инструментарием.

При этом ценность идей И.А. Ильина применительно к обсуждаемой проблеме федерализма в фокусе различных аспектов демократии, разделения властей и эффективности государственного управления состоит в том, что государство в целом, а также внутригосударственные и межгосударственные отношения ученый ставит на рациональную основу, опираясь на правосознание конкретного индивида, групп индивидов, общества. Правосознание, в свою очередь, выражает восприятие и понимание индивидами естественно-правовых начал, справедливости, общей цели, объединяющей их в различные сообщества.

Мы убеждены, что в преломлении сквозь призму современных реалий эта методология представляется перспективной в качестве теоретико-правового и идеологического базиса для эффективной модернизации российской государственности.

На наш взгляд, раскрывая содержание федеративного государственного устройства, первое, что констатирует И.А. Ильин, это неудовлетворительное состояние учения о федерализме, особенно той его части, которая лежит в «зоне ответственности» отечественных мыслителей. «Большинство наших доморожденных федералистов, — пишет

⁵ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. // Росс. газ. 2014. 5 дек.

И.А. Ильин, — 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!”»⁶.

Считаем, что обозначенная мысль И.А. Ильина созвучна позиции, высказанной А.С. Яценко еще в 1912 г.: «Мы не знаем ни одной русской попытки дать хотя бы приблизительно самостоятельное построение федеративной теории»⁷.

Мы видим, что, анализируя юридическую природу федерации, И.А. Ильин отмечает: «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) (выделено нами. — Н.Д.)»⁸.

Нельзя не признать справедливость суждения о том, что 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 — обычно 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 идея федерализма, по Ильину, получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения еще и обратный оттенок: «неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самостоятельности в недрах большого союза»⁹; *это, по нашему убеждению, явственнее всего обнаруживает, маркирует имманентную связь*

федеративной идеи с демократическим принципом организации и отправления публичной власти.

Представляется, что классическая федерация, это пример государства — корпорации, соединяющей (в т.ч. посредством самоорганизации) разрозненные части государства в единое целое.

Полагаем, что весьма значимым в этом контексте видится также и мнение А.С. Яценко, который писал: «Мы неоднократно высказывали уже наше мнение вообще о ценности и значении федеративных форм. Являясь желанными для внесения порядка в те отношения, которые еще находятся в периоде анархии, эти формы, сами по себе, далеки от совершенства, они — лишь компромисс, лишь меньшее из зол. Форма федеративная вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, очень хрупка, неустойчива, слаба... Но даже у народов наиболее способных подчиняться закону и судебным решениям, мы видим неизбежную эволюцию к образованию унитарного государства... Рассмотрение эволюции федеративных форм и идей с достаточной ясностью нам показало, что проявление жизнеспособного федерализма есть лишь выражение роста унитарной идеи»¹⁰.

Подводя итог своему исследованию вопроса о федерализме, И.А. Ильин делает вывод о наличии у федеративного строя «*необходимых государственных и духовных предпосылок*»; если же в соответствующем государстве этих жизненных предпосылок не сложилось, там, по Ильину, введение федерации неминуемо вызовет «*вечные беспорядки, нелепую провинциальную вражду, гражданские войны, государственную слабость и культурную отсталость народа*»¹¹.

Мы соглашались с выводами И.А. Ильина, который в ряду жизненных предпосылок или, иными словами, «основ» федерации указывал следующие¹²:

во-первых, наличие у истоков федерации нескольких самостоятельно оформленных государств, каждое из которых является более или менее самостоятельным и готовым отстаивать свою независимость: «Политические амебы, 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»;

⁶ Ильин И.А. Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. Т. 1. М., 2008. С. 228.

⁷ Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77.

⁸ Ильин И.А. Указ. соч. С. 228.

⁹ Там же. С. 229, 230.

¹⁰ Яценко А.С. Указ. соч. С. 780.

¹¹ Ильин И.А. О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. Т. 1. С. 235.

¹² См.: Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Там же. С. 240–243.

во-вторых, стоящие у истоков федерации государства должны быть сравнительно невелики, настолько, чтобы единое, из них вновь возникающее 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»;

в-третьих, договаривающиеся государства должны реально 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»;

в-четвертых, наличие высокого уровня 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* (выделено нами. — Н.Д.)»;

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)»;

наконец, **в-шестых**, амбициозность и масштабность задач, стоящих перед федеративной формой государственного устройства, неизбежно требует сильной власти в федеративном государстве. «Корпоративное» начало, заложенное 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.

Как видно из вышеизложенного, контекст философских и научных взглядов И.А. Ильина очевидным образом коррелирует с реалиями российской государственности, исканиями того оптимального соотношения права, государственной

власти и федеративной формы государственного устройства, которые не прекращаются в обществе на протяжении уже более четверти века.

Стоит признать, что ряд важнейших принципов и идей, которые могут быть почерпнуты из богатейшего научно-философского наследия И.А. Ильина, по сути, образуют *столь необходимый фундамент мировоззренческой, духовно-ценностной парадигмы российской модели федерализма, которая не только должна, но и может развиваться единственно лишь в органичном соединении с ценностями народовластия (демократии), разделения властей и поступательного роста эффективности государственного управления.*

Следует отметить, что закономерными в этом отношении представляются характерные для современной России тренды постепенного усиления централизации (*«роста унитарной идеи»*, если воспользоваться точным выражением А.С. Яценко), которые, полагаем, ни в коем случае не следует воспринимать в качестве некоего ущемления народовластия (демократии) и демонтажа принципов и механизмов *«вертикального разделения властей»*. Подобные опасения имеют лишь одну альтернативу: она отчетливо и наиболее выраженно проявилась в практике российского федерализма в период 1991—2000 гг., когда государство столкнулось и с *«парадом суверенитетов»*, и порочной системой договорной индивидуализации взаимоотношений федерального центра с субъектами Российской Федерации, и многими другими аспектами намечавшегося в те годы распада единого государства; но случись такой распад, могли бы ли мы впоследствии говорить о том, что Россия стала страной победившей демократии? Едва ли.

Думается, с нами согласятся, что идея народовластия (демократии) не имеет ничего общего с мыслью о том, что федерализм жизнеспособен лишь при условии предоставления максимальной политической самостоятельности составным частям федерации; в действительности же федерализм жизнеспособен тогда и постольку, *когда и поскольку в распределении публичной власти между федеральным центром и субъектами федерации имеется необходимый — конституционно взвешенный, — баланс*, и достигнутое тем самым равновесие поддерживается и разделяется таким количеством участников общественно-политического процесса, при котором доля *«несогласных»* является социально незначимой и стремится к нулю; впрочем, это обстоятельство и является самым надежным индикатором народовластия (демократии), даже если трактовать ее как *«власть большинства»* — в сугубо архаическом и оттого весьма примитивном по сегодняшним меркам ключе.

Таким образом, знание изложенных выше важнейших идей и концепций, раскрывающих сущность федерализма как принципа территориального общественно-политического устройства государства, которые ранее были обоснованы в трудах российских философов и ученых-правоведов (в частности, в работах И.А. Ильина), их осмысление и актуализация применительно к реалиям государственно-правовой модернизации России — всё это служит ключевым условием нахождения верного, конституционно взвешенного баланса в соотношении представлений о федерализме, народовласти (демократии), разделении властей и эффективности государственного управления как важнейших параметров общественно-политического развития государства.

Разграничение сфер ответственности, полномочий и публичных дел между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением: издержки «ручного управления»

На наш взгляд, всесторонний анализ насущных проблем модернизации сложившейся практики российского федерализма в фокусе вопросов народовласти (демократии), разделения властей и эффективности государственного управления неизбежным образом приводит к исследованию проблематики в разграничении сфер ответственности, полномочий и публичных дел между Российской Федерацией, ее субъектами и, если продолжать эту логику и взять предмет в максимально широком измерении, местным самоуправлением.

Иными словами, речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, что, как известно, составляет эмпирическое «ядро» любой федеративной системы в современном понимании.

При этом, однако, имеет смысл говорить не только и не столько о конституционных положениях — применительно к нашей стране они в достаточной мере исследованы правовой наукой, сколько прежде всего о политико-правовой практике в этой сфере, о разделении властей по «вертикали».

Справедливо также и то, что в самом первом приближении преобладающие тенденции фактического распределения объема публичных дел могут быть представлены в формате централизации либо децентрализации.

К сожалению, 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.

Как представляется, отыскание и конституирование справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти является собой стратегическую 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 1993 г.

Следует констатировать, что 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 неизменными.

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

В этой связи мы всецело разделяем позицию И.А. Умновой, которая 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»¹³.

Далее она, поясняя свою мысль, пишет: «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

¹³ 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. 48.

полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации»¹⁴.

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»¹⁵.

И наконец, подытоживая, 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”»¹⁶.

И.А. Умнова пишет, 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»¹⁷.

Сопоставимые оценки, в которых, кроме того, делается акцент на «нежелании» федерального центра совершенствовать сложившуюся практику распределения полномочий между разными уровнями публичной власти в государстве, приводит в своих исследованиях и М.В. Глигич-Золотарева.

В частности, оценивая утвержденные в январе 2017 г. Указом Президента РФ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации¹⁸, она отмечает, что в этом контексте «нельзя не упомянуть и о такой застарелой проблеме, как *разграничение полномочий между уровнями публичной власти*. Проблема эта “красной нитью” проходит сквозь всю политику развития регионов, которая проводится далеко не в безвоздушном пространстве, а в уже существующих и законодательно закрепленных отношениях по разграничению и осуществлению полномочий

органами власти разных уровней, а также их финансовому обеспечению».

По обозначенной проблеме 15 июня 2016 г. на пленарном заседании Совета Федерации выступал Заместитель Председателя Правительства РФ Д.Н. Козак. Как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, в его выступлении «было озвучено два важнейших тезиса:

- признано наличие порядка пятисот полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Федерации без соблюдения законодательно установленной процедуры их передачи и не обеспеченных финансированием;
- работа по инвентаризации полномочий должна быть завершена до конца 2016 г.

При этом, Постановление Совета Федерации 29 июня 2016 г. № 442-СФ “О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации” по итогам “правительственного часа” 15 июня 2016 г. поддерживает курс на создание реестра полномочий в форме информационной системы. Указанным Постановлением Правительству рекомендовано “рассмотреть вопрос о создании *федеральной информационной системы, обеспечивающей ведение реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* для оценки финансовой обеспеченности реализации полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета и выработки системных мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотреть открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований”. <...> Но на этом вопрос о создании электронного реестра полномочий был фактически закрыт»¹⁹.

Эта, в целом безрадостная картина, пожалуй, может быть дополнена еще одним актуальным аспектом, характеризующим порочность сложившихся механизмов так называемого бюджетного федерализма. О проблеме закрепления за субъектами Российской Федерации и, далее, муниципалитетами финансово не обеспеченных мандатов сегодня в среде российских ученых-конституционалистов говорят практически все специалисты.

По справедливому замечанию М.В. Глигич-Золотаревой, «самым весомым доказательством необходимости радикальных перемен в методологии

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же. С. 52.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2017. № 4, ст. 637.

¹⁹ Глигич-Золотарева М.В. Новые Основы политики регионального развития Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 34.

разграничения полномочий является текущее состояние региональных финансов, во многом зависящих от объема полномочий, осуществление которых возложено на регионы. А состояние это сегодня внушает серьезные опасения. <...> В последние годы наблюдается *устойчивая динамика увеличения расходов региональных бюджетов*, что приводит к возникновению их значительного дефицита. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за последние 15 лет показывает, что начиная с 2008 г. расходы превышают доходы. Большинство региональных бюджетов являются дефицитными. По данным Федерального казначейства, в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. — 75, в 2015 г. — 76. Только самые богатые регионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов. У 7 субъектов Федерации дефицит превысил 25% налоговых и неналоговых доходов. Одна из причин разбалансированности региональных бюджетов — опережающий рост их расходов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за период 2000—2015 гг. включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Федерации вырос в 5 раз. По состоянию на 1 ноября 2016 г. объем государственного долга субъектов Федерации составил 2,21 трлн руб. <...> Такое состояние региональных финансов свидетельствует, в т.ч. и о том, что вопрос с полномочиями до сих пор не закрыт и что он рано или поздно потребует определенных изменений в методологии разграничения»²⁰.

Следует отметить, что кардинального изменения ситуации с показателями региональных бюджетов не произошло.

Согласно официальным данным, размещенным на сайте Минфина России, величина государственного долга субъектов Российской Федерации по-прежнему колеблется около суммы, равной 2 трлн руб.²¹, а «неожиданно» образовавшийся по итогам 2018 г. профицит региональных бюджетов в сумме более 0,5 трлн руб.²² обусловлен отнюдь не резким увеличением источников доходной части региональных бюджетов, прорывными успехами в экономике и перераспределением расходных обязательств (полномочий) между разными

уровнями публичной власти, а лишь техническими мерами, в ряду которых основную роль сыграла реструктуризация кредитов, полученных субъектами Российской Федерации в предшествующие годы из федерального бюджета и от коммерческих организаций. Однако понятно, что это вовсе не решение проблемы по существу, а лишь ее камуфлирование с помощью средств официальной статистики.

Возникает закономерный вопрос: почему действительная картина федеративной практики в государстве столь далека от принципов и федералистских идей, закрепленных в Конституции РФ? Почему она выглядит столь удручающе?

Как представляется, причина здесь кроется в том, что в определенный период времени, в т.н. «нулевые» годы, государство столкнулось с *преждевременной* попыткой реализации подходов, нацеленных, пользуясь выражением А.С. Яценко, на рост унитарной идеи.

Сами по себе тенденции к унитаризации федеративных государств, вполне вероятно, не так плохи, как может показаться на первый взгляд; но их взращивание, думается, должно происходить эволюционным путем, «снизу». В нашей же стране эти тенденции, напротив, стали закономерным следствием усиления властной вертикали, повсеместной и широкой имплементации подходов т.н. «ручного управления».

Совершенно справедливо в этой ситуации выглядит ремарка О. Сысуева, бывшего министра труда и социального развития России (1997—1998 гг.), который при обсуждении недавно возникшего в общественно-политическом пространстве государства вопроса о т.н. «ленивых бедных» и необходимости передать полномочия по определению их нуждемости в государственной поддержке на уровень субъектов Российской Федерации заметил: «Это всё действие так называемой “вертикали власти”. Если бы регионы, как это записано в Конституции, были бы достаточно самостоятельны и у нас была федерация, а не унитарное государство, которым Россия сейчас является по сути, то было бы справедливо отсылать такие компетенции, решение таких вопросов на места — на уровень регионов. Нынешняя попытка лишний раз доказала, что *сами региональные власти хотят обратно в СССР. Пока не будет настоящего федерализма, так и будет президент отвечать по телевизору, почему нет отопления в селе Свердловской области*»²³.

²⁰ Там же. С. 35, 36.

²¹ См.: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований по состоянию на 01.08.2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/ (опубликовано 20.08.2019; дата обращения: 01.09.2019).

²² См.: Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/ (опубликовано 01.03.2019; дата обращения: 01.09.2019).

²³ Нелюбин Н. «Люди в России не оглядываются на наши мудрые решения». Бывшие министры труда и соцразвития про «ленивых бедных». URL: <https://www.fontanka.ru/2019/06/17/120/> (опубликовано 17.06.2019; дата обращения: 01.09.2019).

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.), безусловно, являет собой своего рода «*благоую весть*».

Однако необходимо отчетливо осознавать, что исправление сложившейся ситуации в реализации конституционных ценностей федерализма в их неразрывной взаимосвязи с ценностями народовластия (демократии), разделения властей и эффективности государственного управления потребует довольно много времени — значительно больше, чем воссоздание и укрепление «*вертикали власти*», подпитывавшееся многовековым историческим опытом России как унитарного государства.

Мы соглашаемся с 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»²⁴.

К сожалению, у нас нет уверенности в том, что отмеченная выше тенденция к некоторой децентрализации государственной власти нацелена именно на такое качественное изменение практики федеративных отношений, скорее наоборот.

Вместо заключения: несколько тезисов о главном

В завершение обсуждения обозначенной проблематики представляется целесообразным вновь акцентировать внимание на понятии фантомного федерализма, признаки и различные проявления которого подробно исследовались нами ранее²⁵.

Во-первых, под фантомным федерализмом нами понимается такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларируемым и действительным состоянием государственной системы.

Во-вторых, применительно к ситуации начала 2000-х годов нами отмечалось, что фантомный, или декоративный, федерализм преследует две цели:

первая, преодоление последствий «*договорного*» федерализма, сложившегося за 1990-е годы, когда

в значительной степени была утрачена управляемость федерации и произошел рост сепаратистских тенденций в субъектах Федерации;

вторая, максимальная концентрация властных и экономических полномочий федеральным центром.

Основная особенность нынешнего этапа фантомного федерализма в том, что через ограничение федеральной политической роли губернаторов (переход к новым принципам формирования Совета Федерации) и отказ от договорных отношений в развитии федерации происходит переход на «*указную*» систему управления, характерным примером чего является образование федеральных округов.

В-третьих, федеральный центр за последнее десятилетие выработал своеобразную «*маятниковую*» конструкцию взаимоотношений по линии «*центр — регионы*», сознательно используя заложенную в Конституции РФ неопределенность многих аспектов федеративных отношений.

На наш взгляд, сущность «*маятниковой*» политики проявляется в чередовании федеральным центром, с одной стороны, акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 1990-х годов.), с другой же — жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты Федерации до положения чисто номинальных единиц.

Как было отмечено ранее, первые итоги проведенной работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением, нашедшие свое отражение в соответствующих законодательных изменениях и дополнениях, продолжили, к сожалению, тенденцию к перераспределению источников бюджетных доходов в пользу федерального центра, параллельно, тем самым, проводя курс на реальное ослабление регионов через искусственное снижение их бюджетной обеспеченности; указывалось нами и на то, что в перспективе неизбежным следствием увеличения диспропорций в социально-экономическом развитии регионов может стать углубление асимметричного характера российского федерализма и окончательное закрепление его фантомной природы²⁶.

Сегодня остается лишь сожалеть о том, что этот наш прогноз во многом оказался состоятельным.

Убеждены, давая критическую оценку реалиям российского федерализма, по существу, неизбежно приходим лишь к одному выводу: в плане общего стратегического целеполагания для эффективной реализации ключевых принципов российской

²⁴ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.

²⁵ См.: Добрынин Н.М. Российский федерализм: состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству // Вестник ТюмГУ. 2003. № 3. С. 64—71.

²⁶ См.: там же. С. 70.

модели федерализма — в их имманентной онтологической взаимосвязи с ценностями народовластия (демократии), разделения властей и эффективности государственного управления, — по-прежнему многое предстоит ещё сделать... Не только политикам, государственным и общественным деятелям, ученым, но и каждому из нас — тем, кому не безразлично будущее России.

Иного не дано. *По-иному* федерализм в России рискует так и остаться лишь сюжетной линией сюрреалистичного «воспоминания» о будущем, нашедшим исключительно формальное изложение в конституционном нарративе, но не реальное воплощение в повседневной практике российского конституционализма; *по-иному* конституционно взвешенные качества федерализма в России рискуют в очередной раз быть поставлены под угрозу — угрозу еще одной исторической «проверки на прочность». Однако необходима ли такая очередная проверка сегодняшней России в свете нынешних внешних вызовов и влияний? Думается, что ответ очевиден.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 64.
2. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.
3. *Авакьян С.А.* Точка отсчета — народ // Росс. газ. 2006. 26 окт.
4. *Астафурова К.* Путин потребовал от властей исключить чванство и хамство к гражданам. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (опубликовано 19.07.2019; дата обращения: 01.09.2019).
5. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 359, 360.
6. *Глигич-Золотарева М.В.* Новые Основы политики регионального развития Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 34–36.
7. *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству // Вестник ТюмГУ. 2003. № 3. С. 64–71.
8. *Ильин И.А.* Жизненные основы федерации // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. Т. 1. С. 240–243.
9. *Ильин И.А.* О псевдофедерациях // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. Т. 1. С. 235.
10. *Ильин И.А.* Что такое федерация? // Ильин И.А. Наши задачи: статьи 1948–1954 гг. Т. 1. М., 2008. С. 228–230.
11. *Нелюбин Н.* «Люди в России не оглядываются на наши мудрые решения». Бывшие министры труда и соцразвития про «ленивых бедных». URL: <https://www.fontanka.ru/2019/06/17/120/> (опубликовано 17.06.2019; дата обращения: 01.09.2019).
12. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований по состоянию на 01.08.2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/ (опубликовано 20.08.2019; дата обращения: 01.09.2019).
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 г. // Росс. газ. 2005. 26 апр.
14. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая.
15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. // Росс. газ. 2014. 5 дек.
16. Справка по исполнению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/ (опубликовано 01.03.2019; дата обращения: 01.09.2019).
17. *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. 48, 52.
18. *Яценко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 77, 780.

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Constitutional system and bureaucratization of public authority // Bulletin Moscow Un-t. Ser. 11 "Law". 2014. No. 1. P. 64 (in Russ.).
2. *Avakyan S.A.* Constitutional and legal problems of centralism, democracy and decentralization in the modern state // Constitutional and Municipal Law. 2005. No. 8. P. 5 (in Russ.).
3. *Avakyan S.A.* Point of reference-people // Russ. newspaper. 2006. Oct. 26 (in Russ.).
4. *Astafurova K.* Putin has demanded from the authorities to eliminate the arrogance and rudeness to citizens. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/07/2019/5d31c6cc9a7947fd7d60e3f3> (published 19.07.2019; accessed: 01.09.2019) (in Russ.).
5. *Bondar N.S.* Judicial constitutionalism: doctrine and practice. 2nd ed., rev. M., 2016. P. 359, 360 (in Russ.).

6. *Gligich-Zolotareva M.V.* New Foundations of regional development policy of the Russian Federation // *Federalism*. 2017. No. 1 (85). P. 34–36 (in Russ.).
7. *Dobrynin N.M.* Russian federalism: state, causes of fantomette and the inevitability of the transition to a new quality // *Bulletin of Tyumen SU*. 2003. No. 3. P. 64–71 (in Russ.).
8. *Ilyin I.A.* Vital bases of the Federation // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. Vol. 1. M., 2008. P. 240–243 (in Russ.).
9. *Ilyin I.A.* On pseudo-federations // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. Vol. 1. M., 2008. P. 235 (in Russ.).
10. *Ilyin I.A.* What is the Federation? // *Ilyin I.A. Our tasks: articles 1948–1954*. Vol. 1. M., 2008. P. 228–230 (in Russ.).
11. *Nelyubin N.* “People in Russia do not look back at our wise decisions”. Former Ministers of labor and social development about the “lazy poor”. URL: <https://www.fontanka.ru/2019/06/17/120/> (published 17.06.2019; accessed: 01.09.2019) (in Russ.).
12. The volume and structure of the state debt of the subjects of the Russian Federation and the debt of municipalities as of 01.08.2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/ (published 20.08.2019; accessed: 01.09.2019) (in Russ.).
13. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 25.04.2005 // *Ross. gas*. 2005. Apr. 26 (in Russ.).
14. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 10.05.2006 // *Russ. newspaper*. 2006. May 11 (in Russ.).
15. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly dated 04.12.2014 // *Russ. newspaper*. 2014. Dec. 5 (in Russ.).
16. Reference on execution of consolidated budgets of the Russian Federation subjects as of January 1, 2019. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/ (published 01.03.2019; accessed: 01.09.2019) (in Russ.).
17. *Umnova I.A.* Problems of defederalization and prospects of optimization of the modern Russian model of differentiation of subjects of reference and powers in the context of the doctrine of subsidiarity // *Comparative constitutional review*. 2012. No. 2. P. 48, 52 (in Russ.).
18. *Yashchenko A.S.* Theory of federalism. Experience of the synthetic theory of law and state. Yur'ev, 1912. P. 77, 780 (in Russ.).

Сведения об авторе

ДОБРЫНИН Николай Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник науки и образования Тюменской области, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета; 625003 г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Тюменский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук»; 625026, г. Тюмень, ул. Малыгина, д. 86

Authors' information

DOBRYNIN Nikolay M. — Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, honorary graduate of science and education of the Tyumen region, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of state and law of the Tyumen state University; 6 Volodarskogo str., 625003 Tyumen, Russia; chief researcher of the Federal research center “The Tyumen scientific center of the Siberian branch of the Russian Academy of Sciences”; 86 Malygina str., 625026 Tyumen, Russia