

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Балтийский федеральный университет
имени Иммануила Канта»

На правах рукописи

Кочетков Егор Евгеньевич

**ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ АДАПТАЦИИ
АСИММЕТРИЧНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

5.5.2 – Политические институты, процессы, технологии

Диссертация на соискание учёной степени

доктора политических наук

Научный консультант:

Тарасов Илья Николаевич

доктор политических наук, профессор

Калининград – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
 Глава 1. Асимметричный федерализм как объект политологического исследования.....	33
1.1. Концептуализация асимметричного федерализма в политической науке.....	33
1.2. Факторы возникновения асимметричного федерализма и предпосылки его адаптации к различным социально-политическим условиям.....	79
1.3. Типы асимметричного федерализма и практики его адаптации.....	101
 Глава 2. Зарубежный опыт и перспективы адаптации асимметричного федерализма.....	120
2.1. Общие предпосылки возникновения асимметрии в федеративных государствах и основные модели его адаптации.....	120
2.2. Модель адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа.....	144
2.3. Модель адаптации фактически асимметричной федерации.....	168
2.4. Модель адаптации смешанной асимметричной федерации	201

Глава 3. Компаративно-ретроспективный анализ эволюции отечественного опыта асимметричного федерализма и его адаптации.....	227
3.1. Идеино-теоретические истоки и практические основания федерализма асимметричного типа в России.....	227
3.2. Советский асимметричный федерализм	254
3.3. Адаптация асимметричного федерализма в постсоветской России (1990-е – начало 2000-х гг.).....	276
 Глава 4. Современная модель асимметричного федерализма в России и перспективы ее адаптации.....	305
4.1. Политико-правовые основания и практика асимметричного федерализма в современной России (начиная с 2000 г.).....	305
4.2. Адаптация асимметричного федерализма как общенациональный императив в современной России.....	335
4.3. Концептуальные основы перспективной модели адаптации асимметричного федерализма в современной России.....	354
 Заключение	391
 Список источников и использованной литературы.....	402

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Институциональное влияние принципов федерализма в мировом масштабе выражается, прежде всего, в расширении видов и форм государственного устройства, между которыми существуют как значительное сходство, так и существенные различия, зачастую не позволяющие провести линейную типологию случаев.

Очевидно, что реализация принципов федерализма отнюдь не означает гарантированно стабильного функционирования государств. Этот процесс неизбежно сопровождается неравномерностью развития регионов. Они нередко различаются по ряду объективных параметров, что во многом определяет их специфику. Если к этому добавить субъективность общественных оценок, то палитра регионоведческой картины существенно расширяется. Асимметричное развитие регионов в определённой мере сглаживается в федеративном государстве. В этом заключается основное назначение асимметричного федерализма.

Асимметрия особенно заметна в тех федерациях, где компактно проживают группы этнических меньшинств. Во всех федеративных государствах этнически иные территории и группы имеют особое положение и права в культурных, языковых, политических и экономических сферах. Непосредственно под влиянием асимметричного федерализма, даже унитарные территориально-политические системы в ряде случаев передают властные полномочия на уровень регионов и предоставляют им асимметричные права. Глобализация и изменение общества делают централизованные государства все менее способными решать проблемы в регионах. Власть перетекает от центрального правительства к мест-

ным органам управления. Экономические, социальные и культурные вопросы сегодня требуют более гибкого и местного подхода. Глобальные вызовы требуют адаптации централизованных государств к новым условиям и развитию местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть, что федерализм в его традиционной форме (в том числе и асимметричный) не является «самостоятельным» порядком, так как для того, чтобы он сохранялся и развивался, необходимо соблюдение определенных рамочных условий со стороны всех участников, то есть в проведении политики по адаптации региональных различий. Кроме того, условия формирования федерации могут не совпадать с условиями её воспроизводства и развития, о чем свидетельствует опыт многих стран мира.

Отсутствие универсального исследовательского подхода к феномену асимметричного федерализма и основаниям его адаптации по отдельным регионам и временным периодам поднимает вопрос относительно источников таких трансформаций, которые важны для анализа динамики и стабильности федеративных или квазифедеративных систем. Актуальным остаётся вопрос о том, способствует ли тот или иной уровень асимметрии консолидации государства или увеличению числа и интенсивности этно-территориальных конфликтов?

В российском случае особую актуальность исследуемой проблематике придаёт воссоединение Крыма и Севастополя с нашей страной в 2014 г. и начало специальной военной операции в 2022 г., когда в составе существующей федерации образовались новые субъекты в результате инкорпорирования¹. Это событие повлекло за собой, в том числе дальнейшее повышение степени асимметричности Российской Федерации, в свою очередь, придав дополнительные из-

¹ Диссертант абстрагируется от геополитической и иной подоплёки этих событий, международно-правовой оценки и проч. идеологизированных установок.

мерения проблематике её адаптации, в том числе в силу наличия у Крыма исторического опыта собственной государственности (равно как у ЛНР и ДНР), а также автономного статуса в составе РСФСР и СССР, а также Украины. Вполне закономерно то, что проблемы устойчивого и сбалансированного развития российских регионов, совершенствования федеративных отношений и обеспечения единства политического пространства страны постоянно обсуждаются на самом высоком государственном уровне.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется: необходимостью поиска эффективных механизмов противодействия дезинтеграционным процессам внутри федеративного государства; востребованностью определения крупными по территории государствами приоритетов, принципов и механизмов своей региональной политики; значимостью проблемы сглаживания инерционных процессов предыдущих исторических эпох; важностью выработки оптимальной схемы взаимодействия разнообразных, а иногда и противоположных по качественным и количественным характеристикам составных частей в рамках сложносоставных государств.

Степень научной разработанности проблемы. Прежде всего, подчеркнём, что политическая наука сегодня испытывает существенный дефицит исследований, непосредственно посвящённых изучению института асимметричного федерализма в целом и политики его адаптации в частности. В то же время существует целый ряд исследований феномена федерализма, как такого, безусловно, заслуживающих внимания.

Среди трудов зарубежных авторов особого внимания заслуживают исследования, посвящённые анализу характеристик федеративной формы государственного устройства, предпосылок её становления и причин трансформации в реальных политических условиях. В ряду наиболее крупных авторов следует

упомянуть таких как М. Гродзинс, Т. Дай, И. Дючесек, Дж. Зиммерман, П. Кинг, Т. Конлан, А. Моммен, Р. Нойштадт, В. Остром, У. Райкер, Г. Сейвер, Дж. Таккер, Г. Таллок, Р. Уоттс, К. Фрейдерих, Т. Фрэнк, Д. Элейзер².

Общие и специальные исследования особенностей федеративных отношений и обуславливающей их региональной политики, а также предпосылок и направлений развития региональных политических процессов в России, как в прошлом, так и в настоящем, а также прогнозирование рассматриваемых общественно-политических явлений в кратко- и долгосрочной перспективе проводились такими зарубежными учёными – представителями различных научных отраслей, как Дж. Армстронг, Б. Рубин, Т. Гарр, Д. Горовитц, С. Коэн, У. Коннор, Дж. Каутски, М. Кокс, У. Лакер, Д. Орловски, Дж. Ротшильд, Дж. Хоу³.

² См.: *Кинг П.* Классифицирование федерации // *Полис*. 2000. № 5. С. 6-18; *Моммен А.* Федерализм и национальное государство (к истории вопроса) // *Полис*. 1992. № 4. С. 168-180; *Нойштадт Р.* Об американском федерализме // *Вестник московской школы политических исследований*. 1996. № 6. С. 127-144; *Остром В.* Смысл американского федерализма. М.: Арена, 1993. 320 с.; *Таллок Г.* Новый федералист. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1993. 190 с.; *Элейзер Д. Дж.* Сравнительный федерализм // *Полис*. 1995. № 5. С. 106-115; *Conlan T.* New federalism: Intergovernmental reform from Nixon to Reagan. Washington: Brookings Inst, 1988. 274 p.; *Duchacek I.* Comparative federalism: The Territorial dimension of politics. Lanham: University Press of America, 1987. 370 p.; *Dye T. R.* American Federalism: Competition Governments. Lexington: D. C. Heath, 1990. 219 p.; *Elazar D.* Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. 335 p.; *Frank Th.* Why federations Fail: An inquiry into the requisites for successful federalism. N. Y.: New York University Press, 1968. 213 p.; *Grodzins M.* The Federal System // *The American System: A New View of the Government of the United States* / Ed. by D. J. Elazar. N. Y.: Rand McNally, 1966. pp. 74-78; *Riker W.* Federalism. Origin, Operation, Significans. Boston – Toronto: Length, 1964. 172 p.; *Sawer G.* Modern Federalism. L. – N. Y. – T.: Watts, 1969. 204 p.; *Watts R.* Comparing Federal Systems. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. 145 p.; *Zimmerman J.* Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester – L.: Leicester University Press, 1992. 224 p.

³ См.: *Armstrong J.* New Essays in Sovietological Introspection // *Post-Soviet Affairs*. 1993. № 9. pp. 171-175; *Beyond Soviet studies* / Ed. by D. Orlovsky. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1995. 349 p.; *Choen S.* Failed crusade: America and the tragedy of post-communist Russia. N. Y.: W. W. Norton, 2000. 320 p; *Connor W.* Nation-building or Nation-destroying // *World Politics*. 1972. Vol. 24. № 3. pp. 319-355; *Gurr T. R.* Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington: U. S. Institute of Peace Press, 1993. 448 p.; *Horowitz D.* Ethnic Groups in Conflict. Berkeley – Los Angeles – L.: University of California Press, 1985. 697 p.; *Hough J.* The

Российская специфика становления и эволюции федерализма в различных аспектах, а также и особенности этих процессов отражены в трудах Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, Е.М. Бухвальда, А.Д. Гулякова, В.В. Иванова, В.И. Коваленко, И.А. Конюховой, В.Н. Лысенко, М.Г. Миронюка, В.А. Михайлова, А.А. Мацнева, М.В. Столярова, Р.Ф. Туровского, А.В. Федякина и других авторов⁴.

Soviet Union and social science theory. Cambridge: Harvard University Press, 1977. 275 pp.; *Kautsky J.* Comparative communism versus comparative politics // *Studies in comparative communism*. 1973. Vol. 6. Is. 2. pp. 135-170; *Laqueur W.* The dream that failed: Reflections on the Soviet Union. N. Y.: Oxford University Press, 1994. 231 p.; *Rethinking the Soviet collapse: Sovietology, the death of communism and the new Russia* / Ed. by M. Cox. L. – N. Y.: Pinter, 1998. 294 p.; *Rothschild J.* Ethnopolitics. A Conceptual Framework. N. Y.: Columbia Univ. Pr., 1981. 290 p.; *Post-Soviet Political Order* / Eds. B. Rubin, J. Snyder. L.: Routledge, 1998. 224 p.

⁴*Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Славянский диалог, 2000. 656 с.; *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Федерализм в истории России. В 3 книгах. Кн. 1. М.: Республика, 1992. 383 с., *Болтенкова Л. Ф.* Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2004. 214 с.; *Бухвальд Е. М.* Федерализм как основа национальной безопасности // *Вестник Института Экономики Российской Академии Наук*. 2018. № 1. С. 87-102; *Гуляков А. Д.* Федерализм как государственно-правовая доктрина // *Правовые доктрины современности: монография*. Тамбов; Костанай, 2018. С. 147-169.; *Гуляков А. Д., Саломатин А. Ю.* Право народов на самоопределение, международное право и федерализм // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2018. № 1. С. 13-19; *Иванов В. И.* Путин и регионы: централизация России. М.: Издательство «Европа», 2006. 232 с.; *Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт. М.: Городец, Формула права, 2004. 592 с.; *Лысенко В. Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Изд. Ин-та соврем. политики, 1995. 219 с.; *Столяров М. В.* Федерализм и державность: российский вариант. М.: Славянский диалог, 2001. 319 с.; *Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации: совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых* / под общ. ред. А. Мацнева, Ю. Харбиха. М.: РАГС, 2007. 382 с.; *Абдулатипов Р. Г., Михайлов В. А., Чичановский А. А.* Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. 111 с.; *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. 206 с.; *Миронюк М. Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: РОССПЭН, 2008. 276 с.; *Столяров М. В.* Парламентская демократия и федерализм в России и Германии // *Теория и практика федерализма*. М.: РАГС, 2008. 672 с.; *Столяров М. В.* Федерализм в российском измерении: записки политолога: 1998-2009. М.: РАГС, 2010. 687 с.; *Туровский Р. Ф.* Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 398 с.; *Коваленко В. И., Федякин А. В.* Проблемы федерализма в

Труды Н.М. Беленко, В.В. Гайдука, В.Н. Лексина, Н.П. Медведева, Т.В. Нечаевой, Л.В. Смирнягина, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова, и других учёных посвящены вопросам развития институционально-правовых отношений в региональных федеративных системах, а также баланса между регионализмом и процессом регионализации. Их исследования рассматривают множественность уровней федерализации в Российской Федерации⁵.

Л.М. Дробижева, В.Ю. Зорин, К.В. Калинина, В.А. Тишков, М.Х. Фарукишин, О.Ф. Шабров, А.Ю. Шутов⁶ и других исследователей проводят анализ эт-

идейных исканиях мыслителей русского зарубежья // Русское зарубежье. 2011. № 1. С. 7–33; *Федякин А. В.* Становление и развитие отечественных исследований регионального уровня российской политики: концептуально-теоретические истоки и идейные основания // Вестник Российской нации. 2013. № 3–4. С. 85–107; *Федякин А. В.* Опыт осмысления федерализма и региональной политики в отечественной политической теории XIX столетия // Вестник Российской нации. 2015. № 3. С. 123–144.

⁵*Беленко Н. М.* Становление и развитие федеративных отношений в России: 90-е гг. XX начало XXI вв.: дисс. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. М.: МГУ, 2006. 455 с.; *Гайдук В. В.* Институт федерализма: политико-правовое исследование: дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М.: РАНХиГС, 2008. 322 с.; *Золотарева М. В.* Федерация в России: проблемы и перспективы. М.: Пробел, 1999. 176 с.; *Лексин В. Н.* Федеративная Россия и её региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. 352 с.; *Лексин В. Н.* Феномен «федерального присутствия» в политической культуре России // Федерализм. 2005. № 4. С. 5–32; *Медведев Н. П.* Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. М.: Институт государства и права РАН, 2006. 147 с.; *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005. 445 с.; *Медведев Н. П.* Политическая Россия: от централизации к бюрократизации. М.: Изд. Дом. МИСиС, 2010. 158 с.; *Нечаева Т. В.* О правовых аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 9–10; *Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки // Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы. М.: МОНФ, 1999. 72 с.; *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. 124 с.

⁶*Дробижева Л. М.* Завоевание демократии и этнонациональные проблемы России (Что может и не может демократия?) // Общественные науки и современность. 2005. № 2. с. 16–28; *Дробижева Л. М.* Процессы гражданской интеграции в полиэтническом российском обществе (тенденции и проблемы) // Общественные науки и современность. 2008. № 2. С. 68–77; *Зорин В. Ю.* Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М.: ИСПИ, 2003. 284 с.; *Калинина К. В.* Национальные меньшинства в Российской Федерации. М.: РАГС, 2007. С. 124; *Тишков В. А.* Российский народ. История и смысл национального самосознания. М.: Наука, 2013. 649 с.; *Фарукишин М. Х.* Этничность и федерализм: возможность сочетания

нонационального характера федеративных отношений, связанного с этнокультурными и языковыми особенностями, а также национальной политикой государства на институциональном уровне.

Среди зарубежных учёных, рассматривавших проблему асимметрии федеративной системы, наиболее заметны работы Р. Аграноффа, А. Ганьона, Дж. Лемко, У. Свендена, Р. Уильяма, Г. Фарбера⁷.

Будучи связанной по большей части с концептуальными вопросами, значительная доля научных исследований природы асимметричного федерализма посвящена определению различных форм и типов асимметрии, которые в дальнейшем использовались для описания особенностей отдельных страновых слу-

или тотальная несовместимость // Политекс. 2008. № 2. С. 5-26; *Шабров О. Ф., Скаков А. Ю., Абдулагатов З. М.* и др. Российский Кавказ: проблемы, поиски, решения. М.: Аспект Пресс, 2015. 600 с.; *Демин И. Ю. Шутов А. Ю.* Об историческом опыте и традициях русского земства // Земская идея в истории социально-политической мысли России: Антология в 2 т. Т. 1. Земская идея: теории, отечественный и зарубежный опыт / под ред. А. Ю. Шутова. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 7-68; *Шутов А. Ю.* Земское реформирование в России // Земское самоуправление в России: к 150-летию земской реформы в России. Материалы международной научно-практической конференции. М.: ЦГИ Принт, 2015. С. 21-35.

⁷*Agranoff R.* Asymmetrical and symmetrical federalism in Spain: An examination of intergovernmental policy // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 61-90; *Рейкер У.* Федерализм: теория, происхождение, предназначение // *Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре.* 2018. № 2. С. 124-147; *Rebick F.* The Charlottetown Accord: A Faulty Framework and Wrong-headed Compromise // *The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada.* Toronto: University of Toronto Press, 1993. 376 p.; *Gagnon A.* Manufacturing Antagonisms: The Move towards Uniform Federalism in Canada // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 1-11; *Lemco J.* Political Stability in Federal Governments. N. Y.: Bloomsbury Academic, 1991. 209 p.; *Färber G.* Structural Revision of the German Länder Administrative Costs and Ambiguous Fiscal Equalisation Effects // Paper presented at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA), 01-06 August 2000, Québec City, Canada. 2000; *Swenden W.* Belgian Federalism: Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union. L.: Royal Institute of International Affairs, 2003. 22 p.

чаев⁸. Авторы этих работ в основном опираются на принцип простой дихотомии асимметрии де-факто и де-юре.

Также в научной литературе широко обсуждаются преимущества асимметрии как способа мирного сосуществования народов⁹. Это направление в основном представлено нормативистскими работами, которые зачастую базируются на непрочном, выборочном эмпирическом фундаменте, а проблема политической нестабильности и институциональных изменений нередко попросту игнорируется.

Помимо этого, остаётся малоисследованным вопрос о том, каким образом различия форм и масштабов асимметрии влияют на динамику территориального развития и конституционные изменения в федеративной или квази-федеративной системе? В частности, к редким исследованиям этого вопроса можно отнести работы К. Зубер¹⁰.

Отметим, что и отечественные учёные также проявляют глубокий интерес к теоретическим вопросам, связанным с природой федерализма и его отдельным характеристикам, а также его особенностями в российских условиях. В частности, это работы И.М. Бусыгиной*, Ю.М. Зверева, М.В. Ильина,

⁸*Keating M.* What's Wrong with Asymmetrical Government // *Remaking the Union. Devolution and British Politics in the 1990s* / Eds. H. Elcock, M. Keating. L.: Frank Cass, 1998 pp. 195-218; *Burgess M.* Comparative Federalism. Theory and Practice. L.: Routledge, 2006. 370 p.

⁹*Gagnon A.* The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: a Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada // *Multinational Democracies* / Eds. A. Gagnon and J. Tully. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 411 p.; *Gagnon A.* The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-Encompassing Nation. L.: Routledge, 2010. 176 p.; *Kymlicka W.* Federalism, Nationalism and Multiculturalism // *Theories of Federalism*. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 269-292.

* - здесь и далее: Бусыгина Ирина Марковна включена Минюстом РФ в Реестр иностранных агентов.

¹⁰*Zuber C.* Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism // *Comparative Political studies*. 2011. Vol. 44. № 5. pp. 1-26.; *Zuber C. I.* Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: sub-state nationalism and multi-level party politics // *Regional Studies*. 2020. Vol. 54. № 11. pp. 1486–1497.

А.П. Клемешева, В.И. Коваленко, Г.М. Федорова¹¹. При этом предметом научного интереса отечественных авторов являются проблемы социокультурной, институциональной и политико-правовой природы асимметричного федерализма, поиска наиболее приемлемых форм взаимоотношений федеральных и региональных властей. Немалое внимание уделено оценке мировой практики в целом.

С точки зрения методологического влияния на предпринятое нами исследование необходимо отметить опубликованные результаты масштабного проекта «Политический атлас современности», реализованного научным коллективом под руководством проф. А.Ю. Мельвиля¹². В этом проекте нет специ-

¹¹*Busygina I.* * How does Russian Federalism work? Looking at internal borders in Russian Federation // *Journal of Borderlands Studies*. 2017. Т. 32. № 1. С. 105–119; *Бусыгина И. М.* * Размер территории страны, федерализм и децентрализация // Модернизация и демократизация в странах БРИКС: сравнительный анализ. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 238–260; *Бусыгина И. М.* * География и институты: объяснения пространственной неравномерности мирового развития // География мирового развития. Выпуск 3. Сборник научных трудов под ред. Л.М. Синцерова. Институт Географии РАН. М.: Товарищество научных изданий КМК. 2016. С. 39–49; *Ильин М. В.* Многообразие и изменчивость имперских форм // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 2016. № 3–4 (84–85). С. 63–75; *Ильин М. В.* Альтернативные политические формы в исторических временах и цивилизационных пространствах (II) // *Полития: Анализ. Хроника. Прогноз* (Журнал политической философии и социологии политики). 2015. № 1 (76). С. 82–102; *Клемешев А. П., Зверев Ю. М., Гареев Т. Р.* Международные, транснациональные и трансграничные регионы: признаки, особенности, иерархия // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2010. № 1. С. 27–34. *Коваленко В. И.* Идеи федерализма в русской политической мысли // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2015. № 3. С. 56–75; *Коваленко В. И., Федякин А. В.* Проблемы федерализма в трудах мыслителей русского зарубежья // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2011. № 5. С. 61–76; *Федоров Г. М.* Регион как территориальная система // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. 2010. № 1. С. 20–27; *Клемешев А. П., Федоров Г. М., Тарасов И. Н. и др.* Балтийский регион в новое и новейшее время: история и региональная политика. Калининград: БФУ им. И. Канта, 2016. 322 с.

¹²*Мельвиль А. Ю.* Политический атлас современности: замысел и общие теоретико-методологические контуры проекта // *Полис. Политические исследования*. 2006. № 5. С. 6–14; *Мельвиль А. Ю., Ильин М. В., Мелешкина Е. Ю. и др.* Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М.: МГИМО-Университет, 2007. 272 с.; *Полунин Ю. А., Тимофеев И. Н.* Методы многомерного статистического анализа в проекте «Политический атлас современности» // Политическая

ального раздела, посвящённого проблемам федерализма, но для нас чрезвычайно полезными оказались извлечения из опыта глобального сравнения, в частности методические указания по организации масштабной исследовательской работы и построения многомерной типологии ряда существенно различающихся случаев.

Итак, нельзя сказать, что исследовательское после асимметричного федерализма остаётся невозделанным. Вместе с тем, нам по-прежнему не хватает глубокого научного понимания природы асимметрии федеративных отношений, которое помогло бы ответить на важнейший вопрос о том, способствует ли такая практика, в том числе в адаптированном виде, стабилизации многонациональных государств и их поступательному политическому развитию?

Объектом исследования мы определили сам асимметричный федерализм как форму территориально-политического устройства государства во всех мировых случаях. К сравнению нами взяты все 26 бесспорных федераций, существующих ныне. Базовыми референтами помимо России определены случаи Бельгии, Бразилии, Индии, Канады и Малайзии. Все остальные т.н. пограничные (например, ОАЭ, Пакистан, Танзания), а также исторические случаи приняты в качестве дополнительных референтов.

Предмет исследования – адаптация асимметричного федерализма в условиях социально-политических изменений.

Целью нашего исследования является верификация типологических характеристик генезиса и эволюции асимметричного федерализма, достигаемое через сравнение отечественного и зарубежного опыта его адаптации к меняющимся

наука. 2007. № 3. С. 108–117.; *Ильин М. В.* Возможна ли универсальная типология государств? // Политическая наука. 2008. № 4. С. 8–41; *Мельвиль А. Ю., Миронюк М. Г.* «Политический атлас современности» revisited / // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 41–61.

политическим, экономическим, социальным, технологическим и иным условиям.

Поставленная цель потребовала решения следующих **задач**:

- выявить специфику асимметричного федерализма как объекта исследования в политической науке;
- провести комплексный анализ факторов, формирующих условия для возникновения асимметричного федерализма, наряду с необходимостью его адаптации к различным социально-политическим условиям;
- сопоставить типологии асимметричного федерализма и выявить формы его адаптации, провести комплексный анализ новейших тенденций в исследовании асимметричных федеративных систем в России и за рубежом;
- выявить предпосылки возникновения асимметрии в различных странах с федеративным государственным устройством и описать модели адаптации такой асимметрии к различным социально-политическим условиям;
- дать сопоставительную оценку модели адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа применительно к зарубежному опыту асимметричного федерализма;
- провести критический анализ модели адаптации фактически асимметричной федерации на зарубежных кейсах;
- выявить специфику модели адаптации смешанной асимметричной федерации за рубежом;
- исследовать идейно-теоретические основания и объективные предпосылки становления асимметричного федерализма в России, а также выдвинуть обоснованное предположение о дальнейших путях его эволюции;
- проанализировать отечественный опыт адаптации асимметричного федерализма к конкретным историческим реалиям в советский период и выявить его

специфику, а также установить возможности и пределы использования этого опыта адаптации в современных российских условиях;

- рассмотреть отечественный опыт адаптации асимметричного федерализма к конкретным историческим реалиям в постсоветский период и выявить его специфику, оценить пределы и возможности его дальнейшей эксплуатации;

- выявить особенности современной политико-правовой ситуации в отношении практики асимметричного федерализма в России, ее сильные и слабые стороны;

- выявить основные концептуальные подходы и практические модели преодоления негативных характеристик асимметричного федерализма;

- доказать значимость адаптации асимметричного федерализма в современной России как императива национального развития;

- выдвинуть и обосновать авторскую концептуальную модель адаптации асимметричного федерализма в современной России.

Рабочая гипотеза исследования. Асимметричный федерализм – это такая модель федерализма, которая, заключая в себе элементы политико-правовой асимметрии, вместе с тем способна адаптироваться под текущие экономические, политические, социокультурные и иные реалии каждой конкретной страны, а значит, степень и выраженность этой асимметрии может варьироваться. Выбор формы федеративной асимметрии подразумевает сглаживание одного уровня асимметрии за счёт другого (например, когда политическая повестка превалирует над экономической; вопросы этнонационального порядка решаются за счёт активности национально-культурных автономий и т. п.).

Не существует и не может существовать идеальных моделей территориально-политического устройства государства, особенно для крупных, многонациональных стран с существенными различиями между регионами. Например,

для России федерализм в этом отношении не имеет достойных альтернатив и показывает себя наиболее подходящей формой территориально-политического устройства. Однако, стоит задуматься о построении такую его модель, которая способствовала бы преодолению, с одной стороны, негативных последствий большевистско-советской этнофедерации (а по сути – псевдофедерации), с другой стороны, деструктивных факторов более далёкого прошлого, связанных с противоречивым ходом формирования территориального комплекса нынешнего государства, исторически заданными значительными межрегиональными контрастами и диспропорциями. Дифференцированный подход позволяет федерации развиваться, но уже на новой основе, когда каждый субъект или регион по мере необходимости получит такую степень выраженности, особенности, которая сделает федерацию асимметричной и устойчивой. Такая асимметрия не может быть всеобщей, скорее – адресной и по отдельным предметам ведения (например, в каких-то частях страны необходимо ввести дву- и многоязычие (Крым, Дагестан, Пенджаб и др.), где-то установить выходной в день религиозного праздника (Калмыкия, Саравак), в некоторых регионах создать свободную экономическую зону (Калининградская область, Лабуан), ввести режим льготного налогообложения (Дальний Восток и Арктическая зона РФ, Гоа, Занзибар), представить социальные преференции этнолингвистическим сообществам и т. д.

По мере оптимизации территориально-политического устройства (в том числе посредством укрупнения и разукрупнения отдельных субъектов, упорядочения системы административно-территориального деления в целом) и сглаживания межрегиональных диспропорций становится ясной потребность придания особых статусов, их смены или отмены (вместо этнических и т. п. политических автономий – национально-культурных автономий, вместо дотационных

регионов – их переформатирование или укрупнение с регионами-донорами и т. д.). Такой федерализм не может не быть централистским по своей сути, но адаптация асимметрии не есть децентрализация. Федеральное правительство (безотносительно о какой стране речь) обязано стимулировать и координировать эти процессы, проводя соответствующую региональную политику, при активной поддержке местных сообществ и гражданского общества.

Таким образом, асимметричный федерализм, будучи, по сути, политической технологией, практическим политическим механизмом, а не декларативным конституционным принципом, при условии оптимизации территориально-политического устройства государства не только позволяет адаптировать и сглаживать межрегиональные диспропорции в условиях разнородных общественных трансформаций в концептуальном смысле выступает средством разумной централизации.

Теоретико-методологические основы диссертационного исследования. Важнейшую роль в теоретико-методологическом инструментарии нашего исследования играют теории, концепции и идеи, развиваемые в русле политической регионалистики, общей теории федерализма, различные научные парадигмы анализа практики взаимоотношений «центр – регионы» в разных федерациях мира, современные теории территориального управления и регионального развития, концепции местного самоуправления.

Предпринятое исследование базируется на сопоставлении и критическом анализе современных федералистских теорий, концепций и идей. Фундаментальное значение для нас имеет теория соучастия, разработанная Д. Дж. Элейзером и выдвинутая им концепция сравнительного федерализма¹³. Суть этой

¹³ Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism / Eds. Elazar D.J. et al. Itasca: F. E. Peacock. 1969. 660 p; *Elazar D. J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal,*

теории состоит в представлении о федеративных отношениях не как об отношениях государственной соподчинённости центра и регионов, а как об отношениях между органами государственной власти, местным самоуправлением и территориальными сообществами на условиях дополнительности полномочий, сотрудничества между ними. В этом случае федерализм рассматривается не только как способ государственного управления или идеология, а как политический и социокультурный феномен. Выбор в пользу этой теории продиктован глубокой симпатией к сужению Д. Дж. Элейзера о непосредственной связи с социальной действительностью: «теория федерализма должна получить подтверждение практикой, а любой опыт по практическому воплощению федералистских проектов, чтобы стать действительно федералистским, должен отвечать определённым теоретическим требованиям»¹⁴.

Теорию субъектности в федеративных отношениях М.Х. Фарукишина, тщательно проработанную представителями казанской школы политических исследований мы полагаем в качестве ведущей в отечественной исследовательской практике¹⁵. Центральное место в этой теории уделено признакам субъекта федерации как единицы федеративных отношений. Важными являются не только

Confederal and Autonomy Arrangements. L.: Longman Current Affairs, 1994. 364 p.; *Elazar D. J. Federalism: an overview*. Pretoria: HSRC Publishers, 1995. 65 p.; *Elazar D. J. Political Science, Geography, and the Spatial Dimension of Politics* // *Political Geography*. 1999. Vol. 1.8. № 8. pp. 875–886.

¹⁴ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // *Полис. Политические исследования*. 1995. № 5. С. 108.

¹⁵ Фарукишин М. Х. Федерализм и демократия: сложный баланс // *Полис. Политические исследования*. 1997. № 6. С. 164–173.; Фарукишин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М.: Юрист, 2004. 527 с.; Фарукишин М. Х. Этничность и федерализм: возможность сочетания или тотальная несовместимость // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2008. Т. 4. № 2. С. 5–26; Фарукишин М. Х. Судьбы федерализма в условиях глобализации // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. 2010. Т. 6. № 2. С. 82–98; Фарукишин М. Х. Институциональные основы этнических федераций // *Полис. Политические исследования*. 2017. № 2. С. 103–117; Этнические аспекты политических институтов и процессов / Под ред. О. И. Зазнаева, М. Х. Фарукишина. М.; Берлин, 2021. 392 с.

относительная территориальная дифференция, но и социально-экономическая целостность хозяйства, состоятельность социальной базы политических притязаний на федеральную субъектность. Нельзя не заметить, что представители казанской школы большое внимание уделяют этно-территориальным проблемам федеративных отношений. Действительно, мировой опыт показывает, что в чистом виде этнические федерации формируют хрупкую государственную систему, сам этнический принцип построения общего государства оказывается конфликтогеном и недостаточен для стабильного воспроизводства федеративных отношений. Мы разделяем тезис о существенном влиянии ресурсного потенциала регионов на качество их субъектного статуса в этих отношениях.

Немаловажное значение для настоящего исследования имеет концепция широкой асимметрии федерализма, предложенная канадским политологом профессором и англиканским епископом Р.Л. Уоттсом¹⁶. В рамках его концепции асимметрия понимается не столько как формально-юридический порядок распределения властных полномочий, сколько как сложившаяся в силу исторических, культурных, конфессиональных, социальных, экономических и сугубо территориальных причин политическая практика, дающая основания разным сообществам преодолевать конфликты и формировать национальное общество.

Сравнительный подход является ведущим в исследовании, задающим его общую идею. Он позволяет масштабно и целостно проследить динамику адаптивности асимметричного федерализма, учесть всю совокупность страновых контекстов и специфических факторов применительно к большому числу федераций, различающихся по своему социокультурному и политическому опыту.

¹⁶ *Watts R. Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1996. 126 p.; *Watts R. L. Comparing federal systems* (2nd ed.). Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999. 145 p.; *Watts R. Asymmetrical Decentralization: Functional or Dsyfunctional* // *Indian Journal of Federal Studies*. 2004. № 4. pp. 1-42; *Watts R. L. Comparing Federal Systems*. Third edition. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2008. 205 p.

Привлечённый методологический арсенал сравнительного анализа (методы сопоставления компонент, бинарного, регионального, синхронного и асинхронного сравнения, метод отдельного случая) значительно расширил эвристические возможности исследования современных федеративных систем, позволил вовлечь в его орбиту не только наиболее характерные случаи асимметрии, но и весьма специфичные примеры её проявления. В целом сравнительный подход задаёт логику исследовательской работы, связывает воедино решение отдельных задач.

Вместе с тем опоры исключительно на компаративную методологию оказалось недостаточно для реализации всего масштаба исследования. В качестве дополнительных были привлечены сопряжённые с компаративистикой подходы и отдельные методы.

В частности, историко-генетический метод позволил выявить генезис и эволюцию федеративной формы территориально-политического устройства государства, раскрыть основные предпосылки возникновения протофедеративных государственных образований, а также ключевые факторы их последующей трансформации в федеративные государства. При этом были обнаружены базовые причины и обстоятельства, которые ещё на «дофедеративной» стадии закладывали фундамент будущего асимметричного федерализма.

Метод функциональной деконструкции наряду с использованием системного анализа стали основой для определения составных элементов федерализма, выявления взаимосвязи между этими элементами. Это в свою очередь, позволило исследовать природу асимметричного федерализма как естественно функционирующую, многосложную политическую систему, способную к различного рода изменениям и модификациям.

В ходе исследования невозможно было обойтись без применения формально-юридического сопоставления, средствами которого формировалась база правовых норм, пригодная для анализа асимметричного федерализма и региональной политики в целом в той или иной федерации. Такое нормативное сопоставление позволило охарактеризовать нормативно-правовые и политические условия функционирования асимметричного федерализма и региональных политических институтов.

Существенной проблемой в исследовании стало определение качественных характеристик субъектности федеративных отношений. Здесь были привлечены инструменты неoinституционализма, особенно в части изучения неформальных политических практик. Это позволило выявить сущностное содержание асимметричного федерализма и определить его роль в системе государственного строительства сначала в каждом отдельном случае, а затем в сравнении с другими. Стоит обратить внимание на то, что неoinституционализм в вопросах институционализации политических и управленческих практик, если не прямо, то по меньшей мере косвенно, противопоставляет такие практики формально-юридическим нормам. В таком противопоставлении можно характеризовать неформальные образования и институты, которые в том или ином виде участвуют в политических процессах асимметричных федераций на разных уровнях. Применительно к субъектам асимметричного федерализма неoinституциональная методология позволяет рассматривать их как территориально-политические образования, у которых есть собственные интересы – экономические, политические, социальные, этнические, этноконфессиональные, культурные и т.д., которые прямо либо опосредованно могут принимать участие в региональных и общегосударственных политических процессах.

Нами привлекались частные методики и приёмы, активно развиваемые в рамках т. н. федералогических методов (в частности, метод ретроспективного анализа факторов, методика агентских паритетов, методика согласования дискреционных полномочий). Так, с их помощью были выявлены или уточнены: специфика межбюджетных отношений в асимметричных федерациях, особенности демократического транзита, согласования полномочий и ответственности в федеративных государствах.

Эмпирическая база исследования. Важное место в диссертационном исследовании занимает комплексный анализ официальных нормативно-правовых документов, в числе которых: акты конституционного права, общедофедеральные законы, указы глав государств, документы федеральных и региональных правительств, других органов власти и управления различных уровней, профильная информация, содержащаяся на интернет-сайтах официальных и общественных организаций, а также программные документы политических партий, отдельные тексты выступлений ведущих общественных и политических деятелей. Анализу подверглись ратифицированные международные правовые акты, непосредственно касающиеся темы нашего исследования. Специфически российский источник – тексты посланий Президента РФ Федеральному Собранию.

Одной из ключевых основ эмпирической базы настоящей диссертации стали результаты проведённого автором комплексного прикладного исследования политико-правовой среды асимметричного федерализма. Оно состояло в сопоставлении политических деклараций лидеров/ведущих политических сил федераций, являющихся де-юре или де-факто асимметричными, с принятыми в соответствующий период нормативно-правовыми актами (прежде всего, конституционным законодательством, важнейшими актами в сфере государственного строительства и т.д.). Полученные в ходе эмпирического исследования выводы,

опубликованные в работах автора, позволили, в том числе, раскрыть степень признания/непризнания на уровне высшего политического руководства асимметричных федеративных государств самого факта асимметрии, а также (там, где такое признание имеет место) охарактеризовать сложившееся к асимметрии отношение, её институциональную оценку, готовность к адаптации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Асимметричный федерализм – это разновидность федерализма, в которой асимметрия заложена в самой структуре федеративного государства, где его разные составные части имеют неодинаковый политико-правовой статус. Асимметричная федерация характеризуется наличием в составе государства субъектов федерации и несубъектов, часто неодинаковым фактическим или правовым статусом её субъектов и разными их полномочиями. Действуют и другие факторы, отражающие элементы асимметричности (например, в сфере бюджетной политики). Если в юридическом измерении понятие «асимметричная федерация» используется при рассмотрении преимущественно разностатусности субъектов, то с экономической и политической точек зрения все федерации мира являются асимметричными: экономический потенциал их субъектов, влияние тех или иных субъектов на политику федерации всегда неодинаковы, особенно в федерациях с многоуровневой симметрией федеративного устройства. То есть в федерации на каждом статусном уровне (на уровне штатов, земель и автономных образований и т.д.) субъекты с одинаковыми правовыми статусами между собой могут быть равны, но в некоторых случаях наряду с равноправными субъектами федерации имеются другие территориальные образования (федеральные округа, федеральные территории, ассоциированные государства, и т.п.). Асимметрию могут создавать и культурно-этнические особенности частей и субъектов федерации.

2. Факторы возникновения асимметричного федерализма зависят, прежде всего, от степени дифференциации частей федерации по самым разным основаниям. В первую очередь, асимметрия федерации есть следствие объективного геополитического, географического, экономического, политического и, во многих случаях, социального неравенства субъектов федеративных отношений, то есть имеет глубокие корни применительно к политико-экономическим и социокультурным параметрам государства. Внешним, формально-институциональным проявлением асимметричности федерации является разный статус её субъектов. Асимметрия в федерации может возникать из-за различных экономических, географических, исторических и культурных особенностей субъектов федерации. Это позволяет им иметь больше прав и привилегий, чем другие субъекты. Однако, такая асимметрия может вызвать напряженность и конфликты между разными регионами. Поэтому, важно находить баланс и учитывать интересы всех сторон для укрепления единства и стабильности федерации. Причиной асимметрии может стать и различие в правовом статусе относительно того, какой принцип построения положен в основу – территориальный или национально-территориальный, с выделением особых прав для национальных, этнических и лингвистических сообществ.

3. Все известные государства с федеративной территориально-политической системой сталкиваются с необходимостью поиска компромисса и баланса между центробежными и центростремительными тенденциями и явлениями в политико-правовых, социально-экономических и иных сферах жизни, что предопределяет их асимметричный характер устройства. Адаптированный асимметричный федерализм представляет собой систему целенаправленных государственных мер по обеспечению оптимальной для всех частей федерации, характеризующейся неравномерным социально-экономическим развитием. В

условиях асимметричного федерализма сочетание двух классических подходов к созданию федерации – территориального и национального – представляется оптимальным способом адаптации асимметрии для обеспечения институциональной стабильности многонациональных федеративных систем.

4. Политическая асимметрия выступает своего рода площадкой для формирования и осуществления эффективной региональной стратегии поддержания сдержек и противовесов во всех сферах государственного управления. Отсюда мы выделяем асимметрию трёх основных типов: асимметрия, вытекающая из полного равноправия неравных (данный вид неустойчив и опасен по своим дестабилизирующим последствиям); асимметрия как следствие равенства равных и неравенства неравных (основанная на ней форма федерации представляется достаточно рациональной, адекватной реальности и демократичной); асимметрия, возникающая не на основе каких-либо принципов, а по субъективным причинам (например, произвола либо центра, который разделяет субъекты федерации согласно своим политическим предпочтениям или симпатиям к руководству регионов, либо местных политических элит, пытающихся проводить свою собственную, отличную от общенациональной политики).

5. Устойчивость асимметричного федерализма зависит не только от формальных принципов, но и от контекста его формирования и функционирования. Политические, социальные, экономические, культурно-исторические факторы могут также оказывать влияние. В современных форматах федерализма структура государственной власти все чаще модифицируется развитием отношений, которые основаны на децентрализации (часто в виде самоуправления, редко автономии), субсидиарности (пропорциональности компетенций с учётом разделения властей) наряду с кооперацией, предполагающей активное сотрудничество и взаимную ответственность участников федеративных отношений, воз-

растание значения согласительных и координационных форм и процедур взаимодействия.

6. В общем виде существуют три основные концептуализированные модели адаптации асимметричного федерализма, наиболее часто встречающиеся в практике зарубежных стран: 1) модель адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа; 2) модель адаптации фактически асимметричной федерации; 3) модель адаптации смешанной асимметричной федерации.

7. Ординарную политическую асимметрию де-факто определяют географические, культурные, социально-экономические факторы. Их необходимо отличать от де-юре или конституционной асимметрии, когда Основной закон по-разному определяет статусы субъектов федерации, представляя одним больше самостоятельности, чем другим. Идеально задуманное равноправие субъектов той или иной федерации может нарушиться при столкновении с политической реальностью. Эволюционное движение асимметрии характеризуется аритмией. Темпорально происходит обмен политической асимметрии де-факто на конституционную асимметрию де-юре, и наоборот. Этот процесс хотя и цикличен, но не имеет чётко фиксируемых ритмов.

8. Смешанный тип асимметричной федерации является наиболее распространённым для национально-территориальной структуры федеративного устройства, реже встречается при территориальном делении страны. Это обусловлено тем, что проблема симметричного или асимметричного представительства непосредственно связана с выражением интересов региональных национальных, этнических, лингвистических и иных сообществ. В условиях этнолингвистической неоднородности стран национальные правительства вынуждены использовать различные политические формы равновесного существования

асимметричного федерализма в зависимости от специфики того или иного региона. Отсюда – стремление к относительной устойчивости, энтропии разнородных интересов – главная характеристика адаптации асимметрии в федеративных отношениях.

9. В ходе исторического развития наша страна изначально имела все элементы асимметрии, в том числе и протофедеративной асимметрии, что нашло отражение в теориях и концепциях отечественных учёных и политиков. История отечественного варианта протофедерализма свидетельствует о том, что на каждом этапе своего развития российское государство вынуждено было практиковать адаптивные методы по сглаживанию асимметрии и искать баланс интересов, чтобы, с одной стороны, обеспечить единство и консолидацию территории, подыскивая способы эффективного контроля за ситуацией на местах, и с другой – одновременно считаться с региональным самосознанием, перманентно порождающим центробежные устремления, предоставляя адресные уступки и определённую степень свободы отдельным регионам. Такая практика в Отечестве показывает полное безразличие к изменению режимных характеристик, даже в ситуации демократического транзита и обусловлена в первую очередь уровнем обеспеченности центрального правительства властными ресурсами и силовыми аргументами в отношениях с политической периферией.

10. Существует взаимосвязь между реальной асимметрией и устойчивостью федеративного государства, обусловленная тем, что более стабильные в экономическом и политическом плане субъекты федерации не рассматриваются как симметричные с относительно слабыми субъектами федерации. Поскольку императив обеспечения национальной безопасности предполагает наличие механизма сдержек и противовесов в условиях перманентной нестабильности, ни одна федерация не может быть полностью симметричной или абсолютно асим-

метричной, только в той или иной мере она вынуждена использовать адаптивный механизм для предотвращения дестабилизации или даже распада общего государства. Для любой федерации, сталкивающейся с дилеммой выбора симметрии либо асимметрии, актуальными являются следующие вопросы: до какой степени целесообразна или возможна асимметричность; когда асимметрия уже сама по себе становится дестабилизирующим фактором; в чем состоит принцип равновесия элементов симметрии и асимметрии в федеративном устройстве? Крайняя степень асимметричности может стать причиной дестабилизации федеративного государства, ведущей к разрушению его целостности. Наряду с этим, асимметричность может стать инструментом по стабилизации межнациональных отношений и сглаживанию региональных различий. Соответственно, наиболее перспективным для устойчивости федеративной системы представляется сочетание элементов симметрии и асимметрии. В этом смысле адекватные политические методы адаптации асимметричной федерации в интересах максимально большого количества групп населения выступают гарантом национальной безопасности и территориальной целостности страны. Игнорирование этно-территориальных проблем – прямой путь к деградации федеративных отношений, повышению конфликтogenicности и возможного распада общего государства.

11. Специфика асимметричного федерализма в России состоит в том, что он не может не быть централистским по своей сути, поскольку адаптация асимметрии не есть децентрализация, федеральный центр может эффективно стимулировать и координировать эти процессы, разумеется, при активной поддержке снизу со стороны гражданского общества. Это прежде всего переход от чисто государственного, административно-бюрократического этапа к всемерному развитию общественной, общегражданской составляющей процесса федерализа-

ции, от сугубо политико-управленческих мероприятий – к преимущественно социально-экономическим. В рамках такой модели основной государственной задачей представляется преодоление не столько асимметричности, связанной с различиями в политико-правовом статусе субъектов федерации, сколько диспропорций в их социально-экономическом положении и различий в уровне жизни граждан. Реализация задач по адаптации межрегиональных противоречий и негативных проявлений асимметрии позволит России качественно продвинуться в строительстве подлинной федерации.

12. Асимметричный федерализм в России выступает одной из движущих сил развития демократических начал, а также способен предупредить социально- и этнополитические конфликты в многосоставном государстве в той мере, в какой имеет место политическая адаптация асимметрии на разных уровнях федеративных отношений. Моделируя политическую реальность, асимметричный федерализм высвечивает проблематику федерализации государства, определяемую государственным управлением, политической культурой, социально-экономической самодостаточностью субъектов федерации и федеративного государства в целом, сглаживает межрегиональные диспропорции, способствуя тем самым интегративным процессам внутри страны. Авторская модель адаптации политической асимметрии базируется на двух основных посылах – предотвращение распада и дезинтеграции страны как единого геополитического и геоэкономического пространства и полноценное обеспечение действенных гарантий прав и свобод граждан России на всей её территории. Предлагается построить модель разумной централизации, в которой каждый регион получит свою степень выраженности, что сделает всю федерацию асимметричной. Асимметрия здесь носит не хаотичный и всеохватывающий, а дифференцированный характер, предполагающий индивидуальный подход к решению частных вопросов

каждого региона. Иными словами, эффективно работать может только адресная асимметрия, а не всеобщая.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней:

- сформулировано авторское определение асимметричного федерализма, выделены его существенные признаки и особенности как социально-политического феномена;

- раскрыты особенности генезиса асимметричного федерализма в различные исторические периоды и в разных пространственных ареалах;

- разработана комплексная типология асимметричного федерализма, предполагающая выделение его основных типов по нескольким основаниям;

- уточнены и конкретизированы принципы функционирования асимметричного федерализма, отражающие российскую и зарубежную политико-правовую практику федеративного строительства и институциональное содержание асимметричного федерализма;

- представлено авторское определение адаптированного асимметричного федерализма – как модели федерализма, которая, включая в себе элементы политико-правовой асимметрии, вместе с тем легко адаптируется под текущие экономические, политические, социокультурные и иные реалии каждой конкретной страны.

- определены базовые модели адаптации асимметричного федерализма на основе сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта;

- обоснована авторская модель адаптации асимметричного федерализма, как в наибольшей степени соответствующая общенациональным приоритетам Российской Федерации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно вносит вклад в решение проблемы разработки теоретических осно-

ваний федерализма в целом и асимметричного федерализма в частности, способствует обогащению общих и частных концепций федерализма, а также более глубокому и всестороннему исследованию политических процессов в ходе формирования федеративных принципов в государстве и их практической реализации в различных сообществах.

Выводы и положения, сформулированные в диссертации, могут быть положены в основу общих федеративных политических теорий и концепций федерализма в его адаптированной асимметричной форме, а также способны стать импульсом для выявления и решения проблем, связанных с осмыслением асимметричного федерализма, как в России, так и за рубежом.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что полученные автором выводы и рекомендации целесообразно использовать при разработке стратегий политической модернизации федераций разных типов и практической реализации программ по обеспечению суверенности и целостности государства в условиях неравномерности развития, а также укреплению национального единства с целью предотвращения конфликтов этнополитического и иного характера применительно к сложносоставным территориально-политическим системам, в том числе асимметричного типа.

Сформулированные общие и частные положения практического характера могут лечь в основу разработки концепций дальнейшего развития территориально-политической системы России.

Основные положения диссертации дидактически полезны в учебном процессе в ходе разработки и преподавания курсов по теории и истории политики, политической регионалистики и этнополитологии, государственной политики и управлению, современной российской политике и проч.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на заседании Экспертного совета ОНК «Институт образования и гуманитарных наук» и рекомендована к защите.

По направлениям темы диссертации опубликовано 77 научных работ общим объемом 70,5 п.л., 47 из которых – работы в рецензируемых научных изданиях Перечня ВАК (в т.ч. 1 статья в издании, индексируемом Scopus, 1 статья в издании библиографической базы Russian Science Citation Index), а также в 5 монографиях, содержащих результаты научных изысканий, выполненных автором лично.

Основные положения диссертации обсуждались на конференциях международного уровня, в частности на международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития» (г. Москва, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018 гг.); на международной научно-практической конференции «Политическая регионалистика и этно-политология: теоретико-методологические и прикладные аспекты государственной политики в сфере регионального развития, межнациональных отношений и федерализма» (г. Москва, 2018); на VIII Международной научно-практической конференции «Теоретические и практические аспекты развития современной науки: теория, методология, практика» (г. Уфа, 2022), на Всероссийской конференции с международным участием «Безопасность западного порубежья России: новые вызовы и возможности» (Калининград, 2023), на Всероссийской научно-практической конференции XIII Столыпинские чтения: «Регионы России в контексте современного политического процесса: итоги развития, проблемы, перспективы» (г. Краснодар, 2024), на X Всероссийском конгрессе РАПН с международным участием «Россия в полицентричном мировом порядке: вызовы и новые парадигмы развития» (г. Москва, 2024).

Отдельные результаты диссертационного исследования использованы в разработанных и преподаваемых автором учебных дисциплинах, включенных в структуру учебных планов подготовки бакалавров, магистров и аспирантов в Балтийском федеральном университете им. И. Канта.

Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, использованы автором при осуществлении им политического консультирования и экспертного сопровождения ряда специальных проектов органов государственной власти, а также деятельности общественных организаций (в частности, Общероссийского союза общественных объединений содействия укрепления государственного единства «Российская нация»).

Структура диссертации определяется целью и подчинена задачам исследования, а также избранной логикой изложения. Настоящая диссертационная работа содержит введение, четыре главы, включающие тринадцать параграфов, заключение, а затем список использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. АСИММЕТРИЧНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОБЪЕКТ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ¹⁷

1.1 Концептуализация асимметричного федерализма в политической науке

Современный федерализм представляет собой сложное и многогранное явление, которое, в том или ином преломлении, можно соотнести со всеми сферами общественной жизни, затрагивающее самые разные институциональные уровни; важнейшим из них является федерация как форма государственного устройства. Сегодня в мире существуют 26 бесспорных федерации с совокупным числом субъектов (в различных формах территориальной организации) — около 500, и населением более 2 млрд. человек.

Как известно, большинство нынешних федеративных государств образовалось в XX веке. Именно в прошлом столетии наблюдался расцвет федерализма, идей и принципов которого, наряду с активным поиском новых путей решения политических и национально-этнических проблем территориального устройства. Как отмечает американский политолог Дж. Кинкейд, в 1930–1940-е гг. и позже понятие федерализма ассоциировалось с некой промежуточной ста-

¹⁷ Основные научные результаты, а также материалы, приведенные в данной главе диссертации, получили апробацию в научных публикациях автора: *Кочетков Е. Е.* Адаптированный асимметричный федерализм как комплексный объект исследования политической науки и смежных дисциплин. М.: Социально-политическая мысль, 2018. 210 с.; *Кочетков Е. Е.* Российский асимметричный федерализм: в поисках модели оптимизации // Вестник Российской нации. 2012. № 6(26). С. 107-125; *Кочетков Е. Е.* К вопросу о типологии асимметричных федеративных государств // Вестник Российской нации. 2018. № 4(62). С. 168-177.

дией государственного устройства при его переходе к унитаризму¹⁸. Вместе с тем, на протяжении всего прошедшего столетия успешно развивались различные формы федерализма, шёл противоречивый процесс создания планетарного правопорядка и правового сознания, утверждающих идеи гуманизма, соблюдения прав наций, коренных и малочисленных народов¹⁹.

Поиску новых форм федеративных отношений способствовало возникновение в 1950–1960-е гг. новых государств из числа стран, освободившихся от колониальной зависимости. «Трудный процесс деколонизации на фоне демонстража и распада колониальных империй способствовал тому, что нередко территориальные границы вновь образованных государств не совпадали с районами традиционного расселения этнических и религиозных групп»²⁰. Эти обстоятельства вынуждали лидеров наций ради поддержания внутренней стабильности и осуществления необходимых социально-экономических реформ искать компромиссы с различными политическими, религиозными, этническими и другими группами, руководствуясь федеративными принципами государственного устройства²¹.

Известный американский политолог Д. Элейзер оценил увеличение числа федераций во второй половине XX в. и широкое использование федералистских принципов разными странами, в том числе унитарными государствами, как

¹⁸ Kincaid J. Roles of Constituent Governments // Workshop on The Foreign Relations of Constituent Units. Winnipeg: Forum of Federations. 2001, May 11-12.

¹⁹ Kincaid J., Leckrone J. W. Teaching Federalism: Multidimensional Approaches. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2023. 283 p.

²⁰ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 55

²¹ Саломатин А. Ю., Наквакина Е. В. Этнический федерализм в условиях глобальной нестабильности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 22-27.

«федеративную/конфедеративную революцию»²². По мнению ученого, это явление обусловлено не только привлекательностью успешных федеративных моделей, но и глобальными тенденциями современности, такими как демократизация, глобализация и развитие сетевых информационных структур в экономике и иных сферах. Эти особенности времени свидетельствуют о том, что федерализм, который имеет многовековую историю, остаётся востребованным и актуальным.

Вместе с тем, теперь становится всё сложнее идентифицировать политическую систему как федеративное государство, поскольку ключевые критерии имеют оценочный характер при отсутствующей единой их классификации. В связи с этим мировая практика знает примеры унитарных государств, которые достигают такого уровня децентрализации, что по некоторым параметрам отдельные автономии превосходят масштаб и значимость субъектов федеративных государств. В качестве примеров можно привести Индию, которая считается федерацией, но её властная вертикаль достаточно жёсткая, и унитарные Испанию и Италию, где уровень децентрализации весьма высок. Сравнивая объёмы властных полномочий региональных правительств в этих трёх странах, нетрудно заметить, что испанские и итальянские регионы находятся в более привилегированном положении по сравнению с субъектами индийской федерации в их отношениях с центральным правительством. Возникает естественный вопрос о границах децентрализации унитарных государств и централизации федераций.

Федерализм можно рассматривать как соглашение, которое заключается между сторонами и включает в себя взаимные властные обязательства. Это форма политического многообразия, где независимые субъекты объединяются

²²*Elazar D. J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. L.: Longman Current Affairs, 1994. 364 p.*

на основе взаимных договоренностей. Как писал В. Остром, федерализм есть не что иное, как «идеология подлинно самоуправляющегося общества», политическая антитеза централизованной вертикали власти²³.

Русский философ И. А. Ильин еще в 1956 г. в статье «Что такое федерация» писал: «Латинское слово «федус» означает договор и союз, и далее – порядок и закон... Федерация отправляется от множества (или, по крайней мере, от двоицы) 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)»²⁴.

Будучи своего рода политическим принципом, федерализм специальным способом создаёт границы отношений между федеральными и региональными органами власти, оформляя их с помощью конструкции разделения властей и предоставлением реальной возможности на самостоятельное управление и идентификацию всем группам граждан и территориям внутри единой политической системы. Канадский политолог Р. Уоттс полагает, что «смыслом федерализма как нормативного императива считается одновременное взаимопроникновение объединения и децентрализации»²⁵.

Федерализм — это политическая доктрина, основанная на идее распределения власти между центральным правительством и региональными единицами. Он предполагает, что региональные единицы имеют определённую степень автономии и самоуправления, в то время как центральное правительство отвечает за общегосударственные вопросы. В федерации главное — это сохранение

²³ *Остром В.* Смысл американского федерализма: Что такое самоуправляющееся общество? М.: Арена, 1993. С. 23.

²⁴ Цит. по: *Коваленко В. И., Федякин А. В.* Проблемы федерализма в трудах мыслителей зарубежья // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 6. С. 63.

²⁵ *Watts R.* Comparing Federal Systems. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. pp. 6-9.

единства и целостности страны, а также защита интересов всех её регионов. Федерализм может быть реализован через различные формы управления, в зависимости от конкретной ситуации. Он обеспечивает баланс власти и предоставляет возможность различным регионам и народам жить вместе, учитывая их особенности и интересы. Федерализм является важным инструментом для устойчивого развития и мирного сосуществования различных этнических и культурных групп²⁶. В связи с этим Д. Элейзер заключает, что «все институциональные формы федерализма призваны найти пути, позволяющие обеспечить сочетание единства управления политикой в целом с достаточным уровнем самоуправления её частей и/или добиться создания системы соучастия во власти с тем, чтобы способствовать демократическому самоуправлению всего государства, либо его составляющих»²⁷.

При большой вариативности понимания природы федерализма многие учёные сходятся на том, что в современном многоликом мире отсутствует единая модель федерализма, в равной мере пригодная для всех стран и народов. Само понятие «федерализм» стало стремительно уходить из словаря первых лиц государства и СМИ, а в словосочетании «региональная политика» всё значительнее звучит только одно слово – «политика»²⁸.

Если исходить из того, что федерализм по своей природе есть переходная форма территориально-политического устройства, то его можно рассматривать как историческую стадию объединения ранее независимых государств с перспективой: а) официального превращения в унитарное государство, б) фактического стирания границ между федерализмом и унитаризмом на практике. По-

²⁶ Elazar D. J. *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. L.: Longman Current Affairs, 1994. P. 2-7, P. 16.

²⁷ Элазар Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106-115.

²⁸ Лексин В. И. *Федеративная Россия и ее региональная политика*. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 9.

мимо этого, федерализм можно считать определённой стадией распада много-составного государства на части (например, бывшие империи и т. д.)²⁹.

В любом случае первичной ячейкой федеративной системы – союза государств – по определению является унитарный субъект. При этом надо учитывать, что федеративное устройство, например, РФ, существенно отличается от классических проектов национально-государственного и административно-территориального устройства, реализованных в той или иной мере в евро-американском политико-правовом мире³⁰.

В западном представлении федерализм выступает эффективным инструментом сохранения локальных сообществ, различного рода меньшинств от «тирании большинства». Вместе с тем, поиск удобных обоюдовыгодных компромиссов всегда является частью общеевропейской политической системы, и сейчас данные положения, лишь на первый взгляд, более всего подходят для описания такого сложносоставного объединения, как Европейский союз (ЕС)³¹. Надо упомянуть о том, что идеи федерализма сыграли ключевую роль ещё до начала европейского объединения, на стадии концептуализации континентальной интеграции. В 1950-е гг. масштаб федералистского проекта выглядел слишком громоздким и нереальным, а действительная интеграция происходила скорее на секторальном уровне. Новый этап развития общеевропейского федерализма наступил в 1980-е гг. и был связан с именем известного своими убежде-

²⁹Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. Т. 5. № 5-5(37). С. 134-143; Мареан Ю. А. С. М. Федерализм Сомали: будущее единства и угрозы раздела // Этносоциум и межнациональная культура. 2022. № 12 (174). С. 120-129.

³⁰ Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 3.

³¹Марченко М. Н. Проблемы определения конституционного статуса Европейского Союза // Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века. Материалы III научной конференции. Владикавказ, 22-24 сентября 2011 г. Владикавказ: Изд-во Владикавказского ин-та управления, 2011. С. 9.

ниями федералиста Жака Делора. Начало XXI в. стало периодом трансформации ЕС в гибридную модель, сочетающую элементы, как федерализма, так и конфедерализма. Предполагалось, что Союз будет развиваться в границах так называемого конфедеративно-федеративного континуума. При этом ЕС будет союзом государств, имеющим собственную конституцию, где согласно принципу субсидиарности полномочия разделены между наднациональными субъектами, государствами – участниками и составляющими их территориями³². Кроме того, следует учитывать отсутствие у ЕС огосударственного статуса, формально интеграционное объединение остаётся международной организацией. Федералистский проект в Европе оказался незавершённым, испытывающим критические перегрузки.

В противоположность можно привести опыт Канады, где принимаемые компромиссные решения с учётом большого разнообразия подходов к федерализму и широких общественных дискуссий являются результатом переговоров между сторонниками разных концепций на протяжении длительного периода³³.

Федерализм взаимосвязан с демократией и является одной из форм организации государственной власти. В федерации власть делится между центральным правительством и региональными единицами, что обеспечивает баланс и защиту интересов всех участников. Федерализм предоставляет возможность широкому кругу населения участвовать в принятии решений, что способствует легитимности власти и предотвращает возможные злоупотребления. Демократические страны, которые следуют принципам правового государства и распределения власти, способны эффективно действовать в рамках федерации. При

³² Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза. М.: РГГУ, 1998. 420 с.; Бусыгина И. М.* Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. 278 с.

³³ Немова Л. А. Канада: фискальный федерализм и социальная политика // США Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 1. С. 38-53.

этом основными условиями успеха являются развитость гражданского общества, уровень политической культуры населения и умение толерантно выстраивать взаимоотношения между различными регионами. В целом, федерализм является одним из инструментов для укрепления демократических ценностей и защиты прав и свобод граждан. Он способствует сбалансированному развитию страны, учитывая различия между регионами и обеспечивая равномерное распределение ресурсов и внимания со стороны центральной власти. Тем не менее федерализм не может быть самоцелью. Федерализм должен служить интересам народа и способствовать общественному благополучию. Поэтому важно, чтобы общество было готово к такому образу правления и имело соответствующую институциональную базу для его реализации³⁴.

В последние десятилетия появилась тенденция к формированию так называемых регионалистских государств, для которых характерны процессы регионализации, когда отдельные части государства (или регионов) стремятся к относительной самостоятельности и расширению своих полномочий, что не идентично сепаратизму. Интерес к регионам и региональным исследованиям стал особенно сильно проявляться в Западной Европе и Северной Америке с середины 1970-х годов. Катализатором для политической идентификации регионов стал процесс европейской интеграции, формирование системы коммунитарных организаций и связанное с этим укрепление регионального измерения общеевропейского политического процесса³⁵. Сегодня регион постепенно становится площадкой для политического действия – национального, межнационального и глобального диалога, притом, что здесь практика разных стран существенно

³⁴Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике. // Вестник Российской нации. 2014. Том 5. № 5-5(37). С. 134-143.

³⁵Anderson P. The Invention of the Region 1945-1990 // EUI Working Papers EUF. Florence, 1992. № 94/2. P. 10-11.

различается. Например, в Италии и Франции региональные системы формируются медленно, иногда болезненно, напротив, в Германии ведущая роль федеральных земель в развитии регионального мышления обусловлена сильной федеративной традицией. В то же время в США наблюдается заметное расширение компетенций штатов – субъектов федерации – и свободы проводимой ими политики³⁶.

Практика свидетельствует, что формы реализации федеративных начал в государстве могут быть разными. Общим признаком федерализма выступает равноправие сторон при взаимодействии на федеральном и региональном уровнях, как минимум в некоторых сферах. Например, там, где взаимодействующие стороны устанавливают договорные отношения. Само наличие договорных отношений подразумевает, что стороны стремятся отстаивать собственные интересы, часто в конкурентной борьбе за ресурсы и дополнительные полномочия, но в итоге приходят к более или менее стабильному компромиссу. Подобного рода соперничество регионов и преследование ими собственных целей является необходимым условием того, чтобы федерализм мог раскрыть свой мощный управленческий потенциал³⁷. Более того, если в государстве с федеративной системой есть значительные различия (культурные, этнические или социально-экономические) между территориями и эти различия не препятствуют реализации принципа единства и разнообразия, такое федеративное устройство можно назвать демократическим по механизму и результату достижения договорённости³⁸.

³⁶ Бусыгина И. М. * Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С. 7.

³⁷ Бусыгина И. М. *, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 172.

³⁸ Сморгун Л. В. Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2002. С. 304.

Федеративная система государства предполагает разделение власти между центральным правительством и региональными единицами. Это позволяет учитывать местные особенности и интересы, обеспечивает широкие полномочия регионам и гарантирует равные права гражданам во всех частях страны. Однако федеративная система может осложнять политические отношения. Необходимо установить чёткие правила и принципы распределения полномочий между центром и регионами. Это требует долгих и сложных переговоров и соглашений между различными участниками федерации. Каждый регион имеет свои особенности и специфические требования, что может привести к разногласиям и частым конфликтам. Не всегда удаётся достичь согласия и найти компромиссные решения, что затрудняет принятие общих решений на федеральном уровне. Федерализм предполагает постоянное поддержание равновесия между полномочиями центрального правительства и правами регионов. Чрезмерная централизация может подавлять местные инициативы и ограничивать самостоятельность региональных сообществ. С другой стороны, недостаточная сила центрального правительства может вызвать разобщённость и ослабление единства страны. Таким образом, федеративная система может быть эффективной формой управления, но требует постоянного внимания и разработки новых институциональных решений для преодоления сложностей и последующего развития³⁹.

Некоторые федеративные политические системы стремятся к большей децентрализации власти, где региональные единицы имеют широкие полномочия и сильную автономию. В других случаях, напротив, федерализм может быть более централизованным, с меньшей политической самостоятельностью регио-

³⁹ *Кочетков Е. Е.* Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. Т. 5. № 5-5(37). С. 134-143.

нальных компонентов. Каждая модель федерализма имеет свои преимущества и недостатки и может быть наиболее подходящей для определённых обстоятельств. Федерализм является одной из важнейших основ демократической организации государства, благодаря которой достигается баланс между центральной властью и местным самоуправлением⁴⁰. На практике мы наблюдаем маятниковое движение между точками централизации и децентрализации, а время прохождения каждой полуфазы распределено неравномерно. Кажущиеся устойчивыми основополагающие тенденции. Например, процесс децентрализации в Дании непрерывно длится с момента окончания Второй мировой войны. Однако он не угрожает распадом датского государства, поскольку после сецессии Исландии центральное правительство и регионы довольно быстро нашли способы согласования интересов политической автономии Гренландии и Фарерских островов с их социально-экономической зависимостью от метрополии, что характеризует встречную тенденцию (полуфазу) относительной централизации государственного управления.

Судя по обилию теорий и представлений о федерализме, нет, и не может быть, его единой, исчерпывающей концепции, равно как не может быть оптимальной и самой эффективной его практической модели. С другой стороны, очевидно, что в определённой степени таким критерием может выступать продолжительность существования единого государства.

Ключевым показателем также может выступать и соотношение актуального и потенциального измерения в модели федеративного устройства, когда актуальным становится выбор между федерализмом с элементами унитаризма и унитаризмом с элементами федерализма. Но в любом случае федерализм и уни-

⁴⁰ *Carbonnier C. Decentralization and Tax Competition between Asymmetrical Local Governments: Theoretical and Empirical Evidence // Public Finance Review. 2013. April. P. 392.*

таризм диалектически взаимосвязаны, оба ищут пути к самоидентификации и совершенствованию своих идейно-теоретических оснований. При этом надо отметить, что у федерализма тенденции к адаптации и гибкости подходов проявляются в большей степени⁴¹. На практике унитарные системы оказываются жёсткими в своём институциональном фундаменте, но хрупкими в преодолении кризисов регионализма.

Федеративные формы правления могут быть разными – централизованными или децентрализованными, мажоритарными или консоциативными, многонациональными или однородными. Они также различаются в том, как структурированы отношения между центром и периферией. Такое разнообразие может наблюдаться в рамках федерации в одной или нескольких территориальных единицах, обладающих большими полномочиями и уровнем ответственности, чем другие. Этот тип федеративного устройства был назван асимметричным и часто встречается в федерациях, внутренне неоднородных, в том числе по национальному признаку⁴².

Сейчас теория федерализма активно разрабатывается как отечественными, так и зарубежными исследователями. При этом значительное внимание привлечено к вопросам симметрии и асимметрии федеративного устройства государств, довольно распространёнными становятся попытки типологизации федеративных государств по разным основаниям.

В научной литературе имеются разные мнения по вопросу о симметричной и асимметричной моделях федерализма. Диапазон разброса этих мнений весьма широк. Рискнём утверждать, что у каждого исследователя, глубоко изу-

⁴¹ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. Т. 5. № 5-5(37). С. 134-143.

⁴² Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

чающего эту проблему, имеется свой подход, собственная методология исследования и, как следствие, формируется своя классификация моделей симметричного и асимметричного федерализма.

Говоря о проблематике асимметричного федерализма в целом, особо подчеркнём, что в современной политической науке нет общего мнения по вопросу того, допустимо ли присутствие в системе федерации элементов асимметрии. Так, Л. М. Карапетян считает, что признание асимметрии конституционно-правового положения субъектов федерации в любом федеративном государстве недопустимо⁴³. В свою очередь, В. Е. Чиркин, напротив, доказывает, что тенденции к асимметрии в федеративном устройстве государства, как правило, объективно обусловлены⁴⁴. При этом И. А. Конюхова допускает, что асимметричность федерации может быть объективной и логичной на том или ином историческом этапе, но может быть искусственной, создающей предпосылки для перманентной конфликтности, состязательности субъектов федерации за уравнивание их в политико-правовых возможностях⁴⁵.

Наличие элементов симметрии и асимметрии в любой федерации обосновывает В. Н. Лысенко. Известна «естественная» асимметрия, подразумевающая различия субъектов федерации по историческим, географическим, климатическим, экономическим, этническим и иным условиям. Такая асимметрия, как правило, мало изменяема, либо для серьёзных изменений требуется много времени. Здесь может речь идти о сближении уровней экономического и культурного развития регионов, но отнюдь не о ликвидации культурных различий меж-

⁴³Карапетян Л. М. К вопросу о моделях федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12. С. 59.

⁴⁴Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 127.

⁴⁵Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Городец, 2004. С. 53.

ду регионами и их экономической специализации в общественном разделении труда⁴⁶.

Среди зарубежных учёных также нет единого мнения о природе асимметричного федерализма. А. Хомбрадо представляет асимметрию в виде заточенного с обеих сторон меча, который потенциально оказывает влияние на территориальное устройство государства – как стабилизирующее, так и дестабилизирующее, или и то и другое одновременно⁴⁷. С точки зрения практики и нормативных оснований, асимметричный федерализм выступает в качестве инструмента для сохранения внутреннего разнообразия, тем самым удерживая вместе многонациональные сообщества⁴⁸. Благодаря сочетанию легитимности и властных возможностей асимметрия предоставляет национальным меньшинствам доступ к самоуправлению, что позволяет им осуществлять на региональном уровне часть властных полномочий в рамках центральных институтов основной нации⁴⁹. Таким образом, в науке складывается мнение, что асимметричные автономии могут стать реальной альтернативой независимой государственности; это способствует «гибкости в стремлении к законности и общей политической стабильности федерации»⁵⁰.

Другие авторы предполагают, что структуры асимметричных автономий способствуют усилению конфликтов и конкуренции, следствием чего является

⁴⁶Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1(9). С. 95-110.

⁴⁷Hombrado A. Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements // Regional and Federal Studies. 2011. Vol. 21, № 4-5, pp. 479-501.

⁴⁸McGarry J. Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States // Ethnopolitics. 2007. Vol. 6. № 1. pp. 105-116.

⁴⁹McEwen N. Lecours A. Voice or Recognition? Comparing Strategies for Accommodating Territorial Minorities in Multinational States // Commonwealth and Comparative Politics. 2008. Vol. 46. № 2. pp. 220-243.

⁵⁰Burgess M., Gress F. Symmetry and Asymmetry Revisited // Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. p. 53.

политическая нестабильность. Если нестабильность измеряется категорией «распада государства» или «растворения его основных институтов, то асимметрия способна вызвать дестабилизирующий эффект в обоих смыслах: во-первых, она имеет «потенциал самодостаточности», что может подтолкнуть регионы, имеющие особый статус, к поиску дальнейших основ для асимметрии и радикализации своих требований. Во-вторых, институциональный опыт, ресурсы и легитимность, связанные с реализацией асимметричных автономий, дают автономным политическим элитам, представляющим этнотерриториальные группы или национальные меньшинства, уверенность в «способности делать это самостоятельно, на территории, которая официально признана их исторической родиной»⁵¹.

Однако выполнение этой комплексной задачи может парадоксальным образом привести к обратным результатам и, как полагает ряд авторов, не поможет избежать деградации государства, а в лучшем случае – лишь отсрочит распад. По мнению австрийского социолога Райнера Баубёка, «чрезмерная асимметрия – это наклонная плоскость, по которой федерации будут скользить вниз в направлении возможного распада»⁵².

Многие политологи считают, что асимметричный федерализм сам по себе имеет «саморазрушительный потенциал» для государства, поскольку побуждает подконтрольные регионы противостоять ключевому институту асимметрии. Согласно Рональду Л. Уоттсу, в некоторых странах «асимметричное устройство или недовольство такой ситуацией провоцирует расшатывание механизма сим-

⁵¹ *Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // Theories of Secession / Ed. by P. B. Leaning. L.: Routledge, 1998. pp. 109-148.*

⁵² *Baubock R. United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations. Vienna: Austrian Academy of Science, 2002. № 26. 52 p.*

метрии», – то, что он называет догоняющей асимметрией⁵³. Если опираться на работы, посвящённые процессам децентрализации в Испании, становится очевидным действие механизма догоняющей асимметрии, которая опирается на два взаимосвязанных элемента: межрегиональные диспропорции и «этнотерриториальный мимесис»⁵⁴.

Многонациональные государства являются результатом объединения разных народов с традиционными ареалами проживания в единое государство⁵⁵. Как следствие этого, они сталкиваются с проблемой адаптации национальных меньшинств, которая выражается в претензиях культурных групп на самоопределение по территориальному признаку⁵⁶. Такие государства удовлетворяют эти претензии через институт асимметричной автономии. Национальным меньшинствам предоставляется особая (т. е. асимметричная) автономия для их самореализации на региональном уровне, которую доминирующая группа использует уже на государственном уровне – как результат самоопределения правящего большинства⁵⁷.

Определённая степень асимметрии свойственна всем, а не только многонациональным федерациям и политическим системам⁵⁸. Регионы различаются в отношении размера, демографических характеристик или климатических усло-

⁵³ Watts R. Asymmetrical Decentralization: Functional or Dsyfunctional // *Indian Journal of Federal Studies*. 2004. № 4. P. 20.

⁵⁴ Moreno L. The Federalization of Spain. L.: Frank Cass, 2001. 196 p.; Giordano B., Roller E. Te para todos? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK // *Environment and Planning*. 2004. Vol. A. № 36. pp. 2163-2181.

⁵⁵ Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // *Theories of Secession* / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 113-119.

⁵⁶ Stepan A. *Arguing comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 327.

⁵⁷ Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // *Theories of Secession* / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 133.

⁵⁸ Watts R. L. The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism // *Accommodating diversity: Asymmetry in federal states* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 2009. P. 29.

вий. Географические, культурные, социально-экономические факторы обычно определяются, как де-факто и во многом обуславливают политическую асимметрию. Их необходимо дифференцировать от де-юре или конституционной асимметрии, когда конституция по-разному трактует различные субъекты федерации, представляя одним больше самостоятельности, чем другим⁵⁹. Это можно наблюдать не только в полноправных федерациях, таких как Канада, Бельгия, Индия и Россия, но и в конституционно децентрализованных союзах наподобие Южной Африки и Великобритании (подробный обзор механизма функционирования де-юре асимметричной автономии сделан Дж. Мак-Гарри в 2005 г.)⁶⁰.

Профессор Ч. Д. Тарлтон, рассматривая ключевые причины асимметричного федерализма⁶¹, фокусируется главным образом на структурных различиях (т. е. фактической асимметрии) как источнике нестабильности. До недавнего времени отдельные учёные в условиях управленческих конфликтов частично заполняли этот пробел, анализируя роль специальных институциональных механизмов (т. е. де-юре асимметрии) как катализаторов, способствующих или препятствующих децентрализации⁶².

⁵⁹ *Burgess M., Gress F. Symmetry and Asymmetry Revisited // Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 53; Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // Theories of Secession / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 130.*

⁶⁰ *McGarry J. Asymmetrical federalism and the plurinational state // Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions / Ed. by F. Geerkens. Tiel: Lannoo, 2005. P. 304.*

⁶¹ *Tarlton C. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // Journal of Politics. 1965. Vol. 27. № 4. pp. 861-874.*

⁶² *Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // Theories of Secession / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. pp. 109-148; Obydenkova A. Institutional Tools of Conflict Management – Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts: Quantitative Analysis of Russian Regions, Peace, Conflict and Development // An Interdisciplinary Journal. 2005. Vol. 7 (July). pp. 251-280.*

Тем не менее, стабильность не может быть определена исключительно как проблема сохранения внешних границ государства, но при этом она связана с конъюнктурными территориальными изменениями в рамках существующей системы. В связи с этим некоторые авторы выявили существование «побочной» или «догоняющей» динамики в механизме асимметрии⁶³, другие отметили дестабилизирующее воздействие новых попыток «симметризации»⁶⁴. В тех и в иных случаях эти явления объяснялись достаточно убедительно. С позиции теории игр⁶⁵ асимметричный федерализм также считается неустойчивым ввиду того, что у региональных элит с их особыми полномочиями всегда есть сильные стимулы либо соблюдать правила асимметрии, либо противостоять им. Тем не менее «создание стимулов» ещё не означает их действенности.

Теоретические подходы к урегулированию вопросов асимметричного федерализма имеют большую практическую значимость, поскольку они пытаются решить конкретные проблемы, возникающие из-за политического раскола в многонациональном сообществе, который может вылиться в сепаратистские конфликты. С точки зрения нормативных оснований, учёные, исследующие многонациональные государства, соглашались с необходимостью установления политической асимметрии, когда центр удовлетворяет требования регионов на

⁶³*Moreno L.* The Federalization of Spain. L.: Frank Cass, 2001. 196 p.; *Giordano B., Roller E.* Te para todos? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK // *Environment and Planning*. 2004. Vol. A. № 36. pp. 2163-2181; *Watts R.* Asymmetrical Decentralization: Functional or Dsyfunctional // *Indian Journal of Federal Studies*. 2004. № 4. pp. 1-42; *Blanco R.* Naciones Históricas y Regiones sin Historia. Madrid: Alianza, 2005. 231 p.

⁶⁴*Maiz R., Caumano F., Azpitarte M.* The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008) // *Regional and Federal Studies*. 2010. Vol. 20. № 1. pp. 63-82; *Requejo F., Nagel K.* Descentralitzacio, Asimetries y Procesos de Simetrizacio a Europa. Belgica, Regne Unit, Italia i Espanya. Barcelona: Generalitat the Catalunya. 2009. 272 p.

⁶⁵*Zuber C.* Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism // *Comparative Political studies*. 2011. Vol. 44. № 5. pp. 1-26.

самоопределение по территориальному признаку⁶⁶. Однако возможность для асимметричных систем оставаться стабильными ставится под сомнение, оставляя открытым вопрос о том, будут ли эти решения адекватными или неоправданными⁶⁷.

Приведённые выше представления европейских и американских учёных отражают вполне прагматичный подход западной науки к проблеме федеративной асимметрии и, безусловно, должны быть учтены при формировании авторского понимания этого многосложного явления.

Прежде всего, для обозначения базовых понятий федерализма подобного типа правомерно выделение трёх моделей асимметричных отношений, основанных на отечественной и зарубежной практике:

1) «структурно-асимметричная федерация», включающая наряду с субъектами другие территориальные образования (например, федеральные (национальные) территории, федеральный округ и др.), где неравенство отношений обусловлено наличием двух уровней взаимосвязей: отношения центра со своими субъектами и взаимодействия центра с несубъектами; в ряде случаев, при определённых условиях (к примеру, при достаточно высоком уровне развития региона), асимметрию можно нивелировать посредством наделения территориальной единицы статусом субъекта федерации с уравниванием в правах с другими субъектами;

⁶⁶*Agranoff R.* Intergovernmental relations and the management of asymmetry in federal Spain // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 97; *Burgess M., Gress F.* Symmetry and Asymmetry Revisited // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 53; *Watts R. L.* The Canadian experience with asymmetrical federalism // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 134.

⁶⁷*Watts R. L.* The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 28.

2) «скрытая асимметрия» встречается в отношениях центральной власти и регионов в тех случаях, когда субъекты федерации объективно неравноправны – например, это может быть неравномерное представительство в верхней палате парламента, что напрямую зависит от численности населения региона. Такое положение, как правило, является исторической закономерностью, соответственно, не может слишком негативно влиять на общий характер взаимоотношений, эти противоречия можно решить путём изменения конституционно-правового статуса;

3) явная асимметрия в политико-правовых отношениях центра и субъектов федерации (когда за одними субъектами закрепляется статус государственных образований, в то время как за другими такого статуса не признаётся, либо он имеет некоторые ограничения), как правило, возникает в ходе «искусственного» государственного строительства и при использовании множества федеративных принципов, преимущественно административно-территориального и национального подходов.

Правовое определение асимметричной федерации дала в своём диссертационном исследовании Ю. В. Ярыгина: под «асимметричной моделью федерализма следует понимать федеративное государство с законодательно закреплённым конституционно-правовым неравноправием субъектов федерации, проявляющимся в различном объёме конституционных прав и полномочий, неравноправии в их взаимоотношениях с федеральным центром, в различном допуске с политическим и правовым ресурсом»⁶⁸.

Как отмечает известный западный политолог Дж. Мак-Гарри, осуществивший подробный анализ значения (и рисков) асимметричного федерализма

⁶⁸ Ярыгина Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма (на примере Российской Федерации): дисс. ... канд. юр.наук: 12.00.01. М.: МГЮА, 2001. С. 22.

для многонациональных федераций⁶⁹, в последнее время этот термин использовался главным образом применительно к асимметричному распределению полномочий, в то время как такие авторы, как Р. Уоттс до сих пор продолжают трактовать это понятие достаточно широко⁷⁰.

Всё же нужно признать, для многих теоретиков приоритетной формой федеративного устройства является как раз симметричная федерация, где существует объединение субъектов, «однородных по природе и равных по статусу»⁷¹, притом, что сегодня идеально симметричных федераций и с политической, и с юридической точки зрения, по сути, уже не встречается. Переход классических симметричных федераций в асимметричные становится всё более явным. Так, считавшееся ранее идеально симметричным государством США сегодня таковым уже не является. Одной из основных причин возникновения асимметрии является необходимость формирования в рамках федерации однородных территориальных образований с особым статусом (для тех или иных целей), а также так называемых ассоциированных сообществ⁷². В подобных случаях появляются симметричные федерации с элементами асимметрии⁷³.

Критики асимметрии, в свою очередь, указывают на несколько недостатков этой формы федерации. Один из них – асимметрия оспаривает основные

⁶⁹ *McGarry J. Asymmetrical federalism and the plurinational state // Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions / Ed. by F. Geerckens. Tiel: Lannoo, 2005. pp. 302-324.*

⁷⁰ *Watts R. Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional // Indian Journal of Federal Studies. 2004. № 4. pp. 1-42.*

⁷¹ *Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 39.*

⁷² *Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.*

⁷³ *Тхабисимова Л. А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дисс. ... д-ра юр. наук: 23.00.02. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт МВД России, 2007. С. 38.*

предпосылки о равных правах при демократическом правительстве. Дифференцированные полномочия этнотерриториального характера означают преимущество прав отдельных групп, однако принцип демократии предполагает обеспечение прав личности вне зависимости от этнического происхождения. Другие критические анализы опираются на прагматичные аспекты. Распределение полномочий через регионы может добавить трудности согласования при прохождении через учреждения власти и политические институты и сделает невозможным для центра перераспределение ресурсов правовым путём. Главный объект для критики – это то, что центробежные силы могут сами решать проблемы устройства государства.

Российскими учёными неоднократно предпринимались попытки анализа тенденций последнего десятилетия, в том числе неформальных путей развития федерализма, среди этих авторов можно назвать А. А. Захарова, И. М. Бусыгину*, О. М. Здравомыслову, А. В. Рябова, Н. В. Петрова, М. Г. Миронюка, В. Я. Гельмана⁷⁴. Среди зарубежных экспертов следует выделить такие имена как Р. Саква, Дж. Родин, М. Кросстон, К. Росс, А. Конитцер и С. Вегрен⁷⁵. Вме-

⁷⁴Захаров А. А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. 144 с.; Бусыгина И. М.* Модель «центр – периферия», федерализм и проблема модернизации российского государства // Политическая наука. 2011. № 4. С. 53-70; Здравомыслова О. М., Рябов А. В. Региональное измерение федерализма // Политическая наука. 2011. № 4. С. 249-257; Петров Н. В. Время дивергенции // Pro et Contra. 2008. № 5-6 (43). С. 6-23; Миронюк М. Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: РОССПЭН, 2008. 276 с.; Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. 2006. № 2. С. 90-109.

⁷⁵Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 173-182; Ross C. Federalism and Democratization in Postcommunist Russia. Manchester: Manchester University Press, 2003. 182 p.; Crosston M. D. Shadow Separatism: The Use of Regional Authonomy in the Russian Federation and Implications for Democratic Transition. Burlington: Ashgate, 2004. 158 p.; Konitzer A., Wegren S. Federalism and Political Recentralisation in the Russian Federation // Publius. 2006. Vol. 36. № 4. P. 503-522; Rodin J. Rethinking Russian Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millenium. Stockholm: Stockholm University, 2006. 270 p.

сте с тем, если в западной аналитике преобладают резко критические подходы к проводимым реформам российского федерализма, особенно связанным с практикой асимметрии, то отечественные политологи настроены более позитивно: преобладают суждения о сохранении в России федеративной модели государства, причём в более централизованном и этнически сглаженном варианте, нежели это было в 1990-х годах. Наметилась тенденция к равновесности субъектов федерации, по крайней мере, по отдельным позициям⁷⁶.

В политологической науке проблема политико-правовой равнозначности составных частей федерации не может рассматриваться в отрыве от решения вопроса их объективного, фактического равенства или неравенства, причём обе эти проблемы тесно взаимосвязаны. Следовательно, мысль Ч. Тейлора, что «неравенство в демографическом, финансовом, географическом, национальном и других положениях регионов федерации не означает обязательную предопределённость асимметрии их конституционно-правового статуса и неравноправия»⁷⁷, на наш взгляд, является весьма спорной по многим моментам. Асимметрия в федеративной системе, вызванная различиями в территориальном, политическом и правовом устройстве, может быть официально признана без прямого закрепления в конституции. Она обусловлена неравномерным распределением полномочий между центром и субъектами, что приводит к вариативности государственной политики. Признание асимметрии возможно через институциональные реформы, правоприменительную практику и подзаконные акты. В теории федерализма асимметрия рассматривается как инструмент адаптации к региональным особенностям, но чрезмерное усиление может снизить эффектив-

⁷⁶ *Dynnikova O. V., Kyobe A., Slavov S. Regional disparities and fiscal federalism in Russia // Journal of the New Economic Association. 2022. № 3 (55). pp. 102-138.*

⁷⁷ *Taylor Ch., Laforest G. Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1993. P. 150.*

ность управления. В условиях глобализации способность федеративных систем адаптироваться становится ключевой проблемой политической науки и практики.

Понятия «асимметричное территориальное устройство» и «симметричное государственное устройство» являются наиболее широкими по содержанию, поскольку применяются как к федеративным, так и к унитарным государствам, следовательно, имеют прямое отношение к форме государственного устройства в целом и, как правило, обусловлены объективными факторами. Игнорирование этих факторов может привести к «структурной асимметрии», способной породить противоречие с «высокой ценой принятия решений»⁷⁸.

По мнению М. Б. Бекбосынова, заслуживает переоценки и нового прочтения основная идея федерализма, закреплённая в большинстве конституций не только западных стран и возражающая не против централизма вообще, а лишь против чрезмерной централизации, особенно на региональном и местном уровнях⁷⁹. При такой конфигурации противоречий неизменно актуальным будет вопрос о принципах дифференциации субъектов федерации и условиях, при которых предпочтительней то одна, то другая система политико-правовых отношений.

Если асимметричное территориальное устройство понимается как разновидность территориального устройства государства, характеризующаяся различным конституционно-правовым статусом административно-территориальных единиц этого государства, то симметричное государственное устройство – это разновидность территориального устройства государства, ха-

⁷⁸ Federalism and Political Performance. L.: Routledge, 2000. P. 14.

⁷⁹ Бекбосынов М. Б. Российская Федерация: дилемма политического выбора. М.: РУДН, 2011. С. 32.

рактирующая (в отличие от асимметричного устройства) равенством правового статуса всех территориальных единиц, составляющих государство⁸⁰.

В свою очередь, Ю. В. Ярыгина полагает, что под «асимметричной моделью федерализма следует понимать федеративное государство с законодательно закреплённым конституционно-правовым неравноправием субъектов федерации, проявляющимся в различном объёме конституционных прав и полномочий, неравноправии в их взаимоотношениях с федеральным центром, в различном допуске к политическим и правовым ресурсам»⁸¹.

Вопрос о неравноправии субъектов в федеративном государстве является остро дискуссионным, затрагивающим проблему понимания природы симметрии и асимметрии и способы минимизации нежелательных проявлений асимметрии, как в самом федеративном устройстве, так и в федеративных отношениях на всех уровнях. Большая часть дискуссий по такой проблематике в политологической и правовой литературе обусловлены в большинстве случаев различным смысловым содержанием, заявляемым участниками научных дискуссий по поводу понятий симметрии и асимметрии. Вместе с тем, допустимо обозначить два ключевых подхода: во-первых, последователей симметрии и, соответственно, противников всякой асимметрии; во-вторых, позиции тех, кто стремится к максимально аккуратным оценкам симметрии и асимметрии и приводит логичные доказательства в пользу их синтеза. При этом сторонники радикальной асимметрии, если они существуют, в научной дискуссии себя никак не обозначили.

Научное сообщество в целом признаёт, что любая диспропорция выступает потенциальным источником столкновений, проблема их предотвращения

⁸⁰ Конституционное право: словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Юрист, 2001. С. 36.

⁸¹ Ярыгина Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма (на примере Российской Федерации): дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М.: МГЮА, 2001. С. 22.

предполагает исключение из системы взаимоотношений «центр -- регионы» любой асимметрии и создание возможной (при прочих равных условиях) симметрии. Поэтому господствует настороженное отношение к асимметрии и, соответственно, позитивное восприятие симметрии в федеративном государстве. «Распределение власти между центром и периферией обычно влечёт за собой «структурную асимметрию», которая может легко развиваться в довольно опасное «противоречие» с весьма высокой ценой для принятия решений»⁸². Если проецировать этот подход на ситуацию в России, рядом экспертов констатируется, что «особенно актуальной является проблема асимметрии в федеративных отношениях. Именно это является основной причиной, по которой России до сих пор не удаётся достичь желаемого результата»⁸³.

На наш взгляд, при таком подходе к симметрии проявляются проблемы и ошибки методологического характера, которые сводятся к следующим положениям:

понятие симметрии используется только для характеристики взаимодействий в масштабах федерации по вертикальной оси «регионы – центр», но наряду с этим дилемма симметрии или асимметрии не берётся в расчёт применительно к текущему положению самих субъектов федеративного государства в случае сравнения их между собой (горизонтальная ось). Говоря иначе, если симметрии нет в главных основополагающих частях субъектов федерации, то её присутствие невозможно и в рамках взаимоотношений субъектов с федеральным центром. Поэтому можно предположить, что категории симметрии и асимметрии необходимо применять в случае описания положения субъектов федерации относительно друг друга и по отношению к федеральному Центру;

⁸² Federalism and Political Performance. L.: Routledge, 2000. P. XIV.

⁸³ *Авакьян С. А.* Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 5.

часто равенство прав тех или иных субъектов федерации оценивается как проявление симметрии, хотя такое равноправие неравных есть не что иное, как реальная асимметрия;

нередко симметрия и асимметрия рассматриваются лишь с точки зрения институционального статуса: «в состав федерации входят субъекты, которые наделены разнообразной политико-правовой сутью»; или «в рамках одной и той же асимметричной федеративной системы могут находиться регионы, которые являются способами самоопределения наций, и субъекты, которые олицетворяют мнения регионального населения без учёта этнического фактора»; «части асимметричной федерации зачастую не обладают одинаковыми компетенциями и гарантиями своих прав»⁸⁴. Эти юридические определения нуждаются в пояснении: так, мы считаем, что главная асимметричность федерации состоит в относительно неизменном политическом, социальном, геополитическом, экономическом неравенстве составных частей федерации.

По мнению С. А. Авакьяна, федерация, построенная на принципе равноправия субъектов, характеризуется как симметричная; если же у субъектов федерации неодинаковый статус, федерация считается асимметричной. Само же юридическое равенство субъектов заключается в нескольких факторах: во-первых, субъекты равны в правах и полномочиях; во-вторых, субъекты равны в отношениях с органами федеральной власти⁸⁵.

Кроме того, одним из критериев разделения федераций на симметричные и асимметричные выступает различная государственно-правовая природа субъектов федерации⁸⁶. Так, в практике федеративных отношений известны случаи,

⁸⁴ Там же. С. 154-156.

⁸⁵ Там же. С. 90.

⁸⁶ Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. С. 154.

когда в составе федеративного государства одновременно находились государства и автономии (СССР и СФРЮ). В ряду современных федераций следует выделить Бельгию, в составе которой находятся не только административно-территориальные образования с элементами государственности (регионы), но и сообщества (территориальные коллективы). Заметим, что в состав Российской Федерации входят различные политико-территориальные единицы, такие как государства (республики, народные республики), автономии (автономная область и автономные округа), а также города федерального значения, края и области.

Подчеркнём, что правовое положение субъектов федерации – это наиболее распространённое основание классификации на симметричные и асимметричные федеративные государства. Некоторые авторы уточняют этот критерий, говоря о существовании специальных статусов у отдельных составных частей федеративного государства в рамках единого общего статуса субъектов федерации⁸⁷. Нередко понятие асимметрии федеративного государства связывается только с конституционным статусом субъектов федерации⁸⁸, а асимметрия федеративных отношений проявляется в наделении субъектов федерации различным конституционно-правовым статусом, объёмом прав и полномочий⁸⁹.

В свою очередь, неоинституционалисты полагают, что одним из факторов возникновения асимметричного федерализма является отличие в статусах субъектов федерации, а также синхронное наличие субъектов и несубъектов: «симметричная федеративная система состоит из регионов с идентичным юридиче-

⁸⁷ *Лебедев А. Н.* Статус субъекта федерации (основы концепции, конституционная модель практика). М.: Институт государства и права РАН, 1999. С. 31.

⁸⁸ *Конев Ф. Ф.* Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России: дисс. ... канд. полит. наук: 12.00.01. М.: РУДН, 2004. С. 12.

⁸⁹ *Ярыгина Ю. В.* Теоретико-правовые проблемы федерализма (на примере Российской Федерации): дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М.: МГЮА, 2001. С. 22.

ским статусом, а асимметричная – с разным»⁹⁰. Основным свойством асимметричной федерации считается присутствие отличительных территориальных единиц – федеральных провинций, округов, владений и проч.⁹¹.

Симметрия и асимметрия в федерации нередко становятся предметом изучения различных наук, в том числе политологии, но с точки зрения политико-правового статуса лишь субъектов федерации, статус несубъектов часто вообще не затрагивается. Безусловно, разница в статусе частей федерации служит очевидным признаком асимметричности, однако это может быть лишь институциональным, внешним проявлением, а реальные причины гораздо глубже – в культурных и политико-экономических особенностях субъектов федерации. Собственно, это в какой-то мере признаётся авторами теоретического труда (в их числе: Автономов А. С., Черкасов А. И., Чиркин В. Е.), в котором они перечисляют основные факторы возникновения асимметричного федерализма: «как симметричный, так и асимметричный федерализм могут быть обусловлены серьёзными экономическими, политическими, историческими, этническими и многими другими причинами, зависящими от особенностей конкретно взятой федерации»⁹².

В то же время те, кто исходит из максимы фактического равенства или неравенства субъектов, по-иному представляют федеративную симметрию и асимметрию, где симметрия в федерации подразумевает абсолютное равенство

⁹⁰ Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. С. 152.

⁹¹ Рейкер У. Федерализм: теория, происхождение, предназначение // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2018. № 2. С. 138.

⁹² Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. С. 152- 153.

субъектов во всём⁹³. Так, Ч. Тарлтон, на монографии которого часто ссылаются европейские учёные как на «эталонного исследователя» федеративных систем асимметричного типа, полагает, что «идеальная симметричная федеральная система представляла бы собой систему политических образований, охватывающих равные территории и население, имеющих сходные экономические характеристики, климатические условия, культурные стандарты, социальные группы, политические институты. В модели симметричной системы каждое из отдельных политических образований оказалось бы в результате отражением важных аспектов всей федеральной системы»⁹⁴. Приведённое суждение указывает на односторонность общего научного дискурса, касающегося асимметричной федерации, и подчёркивает необходимость рассматривать разные по природе асимметрии в рамках комплексного подхода.

Следует отдать должное российскому учёному М. Х. Фарукшину, который одним из первых обратил внимание научного и экспертного сообщества на ряд методологических заблуждений: одно «из них заключается в том, что понятие симметрии применяется лишь для характеристики отношений «субъекты федерации – федеральный центр» (вертикальная ось), но при этом почему-то вопросы симметрии или асимметрии не рассматриваются применительно к реальному положению самих субъектов федерации в их сопоставлении друг с другом (горизонтальная ось). Между тем сравнительное положение каждого субъекта федерации относительно иных субъектов является базовым отноше-

⁹³ *Тлехатук А. К., Куваева Т. С. А.* Федерализм как гарантия равенства субъектов Российской Федерации // *Colloquium-Journal*. 2019. № 25-10 (49). С. 34-35.

⁹⁴ *Tarlton C. D.* Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // *Journal of Politics*. 1965. Vol. 27. № 4. P. 868.

ем, с учётом которого должны строиться взаимоотношения членов федерации и федерального центра»⁹⁵.

Необходимо согласиться с мнением тех специалистов и экспертов, которые считают необходимым признать объективным факт асимметричности и закрепить его в нормативно-правовых актах. Такой подход демонстрирует позиция американского политолога К. Тэйлора: «мы не обязаны автоматически считать, что асимметрия необратима или является неэффективной. Доказательством этого можно считать то, что франкоговорящая провинция Квебек и северные территории наделены специфичными статусами в текущем политическом моменте. Мы перманентно находимся в практике асимметричного федерализма. Например, Квебек – исключительный регион, который проводит свою собственную, независимую фискальную политику, имеет собственные пенсионные системы, является самостоятельным в вопросах иммиграции и т. д. Главная проблема Канады состоит в невозможности прямо закрепить в собственном основном законе то, что существует на протяжении длительного периода»⁹⁶. Сторонники этого подхода утверждают, что неравномерное положение регионов федерации де-факто требует юридического оформления и закрепления этого в политической системе федеративного государства⁹⁷.

Вместе с тем, небезынтересной представляется ситуация формального политико-правового равноправия и реального равенства или неравенства составных частей федерации. Поскольку первая проблема вытекает из второй, мы не можем принять точку зрения, что «неравенство в географическом, демографи-

⁹⁵ Фарукишин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Издательство Казанского университета, 1998. С. 72.

⁹⁶ Taylor Ch., Laforest G. Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1993. P. 150.

⁹⁷ Dynnikova O. V., Kyobe A., Slavov S. Regional disparities and fiscal federalism in Russia // Journal of the New Economic Association. 2022. № 3 (55). С. 102-138.

ческом, экономическом, национальном и иных положениях территорий федерации не подразумевает объективной необходимости асимметрии их правового положения и неравноправия»⁹⁸. Логично, что такого рода объективность присутствует, но с целью предотвращения роста напряжённости и социальных конфликтов она целенаправленно игнорируется. В ситуации, когда требуется формализация юридического статуса региона, в большинстве случаев тезис равноправия обосновывается чисто политическими аргументами. Если рассматривать асимметрию с других точек зрения на устройство федеративной системы, то, как нам представляется, она проявляет себя в формальных и неформальных политико-управленческих практиках.

В общем, симметрия федеративного государства чаще всего обозначается как равенство её составных частей, чтобы под этим не подразумевалось. Очевидно, что в действительности сделать одинаковыми неравных невозможно, так как «невозможно рассуждать о равенстве юридических статусов в ситуации, когда субъекты отличаются по территории и демографическому потенциалу, по своему масштабу, по дислокации природно-ресурсного производства, по иным факторам»⁹⁹. Как считает Д. Смайли, североамериканский специалист в области федерализма, «справедливость заключается в равном обращении с одинаковыми и неодинаковым – с неравными»¹⁰⁰. Тем не менее присутствует огромная опасность того, что желание любыми средствами уравнивать априори разных обязательно приведёт к «общему знаменателю», к большим проблемам для социума и государства, чем признание такого неравенства.

⁹⁸ *Карпетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2007. С. 106.

⁹⁹ *Бухвальд Е.* От псевдосимметрии к асимметричной Федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. Асимметричность Федерации. М.: TACIS, 1997. С. 128.

¹⁰⁰ *Smiley D.* Language Policies in the Canadian Political Community // *Etre Contemporain*. Sil-lery: Les Presses de l'Université du Québec, 1992. P. 284.

Неотвратимость асимметрии для любой федерации отмечается многими российскими и зарубежными политологами. Например, А. М. Салмин считает, что «правило уравнивания положений и создания симметричных отношений на уровне федерального центра и субъектов даже декларируется в качестве возможных и, кроме того, – объективных, достаточно редко реализуется на практике в идеальном виде»¹⁰¹. Также Л. М. Карапетян утверждает, что «асимметричность» в федеративном государстве присутствует в предметах ведения и компетенциях регионов страны как в правовом поле, так и на основании соглашения между ними и федеральным центром. Но такая «асимметричность» не превалирует по отношению к «симметричности» правового статуса субъекта федерации и их конституционно-правовому равенству как ключевым принципом федерализма¹⁰². Подтверждает наличие асимметрии в любом федеративном государстве и М. Френкель: «В реальности все настоящие федерации есть асимметричные»¹⁰³. Его поддерживает и Дж. Боуз, считающий, что «ни одна федерация не может считаться совершенно симметричной»¹⁰⁴.

По мнению А. Хайнеманн-Грюдера, «все федерации по определению являются конфликтными системами в состоянии постоянного движения, которые пытаются добиться баланса между единством и многообразием, централизмом и

¹⁰¹ Салмин А. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3. С. 29.

¹⁰² Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2007. С. 31-32.

¹⁰³ Frenkel M. Federal Theory. L.: Australian National University, 1986. P. 148.

¹⁰⁴ Boase J. Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 91.

регионализмом, делением власти и разделением полномочий, а также симметрией и асимметрией»¹⁰⁵.

Причинами асимметрии может стать различие в правовом статусе относительно того, какой принцип построения положен в основу – территориальный или национально-территориальный, с выделением особых прав для национальных и этнических меньшинств¹⁰⁶. Национальные меньшинства образуют подкатегорию более широкого ряда этнических меньшинств. Как полагает Дж. К. Бирнир, «этническая группа определяется членами группы, которые считают себя этнически отличающимися от других групп сообщества» и «это идентификация основывается на характеристиках, которые трудно игнорировать, например, язык, местоположение или раса»¹⁰⁷.

Ряд отечественных авторов полагает, что так называемая этническая модель федерализма не имеет практической ценности¹⁰⁸. Известно, что любая федерация формируется в результате объединения в единое государство не одного, а нескольких этносов с их специфическими государственными и национально-территориальными образованиями. Во многих современных, на первый взгляд, моноэтнических государствах федерализм носит далеко не чисто национальный характер.

В свою очередь, Дж. Мак-Гарри, напротив, утверждает, что асимметричный федерализм, возможно, оптимальная форма управления для культурно ге-

¹⁰⁵ Heinemann-Gruder A. Is Russia's Federalism Sustainable? // Perspectives on European Politics and Society. 2002. № 1. p. 69.

¹⁰⁶ Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

¹⁰⁷ Birnir J. K. Ethnicity and electoral politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 24.

¹⁰⁸ Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 20.

терогенных обществ, когда, как это часто бывает, различные сообщества, «национальные» или «региональные», стремятся к различным уровням автономии¹⁰⁹. С этим нельзя не согласиться. В условиях асимметричного федерализма центральная власть по отношению к различным регионам выступает как своего рода дистрибутор, предлагая лучшие условия для регионов, в наибольшей степени подверженных риску отделения, и худшие – для тех, кто (из-за таких факторов, как неблагоприятная экология или внутренние конфликты) далёк от намерения выйти из состава федерации.

Более того, надо отметить важную проблему, которая мало освещена в обширной научной литературе, посвящённой проблемам национализма. Мы очень мало знаем о детерминантах требований автономии среди различных групп в таких сообществах. Хотя, как полагает М. Б. Бекбосынов, отказ от этнической модели федерализма влечёт за собой изменения политической системы¹¹⁰.

В своей работе «Непрекращающийся национализм» М. Хечтер утверждает: «несмотря на то, что самоопределение является универсальным благом, оно не только не является единственно верным, но даже и наиболее фундаментальным... В некоторых случаях стремление к самоопределению побеждает, но в других те же люди отказываются от него ради достижения больших благ... Включение в состав крупного, экономически развитого государства может означать для периферийных национальностей огромные экономические и политические выгоды»¹¹¹.

¹⁰⁹McGarry J. Asymmetrical federalism and the plurinational state // Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions / Ed. by F. Geerkens. Tiel: Lannoo, 2005. pp. 302-324.

¹¹⁰Бекбосынов М. Б. Российский федерализм: дилемма политического выбора: монография. М.: РУДН, 2011. С. 40.

¹¹¹Hechter M. Containing Nationalism. Oxford: Oxford University Press, 2000. 256 p.

В связи с этим можно привести результаты эксперимента, проведённого политологом Йельского университета Н. Самбанисом, который исследовал потребность в суверенитете¹¹². Исследователь представил эконометрические модели, отражающие потребность в суверенитете, а затем протестировал их с помощью наиболее адекватных из имеющихся инструментов перекрёстного анализа, затрагивающего разные группы исследовательского поля. Модель, которую протестировал Н. Самбанис, отражала потребность в суверенитете по таким показателям, как: доля региона в совокупной экономике государства; его культурное отличие от остальной части страны; наличие природных ресурсов; степень межрегиональных экономических диспропорций; историческая основа для формирования региональной идентичности; а также состояние политических институтов. Важнейшим фактором, влияющим на полученные эмпирические данные, является относительный доход региона: чем он больше, тем большее количество суверенитета он имеет. Следовательно, тем меньше его потребность в суверенитете. Второй сильнейший определитель – это культурные различия. Чем больше культурная дистанция между регионом и федеральным центром, тем меньше суверенитета он имеет. Следовательно, тем больше его потребность в суверенитете. Другие, менее значимые факторы, лишь дополняют эти выводы: чем более благополучен регион, тем меньше потребность в суверенитете¹¹³.

Стремление к национальному самоопределению и асимметрии не является неизменным. Напротив, на него может оказывать существенное влияние проводимая государственная политика, хотя это мнение в научной литературе о наци-

¹¹² *Sambanis N.* A Supply and Demand Model of Sovereignty. Unpublished Paper. Department of Political Science. NewHaven: Yale University, 2006. 39 p.

¹¹³ *Кочетков Е. Е.* Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

онализме является дискуссионным. В целом практика показывает, что вопреки утверждениям примодиалистов¹¹⁴ и перенниалистов¹¹⁵, эскалацию националистических настроений можно предотвратить с помощью точечной адаптации асимметричного федерализма в том или ином национально-культурном пространстве.

Кроме того, результаты вышеупомянутого исследования также поддерживают идею о том, что политическая и финансовая децентрализация, вероятно, уменьшают внутренние конфликты, а не усугубляют их. Это помогает понять, почему асимметричный федерализм способствует уменьшению потребности в сецессии.

Учитывая потребность меньшинств в адекватных механизмах представительства и защиты на уровне центральной власти, асимметричный федерализм, особенно для плотно заселённых регионов, власти которых контролируют собственное государство или другие государства, также может стать важным дополнительным элементом регулирования этнических конфликтов. Как отмечает Мак-Гарри, асимметричный федерализм может решить проблемы меньшинств, стремящихся к большей автономии, чем центр может им предоставить, и в то же время дать возможность центру сохранять сильную централизованную власть над остальной частью Федерации (если в этом есть необходимость)¹¹⁶.

Продолжая мысль учёного, нельзя исключать, что отдельные группы могут требовать асимметричного статуса для своего сообщества, и это может быть эффективным способом управления этническими конфликтами. Однако передачи полномочий по принципу асимметрии без представительской власти и защи-

¹¹⁴ Connor W. *Ethnonationalism*. Princeto: Princeton University Press, 1993. 248 p.

¹¹⁵ Smith A. D. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell, 1986. 329 p.

¹¹⁶ McGarry J. *Asymmetrical federalism and the plurinational state* // *Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices*. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions / Ed. by F. Geerkens. Tiel: Lannoo, 2005. pp. 302-324.

ты на федеральном уровне, на наш взгляд, едва ли будет достаточно. Поскольку федерация может функционировать в рамках мажоритарной системы, и передача полномочий асимметричным образованиям не вполне этому соответствует, хотя косвенно подчёркивает тот факт, что, компактно проживающие на конкретной территории группы являются нацией, заслуживающей признания, и вправе претендовать на национальное самоопределение и культурную идентификацию в рамках своего этноса¹¹⁷.

В связи с этим асимметрия может быть определена как особенность многонациональных федеральных систем, благодаря которой национальные образования (так называемые национальные меньшинства) могут де-юре пользоваться большими правами, чем на основе разделения по региональному принципу (так называемое национальное большинство), тем самым предопределяя дифференцированное отношение со стороны центра¹¹⁸. Это доказывает тезис о том, что стабильность асимметричных федеративных политических систем зависит от взаимодействия сложного комплекса акторов, определяемых как большинством-меньшинством, так и принципом разделения центра и регионов. Вместе с тем существует мнение, что асимметричная федерация существовать в долговременной перспективе не может. «Асимметрия подталкивает федеральные власти быть перманентно включёнными в перераспределение разнообразных преференций и льгот между регионами федерации, которые, в свою оче-

¹¹⁷ Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

¹¹⁸ Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // Theories of Secession / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 133.

редь, неминуемо будут стараться установить собственный контроль над национальной исполнительной властью и её использованием в собственных целях»¹¹⁹.

В западной науке, где широкое распространение получила «теория игр», заимствовавшая свои принципы из современной экономической теории, модели функционирования асимметричного федерализма в многонациональных государствах часто представлены в виде игры. Так, учитывая ситуацию, когда национальное меньшинство противостоит центру и реально угрожает расколом, готовность центра предоставить асимметричную автономию региональному меньшинству решает так называемую дилемму заключённого и обеспечивает взаимовыгодное сотрудничество¹²⁰. Тем не менее, расширяя полномочия асимметричной автономии для миноритарных регионов, федеративная асимметрия создаёт третьего игрока – депрессивные регионы. Исходя из этой диспозиции, Г. Цебелис назвал асимметричный федерализм «вложенной игрой»¹²¹, когда события на этнонациональной арене (структурированной по принципу разделения на большинство и меньшинство) определяют ситуацию в масштабах всей федерации.

С. Зубер, один из наиболее авторитетных авторов в теории асимметрии, выявил ряд преимуществ асимметричного федерализма путём моделирования эволюционного пути его развития как «вложенной многонациональной игры»¹²². Исследователь соотносит национальный аспект конфликта (большинства против нацменьшинств) с территориальными противоречиями (регионы с осо-

¹¹⁹ Аруинин А. Н. Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. С. 81.

¹²⁰ Popelier P., Sahadžić M. Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 510 p.

¹²¹ Tsebelis G. Nested games: Rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press, 1990. 274 p.

¹²² Zuber C. Understanding the Multinational Game: Towards a Theory of Asymmetrical Federalism, Comparative Political Studies. 2011. Vol. 44. № 5. pp. 1-26.

быми полномочиями по сравнению с регионами общей автономии). Договорённости в отношении асимметрии могут быть достигнуты путём переговоров в «конфронтационной игре» между центральным правительством и меньшинствами, а связь между асимметрией и «догоняющим развитием» представляется как очевидный стимул. Такие меры можно рассматривать как целенаправленную стратегию федеральной власти по преодолению негативных последствий асимметричного развития, своего рода технологию¹²³.

В виду того что асимметричный федерализм вбирает в себя всех участников политического процесса, он является нестабильным институтом. Это можно проследить на примере ряда стран, в том числе России и отечественных федеральных институтов власти, сформированных в 90-е гг. XX в. в результате диалога между Москвой и сепаратистски настроенными региональными элитами – то, что Р. Уоттс обозначил как «максимально непростым примером в современной конституционно-правовой асимметрии»¹²⁴.

В рамках теории игр «самодостаточными институтами являются такие институты, в которых поведение каждого игрока является лучшим ответом» и «ни у кого нет причины отклоняться от поведения, предписанного этими институтами»¹²⁵. Такая интерпретация теории федерализма в части, касающейся стабильности федерации, нередко применяется к самодостаточным институтам в том смысле, что принципы федерализма должны быть универсальными для долж-

¹²³ Kincaid J., Leckrone J. W. Teaching Federalism: Multidimensional Approaches. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2023. 283 p.

¹²⁴ Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 67.

¹²⁵ Greif A., Laitin D. D. A theory of endogenous institutional change // American Political Science Review, 2004. P. 98.

ностных лиц на всех уровнях управления¹²⁶. Теория асимметричного федерализма подытоживает перечисленные подходы и связывает асимметрию и стабильность на уровне выбора центральных и региональных акторов для получения очевидных аргументов в пользу того, что асимметричные меры задают рамки законопослушного поведения, или же наоборот.

В своих ранних работах по асимметричному федерализму Ч. Д. Тарлтон рассматривал проблемы асимметрии в свете стабилизации федеративных систем: «следует подчеркнуть в данной связи, что там, где случаются конфликты внутри федерации, это, скорее всего, связано с недовольством лишь одного или нескольких федеративных образований. Редкий конфликт происходит между центральным правительством и всеми составными частями федерации одновременно. Поэтому конфликт внутри федерации, вероятнее всего, возникнет там, где отношения между местными и центральными властями развиваются по асимметричному сценарию, а асимметрия характерна лишь для нескольких составных частей государства... степень равновесия или конфликта внутри федеративной системы можно рассматривать как функцию симметричной или асимметричной модели, преобладающей в системе»¹²⁷.

Теория игр соотносится с оригинальным термином С. Д. Тарлтона – «теоретическими спекуляциями»¹²⁸. При асимметричном федерализме в многонациональном государстве федеральная игра распространяется на три типа игроков: представители исполнительной власти частей федерации, имеющие особый статус, представители исполнительной власти частей федерации с общим статусом

¹²⁶ *De Figueiredo R. J. P., McFaul M., Weingast B. R. Constructing selfenforcing federalism in the early United States and modern Russia // The Journal of Federalism. 2007. Vol. 37. № 2. pp. 160-189.*

¹²⁷ *Tarlton C. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // Journal of Politics. 1965. Vol. 27. № 4. P. 871.*

¹²⁸ Там же.

и должностные лица на уровне федерального правительства. Такие типы игроков могут быть дифференцированы по их целям в отношении системы в целом: «должностные лица с особым статусом заинтересованы в сохранении асимметричной системы, так как только асимметрия даёт возможность национальным меньшинствам равные с точки зрения национального самоопределения права»¹²⁹.

Принимая во внимание вышеуказанное, отношение к асимметричности федеративного государства априори не может быть простым и однозначным. Возведённая в абсолют, она, вполне вероятно, может послужить поводом к дестабилизации федерации, ведущей к полной территориальной дезинтеграции. Но на наш взгляд, асимметричность обладает и определёнными достоинствами, которые обязательно необходимо принимать во внимание не в меньшей степени, чем её потенциальные недостатки. В этом смысле характер асимметричного федерализма переводит суть научной проблематики федерализма из области нормативной, законодательной, процессуальной в сферу политическую, то есть в область, для которой конфликт является естественным и неотъемлемым атрибутом противостояния в борьбе за власть, ресурсы, политическое влияние¹³⁰. В орбиту этой борьбы в рамках асимметричной модели федерации могут быть втянуты массы, социальные группы, политические партии, политические функционеры, государственная бюрократия, корпоративные сообщества, нации, религии, культуры.

Несмотря на то, что вопросы, касающиеся асимметрии, имеют огромную практическую значимость, так как они пытаются решить конкретные проблемы,

¹²⁹ McGarry J. Federal political systems and national minorities // Handbook of federal countries / Ed. by A. L. Griffiths. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. P. 434.

¹³⁰ Капустин Б. Г. Критика политической философии. М.: Территория будущего, 2010. 424 с.

возникающие вследствие политического раскола в многонациональном государстве и угрожающие сепаратистскими конфликтами, академическое понимание динамики их развития и механизмов их функционирования всё ещё недостаточно полное¹³¹. В частности, исходя из нормативных оснований, учёные, изучающие многонациональные государства, согласились с необходимостью создания асимметрии с целью урегулировать политические требования права на самоопределение по территориальному признаку¹³². При всём многообразии подходов к оценке асимметричной модели федеративного устройства, заявленных в зарубежной и отечественной науке, можно выделить два диаметрально противоположных отношения к этому явлению.

Первое – однозначно негативное. Его сторонники жёстко выступают в пользу симметричности, отказывая асимметрии в праве на существование, при этом не учитывая того факта, что симметрии в чистом виде реально не наблюдается ни в одном из федеративных государств. Одним из главных аргументов является ссылка на демократический принцип равенства, который должен, по их мнению, определять статус каждого субъекта федерации. Российские сторонники этого подхода в большинстве своём ратуют за скорейшее форсированное преодоление асимметрии, видя в ней почву для перманентной конфликтности и угрозы распада государства.

Второе – умеренно позитивное. С точки зрения оппонентов первой позиции, юридически узаконенная асимметричная модель федеративного государства не только возможна, но и в ряде случаев даже наиболее благоприятна как форма существования отдельных федераций. Более того, те или иные элементы

¹³¹ Congleton R. D., Kyriacou A., Bacaria, J. A theory of menu federalism: Decentralization by political agreement // *Constitutional Political Economy*. 2003. № 14. P. 181.

¹³² Agranoff R. Intergovernmental relations and the management of asymmetry in federal Spain // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 97.

асимметрии имеют место во всех без исключения существующих федеративных государствах мира. Российские сторонники этой позиции отстаивают мнение, что именно конституционно закреплённая асимметрия позволяет найти необходимую гибкость для России – страны, которая является одним из наиболее этнически разнообразных государств в мире. Различия территориальных единиц в природных ресурсах, людском и экономическом потенциале и проч. должны, по мнению представителей этого подхода, соответствующим образом отражаться в структуре федерации и закрепляться, в том числе в конституционно-правовом неравенстве её субъектов¹³³.

Исходя из этих двух противоположных политико-правовых подходов, мы полагаем целесообразным осуществлять анализ практики асимметричного федерализма в России и в зарубежных странах и выявлять закономерности успешного функционирования сложносоставных территориально-политических систем, а также предложить сценарии дальнейших действий по оптимизации модели национально-государственного устройства в современной России.

В своём исследовании мы опираемся на следующее авторское определение асимметричного федерализма, сформировавшееся в результате анализа различных научных подходов и концепций: асимметричный федерализм – это разновидность федерализма, в которой асимметрия заложена в структуре государства, где разные составные части имеют неодинаковый конституционно-правовой статус. Асимметричная федерация характеризуется наличием в составе государства субъектов федерации и несубъектов, часто с неодинаковым фактическим или правовым статусом, разными по объёму полномочиями. Действуют и другие факторы, отражающие элементы асимметричности (например,

¹³³ Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: политико-правовые аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М. МГУ, 1999. 186 с.

в сфере бюджетной политики). Если в правовом измерении понятие «асимметричная федерация» используется при рассмотрении преимущественно разностатусности субъектов, то с экономической и политической точек зрения все федерации мира являются асимметричными. Экономический потенциал их субъектов, влияние тех или иных субъектов на политику федерации всегда неодинаковы, особенно в федерациях с многоуровневой структурой государственного устройства. На каждом статусном уровне (на уровне республики, областей, краёв, автономных округов, штатов, федеральных территорий и проч.) субъекты с одинаковыми особенностями правового статуса между собой могут быть равны. В некоторых случаях наряду с равноправными субъектами федерации имеются другие территориальные образования (края, области, федеральные округа, федеральные территории, ассоциированные государства, содружества и т. п.). Асимметрию могут создавать и культурно-этнические особенности частей и субъектов федерации.

1.2. Факторы возникновения асимметричного федерализма и предпосылки его адаптации к различным социально-политическим условиям

Если исходить из реальной практики функционирования различных федераций, то одним из принципов федерализма следует признать определённое соотношение симметрии и асимметрии в структуре федеративного устройства государства. Соответственно, факторы возникновения асимметричного федерализма отражают, прежде всего, степень дифференциации частей федерации по самым разным основаниям.

Различные научные дисциплины дают свои определения основ, но с точки зрения политической проблематики, отдельные части федерации могут быть и уровнем, и субъектом политики. В рамках федерализма регион выступает в качестве такого субъекта.

Один подход связан с политико-административным делением на территориальные единицы. С точки зрения экономической географии, регионы — это территории с определёнными природно-ресурсными, экономическими и социальными характеристиками. В современной мировой политической практике регионализм является важным инструментом управления, так как позволяет учитывать особенности каждой территории при разработке политических и экономических стратегий¹³⁴. Не все критерии могут быть применимы для каждого случая. Возможно, только один или два из них будут важными. Но при этом со-

¹³⁴ Бусыгина И. М. * Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. 278 с.

вокупность этих показателей формирует уникальную ситуацию и характер взаимодействия людей с местностью в каждом регионе¹³⁵.

У американской исследовательницы Энн Маркузен можно найти похожее определение региона, но с дополнительным критерием. Она утверждает, что регион можно расположить на пространственной шкале между городом и государством¹³⁶. При этом регион представляет собой исторически сложившуюся территорию, отличающуюся от городов и государств своей политической, культурной, социально-экономической средой и территориальной структурой¹³⁷. Это определение разграничивает регионы исходя из отличий их друг от друга и локализации в пространстве. В рамках такого подхода нация – это особый тип пространства, пользующийся политическим суверенитетом¹³⁸. Однако, по мнению Б. Андерсона, если нация может существовать одновременно, и как открытое, и как закрытое (то есть суверенное) сообщество, то регион в этом смысле является сообществом открытым, лишённым суверенитета¹³⁹.

С целью различения регионов российский учёный-географ Л. В. Смирнягин подчёркивает наличие у региона двух важнейших признаков – гомогенность, то есть внутреннюю целостность, особую специфику¹⁴⁰.

В политической науке понятие «регион» используется для обозначения одной из единиц субнационального уровня, т. е. территориальной структуры национального государства, а также ячейки в общей сетке административно-

¹³⁵ Zelinsky W. The cultural Geography of the United States. New Jersey: Prentice-Hall, 1973. 164 p.

¹³⁶ Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1987. 304 p.

¹³⁷ Там же. Р. 8.

¹³⁸ Там же. Р. 17.

¹³⁹ Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism, 2nd edn. L.: Verso, 1991. 224 p.

¹⁴⁰ Смирнягин Л. В. Районы США: портреты современной Америки. М.: Мысль, 1989. 379 с.

территориального деления. Так, А. В. Дахин и Н. П. Распопов региональную политическую жизнь определяют как «совокупность социально-политических взаимодействий, происходящих в региональном политическом пространстве»¹⁴¹. Подчеркнём, что именно административно-территориальное разграничение регионов формирует эти отдельные ячейки политического пространства. В связи с этим О. Вивер определяет такие регионы как «микрорегионы»¹⁴². В соответствии с такой логикой, политический регион в целом необходимо рассматривать в качестве системы институтов и организаций, действующих на конкретной территории, включённой в состав государства, поддерживающей целый комплекс политических функций. Регионы внутри одной страны часто отличаются значительным разнообразием.

В контексте настоящего диссертационного исследования важно понять, каким образом разнообразие региональных ландшафтов на территории национального государства и различия в политико-экономическом развитии частей федерации порождают региональную дифференциацию и асимметричный федерализм.

В основе субъективного восприятия неравенства регионов лежит понятие территориальной справедливости, предложенное в 1968 г. Б. Дэвисом¹⁴³. Она видится как некоторое справедливое равенство в перераспределении дефицитного ресурса – либо математически (всем равными долями), или пропорционально, на основе определённых условий (например, каждому по вкладу). Если

¹⁴¹ Дахин А. В., Распопов Н. П. Проблема региональной стратификации в современной России // Университетская политология России. М.: Полис, 1999. С. 67.

¹⁴² Waever O. The Baltic Sea: A Region after Postmodernity? // Neo-Nationalism or Regionality? The Re-Structuring of Political Space around the Baltic Rim / Ed. by P. Joenniemi. NordREFO Report, 1997. № 5. pp. 293-342.

¹⁴³ Davies B. 475. Social Needs and Resources in local Services. L.: Joseph Rowntree, 1968. P. 112.

раздача ограниченного ресурса для определённого числа территорий, то математическое распределение доли региона будет соответствовать принципу «всем поровну». В ситуации, когда присутствует некоторое условие, оказывающее влияние на распределение (ВРП каждого региона различен), то приоритетным будет уже пропорциональное равенство¹⁴⁴.

Расчёт «физико-географической справедливости» на основе пропорции равенства проблематичен, прежде всего, по нескольким причинам. Во-первых, в некоторых ситуациях достаточно проблематично точно определить вложения каждого территориального субъекта в совокупный доход. Во-вторых, распределение необходимо соотносить не только с вкладом конкретного региона, но и с нуждами этого региона. Следовательно, в реальной практике федерализма схемы перераспределения дефицитных ресурсов являются сложными и громоздкими, рискнём утверждать — далёкими от справедливости.

Принцип федерализации, прежде всего, предполагает перераспределение властных компетенций, передачу ряда функций от федерального на региональный уровень; возникновение и трансформацию новых институтов, соответствующих статусу регионов в процессе принятия решений на национальном и наднациональном уровнях¹⁴⁵. В связи с этим следует обратить внимание на ключевые факторы регионализации в современных условиях, что может актуализировать эту проблему. Так, по мнению И. М. Бусыгиной* основных факторов регионализации как политического феномена современности четыре:

глобальные процессы;

геополитические факторы;

¹⁴⁴ Тлехатук А. К., Куваева Т. С. А. Федерализм как гарантия равенства субъектов Российской Федерации // Colloquium-Journal. 2019. № 25-10 (49). С. 34-35.

¹⁴⁵ Макарычев А. С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования // Сравнительный регионализм: Россия – Запад – СНГ. Н. Новгород: ННГУ, 1997. С. 107.

экономические факторы;
 культурно-религиозные факторы¹⁴⁶.

В свою очередь, А. С. Макарычев среди важнейших плюсов политической регионализации называет уменьшение дистанции между политической элитой и обычными гражданами¹⁴⁷.

Стоит, однако, обратить внимание, что далеко не все политологи рассматривают процесс регионализации в позитивном ключе. Некоторые скептики считают, что истории подъёма регионов – это скорее исключения, чем правило, даже скорее наоборот – местная администрация не получает поддержки от региональных политических институтов, в результате этого наблюдается усиление различий между регионами. Следовательно, регионализация на самом деле нужна скорее элитам, чем обычным жителям¹⁴⁸. Безусловно, некритичное отношение к регионализации может быть опасным для дела строительства федерации. Этот объективно существующий процесс должен серьёзно исследоваться со всеми его позитивными и негативными аспектами.

Основными признаками региональности в рамках государственных или межгосударственных образований различных форм служат «множественность структур и уровней управления, множественность акторов, множественность идентичностей»¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Бусыгина И. М.* Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С. 12-13.

¹⁴⁷ Макарычев А. С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования. В сб.: Сравнительный регионализм: Россия – Запад – СНГ. Н. Новгород: ННГУ, 1997. С. 111.

¹⁴⁸ Hakli J. Cross-Border Regionalization in the «New Europe». Theoretical Reflection with Two Illustrative Examples // Geopolitics. 1998. № 3. P. 84.

¹⁴⁹ Christiansen Th., Joenniemi P. Politics on the Edge: On the Restructuring of Borders in the North of Europe // Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction / Eds. by H. Eskelinen, I. Liikanen, J. Oksa. N. Y.: Ashgate, 1999. pp. 110-113.

Разнообразие и неравномерность развития различных частей единого государства в той или иной степени свойственно всем странам мира (кроме, пожалуй, микросоударств), причём это может быть обусловлено как естественно-географическими обстоятельствами, так и результатами целенаправленной хозяйственно-экономической активности человека¹⁵⁰. Именно эта разница часто является причиной гражданского недовольства, различных категорий населения – и «бедных», и «богатых» регионов, и даже элит, что повышает уровень социально-политической напряжённости в обществе, вплоть до вооружённых конфликтов. Проблема сокращения неравномерности развития регионов является важнейшей внутривполитической и макроэкономической задачей государства. Неэффективные меры для решения проблемы межрегионального сглаживания стимулируют центробежные явления и, вероятно, могут способствовать распаду государства¹⁵¹.

Отметим, что любая федерация состоит из неравных частей, неодинаковых по численности населения, площади территории, ландшафту, природным ресурсам, социальному и национальному составу, финансовому потенциалу, промышленной инфраструктуре, уровню образования населения и т. д. Например, в Австралии наиболее населённый субъект превосходит по количеству горожан самый маленький регион более чем в восемь раз. В Германии регионы сильно отличаются по своим территориям, населению, традициям, а также социально-экономической инфраструктуре¹⁵². Асимметрия в ФРГ (которая с фор-

¹⁵⁰ *Аринин А. Н.* Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. 332 с.

¹⁵¹ *Аринин А. Н., Марченко Г. В.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: Интелтех, 1999. 233 с.

¹⁵² *Boase J.* Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 97.

мально-юридической точки зрения считается симметричной федерацией) подразумевает «экономические различия между федеральными землями на востоке и на западе; культурное разнообразие; возрастающие различия в политических и культурных позициях людей на востоке и западе, севере и юге Германии»¹⁵³. В одной из десяти провинций канадской федерации – Онтарио – проживает 36% населения, причём она даёт 41% валового национального продукта¹⁵⁴.

Нельзя назвать симметричными и равномерно развитыми штаты в США. Они отличаются друг от друга как по уровню вызовов и проблем, стоящих перед ними, так и по имеющемуся у них экономическому потенциалу и т. д. Согласно социально-экономической статистике 1990-х и 2000-х гг., 10 наиболее богатых штатов выделяли в расчёте на душу населения более 3 тыс. долларов, в то время как 10 самых неблагополучных штатов тратили на такие же цели развития в 2 раза меньше¹⁵⁵.

В Российской Федерации, в свою очередь, население уже укрупнённого субъекта Федерации Эвенкийского автономного округа¹⁵⁶ в 2000-х гг. было приблизительно на уровне 16 тыс. чел., а, в Москве проживало более 12 млн человек. Площадь территории Адыгеи составляет 7,6 тыс. кв. км, а площадь Республики Саха соответствует 3,1 млн кв. км. С учётом институционализации в российской Конституции в 1990-х годах разностатусности регионов Федерации, практически все российские учёные и исследователи в области федеративных отношений и даже сторонники дальнейшего усиления вертикали власти в РФ

¹⁵³ *Schultze R.-O. German Federalism at the Crossroads // Federations. What's new in federalism worldwide. 2003. Vol. 3. № 3. pp. 13-16.*

¹⁵⁴ *Fry K. H. North American Federalism, NAFTA, and Foreign Economic Relations // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 397.*

¹⁵⁵ По данным Управления экономики и статистики США. Режим доступа: <http://www.esa.doc.gov/> (дата обращения: 17.05.2023).

¹⁵⁶ Эвенкийский автономный округ входит в состав Красноярского края по результатам референдума 17.04.2005 г.

отмечали в этот период, что разнотипность субъектов Российской Федерации создаёт условия для формирования федерации со значительной асимметрией¹⁵⁷.

Логично, что такое неравенство территориальных единиц в федеративном государстве порождает целую цепочку последствий, в частности, у субъектов федерации формируются как общенациональные, так и местные интересы, нередко конкурирующие между собой. Соответственно, когда в условиях экономического неравенства регионов менее развитые находятся на постоянной финансовой зависимости от федерального правительства, но за счёт максимальных финансовых изъятий у более сильных в экономическом отношении субъектов в федеральный бюджет, важнейшим актором федеративных отношений становится центр¹⁵⁸. Характерным примером является Австралия, где «применяется долговременная практика перераспределения денег из центра в пользу «более бедных» штатов с целью бюджетного и налогового выравнивания»¹⁵⁹. За десятилетия такой политики выравнивание так не было достигнуто. Очевидно, подобная ситуация типична для многих других федераций, что служит причиной долговременно напряжённости в отношениях регионов с центром. «В Австралии противоречия между центром и регионами усиливаются не из-за противоречий в их интересах, а из-за стараний центра взаимодействовать со всеми участниками федеративных отношений одинаково»¹⁶⁰. Вместе с тем, игнорирование фактического неравенства субъектов федерации, стремление сверху навязать «равенство

¹⁵⁷ Абдулатипов З. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М.: Республика, 1994. С. 230.

¹⁵⁸ Коротина Н. Ю. Федерализм связанного разнообразия в асимметричном экономическом пространстве России // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2022. Т. 32. № 1. С. 33-39.

¹⁵⁹ Mullins A., Saunders C. Different Strokes for Different Folks?: Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 55.

¹⁶⁰ Там же. P. 46.

неравных» может стать потенциальным источником напряжённости между частями федерации.

Стремление ввести в практику симметрию искусственным путём может привести к серьёзным внутрифедеральным конфликтам, показывает опыт канадской провинции Квебек. Длющаяся уже много лет борьба этой провинции за официальное признание специфических социокультурных, этнических и лингвистических особенностей; связанное с ними расширение ряда полномочий Квебека для решения этих региональных проблем имеет спорные результаты. Основная причина такой ситуации – позиция других провинций Канады, которые не дают своего согласия на конституционное закрепление этой асимметрии в виде наделения Квебека особым статусом¹⁶¹. Власти других провинций полагают, что такая диспропорция может привести к нарушению принципа «равенства провинций», согласно которому конституционная и функциональная асимметрия игнорируется вместе с характерными для Канады различиями¹⁶². С другой стороны, многие эксперты прогнозируют, что практика функционирования асимметричной федерации в Канаде является единственным долговечным вариантом в рамках федеративной системы¹⁶³. Один из видных канадских экспертов А. Ганье писал: «признать «глубокие различия» в Канаде – значит встать на дорожку асимметричного федерализма, в то время как отрицание его явилось бы оправданием разработки моделей, которые вывели бы Квебек из состава канад-

¹⁶¹ McDougall A. W. *Sleeping Dogs: Quebec and the Stabilization of Canadian Federalism after 1995*. Toronto: University of Toronto Press, 2023. 200 p.

¹⁶² Boase J. P. *Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 103.

¹⁶³ Rebick F. *The Charlottetown Accord: A Faulty Framework and Wrong-headed Compromise // The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1993. P. 104.

ской федеративной системы»¹⁶⁴. Среди способов выхода из этого кризиса предлагается очередное перераспределение компетенций между провинциями и федеральным центром; открытое признание правительством наличия асимметрии в стране; без официального признания асимметрии оставить за Квебеком право местного законодательства по ряду вопросов и др.¹⁶⁵. В 2020-е гг. упадок Квебекской партии, которая последовательно выступала за расширение суверенных прав провинции, вплоть до выхода из состава федерации, привёл к смягчению политических дискуссий, но не снял т. н. Квебекский вопрос окончательно.

Хотя эти аргументы любопытны, они часто игнорируют важные факторы. Асимметрия – общая особенность сложносоставных федераций с компактно проживающими этническими группами. В различных сферах, включая политическую, культурную и языковую, местные сообщества и этнические группы имеют специфические права. В условиях глобализации и трансформации государственного устройства наблюдается децентрализация власти, что увеличивает полномочия региональных органов управления. Это способствует повышению эффективности местного управления и укреплению демократии. Глобализация, кардинальные общественные сдвиги в современном мире делают централизованные государства менее способными вовремя реагировать на запросы социально-экономического и культурного развития. Адекватным ответом на это может быть реформатирование властных полномочий между центром и правительствами регионов¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Gagnon A. Manufacturing Antagonisms: The Move towards Uniform Federalism in Canada // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 135.*

¹⁶⁵ *Milne D. Whither Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures // Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993. P. 208-210.*

¹⁶⁶ *Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.*

Всё же гибкое распределение власти между центром и регионами часто осложняется тем, что отдельно взятые территории и локальные группы обычно имеют свою сугубо местную специфику в культурных, языковых, политических и экономических областях. В таком случае асимметрия может возникнуть в различных аспектах, например, в правах и полномочиях на внутреннем уровне субъектов федерации. Своеобразная «низовая» асимметрия может привести к неравенству в развитии и жизненном уровне не только различных территорий внутри федерации, но и внутри регионов. Такие субъекты, как правило, имеют разные статусы (в Российской Федерации, например, статус таких формально равных субъектов федерации, как Мурманская область и Республика Карелия, по сути, отличается). В некоторых случаях особый статус в федерациях имеют резервации, где проживает коренное население, причём эти резервации входят в состав штатов, однако их внутренняя жизнь регулируется федеральными законами, как, например, в Австралии или США.

Сложносоставные государства, как правило, являются итогом соединения разных этносов с привычными ареалами расселения в общее государство-нацию. Следовательно, такие государства сталкиваются с проблемами адаптации национальных меньшинств, сформировавшихся как социально-культурные общности, рано или поздно предъявляющие претензии на территориальное самоопределение¹⁶⁷. Многонациональные федеративные системы решают подобные проблемы посредством институтов асимметричной автономии¹⁶⁸. Этническим меньшинствам обеспечивается специальная (т. е. разностатусная) самостоятельность на субрегиональном уровне – преимущество, подобное тому, кото-

¹⁶⁷ *Keating M.* So many nations, so few states: Territory and nationalism in the global era // *Multinational democracies* / Eds. by A. G. Gagnon, J. Tully. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. pp. 43-62.

¹⁶⁸ *Stepan A.* *Arguing comparative politics.* Oxford: Oxford University Press, 2001. pp. 327-328.

рым обладает доминирующая группа в масштабах страны для самоопределения как властное большинство¹⁶⁹.

Если общий (равный, универсальный) статус субъектов федерации свидетельствует об их равноправии в юридическом смысле, то сущность специального статуса заключается в том, что отдельные субъекты могут иметь «неравные права по отношению, как к федеральным властям, так и к иным субъектам права»¹⁷⁰.

Требования регионов являются одним из важнейших факторов изменений на уровне федеральной конституции, поскольку они, как правило, вызваны недовольством определённой части населения или элиты территориальным делением государства. В общем смысле территориальность лежит в основе многих, если не всех, проблем асимметрии. Центральному правительству рано или поздно приходится реагировать на вызовы территориальности посредством изменения конституции или последовательной эволюции¹⁷¹.

Как известно, территориальная структура федеративного государства может включать в себя не только территории субъектов федерации, но и иные территориальные единицы – федеральные территории, округа, ассоциированные государства и проч. В этом случае правовое положение субъектов и несубъектов федерации является неодинаковым. Этот факт позволяет утверждать, что асимметрия может быть заложена в самой территориальной организации федеративного государства. Так, в США равноправие штатов как субъектов федера-

¹⁶⁹ *Kymlicka W.* Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // *Theories of Secession* / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 133.

¹⁷⁰ *Авакьян С. А.* Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 31.

¹⁷¹ *Hombrado A.* Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements. A Centre for Federal Studies. School of Politics and International Relations. University of Kent at Canterbury, published online: 23 Nov 2011. P. 497. Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/loi/frfs20> (дата обращения 17.05.2023).

ции является одним из основных конституционных принципов. Оно выражается в том, что к ведению штатов в равной мере относятся такие вопросы, как принятие своей конституции и законов (в том числе уголовных и гражданских), охрана общественного порядка, проведение выборов, создание национальной гвардии, регулирование внутриштатной торговли; организация здравоохранения и образования, дорожное строительство, установление местных налогов, установление судебной системы штатов, установление местного самоуправления¹⁷². Вместе с тем штаты располагают определённой самостоятельностью в реализации конституционных полномочий, признаваемых федеральной властью.

Отметим, несмотря на кажущуюся стабильность симметричной федерации, на первый взгляд, асимметричная федерация обладает своими преимуществами. Так, в асимметричной федерации отсутствует борьба за равные статусы субъектов, в то время как для симметричной федерации это характерно. Например, асимметрия отражает культурно-языковое, этническое, географическое, историческое, экономическое разнообразие частей страны. Более того, асимметрия даёт народам возможность реализовать своё право на самоопределение, не нарушая при этом единство страны¹⁷³. Иначе говоря, федерация формируется «снизу вверх», причём разные субъекты имеют право передавать центру разный объём полномочий, поскольку субъект изначально является, по сути, распорядителем собственного суверенитета.

Например, асимметричная федерация в России является объективной реальностью, которую нельзя игнорировать. Все 89 субъектов РФ – разные по многим характеристикам; попытки их уравнивать могут способствовать усилению

¹⁷² Шумилов В. М. Правовая система США. М.: Издательско-консалтинговое предприятие «ДЕКА», 2003. С. 79.

¹⁷³ Саломатин А. Ю., Наквакина Е. В. Этнический федерализм в условиях глобальной нестабильности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 22-27.

сепаратистских настроений. Притом что асимметричность обусловлена историческими предпосылками, асимметрия в российских условиях имеет свои негативные стороны, в частности, субъекты федерации, фактически, неравны между собой и имеют разный объём полномочий, не позволяющий стране развиваться равномерно в территориальном измерении.

На основании схожести приводимых здесь политических сведений можно выделить наиболее существенные факторы возникновения асимметричного федерализма; определить предпосылки его адаптации к изменяющимся общественно-политическим и социально-экономическим реалиям.

Как известно, федеративные системы начали формироваться в середине XIX века, в частности, на фоне процессов образования государств-наций, объединительных процессов в Европе, когда отдельные регионы стали частью относительно крупных государств. Позже, уже в XX веке, развитие федерализма ускорилось после деколонизации во второй половине столетия. Одной из причин появления асимметричного федерализма стали противоречия внутри вновь созданных государств, вызванные издержками постколониального административного деления, существующими языковыми, этническими и религиозными различиями регионов. Начиная с 1970-х гг., процессы федерализации приобретают иную направленность. Изменения были связаны с ослаблением ряда национальных государств. Всеобщая демократизация политики способствовала расширению полномочий органов власти на региональном и местном уровнях, а также получению особого политико-правового статуса отдельными этническими группами. Все эти тенденции, развивающиеся на фоне процессов глобализации, уже в начале нового века формировали социально-политическую асимметрию во многих странах.

Ныне развитие новых технологий в сфере коммуникаций затронуло систему международной торговли и финансов, что неизбежно повлекло за собой изменение экономической и политической роли федерального правительства. Например, протекционизм как экономическая стратегия перестал быть актуальным в мире «турбокапитализма»¹⁷⁴ – следствия развития постиндустриальной экономики – а современная экономическая ситуация потребовала более гибких форм корпоративной организации на всех властных уровнях.

Также важно отметить подъём национального и этнического самосознания народов во второй половине XX века, их стремление к самоопределению, равенству с остальными народами, в том числе с т. н. титульными нациями. Актуализировались проблемы сохранения культуры, национальных языков, а также территориальной автономии.

В связи с этим правительства многих стран были вынуждены переоценить степень своей централизации, наметились диспропорции в распределении ресурсов по отдельным регионам. Важно отметить, процессы передачи полномочий от центральной власти в регионы наблюдались во всех демократических странах, как в старых, так и во вновь возникших. Только методы и результаты реализации такой политики в каждой стране имели свои особенности, в зависимости от её политических традиций.

В свете общественно-политических изменений того периода возникновение и развитие асимметричного федерализма выглядит вполне закономерным. Вместе с тем возникла проблема адаптации межрегиональных диспропорций посредством использования национальными правительствами различных политических форм организации федеративных отношений. Это должно было выра-

¹⁷⁴ *Luttwak E. Turbo Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy. N. Y.: Harper Collins, 1999. 290 p.*

жаться, прежде всего, в поиске общих правил игры, способствующих политической конкуренции и ответственности внутри регионов.

Прямой угрозой стабильности федеративных отношений является сецессия¹⁷⁵. Из мировой практики известно, что некоторые акторы могут не только не исполнять отдельные общие правила, но и отказаться от выполнения всех предписаний федеративного центра. В многонациональных государствах, где национальные меньшинства стремятся к самоопределению, эта проблема усугубляется тем, что наиболее очевидной задачей для достижения этой цели является создание собственного суверенного государства¹⁷⁶. Неудивительно, что стабильность многонациональных федеративных систем систематически подвергается опасности по причине своей природы, где центру приходится сталкиваться с претензиями периферийных сообществ на суверенитет. При этом национальное меньшинство ставит под сомнение правомочность существования всего многонационального государственного образования, стремится к размежеванию. В то же время данную теорию нельзя применить ко всем без исключения многонациональным системам, многое зависит от внешних условий, определяющих требования сепаратизма национальных меньшинств. Возможно, важнейшим из таких условий был бы переход к демократии¹⁷⁷. Однако даже в стабильных демократиях, таких как Испания или Канада, наблюдаются устойчивые сепаратистские настроения.

Именно готовность меньшинства к отделению, с которым сталкивается центр, объясняет переход от симметричного институционального федерализма к асимметричному. Это и есть теоретическое объяснение того, почему асиммет-

¹⁷⁵ *Filippov M., Ordeshook P. C., Shvetsova O. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 13.*

¹⁷⁶ *Hechter M. Containing nationalism. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 116.*

¹⁷⁷ Там же. P. 93.

рии де-юре имеют жизненно существенное значение для многонациональных государств – мнение, которое в научной литературе до сих пор защищают по нормативным основаниям¹⁷⁸.

Однако проблемы институциональной стабильности в многонациональных государствах не регулируются лишь при успешном решении вопросов асимметрии во время переговоров между политическими элитами национального большинства и меньшинства. Игра на противостояние не происходит в вакууме, она встроена в «более высокий сетевой порядок»¹⁷⁹ федеративных отношений. Успешные стабилизирующие коммуникации между большинством и сторонниками отделения должны рассматриваться в перспективе общего развития федеративной системы. В условиях отсутствия третьей стороны – арбитра, результаты любой договорённости должны быть самодостаточными. Здесь переговоры центра с официальными представителями субнациональных блоков происходят не изолированно, но влияют на выбор стратегии другими региональными сообществами¹⁸⁰. Асимметрия устанавливает взаимосвязь между этими двумя факторами ввиду того, что асимметричные федеральные институты не являются полностью самостоятельными.

Хотя центр может вступить в конфронтацию с различными типами составных частей, де-юре симметричными федеративными системами (например, экономически более сильными в отличие от слабых регионов), асимметрия де-юре институционализирует различия между игроками на уровне правил федераль-

¹⁷⁸ *Requejo F.* Federalism and national groups // *International Social Science Journal*. 2001. 53(167). P. 45.

¹⁷⁹ *Tsebelis G.* *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press, 1990. P. 245.

¹⁸⁰ *Solnick S.* Will Russia survive? Center and periphery in the Russian Federation // *Post-Soviet political order: Conflict and state building* / Eds. by B. R. Rubin, J. Snyder. L.: Routledge, 1998. P. 59.

ной игры. Как следствие, центр сталкивается в процессе переговоров с коалициями, для которых может быть характерна определённая институционализация интересов, более стабильных, чем формальные договорённости между равными по статусу единицами в симметричных образованиях.

Учитывая реальность угрозы несоблюдения регионами федеральных законов (почти на официальном уровне), можно предположить, что у федеральных чиновников рано или поздно возникнет желание полностью трансформировать существующую систему асимметричного федерализма, опирающуюся на этнонациональную основу. Американский исследователь С. Солник описывает стратегию центра, как «разделяй и властвуй», когда центр стремится заключать взаимовыгодные соглашения с отдельными, наиболее сильными на общем фоне регионами, что наглядно иллюстрирует характерные особенности асимметричного федерализма¹⁸¹. При этом должностные лица в федеральном центре оценивают результаты подобного взаимного сотрудничества выше, чем при сохранении статус-кво. Они могут быть заинтересованы в использовании своего доминирующего положения в общей институциональной иерархии для лоббирования идей автономии, способных сделать такое сотрудничество весьма продуктивным.

Как представляется, асимметричный федерализм, особенно в многонациональных государствах, создавая оптимальные стратегии политической игры и особые типы игроков, таким образом, в институциональном отношении облегчает сотрудничество по линии «центр – регионы», направленное как на поддер-

¹⁸¹ Там же. Р. 62.

жание асимметричного порядка (регионы с особым статусом и центр), так и на его нивелирование («правильные» регионы и центр)¹⁸².

Очевидно, что ни одно федеративное государство не может считаться полностью симметричным. Поэтому можно лишь согласиться с мнением В. Е. Чиркина, что абстрактная «симметричная федерация – недостижимый идеал. Жёсткое конкретно-практическое проведение этой идеи в жизнь способно привести к игнорированию интересов тех или иных этнических и территориальных общностей, которые сильно разнятся по своей численности, уровню развития и другим характеристикам. Симметрия не может учесть экономических, исторических и иных особенностей регионов»¹⁸³.

В мировой практике большинство федеративных образований создано по территориальному принципу, с учётом того факта, что известны федерации, сочетающие территориальные и национальные принципы. Ныне нет ни одной федерации, построенной исключительно на национальном принципе. Р. Галлиссо полагает, что практически ни одно государство, построенное лишь на национальном принципе, не может быть жизнеспособным, поскольку даже микрогосударства в этом случае превращаются в сплочённые националистические воинствующие образования, перманентно озабоченные разрешением этнических конфликтов с целью захвата власти¹⁸⁴.

Можно предположить, что использование территориального принципа при создании федерации было бы оптимальным вариантом по многим параметрам. Однако часто национальный принцип деления государства является един-

¹⁸² *Popelier P., Sahadžić M.* Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 510 p.

¹⁸³ *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. С. 26.

¹⁸⁴ *Галлиссо Р.* Одолеть национализм или национализм одолеет нас. М.: РАН ИНИОН, 1993. С. 7.

ственно возможным в силу объективных причин. В связи с этим сочетание двух упомянутых выше подходов к созданию федерации, на наш взгляд, становится возможным, но при соблюдении некоторых условий. Важно при этом, чтобы эти принципы не применялись в ущерб государственности, не нарушали прав и свобод человека и гражданина, не ущемляли интересы народов, этносов и национальных меньшинств на самоопределение и т. д.¹⁸⁵.

В пользу целесообразности асимметричного федерализма можно привести тот довод, что наличие признанной асимметрии снижает мотивацию для меньшинств нарушать официально установленные рамки институционального взаимодействия. С другой стороны, упомянутая выше «вложенная игра» подразумевает, что асимметричные институты не самодостаточны, когда речь идёт о мотивациях акторов на этнонациональном уровне и на уровне федерации. Без предварительной договорённости по вопросам асимметричного распределения власти действуют усреднённые равновесные модели федерализма, если существует лишь два типа игроков. Логика мультинациональной игры применяется всякий раз, когда мобилизованные национальные меньшинства бросают вызов центральной власти (т. е. выступают на поле этнонационализма) в существующей федеральной системе, или же при урегулировании этнического конфликта, что приводит к формированию асимметричных федеративных систем в ранее унитарном государстве. Отсюда следует вывод о том, что проблемы институциональной стабильности являются неотъемлемым атрибутом многонациональных федеративных систем.

Говоря об угрозе стабильности, отметим, что центральная власть всегда в той или иной степени стремится подорвать основы системы асимметричного

¹⁸⁵ Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

федерализма, поскольку институциональные различия затрудняют координацию работы её элементов; мешают добиться жёсткого подчинения центру – важнейшего условия «самодостаточности федерализма», согласно Р. де Фигейредо и Б. Вайнгасту¹⁸⁶. В противоположность традиционному подходу, при асимметричном федерализме центральное правительство может выбирать между партнёрством в рамках коалиции и максимизацией собственной власти.

Что касается теоретических споров о стабильности федерации в асимметричных системах, то, как отмечалось выше, представляется важным разделить функцию асимметрии как обязательной части договора, способствующего усилению стабильности, от функции асимметрии как структурного принципа федеративной системы в целом (не самодостаточной, а, следовательно, едва ли стабильной). С этой точки зрения аргументы в пользу и против стабилизирующей роли института асимметричного федерализма не являются взаимоисключающими, хотя по отдельности могут быть вполне обоснованными.

Очевидно, что для нормального функционирования федеративной формы государственности асимметрия должна быть сглажена, то есть адаптирована к существующим политико-экономическим реалиям. Учитывая прямые и косвенные факторы возникновения асимметрии, а также позитивный (и не очень) опыт разных стран по сглаживанию противоречий, неизбежно возникающих в асимметричной федерации, можно сформулировать авторское определение адаптированного асимметричного федерализма. Мы его понимаем как модель федерализма, которая, заключая в себе элементы политико-правовой асимметрии, вместе с тем легко адаптируется под текущие экономические, политические, социокультурные и проч. реалии конкретной страны. При этом сте-

¹⁸⁶ *De Figueiredo R. J. P., Weingast B. R. Self-enforcing federalism // Journal of Law, Economics, and Organization. 2005. № 21(1). P. 127.*

пень/уровень/выраженность этой асимметрии варьируются – одно сублимируется/маскируется/сглаживается благодаря другому элементу общественного устройства (политика – за счёт экономики; национальный вопрос – за счёт неформальных объединений, некоммерческих организаций и т. д.)¹⁸⁷. Иными словами, адаптированный асимметричный федерализм – это целенаправленные меры в масштабе государства по обеспечению оптимальной для всех частей федерации, характеризующейся неравномерным социально-экономическим развитием, среды для саморазвития.

Исходя из этих определений, мы утверждаем, что асимметричный федерализм можно рассматривать как политическую технологию, вынужденную меру политического согласия. К асимметричному федерализму следует относиться как к практическому политическому механизму, а не как к конституционному принципу или непреложной политической ценности.

¹⁸⁷ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. Том 5. 2014. №5-5(37). С. 134-143.

1.3. Типы асимметричного федерализма и практики его адаптации

В современной теории федерализма и федеративных отношений накоплено несколько подходов к типологизации федеративных государств по различным основаниям и принципам. Наиболее распространённой типологией является деление на симметричные, асимметричные и симметричные федеративные государства с элементами асимметрии по характеру распределения властных полномочий и предметов ведения¹⁸⁸. Однако некоторые авторы подразделяют федерации исключительно на симметричные и асимметричные, утверждая, что «абсолютно симметричных федераций... в настоящее время не существует, поскольку в этом случае имеются особенности в правовом положении составных частей сложного государства» и, следовательно, «можно говорить лишь о наличии относительно симметричных федерации»¹⁸⁹.

Другие считают, что все федеративные государства по существу являются асимметричными и разделяются на три основные группы (модели):

а) «первая модель характеризуется тем, что наряду с субъектами федерации, которые равноправны, в её состав входят другие территориальные образования: федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения, ассоциированные государства» (Венесуэла, Аргентина, Мексика, Бразилия, США);

б) «вторая модель включает только субъекты, но они различаются» между собой (РФ);

¹⁸⁸ Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. С. 152.

¹⁸⁹ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. М.: Спарк, 2000. С. 125.

в) «третья модель – «скрытая асимметрия»... может образовываться лишь из одинаковых субъектов с идентичными названиями, но они равны не во всех аспектах»¹⁹⁰.

Разделение видов федераций на симметричные и асимметричные плохо соотносится с политической практикой. Даже если в федерации имеется только один тип составных частей (эмираты в ОАЭ или земли в Германии и Австрии), в ней всё равно присутствуют некоторые элементы асимметрии. Так, в Германии земли представлены в верхней палате парламента не равным числом членов, а пропорционально населению (числу избирателей). В ОАЭ, где представительство семи эмиратов в консультативном Национальном собрании неодинаково. Реальный политический вес эмирата Абу-Даби в силу сложившейся традиции значительно больше, чем у других субъектов федерации.

Отдельные государствоведы выделяют такие разновидности асимметричной федерации, как асимметрия несубъектов федерации, формальная асимметрия и реальная асимметрия¹⁹¹.

Кроме того, асимметричные федеративные государства могут разделяться на два самостоятельных подвида. Первая разновидность – это ограниченная асимметрия, сущность которой выражается в различном объёме правосубъектности однопорядковых субъектов федерации. Вторая – абсолютная асимметрия, суть которой заключается в наличии разнородных территориальных единиц в составе федеративного государства.

Однако политическая асимметрия, на наш взгляд, является обширным полем для осуществления выверенной стратегии сдержек и противовесов во внут-

¹⁹⁰ Безуглов А. А., Солдатов С. А. и др. Конституционное право России. Т. 2. М.: Профобразование, 2001. С. 724.

¹⁹¹ Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского университета. 1999. № 1. С. 74-84.

ренной жизни государства на всех уровнях, ввиду чего можно выделять асимметрию самых разных типов.

По нашему мнению, можно говорить о трёх видах асимметрии:

- асимметрия, вытекающая из полного равноправия неравных. Этот вид неустойчив и опасен по своим дестабилизирующим последствиям;

- асимметрия как следствие равенства равных и неравенства неравных. Основанная на ней форма федерации представляется достаточно рациональной, адекватной реальности и вполне демократичной;

- асимметрия, возникающая не на основе каких-либо принципов, а по причине произвола либо центра, который разделяет субъекты федерации согласно своим политическим предпочтениям или симпатиям к руководству регионов; либо местных политических элит, пытающихся проводить собственную, отличную от общенациональной, политику.

Например, в Российской Федерации чрезвычайно остро стоит проблема сглаживания резких различий по региональным показателям социально-экономического развития, повышения качества и уровня жизни населения. Согласно статистике, максимальная разница показателей внутреннего регионального продукта (ВРП) на душу населения в крупных экономических регионах России составляет около 6:1, а между отдельными субъектами РФ – порядка 15:1¹⁹². Разрыв между субъектами Федерации по объёму производства промышленной продукции на душу населения в 2000-х годах превышал 25 крат¹⁹³. Кроме того, существуют значительные различия между субъектами Федерации в части продолжительности жизни людей, уровня доходов населения, стоимости

¹⁹² Бухвальд Е. М., Валентей С. Д., Одинцова А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51-76.

¹⁹³ Шульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: ГЕЛИОСАРВ. 2000. С. 113.

основной потребительской корзины, уровня инфляции, безработицы и по другим социальным показателям¹⁹⁴. Безусловно, такая асимметрия недопустима, так как нарушает права человека, создаёт почву для социально-политической напряжённости в обществе, что, в конечном счёте, угрожает национальной безопасности страны.

Международный опыт позволяет некоторым авторам на основании географического фактора выделить следующие типы асимметричных федераций: западноевропейский (или германский – классический), североамериканский, латиноамериканский, островной, афро-азиатский, нигерийский и российский. Эту типологию можно отнести к общепринятым, не имеющим конкретного авторства¹⁹⁵. Перечисленные типы асимметричных федераций различаются по многим характеристикам развития. К некоторым из этих типов приближается ряд унитарных государств, в устройстве которых заложены отдельные принципы федерализма.

К «западноевропейскому» типу относятся Германия, Швейцария, Бельгия, Австрия – западноевропейские демократии, которые имеют многовековую практику самоуправления, предполагающую достаточно гармоничное соотношение между этнической и политической идентичностью (Бельгия, Швейцария)¹⁹⁶. К этому же типу можно также причислить ряд «полуфедеральных» государств Западной Европы: Испанию, Италию, Финляндию, Великобританию и др.

¹⁹⁴ *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. С. 34-35.

¹⁹⁵ *He B., Breen M. G., Allison-Reumann L.* Comparative Federalism in Asia: Democracy Ethnicity and Religion. Abingdon Oxon: Routledge, 2023. 202 p.

¹⁹⁶ *Sommermann K.-P. et al.* Public Administration in Germany. Potsdam: Universität Potsdam, 2021. 417 p.

К «североамериканскому» типу асимметричных федераций относятся США, Канада, Австралия – три старых англоязычных федерации, возникших благодаря массовому переселению с других континентов, созданные «снизу» в результате развития либеральной демократии. Эти государства мене дифференцированы по этническим и прочим социальным основаниям, чем страны »западноевропейского« типа. Они имеют устойчивую политическую идентичность наряду с высоким уровнем децентрализации федеральной власти.

Ещё один тип асимметричных федераций – «латиноамериканский», к нему относятся Мексика, Венесуэла, Бразилия, Аргентина – также «переселенческие» государства, созданные «сверху» как колонии после распада испанской и португальской империй. Асимметрия этих стран не связана со значительными этническими различиями, она обусловлена большим числом субъектов федерации и высоким уровнем централизации, если присутствуют развитые институты самоуправления в каждом из субъектов. В латиноамериканских странах многочисленность вновь образуемых субъектов в условиях асимметрии – либо на этих же территориях путём деления «старых» образований, либо в районах нового освоения – часто использовалась как механизм урегулирования социальных внутрифедеральных конфликтов.

К «островному» типу можно отнести Федеративные Штаты Микронезии, Коморские острова, Сент-Китс и Невис – недавно созданные в результате распада мировых колониальных империй островные государства, асимметричные по природе и довольно разрозненные по своей внутренней структуре.

К «афро-азиатскому» типу асимметричных федераций относятся Индия, ОАЭ, Малайзия – относительно молодые, но достаточно устойчивые, высокоцентрализованные федерации, сформированные «сверху» благодаря соглашению между элитами разрозненных ранее национальных государств, ставших

субъектами вновь созданных федераций, которые отличаются высоким уровнем асимметрии, при значительных региональных различиях и сохранении многих признаков авторитарного правления¹⁹⁷.

К «нигерийскому» типу относят Нигерию, Мьянму, Эфиопию, Пакистан и прочие молодые федерации с высокоцентрализованными, но неустойчивыми авторитарными режимами, сформировавшимися в результате деколонизации, когда некоторые принципы федеративного устройства насаждаются «сверху» как способ поддержания единства регионов, различных по своему этническому составу, социальному и экономическому развитию. Эти федерации асимметричны, они имеют слабые, часто существующие лишь формально институты самоуправления, с возможностью серьёзного вмешательства центральных властей в жизнедеятельность регионов¹⁹⁸.

Среди политологов ведутся дискуссии по поводу целесообразности выделения «российского» типа. Причина отсутствия консенсуса – противоречивый характер современного российского федерализма, который сочетает в себе элементы советского периода и даже более ранней истории – имперской с заимствованными из западных либеральных демократий наработками, а также собственным опытом последних десятилетий. Россию, Чехословакию (в 1990–1992) и Югославию (в 1992–2003), можно рассматривать как уникальный «постсоциалистический» тип асимметричных федераций, многонациональных по своему этническому составу и различных по социально-экономическому развитию, с унаследованной асимметричностью государственного устройства в виде прак-

¹⁹⁷ He B., Breen M. G., Allison-Reumann L. *Comparative Federalism in Asia: Democracy Ethnicity and Religion*. Abingdon Oxon: Routledge, 2023. 202 p.

¹⁹⁸ Bhattacharyya H. *Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar*. Second ed. Abingdon Oxon: Routledge, 2021. 246 p.

тики национально-территориальных автономий и диспропорций относительно этнической и политической идентичности граждан¹⁹⁹.

Поскольку регионы мира отличаются по территории, народонаселению, природно-климатическим условиям, такие объективные физические, социокультурные, финансовые показатели, в большинстве случаев обуславливают политическую асимметрию. Их необходимо отличать от правовой асимметрии, когда конституция различно понимает, что такое субъекты федерации, наделяя при этом одни субъекты большей самостоятельностью, чем другие²⁰⁰.

По мнению С. А. Авакьяна, федерация, построенная на принципе равноправия субъектов, характеризуется как симметричная; если же у субъектов федерации неодинаковый статус, федерация считается асимметричной. Само же юридическое равенство субъектов заключается в нескольких факторах, в том числе в том, что субъекты равны в правах между собой и в отношениях с федеральными органами власти²⁰¹.

Современные асимметричные федерации, на наш взгляд, могут быть представлены тремя основными моделями:

1. Модель асимметрии, где совместно с равноправными субъектами федерации существуют отличающиеся по форме территориальные образования, например, федеральные резервации, автономные образования или федеральные территории, области, в ряде случаев и стран – ассоциированные государства (США).

¹⁹⁹ Коротина Н. Ю. Федерализм связанного разнообразия в асимметричном экономическом пространстве России // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2022. Т. 32. № 1. С. 33-39.

²⁰⁰ Burgess M., Gress F. Symmetry and Asymmetry Revisited // Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 53.

²⁰¹ Авакьян С. А. Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 90.

2. Модель асимметрии, которая включает только различные субъекты, и других, отличных по правовому статусу, территориальных образований не предусмотрено. Примером такой модели может служить Швейцария, в состав которой входит 23 кантона, при этом три из них подразделяются на полукантоны или Российская Федерация, знающая несколько категорий равноправных субъектов федерации.

3. Модель со «скрытой асимметрией». Такого рода федерация может включать в себя формально равноправные субъекты с аналогичными названиями, однако они бывают равными не по всем сопоставляемым позициям. В качестве примера можно привести факт неравного представительства субъектов федерации в парламентах ОАЭ и Германии.

Асимметричные модели часто не выражены в «чистых формах», при этом практически в каждой стране с асимметричным федеративным устройством существуют политические коалиции за реформирование федерации, в частности за равные права её субъектов, а также за повышение статуса несубъектов федерации до уровня субъектов. Цели этих движений неодинаковы, но все они представляют собой попытки адаптации асимметрии. В России, например, в приоритете требования равноправия субъектов федерации (именно отсюда в своё время происходило самопровозглашение «республик»), в США это повышение статуса несубъектов до уровня субъектов (население Гавайских островов долго боролось за это право), в Канаде это, прежде всего, язык (признание равноправия французского языка в Квебеке, а затем и в федерации) и экономические проблемы (их выдвигают, прежде всего, две канадские территории – Юкон и Севе-

ро-Западная территория)²⁰², в Бельгии – проблемы языка, культуры, образования и т. п.²⁰³.

Отмеченные выше проблемы федеративной симметрии и асимметрии в разных странах решаются по-своему, в этом плане накоплен как позитивный, так и негативный опыт. Как правило, речь идёт о повышении статуса отдельных несубъектов, которые в какой-то момент признаются соответствующими принятым в стране нормам, позволяющим причислить их к субъектам (провинциям, штатам и т. п.) федерации.

Ещё одним основанием для типологизации асимметричных федераций является принцип построения конкретного федеративного государства, особенно в тех случаях, когда необходимо защищать своеобразие отдельных местностей и меньшинств. Как отмечается в литературе политико-правового характера, «асимметричное государственное устройство необходимо в тех федерациях, для которых характерно национальная (этническая), религиозная, языковая, культурная неоднородность»²⁰⁴.

Соответственно, асимметричными можно назвать, прежде всего, те федеративные государства, которые сочетают территориальные и этнотерриториальные (национально-территориальные) начала в территориальной организации (Канада, РФ, Индия, Эфиопия, Пакистан)²⁰⁵. В прошлом к ним относились Союз ССР, ЗСФСР, РСФСР, СФРЮ и ЧССР.

²⁰² Gagnon A., Poirier J. Canadian Federalism and Its Future: Actors and Institutions. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2020. 400 p.

²⁰³ Дудаева М. В. Бельгийский федерализм: угрозы целостности // Федерализм. 2020. № 1 (97). С. 186-197.

²⁰⁴ Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Институт права и публичной политики, 2001. С. 20.

²⁰⁵ Егинбарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право. М.: Юрист, 2000. С. 302.

Не меньшего внимания заслуживают те федерации, в которых присутствуют элементы «лингвистической асимметрии». Языковой фактор может выступать в качестве приоритетного в государственном устройстве страны либо иметь субсидиарное значение в системе принципов федеративного строительства. Так, конституционное законодательство Нигерийской Федеративной Республики середины 1960-х гг. определяло место и роль языкового (лингвистического) принципа следующим образом: «Разделение страны на штаты должно базироваться на языковой основе, однако, при этом:

а) ни один штат или никакие два штата не должны быть настолько велики по площади и населению, чтобы доминировать над другими штатами и навязывать федеральному правительству свою волю;

б) ни один штат не должен быть столь мал, чтобы не быть способным отстаивать свои права в пределах предоставленных ему полномочий»²⁰⁶.

Верховенство принципа лингвистической или языковой общности также обеспечивали: сочетание частично лингвистической и частично географической общности; сохранение прежних провинций, т. е. чтобы новые штаты были точным повторением старых провинций или объединением двух провинций, если необходимо; принцип основной сельскохозяйственной специализации населения, чтобы объединялись соседние территории, население которых занимается разведением одинаковых сельскохозяйственных культур; принцип объединения всех соседствующих между собой национальных меньшинств, говорящих на одном языке, в каждом из трёх первоначальных районов страны.

В свою очередь, в юридической литературе существует собственная классификация асимметричных федераций по нескольким основаниям: наличие

²⁰⁶ *Обафеми А.* Размышление о нигерийской Конституции. М.: Изд-во «Наука», 1968. С. 105.

элементов симметрии в структуре федерации, обусловленное статусом субъектов федерации; способ образования федеративного государства; одинаковая природа, равенство правового статуса субъектов (степень однородности) и т. д.

История и практика отдельных федеративных государств также влияет на представления о критериях их типологизации по признакам симметрии и асимметрии, что очевидным образом отражает их территориально-политическую и правовую дифференциацию.

Так, для Российской Федерации в качестве оснований отнесения её к асимметричной модели государственной структуры называют:

- отнесенность автономных округов к ведению краёв или областей;
- заложенную в Конституции России возможность различных вариантов распределения полномочий между федеральным центром и регионами;
- право совместного делегирования полномочий федерацией и её субъектов на договорной основе, селективность договорного процесса;
- реализацию национально-этнических основ российской государственности²⁰⁷.

Исследуя правовое (конституционно-правовое) положение (статус) субъектов в асимметричной федерации как основу для типологизации, следует иметь в виду, что этим понятием охватываются разнообразные юридические характеристики субъекта: официальное наименование, символика, домицилия (столица) субъекта федерации, официальные языки (статистическая составляющая статуса); перечень предметов ведения, полномочия, совокупностью правовых актов (функциональная составляющая статуса), подконтрольность деятельности и ответственность субъекта федерации (юрисдикционная составляющая статуса).

²⁰⁷ Бухвальд Е. М. От псевдосимметрии к асимметричной федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. М.: TACIS, 1997. С. 123-139.

Как нам представляется, вопрос следует ставить не о том, носит асимметрия в федерализме позитивный или негативный характер, а о том, какие цели она преследует? Если цель — это развитие каких-то отдельных территорий, то такую асимметрию можно охарактеризовать как «развивающую» или «поддерживающую». Когда асимметрия сдерживает развитие или принижает чей-либо статус, тогда это принципиально иной тип: «подавляющая» или «сдерживающая» асимметрия. Если задача той или иной модели асимметричного федерализма адекватны внутренней и внешней ситуации, имеют социально-политическую перспективу, то целесообразно сохранять и поддерживать сложившуюся асимметрию. Когда цели неадекватны, тогда необходима их адаптация, т. е. применение мер адаптивного асимметричного федерализма, который выравнивает диспропорциональность системы государственного управления²⁰⁸.

Одним из ключевых пунктов анализа теоретических оснований асимметричного федерализма является соотношение нормативно-правовых оснований и практики, т. е. формального и фактического. Отметим, что в некоторых случаях равноправие субъектов провозглашено, но на деле его нет, а где-то неравноправие официально установлено и реализуется. В этом смысле в типологии асимметрии можно выделить ещё два типа: декларативный и фактический²⁰⁹.

Возникает вопрос, можно ли продекларировать асимметрию, а на практике её не допускать? Мы полагаем, что можно, поскольку асимметричный федерализм является политической технологией. Возможен обратный вариант: когда декларируется отсутствие асимметрии, но на практике она устанавливается и поддерживается. Такой подход следует рассматривать как вариант той же тех-

²⁰⁸ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике. // Вестник Российской нации. Том 5. 2014. №5-5(37). С. 134-143.

²⁰⁹ Там же.

нологии. Однако вопрос о том, насколько осознанной будет использование этой технологии в каждом отдельном случае – конкретными государствами, правительствами, элитами, лидерами и т. д., остаётся открытым²¹⁰.

Симметричную федерацию можно считать в определённом смысле политическим идеалом, однако прямое проведение этой идеи в жизнь требует игнорирования интересов многочисленных национальных групп и территориальных единиц, которые могут существенно отличаться по численности населения, степени экономического развития и другим параметрам. Любое уравнивание лишает территорию того или иного государства богатства форм и возможностей политического выражения. Помимо равноправия де-юре, особую значимость приобретают социально-экономические, этнические и другие факторы. Так, распад в 1990-е гг. таких симметричных федераций, как СССР, Югославии и Чехословакии наглядно продемонстрировал, что одна только юридическая симметрия не может обеспечить прочность федерации, решить проблемы территориального управления. При всей справедливости требования симметрии оно может быть реализовано лишь в том случае, если для этого сложились прочные социально-экономические основания.

По мнению некоторых исследователей, асимметричная федерация обусловлена неравноправием составных частей, а её минус в наличии явных (нередко нарочито показных) привилегий для одних и приниженного положения других²¹¹. Плюсы очевидны – учёт объективно существующих различий частей государства. Более того, асимметрия в ряде федераций может быть даже единственно возможным способом сохранения государства. Например, в процессе

²¹⁰ Там же.

²¹¹ *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. С. 27.; *Мареан Ю. А. С. М.* Федерализм Сомали: будущее единства и угрозы раздела // *Этносоциум и межнациональная культура*. 2022. № 12 (174). С. 120-129.

федерализации Бельгии в конце 1980-х начале 1990-х гг. перенос внимания с валлоно-фламандских противоречий на интересы немецкоязычного меньшинства позволило мирным путём решить национальные конфликты, сохранить государственное единство.

Существенным фактором дифференциации асимметричных федераций выступает различная государственно-правовая природа субъектов федерации²¹². Так, в практике федеративных отношений известны случаи, когда в составе федеративного государства одновременно находились государства и автономии (РСФСР и СФРЮ). Среди современных федераций следует отметить ту же Бельгию, состоящую не только из административно-территориальных образований с элементами государственности (регионы), но и сообщества (территориальные коллективы), а также Российскую Федерацию.

Наиболее распространённым критерием классификации федераций с асимметричной структурой является правовое положение субъектов. Некоторые авторы уточняют этот критерий, говоря о существовании специальных статусов у отдельных составных частей федеративного государства²¹³, опровергая мнение, что понятие асимметрии федеративного государства связано только с конституционным статусом субъектов федерации²¹⁴. Другие утверждают, что асимметрия федеративных отношений проявляется в наделении субъектов фе-

²¹² Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. С. 154.

²¹³ Лебедев А. Н. Статус субъекта федерации (основы концепции, конституционная модель практика). М.: Институт государства и права РАН, 1999. С. 31.

²¹⁴ Конев Ф. Ф. Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России: дисс. ... канд. полит. наук: 12.00.01. М.: РУДН, 2004. С. 12.

дерации различным конституционно-правовым статусом и объёмом прав и полномочий²¹⁵.

Если общий (равный, универсальный) статус субъектов федерации свидетельствует об их равноправии в правовом отношении, то сущность специального статуса заключается в том, что отдельные субъекты могут иметь «неравные права по отношению, как к федеральным властям, так и к иным субъектам права»²¹⁶.

Как известно, территориальная структура федеративного государства может включать в себя не только территории субъектов федерации, но и иные территориальные единицы – федеральные территории, округа, ассоциированные государства и пр. В этом случае правовое положение субъектов и несубъектов федерации является неодинаковым. Этот факт позволяет утверждать, что асимметрия может быть заложена в самой территориальной организации федеративного государства.

Анализ политико-правовой природы территориальных образований в составе асимметричных федеративных государств позволяет расширять классификацию асимметричных федераций и выделить новые основания для их дифференциации.

Представляется, что каждое федеративное государство в процессе своей эволюции сталкивается с необходимостью сочетать в том или ином объёме элементы симметрии и асимметрии в государственном устройстве с целью дальнейшего совершенствования территориальной структуры. Отсюда можно заключить, что очевидная асимметрия в политико-правовом статусе субъектов

²¹⁵ Ярыгина Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма (на примере Российской Федерации): дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.01. М.: МГЮА, 2001. С. 22.

²¹⁶ Авакьян С. А. Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 31.

федерации возникает в основном при использовании нескольких факторов образования федеративного государства. Чаще всего при совмещении территориального и национального принципов (примером тому является Российская Федерация). При этом особая сложность проведения территориально-политической и правовой дифференциации федеративного государства может быть связана с приданием разностатусности различным субъектам федерации по количественным, политико-культурным и иным основаниям.

Адаптация асимметрии — суть технология упорядочения и дифференциации федеративных отношений, уравнивание между фактической асимметрией частей федерации и требованием обеспечить минимально приемлемый уровень жизни граждан на всём пространстве страны. Так, в Германии регионы разительно отличаются по своей финансовой и экономической мощи. Размер ВРП в расчёте на одного человека в Гамбурге больше чем в 3 раза превышал показатель Саксонии-Анхальт (2009). Это объективно предопределяло разный уровень экономического благополучия в этих землях ФРГ при формально-юридическом равноправии²¹⁷. За минувшие 14 лет этот разрыв увеличился и достиг 4 крат.

В желании преодолеть серьёзные региональные различия, ряд государств, таких как ФРГ и Австралия, проводят официальную политику социального и финансового выравнивания, подразумевающую, что экономически более сильные части федерации должны поддерживать более слабые субъекты. Такая вынужденная помощь вызывает естественное недовольство у одной стороны и создаёт основание для напряжённости внутри федерации. Действительно, в ФРГ удалось уменьшить разрыв в уровне социально-экономического развития запад-

²¹⁷ *Farber G. Structural Revision of the German Lander – Administrative costs and Ambiguous Fiscal Equalization Effects // Paper for Presentation at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA). 2009. P. 4-5.*

ных и восточных земель. Однако пример Гамбурга и Саксонии-Анхальт убеждает в ограниченной эффективности проводимой политики. В то же время очевидная асимметричность, доведённая до крайности, также не способствует межрегиональному согласию.

Федерации постоянно стремятся найти баланс между центробежными и центростремительными тенденциями. Особенно это актуально для России, в силу множества факторов и обстоятельств перманентно находящейся под угрозой возникновения новой волны сепаратистских движений. Тема построения отношений нового типа между центром и российскими регионами неизменно представляет большой интерес для отечественных и зарубежных исследователей.

Резюме

1. Федеративные формы правления могут быть разными – централизованными или децентрализованными, мажоритарными или консоциативными, многонациональными или однородными. Практика федерализма не обязательно связана с формализацией его принципов. Не менее важны политический, социальный, экономический и исторический контексты становления и функционирования федерации, равно как особенности структурирования отношений между центром и регионами. Такое разнообразие может наблюдаться в рамках федерации в одной или нескольких территориальных единицах, обладающих большими полномочиями и уровнем ответственности, чем другие. Этот тип федеративного устройства представляет собой асимметрию и часто встречается в федерациях, внутренне неоднородных, в том числе по национальному признаку.

2. Анализ различных концепций отечественных и зарубежных авторов, исследовавших теоретические основания федеративной асимметрии, свидетельствует, что «федерализм», «асимметричный федерализм» и «адаптированный

асимметричный федерализм» являются связанными понятиями, поскольку в самой природе федерализма заложен адаптационный, согласительный компонент, предусмотрен выбор конкретных моделей, форм договора между органами власти различных уровней и т. д. Асимметрия при этом не может трактоваться однозначно: кто-то считает её неизбежной (особенно для больших стран, где заметно территориальное, природное, этническое, экономическое и иное разнообразие), кто-то – нежелательным явлением. В связи с этим важным представляется вопрос о том, какие цели преследует асимметричный федерализм?

3. Различные подходы к асимметрии в федерации раскрывают несколько аспектов проблемы. Научный интерес представляет практика институциональной асимметрии, фактической асимметрии отдельных регионов, асимметрия во взаимоотношениях регионов с федеральным центром, асимметрия в отношениях между самими субъектами федерации, а также равенство заведомо различных политико-территориальных единиц как показатель асимметрии. Следовательно, под асимметричной моделью федерализма следует понимать федеративное устройство с конституционно-правовым неравноправием субъектов, которое может проявляться в неравнозначности полномочий и конституционных прав, неравенстве в их взаимоотношениях с федеральным центром, в различном допуске к политическим, экономическим, социальным, правовым и иным ресурсам.

4. На сегодняшний день большинство федеративных государств представляют собой политические системы с разной степенью асимметрии, часто это – сложносоставные территориально-политические образования. Тем не менее, в основу федеративного устройства и таких образований (и более однородных по своему составу) положен принцип статусного равноправия всех субъектов федерации – например, в таких странах, как США, Бразилия, Германия, Швейца-

рия, Австрия. Вместе с тем в конституциях разных стран часто допускается отклонение от общего правила, поскольку разнообразие не всегда вписывается в жёсткие политико-правовые рамки. В таких случаях можно говорить не о принципиальных различиях субъектов федерации, а лишь о частных элементах их статуса, что следует рассматривать как необходимое исключение, а не конституционный принцип, способный породить отличную от федеративной систему политических отношений, трансформирующую тип федеративного устройства.

5. Говоря о моделях асимметричного федерализма, мы имеем в виду многообразие проявлений федеративных систем, эффективного осуществления власти и органов управления в интересах трёх составляющих – конкретного человека, местных сообществ и всего государства. Адаптированный асимметричный федерализм предполагает постоянный диалог между федеральным центром и субъектами федерации, их сотрудничество, координацию усилий и возможностей.

ГЛАВА 2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДАПТАЦИИ АСИММЕТРИЧНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА²¹⁸

2.1. Общие предпосылки возникновения асимметрии в федеративных государствах и основные модели его адаптации

В мировой практике мы видим, что территориально-политическая структура федеративных государств может значительно различаться. В таких странах существуют разные механизмы политической и региональной идентификации, которые во многом зависят от уровня демократических свобод. Как правило, асимметричные федерации состоят из неоднородных частей, различающихся по различным параметрам. В частности, регионы отличаются по площади, численности населения, социальному и национальному составу, уровню образования граждан, экономическому развитию, природным ресурсам и обеспеченности социальной инфраструктурой.

Зарубежный опыт показывает, что стабильность асимметричных федеративных отношений не всегда требует строгого формального закрепления принципов асимметрии. «Не менее важен контекст (политический, социальный, эко-

²¹⁸ Основные научные результаты, а также материалы, приведенные в данной главе диссертации, получили апробацию в научных публикациях автора: *Кочетков Е. Е.* Адаптированный асимметричный федерализм как комплексный объект исследования политической науки и смежных дисциплин. М.: Социально-политическая мысль, 2018. 210 с.; *Кочетков Е. Е.* Модель адаптации смешанной асимметричной федерации // Вестник Российской нации. 2018. № 2(60). С. 163-175; *Кочетков Е. Е.* Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. № 5(37). С. 134-143; *Кочетков Е. Е.* Теоретико-методологические подходы современной политической науки к феномену асимметричного федерализма // Вестник Российской нации. 2013. № 6(32). С. 146-155.

номический и исторический) становления и функционирования федерации, ее асимметричного варианта»²¹⁹. У. Райкер еще в XX в. писал, что «локальная власть и индивидуальная свобода могут взаимодействовать с централизованным унитарным режимом в Англии, а авторитарный стиль правления Варгаса в Бразилии также может сосуществовать с федерализмом»²²⁰.

Если исходить из исторических реалий ряда стран, например, таких как Нидерландская Республика, Швейцарская Конфедерация и Соединенные Штаты Америки, можно заключить, что капиталистическое и политическое развитие рано или поздно подводило к необходимости создания более централизованного типа государства²²¹. При том в мире наблюдаются демократизация федеративных отношений, расширение зоны ответственности представителей государственной власти в соответствии с увеличением объема их обязанностей и полномочий, что меняет расклад политических сил в системах обеспечения единства страны при разделении властной вертикали. Федеративные государства предоставляют определенную самостоятельность своим регионам и национальностям в рамках общегосударственной структуры управления. Это позволяет учитывать интересы отдельных групп населения и снижает вероятность конфликтов.

Вместе с тем федерализм сам по себе не гарантирует стабильность демократических институтов. В некоторых федерациях, где власть централизована избыточно, управленческие элиты (политическая бюрократия) могут концентрировать полномочия в своих руках, что может привести к распространению авторитарных практик. Также, в федеративных государствах может возникать

²¹⁹ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 30.

²²⁰ *Riker W.* Federalism. Origin, Operation, Significans. Boston – Toronto: Length, 1964. P. 140.

²²¹ *Моммен А.* Федерализм и национальное государство // Полис. 1992. № 4. С 168-176.

проблема конфликта между центральным правительством и региональными органами власти, что может затруднить процесс принятия решений и проводимые реформы.

В итоге, характер федеративной системы зависит от конкретных условий и контекста, в котором она функционирует. В определенных ситуациях федерализм может быть эффективным и демократическим вариантом организации государственной власти, в то время как в других случаях он может стать причиной недемократичности и конфликтов²²².

В современных форматах федерализма структура государственной власти все чаще модифицируется развитием отношений, которые основаны на децентрализации (то есть самоуправлении), субсидиарности (пропорциональности компетенций с учетом разделения властей) наряду с кооперацией, предполагающей активное сотрудничество и взаимную ответственность участников федеративных отношений, возрастание значения согласительных и координационных форм и процедур взаимодействия. Обобщение названных основных тенденций позволяет вывести так называемую идеальную модель федерализма современного государства – нецентрализованный (по принципу самоуправления), в той или иной мере симметричный (равноправие одинаковых по своей государственно-правовой природе субъектов Федерации), кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной ответственности сторон федеративных отношений), построенный на территориальном подходе к формированию государственной власти по вертикали. Все эти показатели характерны для ста-

²²² Сморгунев Л. В. Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2002. С. 304.

бильных федеративных государств, они получают свое закрепление в соответствующих конституциях²²³.

Для многих федеративных образований основанием для разделения федерации на симметричные и асимметричные является «фактическое состояние процесса децентрализации в правовой сфере»²²⁴, согласно которому существует три группы федеративных государств: с высоким (Канада, РФ, Бельгия), средним (США, Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла) и относительно низким уровнем децентрализации (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия)²²⁵.

Так, в Бельгии правовая асимметрия проявляется в различной правосубъектности регионов и сообществ как субъектов федерации. «В полномочия сообществ входит решение вопросов, жизненно важных для населения, к которым относятся: культура, образование, меры по обеспечению высокого уровня благосостояния населения. Регионы занимаются вопросами, носящими территориальный характер: окружающая среда, экономическое развитие, трудоустройство, транспорт и инфраструктура, обеспечение нуждающихся социальным жилым фондом, устройство территорий, научные исследования и осуществление контроля за деятельностью провинций и муниципалистов»²²⁶.

Идея асимметричного федерализма не нова для какой-то одной страны, это доказывает сравнительный анализ различных форм адаптации асимметрич-

²²³ *Каранетян Л.* Субъекты Федерации: проблемы выравнивания конституционного статуса // *Полис*. 2000. № 5. С. 10.

²²⁴ *Введенский В. Г., Горохов А. Ю.* Россия: испытание федерализмом: Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М.: Изд-во: «Серебряные нити», 2002. С. 71.

²²⁵ *Bhattacharyya H.* Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar. Second ed. Abingdon Oxon: Routledge, 2021. 246 p.

²²⁶ *Ван Хиндерхатер Й.* Федерализм и региональная политика // *Федерализм в России и в Бельгии. Материалы Бельгийско-Российского научного colloquium*, 4-5 июня 1996 г. Лейвен: Изд-во Ин-та Европейской Политики Католического Ун-та г. Лейвена, 1996. С. 63.

ного федерализма политическими мерами в ряде государств с демократическим строем, используя источники деволюции²²⁷ последних десятилетий.

По мнению ряда западных авторов, федеративные системы стали формироваться в середине XIX столетия, а как форма государственного образования прошли три этапа эволюции²²⁸. Вторая волна развития федерализма после Второй мировой войны имела тесную связь с процессом деколонизации и национальным освобождением. Бывшие колонии в стремлении к независимости и созданию суверенных государств стали примерами федеративной организации. Многие страны Африки, Азии и Латинской Америки объединились в национальные федерации, где различные этнические и культурные группы сотрудничали друг с другом. Этот процесс позволил урегулировать конфликты и способствовал развитию мирных отношений между различными народами. Федерализм стал одним из ключевых факторов, обеспечивающих стабильность и согласие в регионах, стремящихся к самоопределению и свободе.

Федерализм предлагал разграничение власти между центром и регионами, учитывая различия языка, этничности и религии населения. Это создавало возможность удовлетворить интересы различных групп населения и предотвращать конфликты. Федерализм способствовал сохранению культурного и языкового наследия народов новых государств, признавая их право на самоопределение. Таким образом, федерализм стал общепринятой формой государственного устройства для новых стран, где существовали разные национальности и рели-

²²⁷ Деволюция (от лат. *devolutio* «свёртывание») – в конституционно-правовой практике ряда стран – передача (делегирувание) центральными правительственными органами части своих полномочий местным органам власти. В отличие от ситуации с федерализмом, передача полномочий при деволюции может носить временный характер. Наиболее распространена эта практика в современной Европе (Великобритания, Испания, Франция).

²²⁸ Watts R. Comparing Federal Systems in the 1990s. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1996. 126 p.

гии. Примерами этой попытки соединить вместе различные нации являются Малайя (1948), Индонезия (1945-49), Индия (1950), Нигерия (1954), Пакистан (1956), Французская Западная Африка и Федерация Мали (1959), Малайзия (1963). Однако в ряде случаев эти попытки искусственного создания новых государств оказались неудачными, многие объединенные территории, провозглашенные под давлением, затем быстро расформировались²²⁹.

Третий этап развития федеративных систем охватывал уже более широкую географию и имел несколько иную направленность. Начавшийся примерно в середине 1970-х годов, этот этап был отмечен деволуцией ряда национальных государственных образований. Эти изменения можно объяснить несколькими ключевыми факторами.

Во-первых, глобализация и развитие информационных технологий привели к усилению региональных и местных идентичностей, а также усилению приверженности национальным и культурным ценностям. Люди сегодня ищут большую автономию и самоопределение, особенно в тех областях, которые ощущают себя меньшинством в своей стране.

Во-вторых, такой подход к деволуции является реакцией на политическую децентрализацию и повышение значимости региональных и локальных органов власти. В условиях ускоренных коммуникаций и быстрого распространения информации, местное самоуправление и принятие решений на более низком уровне обеспечивают более эффективное и гибкое решение проблем и потребностей граждан.

В-третьих, такие изменения отражают стремление правительств создать более справедливое и устойчивое общество, учитывая особенности каждого ре-

²²⁹ Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.

гиона. Предоставление особых полномочий и статуса определенным национальным группам и регионам позволяет учитывать их особенности, потребности и достижения, способствуя сбалансированному развитию всех регионов страны.

Таким образом, расширение полномочий властей на региональном и местном уровнях в ряде стран, а также создание асимметричных отношений между различными регионами, является реакцией на глобальные изменения и стремление к более справедливому и устойчивому обществу. Этот подход отвечает требованиям современного мира и учитывает особенности и потребности каждого региона.

На смену этим факторам пришли технологический прогресс, открытость рынков и глобализация, которые привели к ускорению процесса международной торговли и инвестиций. Теперь важным стал доступ к информации, качество продукции и конкурентоспособность компаний. Это создает новые возможности и вызовы для бизнеса, который должен адаптироваться к новым условиям и стремиться к глобальному присутствию. Протекционизм как экономическая стратегия стал постепенно отходить на второй план, а увеличение доли информационной составляющей постиндустриальной экономики побудило центральные власти переоценить эффективность больших иерархических образований и потребовало меньших, более гибких форм осуществления хозяйственной деятельности.

Те же тенденции способствовали переоценке степени централизации правительств многих стран. Следствием этого должно было стать перераспределение фондов национального благосостояния в отдельные регионы и области. Центральные правительства, таким образом, могли уменьшать свои обязатель-

ства, избегая при этом политических издержек, сокращая некоторые привилегии.

Распространение демократии имело существенное влияние на интересы населения в отношении их участия в общественной жизни. Большой приток внимания стал приходиться к региональным и местным органам власти. Теперь стало важным сохранение национальной культуры, использование родного языка и получение территориальной автономии. Одновременно с этим, уменьшилось влияние коллективных организаций, и роль индивида стала доминирующей. Люди ищут возможности идентифицироваться с локальными объединениями, а не воспринимать себя как часть большой глобальной организации. Местные группы стали форумом для выражения мнений и обсуждения проблем, которые они считают важными для своего сообщества. Они обеспечивают платформу для социального, экономического и политического развития общества. Рассчитывать теперь на вмешательство центральных органов власти стало непопулярно, поскольку люди все больше полагаются на себя и свой местный опыт. Создание и усиление местных объединений способствует принятию решений, которые отражают нужды и предпочтения конкретной общины.

Таким образом, появление демократии обратило внимание на роль местного самоуправления и индивида в обществе, что отразилось на интересах и преобладающей идентификации людей с их местным сообществом²³⁰.

Все эти тенденции привели к тому парадоксу, что при усилении роли межнациональных связей возникает необходимость адаптации межрегиональных диспропорций посредством использования национальными правительства-

²³⁰ *Keating M. Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe // Publius. 1999. Vol. 1. № 29. pp. 71-86.*

ми различных политических форм равновесного существования асимметричного федерализма²³¹.

Адаптация асимметричного федерализма, связанная с этим деволюция как передача (или делегирование) центральными правительственными органами части своих полномочий местным органам власти в отдельных странах варьировалась от многоуровневой деволюции к более умеренной децентрализации, прежде всего в экономической сфере. Наиболее существенные изменения произошли там, где унитарные правительства трансформировались в федеративные или квазифедеративные, то есть там, где политические формы адаптации асимметричного федерализма приобрели наиболее радикальные формы.

Степени асимметричности и деволюции, однако, варьируются в зависимости от сферы политической деятельности. После начала 1980-х годов экономическое развитие в России претерпело изменения. Ранее государство осуществляло централизованную индустриальную политику, контролируя все отрасли экономики. Но в последующие годы произошли существенные изменения. Они привели к тому, что экономика стала более значимой для регионов. В результате были созданы специальные экономические зоны, где дотационные предприятия тяжелой промышленности были сокращены, а регионы получили больше полномочий в налоговой политике и налогообложении. Важным фактором в новой экономической модели стало развитие научно-технических исследований. Они стали стимулировать инновационность и конкурентоспособность предприятий. Также государство начало поддерживать малый бизнес, направляя капитал и ресурсы на его развитие.

²³¹ Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.

Вместе с этим, региональные власти стали активнее привлекать инвестиции, создавать благоприятные условия для бизнеса, развивать инфраструктуру и образование. Это позволило сократить зависимость регионов от федерального правительства и способствовало росту экономики.

В целом, новая модель экономического развития России после начала 1980-х годов предоставила регионам больше возможностей для самостоятельного развития и стимулировала конкуренцию между регионами. Это способствовало разнообразию экономических секторов и улучшению качества жизни населения²³².

В социальной сфере федеральное правительство предусматривало минимум услуг и выделяет ряд субсидий, чтобы их финансировать, но каждый регион имеет собственную стратегию и программы²³³. Также испанская система доказала свою приверженность идеям асимметрии в области общественного порядка и международных экономических связей: Страна Басков одна среди семнадцати автономных объединений имеет свою собственную полицию²³⁴.

В Бельгии национальная государственная политика долго не признавала того, что в унитарном государстве существует различие языков и культур Фландрии и Валлонии. В результате конституционной модернизации в Бельгии в 1990-х годах произошли значительные изменения в системе правления страны. Унитарная система была заменена на федеральную, что привело к созданию собственных легислатур во Фландрии, Валлонии и Брюсселе – территориальных регионах. Было также проведено разделение трех лингвистических регио-

²³² *Agranoff R., Gallarin J. Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations // Publius. 1997. Vol. 4. № 27. pp. 1-38.*

²³³ Там же.

²³⁴ *Agranoff R. Asymmetrical and symmetrical federalism in Spain: An examination of intergovernmental policy // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 61-90.*

нов по основным языкам Бельгии нидерландскому, французскому и немецкому. Эти изменения дали возможность регионам принять на себя ответственность за многие аспекты внутренней политики, включая экономическое развитие, транспорт и международную торговлю. Таким образом, конституционная модернизация способствовала дальнейшей децентрализации власти и укреплению политической системы Бельгии. При этом функции федерального правительства включают обеспечение безопасности, сферу международной политики, социальное обеспечение населения, вопросы государственного долга, систему судов по уголовным делам²³⁵.

Деволуция в Великобритании в условиях исторической асимметрии, связанной с национальным вопросом, проходила в более поздний период. Процесс официального признания некоторых суверенных прав Уэльса и Шотландии, несмотря на нерушимость принципов унитарного государства, был историческим шагом. Растущая поддержка местного самоуправления, изменение политического курса и проведение референдума в 1997 г. способствовали этому процессу. В результате, Шотландия и Уэльс получили большую автономию и статус признанных регионов, что подчеркивает их уникальность и значимость в составе Соединенного Королевства. Помимо прочих нововведений, и Шотландия и Уэльс получили возможность участвовать в Британских переговорах и представлять делегатов в Европейском Экономическом Сообществе в Брюсселе.

Попытки создать особые экономические зоны в 1990-е годы предпринимались в латиноамериканских странах с целью воспрепятствования утечке капитала и увеличения экспорта. Эти экономические меры породили более общую

²³⁵ *Judt T.* Is There a Belgium? // *The New York Review of Books*. 1999. Vol. 46. № 19. pp. 49-53.

для всей Латинской Америки тенденцию – передачу полномочий государства на региональный и местный уровни²³⁶.

Подобные процессы передачи полномочий центральной власти в регионы наблюдались на всех континентах и во всех демократических странах – как в старых, так и во вновь возникших. Однако если общие тенденции были очевидными, то процессы деволюции и ее результаты менялись от страны к стране, а сами решения относительно объектов децентрализации и адаптации новых требований асимметричных образований оставались чисто политическими и приобретали специфические формы.

Важно отметить, что за всё время распространения асимметричного федерализма и деволюции неоднократно вставал ряд насущных вопросов относительно их значения для демократии, равенства, национальной интеграции. В дискуссии о том, могут ли сосуществовать демократия и асимметрия, общепринятым аргументом был тезис, что правами должна обладать, прежде всего, личность, а не группа. Однако, как представляется, это узкий взгляд, поскольку демократия гарантирует и индивидуальные права, и коллективное участие. Как замечает А. Степан²³⁷, асимметричный федерализм – это возможность выявить эти неотъемлемые свойства демократических прав. Такой подход способствует более или менее равномерному распределению политической власти и ресурсов между центром и регионами, а также снижает вероятность возникновения институциональных конфликтов и напряжённости в обществе. В то же время недостаточная прозрачность и формальное закрепление принципов деволюции могут привести к неравному доступу к власти и ресурсам различных сообществ,

²³⁶ *Falletti T.* New Fiscal Federalism and the Political Dynamics of Decentralization in Latin America // Paper Prepared for Delivery at the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta, 1999. pp.162-169.

²³⁷ *Stepan A.* Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model // *Journal of Democracy*. 1999. Vol. 10. № 4. pp. 19-34.

что может способствовать концентрации власти в руках некоторых групп или элит. Важно разрабатывать и совершенствовать политические институты, чтобы обеспечить эффективное и справедливое функционирование демократии²³⁸.

Вместе с тем в экспертном сообществе распространено мнение, что в Европе нет асимметричных федераций. Апологеты такого игнорируют реальную практику, утверждая, что «успешное развитие швейцарского или германского федерализма часто объясняют именно его симметричностью»²³⁹. Очевидно, что ни германская, ни швейцарская федерации не являются абсолютно симметричными. Указывая на необходимость признания асимметрии, известная французская исследовательница М. Мендрас отметила: «Если асимметрия означает многообразие, то асимметрия будет существовать всегда, а её отрицание может привести к опасным последствиям»²⁴⁰. Это касается проблем национального самоопределения народов. Хотя вплоть до современной эпохи культурная идентичность правителей не имела большого значения для субъектов государств²⁴¹, национальное самоопределение отнюдь не было ожидаемым результатом и целью политических действий. Так, в период до французской революции нормы национального самоопределения ещё не вступили в силу²⁴². Однако позже вопрос о национальном самоопределении стал неизменной категорией политического анализа. По этой причине Дж. С. Милль и его последователи утверждали, что границы государства должны совпадать с ареалами расселения наций²⁴³.

²³⁸ Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.

²³⁹ Великая П., Шишкин В. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития // Свободная мысль. 2002. № 10. С. 17.

²⁴⁰ Мендрас М. Асимметрия или многообразие // Асимметричность Федерации / под ред. А. А. Захарова. М: МОНФ, 1997. С. 8.

²⁴¹ Gellner E. Nations and Nationalism. Ithaca: Cornell University Press, 1983. 152 p.

²⁴² Kedourie E. Nazionalismo. Macerata: Liberilibri, 2021. 195 p.

²⁴³ Mill J. S. Considerations on Representative Government. Luton: Andrews, 2011. 262 p.

После Первой мировой войны политика В. Вильсона стала проводником этих теперь уже канонических представлений о правах наций.

Начиная с конца 1940-х гг., казалось бы, широкая волна деколонизации навсегда отменила практику следования чужеродным установкам. Однако не все страны и регионы одинаково заинтересованы в своей автономии. На любое сепаратистское движение насильственного характера обнаруживаются примеры умеренного сепаратизма или даже принятия инородных правил. Почему потребность в самоопределении для некоторых сообществ сильнее, чем для других? Этот вопрос крайне важен ввиду необходимости поиска политических стратегий по смягчению общественных противоречий в рамках федерации. Если требование автономии можно скорректировать путём предоставления регионам и сообществам более широкого права голоса и ряда других преимуществ, то политическая и финансовая децентрализация, вероятно, способна предотвратить потенциальный этнотерриториальный конфликт. Когда такое требование нельзя удовлетворить весомыми политическими актами, то децентрализация может привести к реальному конфликту интересов внутри элит²⁴⁴.

Зарубежный опыт асимметричного федерализма предоставляет много полезной информации для политологического анализа. Накопленная практика позволила сформировать представление о возможных моделях адаптации асимметричного федерализма и результатах их использования, указать, в чём состоит значение зарубежного опыта для России, что из него можно использовать. В этом смысле для полноценного анализа чужого опыта адаптации важно изучение не только истоков и предпосылок возникновения федеративной формы вообще и асимметричной в частности, основных концептуальных и нормативных

²⁴⁴ *Brubaker R. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 202 p.*

документов, а также учёт дискуссий политиков, учёных, общественных деятелей об этой форме государственного устройства. Только в этом случае можно сформировать обоснованное суждение об эффективности и неэффективности, применимости или неприменимости этого опыта в других конкретно-исторических условиях, включая современные российские.

Используя общепризнанное международным сообществом право народа на самоопределение, каждая нация может самостоятельно выбирать своё политическое устройство. Федерализация стала оптимальной формой сосуществования различных территориально-политических общностей в разных странах мира. Конечно, этот факт не делает её универсальной. Важным примером становления и развития полицентрических, децентрализованных федераций стала Республика Соединённые провинций (Нидерланды), являя собой в XVI–XVIII вв. выраженный контраст унитарным государствам-нациям и основываясь на принципе добровольного объединения и религиозной терпимости. В Германии времён Второй империи федерализация стала лучшей политической линией, направленной на объединение промышленно развитых западных и южных земель с аграрной Пруссией. Если Германия всегда представляла собой государство с этнически гомогенным населением, то Франция и Италия имеют смешанную гетерогенность нации при унитарных институциональных структурах²⁴⁵. В свою очередь, в таких полициях, как Швейцария и Канада, сильнее всего был выражен консоциативный элемент в государственном строительстве²⁴⁶. Другое дело, что иные тенденции развивались в XX веке.

²⁴⁵ Консоциативность предполагает элитистский характер организации системы власти, а значит, её эффективность зависит от готовности частей политической элиты к сотрудничеству, толерантности их лидеров и гибкости институциональной структуры межэлитного сотрудничества.

²⁴⁶ Rokkan S. *et al.* State formation, nation-building, and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works. Oxford: Oxford University Press, 1999. 422 p.

Однако если вести речь о европейском и американском политическом регионализме как о феномене, то он понимается как ряд своего рода сделок, как итог политических переговоров между региональными и национальными властями. В этом смысле актуальным становится особый образ действий, специфическая стратегия, основанная на согласии внутри региона или иного территориального сообщества, нацеленная на формирование в эффективных и влиятельных политико-административных органах управления. Однако здесь надо различать понятия регионализма и регионализации как антонимов централизма и централизации, а сепаратизм и дезинтеграцию – не воспринимать как синонимы²⁴⁷.

Опыт стран Европы показал, что в начале XXI в. регионализм стал терять свои прежние позиции, выраженные в основном в провинциалистских устремлениях, в противостоянии центру. Притом что приверженцы регионализма представляли, как правило, образованные страты населения²⁴⁸. Глобализация обуславливала децентрализацию государств-наций, углубление и расширение интеграционных процессов, их распространение на компетенции регионов²⁴⁹. Однако уже в 2010-е гг. и в Европе, и в США всё громче звучат голоса в поддержку национальных государств. В этом контексте усилия по объединению стран в их прежних границах уже не выглядят архаичными.

Случай так называемого Brexit – особый. Основная политическая задача Консервативной партии Великобритании и конкретных националистически

²⁴⁷ *Трейвиш А. И., Артоболевский С. С.* Введение: что такое регионализация и надо ли с ней бороться? // Регионализация в развитии России / под ред. А. Трейвиша, С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 3-9.

²⁴⁸ *Keating M.* The New Regionalism in Western Europe. Chiltonham: Edward Elgar, 1998. 242 p.

²⁴⁹ *Fox J.* Editor's Introduction // The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe? / Ed. by Ch. Jeffery. L.: Frank Cass, 1997. P. 9-10.

настроенных политиков состояла не в принципиальном выводе страны из ЕС, а в будущей победе над лейбористами. Во время референдума 2016 г. за начало выхода Великобритании из ЕС проголосовало 51,89% избирателей²⁵⁰. Сопоставимый перевес в 2,4% консерваторы приобрели на выборах 2017 года. Евроскептицизм британских консерваторов был ситуативным.

Как нам известно, ещё в начале 90-х гг. XX в. была создана политическая партия евроскептиков – Партия независимости Соединённого Королевства (UKIP). Уже в 2004 г. во время выборов в парламент Европейского Союза она заняла третье место, а в 2009 г. второе место и первое место в 2014 г., почти с четвертью голосов избирателей. Это было впервые с 1910 г., когда какая-либо политическая партия, кроме консерваторов и лейбористов, смогла получить внушительную долю голосов на национальных выборах²⁵¹.

Великобритания решила выйти из состава Европейского союза, где находилась 43 года. После этого решения председатель UKIP предложил переименовать 23 июня в «День независимости»²⁵², а премьер-министр Д. Кэмерон сказал, что если население Великобритании решило следовать другим путём, то государству требуется новое правительство, анонсировал о желании уйти в отставку: «их мнение необходимо уважать»²⁵³. В результате досрочных выборов консерваторы сформировали новое правительство, но вынуждены были решать задачу, которую далеко не все принимали даже внутри партии. В сентябре 2017 г.

²⁵⁰ Результаты референдума. Режим доступа: http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results (дата обращения: 17.05.2023).

²⁵¹ 10 key lessons from the European election results. The Guardian. 2014, 26 May. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/politics/2014/may/26/10-key-lessons-european-election-results> (дата обращения: 17.05.2023).

²⁵² Исторический момент в фотографиях: Британия покидает ЕС. BBC. 2016, 24 июня. Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/multimedia/2016/06/160624_brexit_moments_inpics (дата обращения: 17.05.2023).

²⁵³ Дэвид Кэмерон подаст в отставку после референдума по Brexit. Известия. 2016, 24 июня. Режим доступа: <https://iz.ru/news/619362> (дата обращения: 17.05.2023).

парламент Великобритании рассмотрел и принял «Билль об отмене» – закон, который вводит юридическую отмену норм права ЕС с параллельным их переносом в национальное законодательство²⁵⁴. Процесс выхода Великобритании из состава ЕС завершился в 2020 году. Одной из главных проблем стал статус ирландско-североирландской границы, ставшей внешней границей ЕС, вопреки интересам регионов. Выход из этой ситуации был найден в асимметрии государственных и региональных интересов, с одной стороны, сохранило границу открытой, с другой — лишило Ирландию перспектив присоединения к Шенгенскому соглашению.

Асимметричные решения в сфере международного права и международных отношений сами по себе не являются редкостью, однако чаще такие решения мы видим в федеративных отношениях регионов и центра. По большому счёту, в политологическом дискурсе проблему политико-правовой схожести или различия регионов каждой конкретной федерации необходимо рассматривать сквозь призму их фактического равенства или неравенства. На наш взгляд, первая из проблем представляет собой субъективное отражение второй. Вследствие этого мысль Ч. Тейлора о том, что «неравенство в этническом, финансовом, территориальном, демографическом и иных положениях регионов федерации не предопределяет объективную асимметрию их правового статуса и неравноправия»²⁵⁵ с полной уверенностью может быть оспорена. Асимметрия, формируемая по принципу территориально-политической и правовой дифференциации в рамках федеративного устройства, может признаваться и даже получать институциональное выражение.

²⁵⁴ В Великобритании во втором чтении приняли «Билль об отмене законов ЕС». РИА Новости. 2017, 12 сентября. Режим доступа: <https://ria.ru/world/20170912/1503449655.html> (дата обращения: 17.05.2023).

²⁵⁵ *Taylor Ch., Laforest G. Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1993. P. 150.*

Как показывает исторический опыт многих стран, федерации, сформированные на основе конституции (как, например, США или ФРГ), отличаются большей стабильностью и успешностью, чем федерации, созданные на договорной основе. Причём последние нередко бывают асимметричными, с неухаживаемой борьбой между регионами и федеральными властями за пересмотр условий этих договоров. Всё же при соблюдении определённых условий даже такие федерации вполне жизнеспособны и достаточно эффективны²⁵⁶. Смещение вышеупомянутых принципов не способствует правовой ясности и, как следствие, ведёт к внутренней и внешней нестабильности такой федерации. Более того, пересмотр, смена конституции в федеративных государствах может стать одной из серьёзных угроз территориальной целостности²⁵⁷.

С правовой точки зрения симметричных федераций, по мнению многих экспертов, в современном мире не существует²⁵⁸. Повсеместно наблюдается тенденция к усилению асимметрии в априори симметричных федеративных государствах. Например, Соединённые Штаты Америки, когда-то считавшиеся образцом симметричной федерации, сегодня таковым уже не являются, поскольку, с 1952 г. эта страна функционирует как асимметричное государство из-за приобретения особого статуса Северными Маршаллами и Пуэрто-Рико. Иными словами, понятие «правовая (юридическая) асимметрия» отражает тот факт, что политико-территориальные единицы, включая субъекты федерации,

²⁵⁶ Чернов С. Н. Правовые проблемы теории и практики конституционного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: дисс. ... докт. юр. наук: 12.00.02. Петрозаводск: Петрозаводский гос. ун-т, 2005. 449 с.

²⁵⁷ Filippov M., Ordeshook P. C., Shvetsova O. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 384 p.

²⁵⁸ Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Городец, 2004. С. 50.

различаются по объёму прав, их компетенций и возможностей реализации²⁵⁹. В связи с этим необходимость координации разнонаправленных региональных интересов зачастую создаёт немалые политические проблемы. Некоторыми иностранными учёными было высказано предположение о том, что «всякое решение проблемы взаимодействия между субъектами федерации, которое допускает создания властного союза, скорее всего, приведёт к асимметричному результату, чем к общему «господству права», к которому хотят прийти последователи демократического федерализма»²⁶⁰.

Зачастую в силу существенных различий между частями федеративного государства бывает разным и перечень решаемых ими проблем. В известном североамериканском издании равенство между провинциями в Канаде было обозначено, как «источник путаницы»: «Пресловутое понятие равенства является трудным для применения, многое зависит от того, на чём делается ударение. Можно было бы утверждать, что Квебеку нужны полномочия, которые не нужны другим провинциям, чтобы решать проблемы, которых нет у других провинций. Соответственно, это можно было бы рассматривать как продвижение к равенству (каждой провинции в соответствии с её задачами), а не в сторону от него. Более того, особый статус не имеет ничего общего с наличием большего влияния на центр. Это влечёт за собой нечто совершенно отличное»²⁶¹.

В целом, мы знаем значительное количество примеров юридически признанного различия регионов федерации, в большинстве случаев это представи-

²⁵⁹ *Чертков А. Н.* Асимметрия субъектов Российской Федерации и ее преодоление // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 6. С. 16.

²⁶⁰ *Solnick S.* Is the Center too weak or too Strong in the Russian Federation? // *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*. Boulder: Westview, 2000. P. 139.

²⁶¹ *Taylor Ch., Laforest G.* Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1993. P. 180.

тельство в общенациональных органах власти. Так, четыре самые большие земли с населением более миллиона человек – Северный Рейн-Вестфалия, Бавария, Нижняя Саксония и Баден-Вюртемберг в соответствии с Договором об объединении между ГДР и ФРГ от 31 августа 1990 г. занимали по шесть мест в бундесрате. Остальные земли пропорционально численности населения имели четыре или три места²⁶². Похожее асимметричное представительство встречается и в иных федеральных органах. Характерен пример Канады, где трое из девяти судей Верховного суда избираются от провинции Квебек, но её население составляет менее четверти населения страны. Столько же судей предоставляет провинция Онтарио, в которой живёт более трети граждан страны. Остальные судьи назначаются от остальных восьми провинций²⁶³.

Одной из ключевых задач, которую часто вынуждены решать большинство субъектов асимметричной федерации, – это обеспечение жизнеспособности коренных народов, сохранение ими языка и культуры. В связи с этим специфичность решаемых задач и выполняемых обязанностей, налагаемых на органы федеральной власти, часто требуют пересмотра круга их полномочий, что даёт основания говорить о фактической делегированной асимметрии.

Асимметричность может рассматриваться как способ стабилизации межнациональных отношений, как это произошло, например, в Бельгии – асимметрия позволила гармонизировать различия между регионами страны²⁶⁴. Даже в Бельгии асимметричность не безгранична. По мнению У. Свендена, «часто при-

²⁶² Gunlicks A. German Federalism after Unification: the Legal/Constitutional Response // *Publius*. 1994. Vol. 24. № 2. P. 83-84; *The Domestic Politics of German Unification* / Eds. by Anderson C., Kaltenthaler K., Luthardt W. Lynne: Rienner Publishers, 1993. P. 138.

²⁶³ Boase J. Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 104-105.

²⁶⁴ Авакьян С. А. Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. С. 157.

водимое утверждение, что Бельгия – главный пример асимметричного федерализма, относится, в первую очередь, к неполному соответствию между границами регионов и коммун: Брюссель – регион, но не коммуна, а люди, говорящие по-немецки, были признаны в качестве коммуны, а не региона. Однако в отличие от Испании или Соединённого Королевства компетенция, которая была придана каждому из регионов и каждой из коммун, почти идентична. Например, хотя говорящая по-немецки коммуна почти в 100 раз меньше, чем Фламандская коммуна, обе коммуны имеют сходные полномочия в образовательной и культурной политике»²⁶⁵.

Если рассматривать опыт федерализации Евросоюза в качестве модели многонациональной федерации, то эксперты нередко говорят о попытке образования этнической федерации на основе добровольного соглашения²⁶⁶. При всей дискуссионности вопроса о возможных пределах европейской интеграции, при наличии серьёзных возражений относительно самой идеи перехода от национальных суверенитетов европейских стран к общеевропейской федерации, высказывается мнение о единственно возможной форме функционирования ЕС как федерации. Иными словами, это будет движение в направлении многонациональной, этнической модели Евросоюза как федерации. Если такой сценарий считать принципиально реализуемым, то он неизбежно будет связан с асимметрией федеративного объединения, поскольку европейские страны имеют слишком много различий, в том числе в политической культуре и политическом устройстве, уровне развития экономики и проч. Для адаптации этой разнородности и успеха интеграционного процесса требуется слаженный институцио-

²⁶⁵ Swenden W. Belgian Federalism: Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union. L.: Royal Institute of International Affairs, 2003. P. 7.

²⁶⁶ Захаров А. А. Унитарная федерация: пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская шк. политических исслед., 2008. 141 с.

нальный механизм, способный эффективно разрешать возникающие противоречия и укреплять интеграцию.

Разумеется, признать асимметрию официально весьма непросто, поскольку любое расширение предметов ведения и полномочий одних субъектов неизбежно вызывает озабоченность других. Тем не менее, в политико-правовой практике известны разные форматы асимметрии: а) дифференцированное по субъектам представительство в федеральных органах (как в Канаде и ФРГ); б) уменьшение объёма исключительных полномочий федерального центра и увеличение благодаря этому перечня совместных полномочий федеральных властных органов и субъектов федерации; в) усиление автономии субъектов федерации с целью решения их локальных проблем посредством комплексного правотворчества относительно совместных сфер ведения федерации и её субъектов; г) введение в практику федерального законодательства установки на расширение полномочий субъектов федерации принимать во внимание свои региональные особенности; е) признание за субъектами федерации компетенций по самостоятельному функционированию государственной власти внутри региона; ж) достижение федеральными органами власти разного рода договорённостей с субъектами федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, причём содержание этих соглашений может быть различным²⁶⁷.

Нами рассмотрены различные модели адаптации асимметричного федерализма, наиболее часто встречающиеся в практике зарубежных стран, разновидности адаптации зависят от историко-политического опыта конкретной страны. На этом основании мы выделяем три модели адаптации асимметричного феде-

²⁶⁷ Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: политико-правовые аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 1999. 186 с.; Smith D. E. Federalism and the Constitution of Canada. Toronto: University of Toronto Press, 2022. 240 p.; Корякина А. С., Ризин Н. Д. Германский федерализм: опыт реформирования // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 73-79.

рализма: а) конституционно-правового (статусного) типа; б) фактически асимметричной федерации; в) смешанной асимметричной федерации. Хотя эту типологию можно считать условной, поскольку политическая практика знает другие разновидности, которые, впрочем, лишь подтверждают общее правило и могут, в конечном счете, сведены к указанным.

2.2. Модель адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа

Проанализируем опыт адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа таких стран, как Бельгия, Канада и США.

Бельгия представляет собой государство с многоступенчатой и сложной политической системой, характеризующейся значительной степенью децентрализации и полиэтничностью. На территории страны проживают представители различных этнических и культурных групп, среди которых преобладают фламандцы (58%), валлоны (31%) и другие этнические меньшинства. Лингвистическое многообразие также выражено ярко: около 60% населения используют фламандский язык, который является диалектом нидерландского языка, 40% — французский, а менее 1% — немецкий. Религиозный состав населения преимущественно католический, однако также представлены протестантские общины и представители других конфессий.

Конституционные реформы 1970-х годов заложили основу для трансформации Бельгии в федеративное государство, что было окончательно закреплено в 1993 году. Политическая элита признала необходимость кардинальных изменений в системе управления как ответ на обострившиеся национальные и лингвистические противоречия. Исторически Бельгия делится на два основных региона: Фландрию и Валлонию, каждый из которых обладает уникальной культурной и языковой идентичностью. В столичном округе Брюсселя сформировалась полилингвальная среда, а в восточных регионах страны присутствуют немецкие языковые анклавы. Эти факторы обусловили возникновение сложных

политических проблем, связанных с распределением властных полномочий и удовлетворением интересов различных национальных и лингвистических сообществ. Особенно заметной была проблема столичного региона, территориально находящегося во Фландрии, при этом число франкоговорящего населения в Брюсселе «не превышало 15% всей совокупности жителей города»²⁶⁸. Этнотерриториальный подход не вполне годится для эффективного управления государством. Особенно это заметно в Бельгии, где назрела острая потребность в новом механизме управления, учитывающем сложную историю и внутренние противоречия. Этот вывод основан на анализе современных политических реалий, где традиционные модели не справляются с вызовами мультиэтнического и многоязычного общества²⁶⁹.

Конституционные реформы в Бельгии создали комплексную систему управления, сочетающую федерализм и консоционализм. Она базируется на дуалистической структуре и децентрализованных механизмах, согласовывающих интересы этнических и региональных групп²⁷⁰. Сейчас федеративная Бельгия включает в свой состав три региона и три общины, которые лишь отчасти совпадают с территориальными пределами предыдущих исторических областей. В этом заключается асимметричный характер федеративной системы Бельгии.

Во всех трёх регионах страны (Фландрия, Валлония, Брюссель) – созданы территориальные органы власти, наделённые исключительными компетенциями в таких сферах, как экология, финансы, развитие транспортной и промышлен-

²⁶⁸ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 81.

²⁶⁹ Дудаева М. В. Бельгийский федерализм: угрозы целостности // Федерализм. 2020. № 1 (97). С. 186-197.

²⁷⁰ Конституция Королевства Бельгия. Режим доступа: http://www.fedparl.be/constitution_uk.html (дата обращения: 17.05.2023).

ной инфраструктуры, городская архитектура и проч. Вместе с тем наряду с региональными властями существуют правительства трёх муниципальных общин. Общины созданы по экстерриториальному признаку. Фламандская община включает в себя жителей фламандского региона и фламандцев, проживающих в Брюсселе, а «франкоязычная община состоит из жителей Валлонии и франкоязычного населения Брюсселя. Поэтому органы управления, как в отношении регионов, так и в отношении общин существуют на двух параллельных уровнях власти. Общины имеют право в решении вопросов, относящихся к этническим особенностям существования населения: социальное обеспечение, язык, культура, образование. Такие же полномочия адресованы немецкой общине²⁷¹.

В Бельгии действует децентрализованная система управления с тремя уровнями: федеральным, региональным и муниципальным. В столице, Брюсселе, государственные органы специализируются на различных аспектах городской жизни. Несмотря на отсутствие формального требования декларировать этническую принадлежность, государственные учреждения учитывают языковую принадлежность клиентов в сферах образования, культуры и социальной поддержки.

Государственные институты разделены по этническому принципу на фламандские и валлонские. Граждане выбирают язык услуг и политических партий, представляющих их языковую общность. Это обеспечивает баланс интересов этнических групп и способствует их интеграции, культурной сохранности и социальной сплоченности.

Внедрение билингвизма в регионах помогло общинам участвовать в управлении территорией, признав их культурные и языковые права. Это улуч-

²⁷¹ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 82.

шило межобщинные отношения и укрепило социальную сплоченность. Подобная адаптация этнической неоднородности способствует примирению соперничающих интересов в сфере функционирования других институтов²⁷². Конституция Бельгии устанавливает в качестве приоритета федеральной законодательной политики принцип децентрализации полномочий в пользу провинциальных и коммунальных учреждений²⁷³. Следует подчеркнуть, что в Бельгии существует сложная система универсальных принципов распределения полномочий между центральным правительством и регионами, включая общины. Важно также обратить внимание на ключевой принцип бельгийского федерализма, который заключается в том, что общины и регионы получают полномочия в рамках остаточной федеральной компетенции, имеющей в Бельгии свои особенности, которые можно понять, только сравнив их с традиционными полномочиями²⁷⁴. Важнейшая цель системы «фиксированные полномочия — остаточная ответственность», которая используется в Бельгии, заключается в том, чтобы общие правила распределения полномочий обеспечивали исчерпывающий перечень обязанностей в пределах взаимного разграничения компетенций.

Такую адаптацию федеративной асимметрии можно назвать лингвистической с фиксированными полномочиями. Помимо Бельгии, она характерна для Швейцарии. Считается, что Бельгия, получившая суверенитет волей Великих держав в 1830 г., представляет собой искусственное государственное образование²⁷⁵ поскольку здесь отсутствует государственная нация как таковая. Бельгию иногда называют двойной федерацией, так как она делится одновременно на три

²⁷² Там же.

²⁷³ Ким Ю. В. Федеративный режим. М.: Формула права, 2007. С. 77.

²⁷⁴ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 98.

²⁷⁵ Моммен А. Федерализм и национальное государство // Полис. 1992. № 4. С 168-176.

региона и три лингвистических сообщества. Каждый регион, каждое языковое сообщество имеет свой парламент и своё правительство. Таким образом, в Бельгии имеется шесть правительств и шесть федерированных легислатур.

Опыт Бельгии в создании федеративного государства привлекает внимание как политических деятелей, так и исследователей. Изучение различных аспектов правового регулирования федеративных отношений, местного самоуправления и разделения власти в сложносоставном обществе требует глубокого анализа исторических условий, которые привели к формированию асимметричной федерации в этой стране. В Бельгии часто возникают предложения о трансформации территориально-политического устройства государства в сторону конфедерации, о чём свидетельствовал политический кризис 2007 г., когда после федеральных выборов партии либералов и христианских социалистов безуспешно попытались сформировать правительство. Валлонские партии противились расширению автономии регионов, чего как раз добивались фламандские партии, представляющие более богатую северную часть страны.

Возможность разрешения национальных проблем путём последовательной федерализации появилась как раз в тот момент, когда валлонские националисты добились высокой популярности и могли навязывать свои идеи населению региона. Процесс дезинтеграции в Бельгии протекает очень медленно. В конце концов, он принял форму постепенного перехода социальных групп и слоёв населения к идее культурной и экономической автономии. Политические партии никогда не призывали к насилию. Именно поэтому Бельгия не превратилась в страну, поражённую внутренним вооружённым конфликтом между разными этнолингвистическими группами.

В отличие от Бельгии, история федерализма в Канаде и в США, по сути, началась с формирования новых наций. Осознание собственной идентичности

наряду с артикуляцией региональных интересов и выявлением локальных культур осуществлялось внутри общенационального контекста²⁷⁶. С момента своего становления в качестве федеративного государства, Канада изначально представляла собой колониальное образование, интегрированное в состав другой державы. Историческая эволюция Канады берет свое начало с подписания основополагающего документа, который регламентировал полномочия и прерогативы центральной власти. Эти ключевые положения были инкорпорированы в конституционную структуру государства, что обеспечило институциональную основу для его дальнейшего развития и функционирования. Отсюда проистекает асимметричный характер канадского федерализма, подразумевающий, прежде всего, статусную асимметрию, накладываемую на крайне высокую степень регионализации²⁷⁷. Канада представляет собой уникальное государство, которое впервые в мировой истории успешно интегрировало принципы федеративного устройства на основе договорных отношений с парламентской моделью управления, вдохновленной Вестминстерской системой. Это новаторское сочетание политических институтов создало федеративную структуру, обеспечивающую баланс между централизованным управлением и децентрализацией, что является ключевым фактором стабильности и устойчивого развития страны. Канада состоит из 10 провинций и трех территорий: Северо-Западных территорий, Юкона и Нунавута. Последняя территория, созданная в 1999 г., является первой в Северной Америке территорией с элементами самоуправления, ориентированными на интересы коренного населения. Этот инновационный подход к управлению демонстрирует приверженность Канады принципам мультикультурализ-

²⁷⁶ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 101.

²⁷⁷ *Каменская Г. В.* Федерализм: мифология и политическая практика. М.: ИМЭМО, 1998. 188 с.

ма и инклюзивности, что является важным аспектом ее внутренней и внешней политики²⁷⁸.

Это «североамериканский» тип асимметрии, созданный «снизу» в ходе строительства либеральной демократии. В процессе формирования федеративного государства в Канаде Соединённое Королевство играло ключевую роль, но не следует игнорировать и значительный вклад влиятельных политических группировок колоний, которые существенно влияли на определение структуры и принципов нового государственного образования. Политическая культура оказала значительное влияние на принятие республиканской формы правления. Большинство англоговорящих граждан, чьи корни уходят в реформистские и кальвинистские традиции, способствовали формированию политических институтов, ориентированных на демократические принципы и федерализм. Протестантское религиозное объединение, известное как Объединённая Церковь Канады, занимает доминирующее положение в религиозном ландшафте страны. Баптистские и пресвитерианские общины, которые разделяют ковенантное мировоззрение, активно поддерживали процесс объединения, что свидетельствует об их приверженности идеям консенсуса и сотрудничества. Политическая культура франкоязычных канадцев, в отличие от англоязычных, менее ориентирована на федерализм. Однако и они поддержали создание союза по рациональным соображениям, осознавая, что федеративная структура обеспечит более эффективное административное управление и защиту интересов всех этнических и культурных групп²⁷⁹.

²⁷⁸ Brock K. L., Hale G. E. *Federalism in Canada: Evolving Constitutional Political and Social Realities*. Toronto: Irwin Law, 2023. 276 p.

²⁷⁹ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 22-24.

Одним из ключевых этапов формирования канадской федеративной системы явилась конференция, состоявшаяся в 1864 г. в Квебеке. На данном мероприятии представители будущего союза утвердили предварительный проект Конституции, который впоследствии послужил основой для Акта о Британской Северной Америке (БСА). Этот документ был одобрен британским парламентом. Акт БСА был изначально разработан в рамках централизованной модели управления и предусматривал чёткое разграничение полномочий между федеральным правительством и субъектами федерации. Провинции получили ограниченный круг компетенций, что уменьшило их автономию, но предоставило федеральному центру значительные полномочия для расширения своей юрисдикции. Такая структура власти способствовала формированию более централизованной системы государственного управления, что стало важным фактором обеспечения стабильности и единства канадской федерации.

В настоящее время Канада – независимое федеративное парламентское государство, в котором реальная законодательная и исполнительная власть принадлежит федеральному парламенту и правительству. По сравнению с федеративной системой США, в Канаде центральное правительство изначально было наделено широкими полномочиями. В своем исследовании А. А. Мелкумов акцентирует внимание на том, что канадское государство демонстрирует более выраженное участие в социальной и экономической сферах в сравнении с США. Данное различие отчетливо проявляется в структуре государственного управления: в то время как в Соединенных Штатах до недавнего времени функционировали лишь тринадцать министерств, федеральное правительство Канады включает в себя тридцать пять министерств, которые обслуживаются сорока министрами. Несмотря на значительное превосходство Соединенных Штатов по численности населения и объему экономики, Канада не ограничивается этими

параметрами, демонстрируя уникальное сочетание социальной ответственности и экономической эффективности²⁸⁰.

В рамках дуалистической федеративной модели Канады правительство минимизировало риски чрезмерной децентрализации и сепаратизма, которые угрожали стабильности системы, как это произошло в США. Для этого были предприняты меры по укреплению центральной власти и обеспечению устойчивого функционирования федерации²⁸¹.

«Федеральное правительство во главе с премьер-министром как центральное звено федеративной системы формируется партией, получившей большинство мест в нижней палате. Особенностью его формирования является принцип репрезентативности, в соответствии с которым в составе кабинета должны быть представлены интересы провинций, двух общин – англо-канадской и франко-канадской, стоявших у колыбели федеративной государственности, этнических меньшинств, основных конфессиональных групп»²⁸².

В то же время Канаде не удалось создать равновесную партийную систему, как, например, в США, что служило бы задаче самоподдержания федеративной системы. Это связано с характером формирования канадского федерализма. Например, в 30-е г. XX в. основной институциональной проблемой внутри государства стало противоборство между самыми крупными провинциями (Квебеком и Онтарио) и западными районами, вошедшими в состав Канады на специальных условиях. В результате реакцией на этот конфликт стало создание

²⁸⁰ *Мелкумов А. А.* Канадский федерализм: Концептуальный аспект. Автореф. дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М.: ИМЭМО РАН, 2003. С. 29.

²⁸¹ *Gagnon A., Poirier J.* Canadian Federalism and Its Future: Actors and Institutions. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2020. 400 p.

²⁸² *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 52-69.

новых партий, которые способствовали подрыву интегрированной партийной системы и прерыванию связи между партийной стратегией федерального центра и политикой регионального уровня. Таким образом, было нарушено единство партиомы, ввиду чего исчезла база, на которой основывалась стабильность Канады как федеративного государства, – реально действующие интегрированные партии²⁸³. Это же послужило основанием для возникновения асимметрии сложной федеративной организации страны.

В развитии канадской асимметричной федерации центральные и провинциальные органы играют ключевую роль. Укрепление федерального центра не ослабило регионы, а расширило их полномочия. Канадская федеративная система эволюционировала: от конфедерации 1867 г. к модели с доминирующим центром и слабыми регионами, а сейчас движется к более сбалансированному распределению власти. Конституционная реформа 1982 г. с принятием Канадской хартии прав и свобод дала провинциям право изменять свои законы, укрепив их автономию²⁸⁴. Анализ канадского федерализма показывает тенденцию к децентрализации и асимметрии. Эта динамика обусловлена конституционными и политическими факторами. Конституция 1867 г. и прецедентное право расширяют полномочия провинций. Провинции стремятся сохранить культурную и экономическую идентичность, особенно Квебек, где обсуждаются автономия и отделение. Децентрализация и асимметрия — неотъемлемая часть канадской политической системы, отражающая баланс между централизацией, децентрализацией и единством.

²⁸³ *Filippov M., Ordeshook P., Svetsova O.* Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 245.

²⁸⁴ Конституционные акты (конституции) Канады. Режим доступа: <http://laws.justice.gc.ca/en/const> (дата обращения: 17.05.2023).

Конституционная структура Канады характеризуется децентрализацией, предоставляющей провинциям широкие полномочия в управлении природными ресурсами и налогообложении. Это вызывает экономическую асимметрию между регионами. Провинции с богатыми природными ресурсами, такие как Альберта и Саскачеван, имеют экономические преимущества, в то время как менее обеспеченные регионы сталкиваются с трудностями.

Конституционные полномочия в сфере регулирования предпринимательства и защиты собственности усиливают региональную асимметрию, способствуя неравномерному экономическому развитию. Децентрализация требует комплексного подхода для обеспечения устойчивого развития всех регионов.

В 1999 г. из Северо-Западных территорий был образован Нунавут, новая территория с большой площадью, но малым населением. Внутри провинций также усиливается автономия. В 2000 году индейские племена в Британской Колумбии получили право управлять экономически значимыми территориями с богатыми природными ресурсами, что привело к формированию независимых сообществ с высокой степенью автономии²⁸⁵.

Анализ политической практики Канады свидетельствует о том, что отношения между федеральным правительством и провинциальными администрациями характеризуются двойственностью и многогранностью. С одной стороны, наблюдается тесное взаимодействие и взаимозависимость участников политического процесса в ключевых сферах государственной деятельности. С другой стороны, наблюдается тенденция к укреплению автономии провинций, что порождает значительные институциональные напряжения и конфликты интересов. Для разрешения возникающих противоречий требуется внедрение эффек-

²⁸⁵ *Bakvis H, Skogstad G. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy. Fourth Edition. Toronto: University of Toronto Press, 2020. 520 p.*

тивных механизмов межправительственного сотрудничества. В этом контексте важно отметить, что федерализм в Канаде представляет собой уникальную модель, в которой сочетаются элементы децентрализации и централизации власти. Провинции, обладая значительной степенью автономии в вопросах, касающихся их внутренней политики и экономики, стремятся к сохранению и укреплению своей институциональной самостоятельности. В то же время федеральное правительство играет ключевую роль в обеспечении национального единства и координации общенациональных инициатив. Отношения между федеральным центром и провинциями в Канаде представляют собой сложную систему взаимодействий, требующую постоянного анализа и адаптации к меняющимся политическим и экономическим реалиям. Эффективное функционирование этой системы во многом зависит от способности сторон находить баланс между интересами центра и регионов, а также от разработки и внедрения соответствующих институциональных механизмов.

Канадская модель федерализма характеризуется уникальной спецификой, которая выражается в особом механизме взаимодействия между центральными и провинциальными институтами власти. Данный тип отношений, отличающийся доминирующей ролью исполнительной ветви в процессе принятия решений, исследователи классифицируют как «исполнительный федерализм». Ключевым элементом этой системы являются конференционные механизмы взаимодействия между федеральным правительством и правительствами провинций и территорий. Такие конференции проводятся на различных уровнях, начиная от встреч премьер-министра с главами провинций и территорий и заканчивая совещаниями профильных министерств. Процесс принятия решений на данных конференциях основывается на принципе консенсуса, что способствует обеспе-

чению сбалансированности и координации между различными уровнями управления.

В рамках детального анализа системы «исполнительного федерализма» А. А. Мелкумов проводит исследование канадской федерации как децентрализованного государства. Он акцентирует внимание на том, что политическая стратегия Канады разрабатывается с учетом уникальных особенностей и проблем, присущих отдельным регионам страны. В данном контексте ключевая роль федерального правительства заключается в обеспечении национального единства, конституционного развития и гармоничного функционирования многоуровневой политической системы. Кроме того, федеральное правительство способствует устойчивому социально-экономическому развитию Канады, что является важным аспектом в контексте поддержания целостности и стабильности государства²⁸⁶.

Фактор Квебека важен для канадской политики, усиливая асимметрию федерализма. В 1982 г. Квебек отказался ратифицировать новую Конституцию, что стало поворотным моментом. В 1985 г. Квебек выдвинул требования, включая контроль над бюджетом, вето на конституционные изменения и регулирование иммиграции. Эти предложения легли в основу Мичлейкских соглашений. Они вызвали недовольство англоязычного населения и не были ратифицированы, что отражает противоречия в канадском обществе²⁸⁷. «На общеканадском референдуме 1992 г. было отвергнуто Шарлоттаунское конституционное соглашение (Charlottetown Accord), предусматривающее расширение прав участников федерации. Квебекцы, а также избиратели ещё пяти атлантических про-

²⁸⁶ Мелкумов А. А. Канадский федерализм: Концептуальный аспект. Автореф. дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М.: ИМЭМО РАН, 2003. 42 с.

²⁸⁷ McDougall A. W. *Sleeping Dogs: Quebec and the Stabilization of Canadian Federalism after 1995*. Toronto: University of Toronto Press, 2023. 200 p.

винций сочли предоставляемые пределы автономии (децентрализации) недостаточными»²⁸⁸.

Однако ряд экспертов полагает, что главной проблемой современной Канады является не Квебек, а Оттава – символ «разновидности федерации»²⁸⁹. Размышляя о том, выживет ли распрощавшаяся с Квебеком страна как единое целое, канадские исследователи приходят к выводу о неизбежности радикальной конституционной реформы. Дискуссии на эту тему во многом аналогичны отечественным дебатам о федерализме. Жизнеспособно ли федеративное государство, составные части которого обладают неравными правами и полномочиями? Каковы допустимые пределы асимметрии?

Определенно, без Квебека Канада превратится в более децентрализованное государство. Однако степень такой децентрализации может быть различной. Не исключено, в частности, преобразование страны в рыхлую федерацию, подобную ельцинской договорной федерации 1990-х годов²⁹⁰. Отвоевав у Оттавы важнейшие полномочия, провинции рано или поздно добьются права принимать принципиальные экономические решения на региональном и местном уровнях. Властная система станет более гибкой и прозрачной, но зато общенациональная экономика неизбежно подвергнется фрагментации, своего рода мирной балканизации²⁹¹, грозящей развалом страны, на обломках которой появится, в лучшем

²⁸⁸ Миронюк М. Г. Ук. соч. С. 101.

²⁸⁹ Gibson G. Plan B. The Future of the Rest of Canada. Vancouver: Fraser Institute, 1994. P. 186.

²⁹⁰ Захаров А. А. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант // Полис. 2002. № 3. С. 129-141.

²⁹¹ Young R. The Secession of Quebec and the Future of Canada. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995. P. 19.

случае классическая конфедерация. При указанном развитии событий нынешняя Канада перестанет быть субъектом международного права²⁹².

В 1988–1994 гг. в Канаде обсуждались перспективы федерализма, в дебатах участвовали коренные народы и этнические меньшинства. Основные вопросы касались национальной идентичности, культурной автономии и территориальной целостности, особенно в контексте сепаратистских настроений, особенно в Квебеке. Референдум о независимости Квебека в 1995 г. завершился победой сторонников федерации, но угроза дезинтеграции сохранялась. Для решения проблем федерализма и самоопределения необходим системный подход, включающий эффективные механизмы межэтнического взаимодействия и обеспечение прав всех групп в рамках канадской федерации. Весьма симптоматично, что до сих пор Конституция 1982 г. не подписана представителем от Квебека²⁹³. Активно продвигается идея «ассоциация — суверенитет», предполагающая создание конфедерации из независимого Квебека (провозглашён «нацией» в 2003 г.) и остальной Канады. Адаптация федеративной асимметрии ради сохранения единства страны в этом случае возможна только через целенаправленную, хотя и вынужденную ограниченную децентрализацию государства. Такой компромисс между центром и регионами оправдан в силу исторических причин, но положение дел может быть иным.

Квебек показывает, как регион может сохранять свою самобытность в составе единого государства. Пока что стороны ищут пути к компромиссу, но будущее асимметричного федерализма покажет, в каком направлении он будет развиваться. Канадский тип адаптации мы бы определили, как адаптацию де-

²⁹² Brock K. L., Hale G. E. *Federalism in Canada: Evolving Constitutional Political and Social Realities*. Toronto: Irwin Law, 2023. 276 p.

²⁹³ Smith D. E. *Federalism and the Constitution of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2022. 240 p.; Миронюк М. Г. *Современный федерализм: сравнительный анализ*. М: РОССПЭН, 2008. 276 с.

централизации. Канадский опыт адаптации федерализма конституционно-правового (статусного) типа особенно ценен для России, поскольку корни сепаратизма в многонациональном федеративном государстве следует искать именно здесь.

Не являются полностью симметричными отношения субъектов федерации в Соединённых Штатах Америки. Между собой штаты различаются, и часто довольно значительно, и в отношении социально-экономического положения, и по значимости в политической жизни страны, и по ряду других признаков. Соединённые Штаты Америки представляют собой федеративную систему, основанную на конституционных принципах, обеспечивающих структурную и функциональную целостность государства. В состав США входят пятьдесят штатов и федеральный округ Колумбия, являющийся административным центром страны и включающим город Вашингтон. Соединённые Штаты также обладают рядом территорий и владений, на которые распространяется их верховная юрисдикция. К ним относятся: Пуэрто-Рико — территория с особым статусом, обладающая значительной автономией, но не являющаяся штатом; Северные Марианские острова, Федеративные Штаты Микронезии, Маршалловы Острова, Палау — свободно ассоциированные с США государства; Восточное Самоа, Гуам и Виргинские острова — территории, находящиеся под непосредственным управлением США, что позволяет осуществлять полный контроль над их административными, экономическими и правовыми аспектами. Племена обладают правом на самоуправление и сохранение своей культуры, а также получают определённые федеральные льготы и гарантии, включая земельные и природные ренты. Это позволяет им сохранить автономию и наследие предков. Однако перед ними стоит много вызовов, таких как бедность, неравенство и проблемы доступа к образованию и здравоохранению. Изменения, расширяющие асим-

метрию федеративных отношений, позволяют племенам сохранить свою идентичность и предоставляют им возможности для развития и преодоления существующих трудностей²⁹⁴.

После окончания Второй мировой войны ассоциированные территории США были интегрированы в правовую систему страны согласно решениям ООН. Эти территории, обладавшие автономией, обязаны согласовывать свою политику с федеральным правительством в областях обороны, внешней политики и гражданства. Это обеспечивало сохранение их внутренней самостоятельности при соблюдении стратегических интересов США на международной арене. Однако на практике наблюдается значительная степень зависимости этих территорий от политического курса Вашингтона. Для достижения полной самостоятельности ассоциированные территории должны преодолеть сложный бюрократический процесс, который может занять продолжительное время и требует значительных усилий и ресурсов.

Огромная разнородная территория страны, безусловно, предопределяет асимметричный характер американского федерализма. Сторонники федерализма полагают, что при большой территории будет больше возможностей обеспечить реализацию интересов местных сообществ. Даже те, кто когда-то ратовал за расширение территории США, теперь нередко выступают против предоставления вновь присоединившимся регионам того же статуса, что и «старым» штатам. Весьма показательны, что в качестве аргументов приводятся соображения безопасности: образование новых штатов способно ослабить гарантии безопасности государства, а последствия этого будут ощущать, прежде всего, густона-

²⁹⁴ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 59-61.

селённые территории²⁹⁵. Несмотря на эти возражения, в итоге проблема была решена: новые территориальные образования были присоединены к США на основе политического неравноправия.

США – одна из первых федераций, используют различные формы федеративных отношений. Истоки американского федерализма лежат в Новой Англии, где принцип договора стал основой общественно-политической жизни ещё в XVIII веке. Создание Континентального конгресса и утверждение Конституции США в 1789 г. стали важными этапами формирования федеративного государства.

В соответствии с выводами Д. Элайзера, уникальные элементы политической системы США необходимо анализировать через призму американского федерализма. Этот подход позволяет выявить специфику формирования стабильной территориально-политической структуры, которая интегрирует региональные особенности и представляет собой инновационный вклад Америки в мировую политическую науку и практику. Федерализм США можно рассматривать как ключевой фактор, способствующий созданию устойчивой и гибкой политической системы, которая эффективно учитывает многообразные региональные контексты и потребности²⁹⁶.

Опыт Соединенных Штатов дал политической науке – образец «североамериканского» типа асимметричной федерации, «выравнивание» которой осуществляется посредством конституционно-правовых средств и методов. Американский федерализм основан на территориальном принципе; этническая идентификация в целом отражена слабо. В Конституции США содержатся нормы и

²⁹⁵ Макарычев А. С. Регион в составе федерации: ранний американский опыт в сравнительной перспективе // Сравнительный регионализм: Россия СНГ Запад. Н. Новгород: ННГУ, 1997. С. 186-202.

²⁹⁶ Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements / Ed. by D. J. Elazar. Harlow: Longman Current Affairs, 1991. 402 p.

технологии поддержания территориальной целостности страны. Например, федеральная конституция безоговорочно доминирует над конституциями штатов. Также общегосударственный Основной закон провозглашает, что «Соединённые Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и защищают каждый из них от вторжения, а по ходатайству Законодательного собрания или исполнительной власти (когда Законодательное собрание не может быть созвано) – и от внутреннего насилия» (ст. 4, раздел 4)²⁹⁷.

Политико-территориальное устройство США, как известно, основывается не только на этническом факторе, но и на сложной совокупности исторических, экономических и социальных детерминант. Этот многоаспектный подход способствовал формированию двух доминирующих идеологических парадигм: концепции «плавильного котла» и теории мультикультурализма. Несмотря на сохранение этнических различий, США стали первой современной нацией нового типа, где принципы федерализма сыграли ключевую роль в процессе консолидации и интеграции различных этнических и культурных групп. Однако история американского федерализма далеко не безоблачна и не представляет собой линейный процесс. Этот идеологический конструкт сталкивался с многочисленными вызовами и проблемами, которые требовали длительного времени для их преодоления. Например, после окончания Гражданской войны 1861-1865 годов, процессы децентрализации усилились, что привело к возникновению значительных диспропорций в экономическом и социальном развитии различных регионов страны. Эти диспропорции, в свою очередь, оказали значительное

²⁹⁷ Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В. Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2003. 447 с.

влияние на дальнейшее развитие федеративных отношений и формирование политической системы США.

До 1930-х гг. властные полномочия были четко разделены между федеральным правительством и штатами. Однако Великая депрессия потребовала перехода к централизованному федерализму. Верховный суд признал приоритет национальных интересов над интересами штатов. Законодательная власть перешла к Конгрессу, а экономическая и социальная стратегия — к федеральному правительству.

Распределение власти между федеральным центром и штатами — ключевой аспект устройства США. Конституция четко разграничивает полномочия: у федеральной власти — свои, у штатов — свои, но не исчерпывающие. Штаты не могут вступать в международные отношения, создавать союзы или выпускать деньги. Эти полномочия отражают один из ключевых принципов «Декларации независимости» США – превосходство гражданских и личных свобод над мнимыми интересами групп. В этом смысле справедливо мнение Л. Фридмэна о том, что федерализм в Соединённых Штатах представляет собой хороший пример взаимодействия между структурой власти и правовой культурой²⁹⁸.

Согласно десятой поправке к Конституции, «полномочия, не делегированные Соединённым Штатам и не запрещённые штатам, сохраняются за штатами или народом». Эта норма, также известная как доктрина «остаточных полномочий» (*reserved powers doctrine*), играет ключевую роль в конституционной теории и практике. Некоторые учёные (например, П. Старр и Л. Трайб), считают, что эта поправка способствовала легитимизации централизаторских тенденций, которые были необходимы для институционализации и регулирования социаль-

²⁹⁸ Фридмэн Л. Американская правовая культура и федерализм // Полис. 1992. № 4. С. 176-183.

ных и экономических отношений на федеральном уровне. В контексте федеративных отношений десятая поправка рассматривается как важный инструмент, обеспечивающий баланс между федеральным правительством и штатами, а также способствующий созданию более структурированной и устойчивой политической системы.

Однако во второй половине XX века в США, так же как и в других западных странах, наметилась тенденция деволюции или «революция деволюции», то есть расширение сферы полномочий регионов относительно полномочий федерального правительства. Деволюция повлекла за собой трансформацию модели федерализма — частичное превращение её в асимметричную. В начале 1980-х гг. Р. Рейган предложил стране идею «нового федерализма», а позже концепция деволюции была реализована в разработанном представителями Республиканской партии документе — «Контракт с Америкой», где модернизация идеи федерализма представлялась крайне актуальными и предлагались к реализации как важнейший политический приоритет. Такой подход обеспечивает высокую степень автономии для каждого штата, но при этом создаёт определённые сложности при воплощении инициативы «деволюции по-американски». Ведь в этой системе власть находится не в руках центрального правительства, а распределена между штатами и федеральными ведомствами. Реализация перераспределения власти может столкнуться с сопротивлением отдельных штатов, которые не хотят уступать свои полномочия и автономию. Параллельно возникает вопрос об определении, где происходит граница между компетенцией центрального правительства и компетенцией штатов? Этот аспект важен, так как от него зависит, насколько успешно будут реализованы инициативы «деволюции по-американски» в конкретной ситуации. В рамках существующей федератив-

ной системы в США трудно добиться эффективного перераспределения власти и сбалансированного развития регионов.

Асимметричный характер американского федерализма выражается и в том, что штаты в США могут по своему усмотрению расходовать собственные финансы. Соответственно, американские штаты сильно отличаются между собой в том, как распределяют и как расходуют государственные ресурсы. Кроме того, штаты сильно различаются ещё и по источникам доходов.

В 1990-х годах в США произошла частичная деволюция — передача полномочий и ответственности на уровень штатов и округов. Однако это коснулось лишь двух областей. Были отменены федеральные нормативы скорости на автомагистралях, а штатам предоставили больше свободы в использовании федеральных целевых субсидий. Исследователи также отмечают, что судебная система, особенно Верховный суд, уделяет особое внимание правам штатов, а федеральное правительство оказывает бюджетное давление на них для уменьшения региональных различий²⁹⁹.

Практику американского федерализма, опыт его адаптации конституционно-правового типа можно назвать *«мобилизационной адаптацией»*, по причине относительно высокого уровня патриотизма американцев, а также территориального принципа федеративного устройства США и отсутствия этнонациональных различий частей федерации.

Исходя из опыта ряда стран с федеративным устройством конституционно-правового (статусного) типа наиболее перспективным для федеративной системы представляется законодательно закреплённое сочетание элементов симметрии и асимметрии. Очевидно, в главном — в конституционно-правовом ста-

²⁹⁹ Захаров А. А. *E Pluribus Unum: очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований, 2003. С. 61-87.

туса субъектов федерации – необходимо стремиться к максимально возможной в тех или иных условиях симметрии. Там, где допустимы и неизбежны разные варианты в организации и функционировании субъектов федерации, будет обязательно асимметрия. Это касается, например, особенностей организации работы органов законодательной и исполнительной власти, наличия неодинакового объёма полномочий и реальных возможностей их эффективного использования, делегирования федеральным центром полномочий тем или иным субъектам федерации, распределения федеральных финансовых ресурсов с целью оказания помощи дотационным регионам и проч.

На наш взгляд, применительно к методам адаптации асимметрии федерализма для конституционно-правового (статусного) типа необходимо соблюдать баланс симметрии и асимметрии, как на формально-юридическом уровне, так и на практике. Симметрия в государственном устройстве предполагает равенство прав и обязанностей субъектов федерации. В идеале все субъекты имеют одинаковый правовой статус и политические права. Чистая асимметрия же является особенностью тех федераций, где некоторым субъектам предоставлены дополнительные права и привилегии. Такое неравенство может быть оправдано особыми обстоятельствами, такими как исторические, этнические или экономические различия.

В общем, выбор симметрического или асимметрического устройства федерации зависит от конкретных условий и потребностей государства. Иначе говоря, федерация как система государственного устройства по большому счёту предполагает адаптацию асимметрии относительно равностатусных составных

частей при возможности предоставления любой из них дополнительных полномочий для реализации своих функций на практике³⁰⁰.

Если сравнивать опыт зарубежных стран с практикой в нашей стране, то, несмотря на тот очевидный факт, что Россия является асимметричной федеральной системой, многие аспекты асимметрии пока не закреплены в конституции – в отличие, например, от Канады или Индии, хотя конституционные гарантии последней не застраховали от сепаратистских настроений. В частности, речь идёт о проблеме независимости Халистана, к которой уже несколько веков стремятся сикхи. С подобной проблемой сталкивается Испания, но там требование независимости Каталонии, например, не исходит от самого общества, а было искусственно создано региональными элитами. По мнению ряда экспертов, испанское национальное государство отличается прочностью и устойчивой исторической основой³⁰¹. Очевидно, что конкретно-исторические условия функционирования любого федеративного государства обуславливают конституционно-правовое соотношение симметрии и асимметрии, и оно будет относительно подвижным.

³⁰⁰ *Каранетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2007. С. 29.

³⁰¹ Независимость Каталонии – лишь лозунг. Россия сегодня. 2017, 27 сентября. Режим доступа: <http://inosmi.ru/social/20170927/240375814.html> (дата обращения: 17.05.2023); *Эспадальерм Э. Ф.* Какой федерализм нужен Испании? // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2020. № 5 (133). С. 32-54.

2.3. Модель адаптации фактически асимметричной федерации

Вторым рассматриваемым типом асимметричной федерации, требующей определённой политической адаптации, является фактически асимметричная федерация. Мы относим к странам этого типа Германию, Швейцарию, Бразилию, Аргентину, Венесуэлу, Австралию и Объединённые Арабские Эмираты. Пространственные, социокультурные, экономические факторы традиционно определяются как фактические и часто предопределяют политическую асимметрию. Их нужно отличать от де-юре или правовой асимметрии, когда основной закон страны утверждает неравноправие субъектов федерации, наделяя одних большей самостоятельностью, чем других³⁰². Это можно видеть не только в классических асимметричных федерациях, таких как Канада, Бельгия, Индия или Россия, но и в децентрализованных государствах, например, в ЮАР или Дании³⁰³. Конечно, круг фактически асимметричных в своём государственном устройстве стран шире, чем перечисленные федерации. На их примере мы продемонстрируем пути и способы адаптации территориально-политической асимметрии в наиболее выраженном виде.

В понятиях «фактическая асимметрия» или «естественная асимметрия», как правило, отражается два исходных момента. Во-первых, субъекты федера-

³⁰² Burgess M., Gress F. Symmetry and Asymmetry Revisited // *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 53; Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // *Theories of Secession* / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. P. 130.

³⁰³ McGarry J. Asymmetrical federalism and the plurinational state // *Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions* / Ed. by F. Geerkens. Tiel: Lannoo, 2005. P. 304.

ции могут различаться по географическому положению, наличию природных ресурсов, особенностям исторического развития, а также «социально-экономическому потенциалу (размер территории, численность населения, уровень экономического развития), что предопределяет их фактическую способность реализовывать представленные конституцией полномочия и влиять на принятие решений на федеральном уровне»³⁰⁴. Во-вторых, в симметричных федерациях такого типа возможны случаи неравного представительства субъектов федерации в федеральном парламенте либо в сфере налогово-бюджетных отношений. «Однако такая асимметрия не вытекает из различий правового статуса субъектов или различий объёма их компетенции»³⁰⁵. Например, несмотря на то, что земли в составе ФРГ являются равностатус-ными субъектами, они имеют разное количество своих представителей в бундесрате в зависимости от численности населения, а в ОАЭ эмираты не-одинаково представлены в Национальном собрании (от 4 до 8 членов)³⁰⁶.

В отличие от республиканского Основного закона Германии, монархическая конституция ОАЭ не предусматривает каких-либо выборных представительных органов. Вместе с тем, она вводит такой государственный институт, как назначаемый сверху консультативный орган – Федеральное Национальное собрание, в которых эмираты представлены назначаемыми членами³⁰⁷. В ведении Федерального Национального собрания находятся главным образом вопросы законодательства о федеральном бюджете и контроля его исполнения.

³⁰⁴ Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Институт права и публичной политики, 2001. С. 20.

³⁰⁵ Чертков А. Н. Асимметрия субъектов Российской Федерации и ее преодоление // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 6. С. 15.

³⁰⁶ Лебедев А. Н. Статус субъекта федерации (основы концепции, конституционная модель практика). М.: Институт государства и права РАН, 1999. С. 31.

³⁰⁷ Сапронова М. А. Арабский Восток; власть и конституции. М.: РОССПЭН, 2018. С. 88.

Считаем необходимым добавить, что задекларированное равноправие регионов того или иного федеративного государства может не реализоваться при соприкосновении с реальными вызовами и угрозами. Так, при распределении различных благ и ресурсов между составными частями федерации с дифференцированным развитием часто применяется асимметричный подход к регионам с различными фактическими и потенциальными возможностями и, что бывает особенно важным, с разным отношением федеральной власти. Здесь эффективность адаптации асимметричных элементов зависит от уровня политической культуры общества и правовых рычагов разрешения противоречий и конфликтов.

Рассмотрение конкретных примеров модели фактически асимметричной федерации и практике её адаптации стоит начать с ФРГ, которая, несмотря на собственное территориально-политическое разделение в недавнем прошлом, справедливо считается одним из наиболее успешных европейских государств, влияющих на мировую и европейскую политику.

По своей правовой природе Германия считается децентрализованным федеративным государством с классической республиканской формой правления³⁰⁸. Республика состоит из 16 земель (нем. Lender), причём большинство из них в XVII–XIX вв. были независимыми государствами. Земли значительно различаются по своим размерам, традициям и социально-экономическим ресурсам, численности населения.

Германия, будучи формально симметричной федерацией, формировалась постепенно, снизу, естественным путём – из многовековой региональной раздробленности, через Германский союз суверенных князей, а впоследствии через

³⁰⁸ Конституция Федеративной Республики Германия. Режим доступа: http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/030gg.pdf (дата обращения 17.05.2023).

Северогерманский союз. Как отмечал в своё время известный немецкий учёный-государствовед М. Боте: «федерализм выступает как форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранять исторически сложившееся многообразие и своеобразие традиций различных групп и слоёв населения или наций»³⁰⁹. Причём наличие чётко выраженной федеративной тенденции было характерно для Германии уже с середины XIX столетия. Можно утверждать, что в качестве федерации страна была легитимирована исторически значительно раньше, нежели конституционно³¹⁰.

Эксперты утверждают, что история формирования германского федерализма подтверждает мысль о важности «почвы», на которую «высаживается» федерализм. Именно традиции регионализма в Германии и целенаправленная деятельность союзников позволили прижиться и заработать федеративным институтам. Принципы федерализма стали императивом, причём императивом содержательным, воспринимаемым как общественное благо³¹¹.

До 1952 г. в восточной Германии сохранялось исторически сложившееся земельное деление. Позже земли были реорганизованы в 15 округов ГДР. После падения коммунизма в 1990 г. прежнее земельное деление было восстановлено в процессе объединения Германии. Основным закон ФРГ 1949 г. закрепил федеративную структуру, где земли добровольно передали часть своих прав федерации в сферах обороны, внешней политики, валюты, почты, иммиграции и других. Земли имеют законодательную компетенцию (ст. 70), ограниченную федеральными полномочиями. В федеративном устройстве Германии наблюдается

³⁰⁹ Цит. по: *Васильев В. И.* Федерализм и избирательная система в Германии // *Полис*. 1995. № 4. С. 139.

³¹⁰ *Бусыгина И. М.** Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // *Мировая экономика и международные отношения*. 1998. № 12. С. 150.

³¹¹ *Бусыгина И. М.** Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // *Полис*. 2000. № 5. С. 110-120.

тенденция к централизации, проявляющаяся в перераспределении полномочий между федеральным правительством и субъектами федерации. Эта тенденция подкрепляется законодательными изменениями и эволюцией федеративной системы. Анализ поправок к Основному закону Германии с 1949 г. показывает, что из 35 изменений 20 касаются взаимодействия между федеральными органами и субъектами. Большинство из них расширяют компетенцию федерального правительства, изменяя баланс власти в сторону централизации³¹².

Надо отметить и тот факт, что в германском обществе нет острых дискуссий касательно расширения прав отдельных земель, ни одна из немецких земель не поднимает вопрос о своём выходе из федерации. Более того, эта возможность в принципе не предусмотрена конституцией ФРГ. Политологи связывают это с организационными особенностями германского федерализма, с его системами сдержек и противовесов и распределения компетенции между федерацией и землями³¹³.

В результате немецкая федеративная система становится всё более асимметричной, а коалиционная политика – всё менее предсказуемой. Этот тезис подтвердили прошедшие в сентябре 2017 г. парламентские выборы, на которых граждане на востоке страны и «советской» части Берлина привели к победе левых и ультраправых, и в целом продолжают по традиции отдавать значительное количество голосов социалистам. Об этом свидетельствует инфографика по результатам парламентских выборов, которую публикует «Берлинская газета»³¹⁴, в

³¹² *Sommermann K.-P. et al. Public Administration in Germany. Potsdam: Universität Potsdam, 2021. 417 p.*

³¹³ *Леванский С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве // Полис. 1995. № 5. С. 116-120.*

³¹⁴ *Firme F. Große Wahlkarte So haben die Berliner in ihrem Kiez gewählt // Quelle. 2017, 26 September. Режим доступа: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/bundestagswahl/grosse-wahlkarte-so-haben-die-berliner-in-ihrem-kiez-gewaehlt-28483172> (дата обращения 17.05.2023).*

то время как в западной части Германии больше всего голосов получил консервативный блок в составе Христианско-социального союза (ХСС) и Христианско-демократического союза (ХДС). Электоральная география иллюстрирует до сих пор сохраняющуюся в Германии политическую асимметрию, как следствие исторически сформировавшихся различий в экономическом развитии и политических предпочтениях разных частей страны.

В федеративной структуре Германии исполнительная власть на уровне земель осуществляется правительствами, которые возглавляются министрами-президентами. Эти правительства обладают значительной автономией в рамках своей компетенции, что подтверждается положениями статьи 30 Основного закона. Структура органов исполнительной власти в различных землях может существенно варьироваться в зависимости от их уникальных особенностей и исторических традиций. Например, в земле Бремен существует специализированное министерство морских портов, что свидетельствует о специфике экономической деятельности региона. Согласно конституционным нормам, земли обладают полной исполнительной властью в пределах своей законодательной компетенции. Это означает, что они имеют право самостоятельно осуществлять административные функции, регулировать внутренние вопросы и принимать решения в рамках своей юрисдикции. Кроме того, земли могут вести международные переговоры и заключать договоры с иностранными государствами, однако для этого требуется предварительное одобрение со стороны федерального правительства. Система распределения полномочий между федеральным центром и землями в Германии представляет собой сложный баланс между централизацией и децентрализацией, который позволяет учитывать региональные осо-

бенности и обеспечивать эффективное управление на всех уровнях государственной власти³¹⁵.

Система кооперативного федерализма объединяет субъекты федерации через многоуровневые соглашения, программы и контракты. Однако она не всегда устраняет асимметрию устройства. Тем не менее, федеральные земли Германии сохранили культурную идентичность и языковое разнообразие. Воссоединение с ГДР усилило полиморфизм политических и культурных особенностей, сделав федеральную структуру многослойной и диверсифицированной³¹⁶.

Основной закон ФРГ, принятый в 1949 г., подчеркивает, что местные органы власти имеют право регулировать вопросы местного сообщества в рамках законодательства и несут за это ответственность. В стране действует комплексная система местного самоуправления через пять суверенитетов коммун, которые не противоречат федеральным и земельным законам. Финансовая самостоятельность дает общинам право распоряжаться доходами и расходами. Организационная функция позволяет определять форму управления в уставе, а кадровая — регулировать численность органов управления и зарплаты. Таким образом, Германия обеспечивает высокий уровень автономии коммун при сохранении единой правовой системы.

В рамках концепции «суверенитета планирования» муниципалитеты делят территории на промышленные, жилые и аграрные зоны и регулируют их развитие, исходя из стратегических и инфраструктурных приоритетов. Это наделяет их значительной автономией в вопросах территориального планирования и управления земельными ресурсами. Правовой основой служат принципы «пяти

³¹⁵ *Корякина А. С., Ризин Н. Д.* Германский федерализм: опыт реформирования // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 73-79.

³¹⁶ *Леванский С. А.* Германия: федерализм в мононациональном государстве // Полис. 1995. № 5. С. 116-120.

суверенитетов», закреплённые в конституциях земель и уставах муниципалитетов, которые дают местным сообществам полномочия для самостоятельного управления при полной ответственности за решения. Федеративная структура Германии с чётким разделением полномочий между центром и землями способствует региональному разнообразию и плюрализму, позволяя землям сохранять культурную и историческую идентичность и эффективно реализовывать свой потенциал в рамках национальной политики³¹⁷.

Федеративная система Германии сталкивается с двумя типами вызовов: естественными проблемами, связанными с развитием, и рисками из-за ошибок в институциональном дизайне. Асимметрия между западными и восточными землями требует балансировки социально-экономических и политических реалий через финансовые механизмы и структурные реформы. Замедление реформирования системы финансового выравнивания может усилить региональные диспропорции. Усложнение структуры общества и новые социально-политические размежевания в условиях глобализации и цифровизации требуют новых стратегий для обеспечения социальной сплоченности и устойчивого развития³¹⁸.

В отличие от Российской Федерации определяющим принципом формирования немецкой федерации до недавнего времени было почти полное отсутствие этнической составляющей. До 2014 г., когда страну наводнили беженцы с Ближнего Востока, Германия считалась моноэтническим государством, поэтому чисто территориальный подход к строительству федерации не предполагал учёта этнического фактора. Вместе с тем на территории Германии проживает дат-

³¹⁷ Foederalismus in der Bewaehrung die deutschen Laender vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration. Berlin: Kohlhammer, 1992. S. 28-29.

³¹⁸ Федоренко С. А. Немецкий федерализм: история развития и современное состояние // Наука и образование сегодня. 2021. № 5 (64). С. 95-98.

ское меньшинство (Шлезвиг-Гольштейн), фризы (Нижняя Саксония) и сорбы или лужичане (Саксония, Бранденбург). Для учёта интересов этих меньшинств была применима так называемая персональная автономия, когда датская и сорбская общности создают свои религиозные и культурные объединения³¹⁹. Практически полное отсутствие в Германии этнической специфики совсем не означает культурного единообразия, а напротив, страна всегда отличалась редким богатством культурных ландшафтов³²⁰. Если сравнивать с Россией, то здесь региональное культурное разнообразие, как правило, связано как раз с этнической спецификой. Кроме того, Германия не имеет столь сильного размаха межрегиональных диспропорций по уровням социально-экономического развития, какие свойственны российским республикам.

Тем не менее федеративное устройство ФРГ в очередной раз доказало свою эффективность в период воссоединения обеих частей Германии, результатом чего стало образование 5 новых земель на территории бывшей ГДР. Причём уже после начала процесса объединения власти ФРГ дали обещание всего за несколько лет приблизить уровень и качество жизни восточных немцев к стандартам Западной Германии. «Старые» земли декларировали свою равную с федерацией ответственность за объединение страны, в связи с чем, правительством была принята программа помощи новым землям, согласно которой для вновь образованных земель предусматривался особый порядок «финансового выравнивания». Такая целевая адаптация диспропорций развития частей объединён-

³¹⁹ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М: РОССПЭН, 2008. С. 37.

³²⁰ *Бусыгина И. М.** Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // *Мировая экономика и международные отношения*. 1998. № 12. С. 150.

ной Германии, несмотря на нарекания ряда политических сил³²¹, свидетельствует о реальной практике устойчивого федеративного строительства, что обеспечивает интересы всех граждан и служит гарантом сохранения целостности государства.

Важно отметить, что в Германии принцип выравнивания уровня жизни между отдельными землями внесён в Основной закон. Это, на наш взгляд, само по себе является узаконенной адаптацией фактической асимметрии и, более того, политической технологией федерации Новейшего времени.

Одним из элементов этой технологии и одновременно политическим институтом, обеспечивающим устойчивое функционирование немецкой федеративной системы и адаптацию фактической асимметрии, является так называемый согласительный комитет, который созывается по инициативе бундесрата, бундестага или правительства страны для урегулирования противоречий, как между землями, так и между этими тремя конституционными органами. Состав комитета формируется за счёт членов, делегируемых бундестагом и бундесратом (равное количество от каждой стороны). При этом во время работы в согласительном комитете члены бундестага и бундесрата вправе не выполнять указаний делегировавших их органов (члены бундесрата освобождаются также от обязанности подчиняться решениям своих земельных правительств), выступая в качестве независимых политиков. Подключение согласительного комитета к разрешению конфликтных ситуаций позволяет выходить на новое осмысление объективно существующих проблем и способствует достижению компромис-

³²¹ Витковский О. В. Федерализм против централизма. Некоторые политико-географические аспекты и проблемы воссоединенной Германии // Проблемы политической и социальной географии. Т. 12. М.: ИЛА РАН, 1992. С. 91-92.

сов, создающих основу для принятия нужных и взаимоприемлемых законов³²². Такого рода адаптации фактической асимметрии представляется рациональной, демократичной и в итоге – наиболее эффективной³²³.

Говоря о конкретных механизмах, обеспечивающих плодотворное взаимодействие центра и федерированных единиц в рамках германской федеративной системы, следует также упомянуть ряд других постоянно действующих институтов, в частности, те из них, которые в немецкой государственведческой и политологической литературе обычно фигурируют под общим названием «федерализм сотрудничества»³²⁴. Важно отметить, что приоритетное место на таких совещаниях отдаётся концептуальным вопросам координации действий Федерации и земель, а политические установки партий отодвинуты на задний план³²⁵.

Опыт Германии показывает, что адаптация существующих и потенциальных фактических диспропорций федеративной системы наряду с задачами распределения политической власти, налаживания взаимоотношений между федерацией и землями, сглаживания противоречий между ключевыми государственными институтами и гражданскими сообществами может происходить в конституционно-правовых рамках. Эффективное взаимодействие органов власти федерации и земель способно обеспечить целостность государства и стабильность в обществе, предотвратить возвращение авторитарного прошлого с его

³²² Федерализм и избирательная система в Германии. Режим доступа: <https://pandia.ru/text/77/496/454518720.php> (дата обращения: 17.05.2023).

³²³ Федоренко С. А. Немецкий федерализм: история развития и современное состояние // Наука и образование сегодня. 2021. № 5 (64). С. 95-98.

³²⁴ Такого рода институты входят, на наш взгляд, в число наиболее эффективных средств реализации одного из основных законов функционирования федеративных систем (т. н. закона участия).

³²⁵ Васильев В. И. Федерализм и избирательная система в Германии. Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-270568.html> (дата обращения: 17.05.2023).

жесткой унитарностью, гарантирует гражданину право на активное участие в различных процессах по принятию государственных решений на всех уровнях – федеральном, земельном и коммунальном.

Вместе с тем субъекты немецкой федерации, будучи формально симметричными и стремясь к максимальной фактической равнозначности, едва ли в ближайшее время преодолеют скрытую асимметрию, когда субъекты федерации равны не во всех отношениях юридически, например, земли неодинаково представлены в бундесрате, который является коллективным представителем регионов. В зависимости от численности населения, земли представлены в нём тремя-шестью голосами, и в этом неравенстве заключена определённая справедливость, когда система ставит во главу угла не субъект федерации/земли, а интересы гражданина, что соответствует принципам федерализма. В России присутствие в Совете Федерации двух представителей от каждого субъекта по сравнению с Германией выглядит как дискриминация густонаселённых регионов, но утверждает справедливость иного рода равного представительства субъектов.

Надо отметить, что в Германии с её правовой симметрией федерализма и стремлением к выравниванию распространено недопонимание социально-политических реалий асимметрии и её необходимости, вплоть до проявлений открытой враждебности к асимметричной системе. Показательно, что германские эксперты придерживаются мнения, согласно которому главной проблемой демократии в России является именно её асимметричный федерализм, хотя то же самое можно сказать и по отношению к Бельгии, Индии или Канаде.

Как полагает ряд экспертов, стартовые условия формирования федеративных систем Германии и России отчасти сходны³²⁶. Тот формат немецкого феде-

³²⁶ Бусыгина И. М.* Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 110-120.

рализма, который функционирует сегодня, стал складываться после Второй мировой войны, и во многих отношениях он — результат деятельности союзников. В этом смысле германский и российский случай развивались как модели целенаправленно конструируемого политического дизайна в условиях глубоких системных трансформаций, хотя, безусловно, вызванные разными причинами и по-разному протекающих. После войны в Германии отсутствовал не только федерализм, уничтоженный национал-социализмом, но и само государство; необходимо было построить современную политическую систему наряду с формированием правовых основ, экономическими реформами, что позволяет провести параллели с Россией 1990-х годов.

Политическая асимметрия нового немецкого государства выражалась в причудливом сочетании разнообразных традиций и исторических практик — элементы унитаризма сосуществовали с федерализмом, либерализм соседствовал с антипарламентаризмом и даже деспотизмом. В такой ситуации требовалось выработать универсальные политические подходы к федеративному строительству, и суть адаптации разнородных частей фактически асимметричного государства заключалась в синтезе относительной автономии членов союза, их непосредственного участия в решении государственных проблем с усилением чувства принадлежности к единому государству. Таким образом, путём достижения компромисса «федералистского» толка Германии удалось достичь баланса между интересами государства в целом и её отдельных составляющих. Полагая, можно считать этот пример адаптации фактической асимметрии федерализма эффективным.

Адаптацию асимметрии в условиях немецкого федерализма можно определить как «адаптацию гражданского участия», что обуславливает недопуще-

ние слишком большой асимметрии на всех уровнях социально-политических отношений.

Иным опытом располагает Швейцария. Швейцария, несмотря на формальное обозначение в официальном названии как «конфедерация», представляет собой федеративное государство, структурированное в 23 кантона. Каждый из этих субъектов обладает собственной конституцией, законодательным органом и правительством, однако их полномочия строго регламентированы федеральной конституцией. Согласно положениям статьи 3 федеральной конституции, кантоны обладают суверенитетом в пределах, не противоречащих основным положениям основного закона государства.

Швейцария — федеративная система из 26 кантонов с высокой политической и административной автономией. Децентрализация закреплена в конституции и поддерживается практикой. В стране четыре основные этнические группы: германошвейцарцы (65%), франкоязычные (18%), италошвейцарцы (10%) и ретороманцы (1%). Все языки — немецкий, французский, итальянский и ретороманский — имеют официальный статус. Немецкий язык является родным для 63,7%, французский — для 19,2%, итальянский — для 7,6%, ретороманский — для 0,6% населения. Около 1 миллиона неграждан составляют 6% населения. В стране также есть представители других этнических групп. Религиозный состав: католики и протестанты составляют примерно равное число (по 47%), другие верования — около 5%. Этнолингвистическое и религиозное многообразие создает асимметрию в федеральной системе, несмотря на формально равные права кантонов. Это подчеркивает уникальность швейцарского федерализма как успешного примера сосуществования различных групп.

Федеративное устройство Швейцарии представляет собой уникальный феномен, не имеющий прямых аналогов в других федеративных государствах,

таких как США или Канада. В Швейцарии концепция «разделенного суверенитета» играет ключевую роль в интерпретации федеративного устройства. Согласно положениям Конституции, суверенитет в Швейцарии не сосредоточен исключительно в руках федерального правительства или народа в целом, но распределен между федеральным центром и кантонами. Кантоны, как суверенные субъекты, обладают автономией в вопросах самоорганизации и управления, одновременно участвуя в создании и функционировании единого федеративного государства. Таким образом, суверенитет в Швейцарии является не только атрибутом всего швейцарского народа, но и кантонов, что создает сложную систему многоуровневого управления. Эта концепция «разделенного суверенитета» проявляется в институциональной и функциональной сферах посредством автономных полномочий как центральной власти, так и властей кантонов. В результате швейцарская федерация демонстрирует асимметричное устройство, что является ее отличительной чертой.

Асимметрия швейцарской федерации имеет значительное влияние на функционирование государства в целом. В частности, она способствует учету интересов языковых и религиозных меньшинств на муниципальном уровне в рамках кантонов, а также обеспечивает представительство интересов отдельных кантонов на федеральном уровне. Это достигается посредством технологии политической адаптации, основанной на пропорциональном представительстве этнолингвистических групп, учитывая их территориальное распределение. Федеративное устройство Швейцарии представляет собой сложный механизм распределения и реализации суверенитета, обеспечивающий баланс между интересами центральной власти и кантонов, а также учитывающий многообразие этнолингвистических групп.

Законотворческий процесс в Швейцарии основан на прямой демократии, где референдумы играют ключевую роль в адаптации законодательства к общественным потребностям. Граждане могут инициировать референдумы, что отражает приоритет общественных инициатив. На кантональном уровне законы принимаются представительными органами, при этом кантоны обладают значительной автономией, но не могут выйти из федерации.

Федерация не имеет исполнительных органов на местах, что позволяет кантонам самостоятельно внедрять федеральные законы. Коммуны, как основные единицы местного самоуправления, обладают высокой степенью автономии и правом на территориальный союз. Их права закреплены в конституциях кантонов и включают самостоятельность в вопросах, не регулируемых федерацией.

Асимметрия в этом случае является одновременно и следствием социального дробления, и способом сохранения демократического государства. Поэтому по аналогии с федеративной моделью «коммунального федерализма» адаптацию фактически асимметричной федерации Швейцарии можно назвать *«коммунальной адаптацией»*, поскольку согласование политических и иных интересов субъектов федерации происходит на низовом уровне, в том числе посредством референдумов и плебисцитов.

Иначе адаптационные практики проявили себя в Бразилии – крупной стране Латинской Америки, где на протяжении последних десятилетий осуществлялся переход к демократии. Этот процесс можно назвать экспериментом по созданию федеративных систем, начало которому было положено ещё в XIX веке, в нём участвовали молодые латиноамериканские страны, причём образцом для формирования этих федераций служили США. В Аргентине, Бразилии, Венесуэле и Мексике были созданы федеративные системы, а Колумбия включила в свою политическую структуру элементы федерализма. Если в девятнадцатом

столетии федерализм служил, прежде всего, средством разрешения проблем этнического национализма, то в двадцатом веке федеративное устройство государства помогало сплачивать многонациональные сообщества.

Установление федеративной формы государственного устройства в Бразилии в 1889 г. было неразрывно связано с социально-политическими процессами, происходившими в стране в конце XIX века. В этот период активно развивалось антимонархическое движение, направленное против доминирования крупного землевладения и института рабства. Конституция Бразилии 1891 г. — основной закон, принятый в период Первой Бразильской республики (1889–1930). Этот документ, основанный на республиканских традициях и принципах Конституции США, заложил основы правовой системы, демократических институтов и федеративного устройства страны. В этот период в Бразилии сформировался дуалистический федерализм с доминированием штатов Сан-Паулу и Минас-Жерайс, что усилило их влияние на национальную политику и укрепило региональную автономию. Реформы, инициированные президентом Ж. Варгасом в 1930–1940-х гг., ознаменовали собой переход к этатистской модели управления, что привело к значительному усилению централизации государственной власти. В этот период была проведена централизация административного аппарата, что стало одним из ключевых аспектов политики Ж. Варгаса.

В 1960–1970-е гг., несмотря на сохранение авторитарного режима, в рамках федерации усиливалась децентрализация. Военный переворот 1964 г. привел к введению системы косвенных выборов губернаторов, ограничив их суверенитет, и назначению мэров столиц вместо прямых выборов, что укрепило централизацию. Однако влиятельные штаты сохранили автономию в ключевых вопросах, таких как создание силовых структур, организация общественных работ и обеспечение национальной безопасности. Эти исторические процессы

предопределили формирование асимметричной федеративной системы в Бразилии. В отличие от большинства современных федераций, муниципалитеты в Бразилии также признаются составными частями федерации, что подтверждается статьёй 1 Конституции. Это уникальное положение муниципалитетов усиливает сложность и многослойность федеративной структуры Бразилии.

Сегодня Федеративная Республика Бразилия состоит из 26 штатов, каждый из которых включает в себя около 4500 муниципалитетов. Такая многоуровневая структура власти является одной из ключевых особенностей бразильской политической системы, что делает её интересным объектом для изучения в контексте федеративных государств.

Бразильская конституция по-новому подошла к понятию федерализма. В ней содержатся не только формулировки относительно союза штатов, то есть буквально «соединённых штатов», – она расширительно трактует федерацию. Так, в ст. 1 указывается, что Федеративная Республика Бразилия – это нерасторжимый союз штатов, муниципий (административно-территориальных единиц, представляющих территориальные коллективы) и федерального округа. В контексте настоящего исследования интерес представляют положения, касающиеся муниципий, поскольку они являются составными частями бразильских штатов и по определению не могут быть равноправными с субъектами федерации частями страны. Такая асимметрия вызывает научный и практический интерес у политологов и юристов, можно сказать, что в Конституции Бразилии 1988 г. содержится прецедент, по сути, нового подхода к пониманию и структуре федерации, подразумевающего сочетание разнородных, сложносоставных частей государства.

В 1989 г. реформа конституционных актов штатов привела их в соответствие с обновленной федерацией. Штатам были переданы полномочия по во-

просам, не урегулированным конституцией. Конституция также определяет сферы совместного ведения федерации и штатов. Предусмотрена возможность изменения административно-территориального устройства через референдум и закон конгресса. Вопросы муниципального управления, включая создание и объединение муниципалитетов, регулируются штатами с проведением референдума. Эти возможности дают каждому штату достаточно самостоятельности, которая при значительном региональном разнообразии субъектов федерации часто необходима для решения специфических проблем отдельных штатов и муниципалитетов.

В Бразилии действует трёхуровневая система управления: федеральное правительство, правительства штатов и муниципалитеты. Муниципалитеты имеют собственную компетенцию и управляются выборными лицами. В 1980-е гг. страна перешла от этатистской модели к либерально-демократической, что укрепило федеративные институты. В то же время нельзя не заметить тенденции к конфликту между органами власти различных уровней и их актами, что часто порождает законодательный паралич, а партийная система отличается эфемерностью, поляризацией и отсутствием прочных связей с обществом наряду со слабо выраженной партийной идентификацией³²⁷. Политическая асимметрия в этом случае является порождением институциональной нестабильности при достаточно децентрализованной системе политического управления. При этом президент Бразилии имеет широкие конституционные полномочия, но из-за высокой фрагментарности партийной системы он не имеет серьёзной поддержки в Конгрессе, что препятствует проведению глубоких структурных ре-

³²⁷ *Mainwaring S. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy // Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America / Ed. By S. Mainwaring, T. R. Scully. Stanford University Press, 1995. P. 354-368.*

форм, а технологии адаптации всех возникающих диспропорций носят случайный и непоследовательный характер.

Многие эксперты оценивают структуру политической власти в Бразилии как громоздкую по причине существования многочисленных мелких муниципалитетов. Они являются составными частями федерации, а дробление субъектов властных полномочий создаёт многоуровневую конкуренцию между центральными и субнациональными органами, принимающими политические решения, и множит институциональные противоречия и асимметрию, требующих активной адаптации, часто «вручную». Так, по мнению Дж. Шиавона, чем больше «вето-ворот» и «вето-игроков»³²⁸ и отчётливее разделение целей между ними, тем сложнее национальным институтам осуществлять свою стратегию³²⁹. В то же время он утверждает, что в странах с федеративной и децентрализованной системой (с точки зрения субнациональных расходов и сбора налогов), функционирующей наряду с партийной фрагментацией, возникают условия для конкуренции между центральными и региональными институтами, а это способствует сохранению status quo. Для подтверждения этого тезиса Дж. Шиавон на примере двух стран – Бразилии и Мексики – показывает, насколько значимым может быть разделение властных полномочий между центром и регионами. Практика обеих стран подтверждает тот факт, что разделение властных полномочий зависит от уровня децентрализации, а конституционные институты, разграничивающие полномочия между центром и регионами, оказывают влияние на осуществление публичной политики. В случае Бразилии федерализм является цен-

³²⁸ Tsebelis G. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002. 317 p.

³²⁹ Шиавон Дж. Разграничение властных полномочий между центром и регионами в странах американского континента и обновленный мексиканский федерализм: старые институты, новые политические реалии // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 5 (56). С. 155-165.

тральной составляющей функционирования всей системы с момента перехода к демократии в 1983 г. с реально децентрализованной политической системой, особенно применительно к общественным финансам. Но эта децентрализация в рамках единой федерации сопровождается постоянно возникающими противоречиями во властной вертикали ввиду широкого разнообразия интересов различных муниципалитетов. Такая фактическая асимметрия вынуждает федеративные власти постоянно разрешать конфликтные ситуации между органами власти различных уровней ради сохранения баланса в государстве, что затрудняет системные реформы. На наш взгляд, подобная практика адаптации асимметрии при раздроблении вертикальных и горизонтальных связей не слишком эффективна и требует пересмотра.

Фактическая асимметрия проявляется и в экономике, которая весьма дифференцирована по структуре, со значительными различиями между регионами. Наиболее развитая промышленность сконцентрирована на юге и юго-востоке страны. Северо-восток – беднейший регион страны, но сейчас и он начинает привлекать новые инвестиции. Все же применительно к международной практике Бразилия по-прежнему является страной с закрытой экономикой, активным государственным регулированием и участием в производстве.

Кроме того, в ряде мест Бразилии наблюдаются сепаратистские настроения. В Южном регионе, имеющем этнокультурную специфику, предпринимались попытки провозглашения «Республики Гаучо Пампа» (Republic of Gaúcho Pampas) в штате Риу-Гранди-ду-Сул (исторически уже бывшем самопровозглашённой республикой) и Движением «Юг – это моя страна» Федеративной Республики Пампа (Federal Republic of Pampas) во всём регионе. В экономически наиболее развитом штате Сан-Паулу такую идею выдвигают Движение Республика Сан-Паулу и Движение за независимость Сан-Паулу.

Учитывая тот факт, что каждый штат в Бразилии делится на муниципалитеты, каждый с собственным законодательным советом и мэром, автономные и иерархически независимые ни от федерального правительства, ни от правительства штата, такое положение дел неизбежно порождает диспропорции и политическую асимметрию. Адаптацию фактически асимметричной федерации бразильского образца можно назвать *адаптацией муниципального уровня*, требующей особенно отлаженной системы сдержек и противовесов.

Исследование исторического опыта Аргентины в рамках испанской колониальной империи является значимой аналитической задачей, позволяющей глубже понять процессы деколонизации и формирования суверенных государств в Латинской Америке. Данный анализ приобретает особую актуальность в контексте сложных политических, социальных и экономических трансформаций, происходивших в регионе на рубеже XVIII-XIX веков.

Процесс обретения Аргентиной суверенитета был детерминирован совокупностью ключевых событий, включая Войну за независимость североамериканских колоний Великобритании (1775-1783), Великую французскую революцию (1789-1799), многочисленные восстания коренного населения, две военные интервенции Великобритании в 1806-1807 годах и вторжение наполеоновской армии в Испанию в 1808 году. Эти события привели к глубокому кризису испанского государства и его колониальной системы, создав благоприятные условия для формирования антиколониальных настроений и стремления колоний к политической автономии.

Американские колонии Испании, воспользовавшись системным кризисом метрополии, начали отказываться от подчинения, что стало возможным благодаря праву на самоуправление. Власть перешла в руки кабильдо (муниципальных советов), что стало первым шагом на пути к политической децентрализации

и созданию основ будущих независимых государств. В 1826 году Объединённые провинции Ла-Платы были реорганизованы в Федеративную республику Аргентину, ознаменовав важный этап в процессе обретения суверенитета. Конституция, принятая в 1853 г., базировалась на североамериканской модели федеративного устройства, свидетельствуя о стремлении аргентинского руководства к формированию государственного механизма с элементами демократического управления.

В XIX веке в Аргентине развернулась острая политическая борьба между либерально настроенными унитариями и консервативными федералистами. Унитарии выступали за централизацию власти и унификацию страны, в то время как федералисты, поддерживаемые крупными землевладельцами и католической церковью, отстаивали автономию регионов. Эта борьба привела к серии гражданских войн, существенно повлиявших на формирование политической структуры Аргентины. В результате конституционных реформ 1860-х годов президентская власть получила расширенные полномочия, укрепив позиции центральной администрации.

Однако функционирование президентской системы, базировавшейся на неразвитой системе сдержек и противовесов, отсутствии реального разделения властей и слабости гражданского общества, порождало постоянные конфликты между политическими фракциями и между государством и обществом. Политическая культура Аргентины, отличавшаяся сочетанием этатистских и анархо-индивидуалистских элементов, препятствовала развитию институтов раздельного правления и построению либерального государства.

Тем не менее, к концу XX века произошли значительные изменения в представлениях о политической системе. Стало очевидно, что централизация власти и усиление государственного контроля над регионами приводят к ущем-

лению их автономии и прав. Это способствовало возрождению принципов федерализма и децентрализации, что стало важным шагом на пути к укреплению демократических институтов и обеспечению более сбалансированного развития страны.

Сегодня федерализм признаётся многими странами как более демократичный и справедливый подход к управлению государством. Он позволяет учитывать интересы различных регионов и обеспечивает более гибкое и равноправное решение проблем. Поддержка и развитие федерализма стало заметной тенденцией в мировой политике. Это позволяет государству объединиться и сохранить свою суверенность, сохраняя при этом многообразие культур, традиций и интересов различных регионов. Преимущества федерализма включают более эффективное управление, сбалансированный экономический рост и жизнеспособную политическую систему.

Тем не менее, возникают и некоторые проблемы при реализации федералистского проекта. Некоторые регионы могут стремиться к большей автономии и независимости, что противоречит целям объединения. Кроме того, могут возникать конфликты в распределении ресурсов и власти между центральным правительством и региональными структурами. В целом, соотношение сил между федерализмом и централизацией является динамичным процессом, который зависит от политических, социальных и экономических условий общества. Федерализм, сохраняя баланс между центром и регионами, позволяет государству успешно развиваться и сохранять стабильность.

В 1994 г. в Аргентине ввели прямые выборы президента в рамках конституционной реформы. Это повысило легитимность главы государства, способ-

ствуя политической стабильности и эффективности демократии³³⁰. Согласно Конституции, в верхнюю палату парламента от каждой провинции (а также от федерального столичного округа) избираются на 6 лет по три сенатора. Это установление распространяется на специфический регион страны. Аргентина настаивает на суверенитете над Фолклендскими (Мальвинскими) островами, и считает их своей территорией, несмотря на многолетний спор с Великобританией. Территориальная претензия вызывает напряжённость в отношениях между двумя странами и осложняет их дипломатические связи. Буэнос-Айрес активно действует на политическом уровне, чтобы укрепить свои позиции на международной арене и достичь признания своих территориальных претензий. Однако Великобритания утверждает, что Фолклендские острова являются территорией, зависящей от их юрисдикции, и проводит собственную политику в отношении этой территории.

Аргентина – классический пример фактически асимметричной федерации по территориальному признаку, обусловленной разнообразием географического положения страны и расположению минерально-сырьевых баз для развития промышленности. Части федерации дифференцируются по индустриальному принципу, в связи с этим руководство страны предоставляет провинциям достаточную свободу принятия экономических решений, закреплённую законодательно. Принятие Конституции 1994 г. привело к реформам в системе управления Аргентины, изменив структуру и функции органов власти. Провинции получили право на собственные конституции, что изменило распределение полномочий между центром и регионами, способствуя децентрализации и развитию местных органов. Принцип разделения властей на уровне провинций укрепил

³³⁰ Конституция Аргентины 1994 года. Режим доступа: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html> (дата обращения: 17.05.2023).

демократические институты и повысил эффективность управления. Судебная система включает как федеральные, так и провинциальные институты, что обеспечивает многоуровневую защиту прав и свобод граждан. В период 1980-х и 1990-х гг. в Аргентине были осуществлены масштабные политические реформы, направленные на укрепление демократических институтов и федеративной структуры государства. Эти реформы способствовали стабилизации политической системы страны, несмотря на острую финансово-экономическую нестабильность, которая привела к дефолту 2001 г., а также частую смену правительств.

Аргентина впитала в себя традиции многих стран и народов, что наложило отпечаток на её культуру, быт и нравы аргентинцев. Государственная политика способствовала быстрой ассимиляции иммигрантов. В отличие от США или Канады, в Аргентине нет районов с компактным проживанием отдельных этнических или расовых групп. При проведении переписи населения отсутствует графа: «страна происхождения». Это обуславливает практическое отсутствие межнациональных противоречий на уровне федеративного устройства и значительно облегчает процесс адаптации естественной территориальной асимметрии в рамках федерации. Адаптация фактически асимметричного федерализма в Аргентине происходит благодаря дифференцированному подходу к интересам провинций. Такой опыт можно условно назвать *«адаптацией через конституции субъектов»*.

Федеративное устройство Венесуэлы базируется на Конституции 1999 г., которая закладывает основы децентрализации, территориальной целостности, политического сотрудничества и социальной солидарности. Страна административно делится на 23 штата, столичный округ Каракас и 311 федеральных островов. Конституция предусматривает возможность создания новых штатов

из федеральных территорий, что свидетельствует о гибкости и адаптивности федеративной системы.

История Венесуэлы демонстрирует значительные колебания между централизацией и децентрализацией. Первая Конституция, принятая в 1811 г., следовала американской модели федеративного устройства, однако с конца XIX века федеративные принципы постепенно ослабевали. Экономическое неравенство, политическая нестабильность и усиление авторитарных тенденций способствовали централизации власти. В 1961 г. была принята новая Конституция, но проблема неравенства осталась нерешенной.

В 1980–1990-е гг. Венесуэла предприняла ряд реформ, направленных на децентрализацию управления. В 1989 г. прошли выборы губернаторов и мэров, а также был создан орган по децентрализации, что стало важным шагом на пути к укреплению федерализма. Эти реформы были направлены на повышение эффективности управления и улучшение качества жизни населения на региональном уровне.

Приход к власти Уго Чавеса в 1998 г. ознаменовал собой радикальный поворот в политической системе Венесуэлы. Чавес инициировал принятие новой Конституции 1999 г., которая значительно расширила полномочия центрального правительства. Эти изменения вызвали усиление бюрократического аппарата и подорвали доверие регионов к центральному правительству. В результате федеративное устройство страны стало менее эффективным и прозрачным.

Несмотря на кризисы и попытки централизации, федеративное устройство Венесуэлы продолжает эволюционировать. Демократизация и децентрализация остаются ключевыми элементами политической системы страны. Важно отметить, что федерализм в Венесуэле сталкивается с множеством вызовов, включая экономическое неравенство, политическую нестабильность и социальные про-

блемы. Однако стремление к укреплению федеративных принципов и улучшению управления свидетельствует о стремлении страны к более эффективной и справедливой политической системе.

Инициативы У. Чавеса, внедрённые им, способствовали централизации власти и ослаблению федеральных институтов в стране. Отчасти именно по этой причине проблема адаптации фактической асимметрии федеративного государства тогда не стояла так остро. Сегодня структурные и политические факторы, среди которых большая зависимость от импорта, снижение мировых цен на нефть и госконтроль над производством и распределением продовольствия³³¹, становятся причиной политико-экономических кризисов в стране и препятствуют дальнейшей федерализации.

Опыт Венесуэлы подтверждает, что демократия и федерализм тесно связаны. В XIX веке политическая нестабильность привела к недемократическим режимам, ослабив федерализм. Авторитарные режимы усиливали централизацию, подрывая демократические институты. В 1980–1990-х гг. демократические правительства децентрализовали власть, укрепив демократию. Однако слабая институционализация федеративного принципа и экономические трудности способствовали переходу к недемократии, показав, что федерализм важен, но не является единственным фактором стабильности демократии.

Практика адаптации фактически асимметрично федерации в Венесуэле последних десятилетий можно назвать *«имитационной институционализацией федеративной асимметрии»*. О зрелом подходе к соблюдению принципов федерализма и применении адаптационных политических технологий говорить пока не приходится.

³³¹ Венесуэла: страна на грани краха. BBC. 2015, 19 мая. Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/international/2016/05/160518_venezuela_food_crisis (дата обращения: 17.05.2023).

В Австралии успешно реализованы адаптационные механизмы, что позволило интегрировать шесть штатов и две территории в федеративную структуру с определённым уровнем автономии. Австралия — конституционная монархия с парламентской системой правления. Главой государства является монарх Великобритании, но его полномочия в стране осуществляет генерал-губернатор, выполняющий церемониальные и представительские функции. Назначение генерал-губернатора осуществляется правительством Австралии, однако британский монарх сохраняет формальное право аннулировать его решения в исключительных случаях. Однако на практике таких ситуаций в новейшей истории Австралии не возникало.

Хотя Австралия — конституционная монархия, но реальная власть принадлежит парламенту и правительству. Её система сочетает элементы британской и американской моделей: парламентская система с премьер-министром и правительством, ответственным перед парламентом, и федеративное устройство с разграничением полномочий между федеральным правительством и штатами. Для изменения Конституции требуется одобрение референдума большинством штатов и обеих палат парламента.

Система управления в штатах Австралии схожа с федеральной системой. Во главе стоят губернаторы, назначаемые британским монархом. Полномочия премьер-министра штата аналогичны федеральному. Штаты управляются правительствами под руководством премьера. Полномочия штатов включают образование, здравоохранение, сельское хозяйство, транспорт и охрану порядка.

По большому счёту, развитие федерализма в Австралии идёт по противоречивому пути, что создаёт определённые условия для асимметрии. Конституция наделяет парламент Австралии правом изменять фискальное законодательство, но вместе с тем старается предупреждать дискриминации в отношениях

между территориями и их частями. Многие исследователи сходятся во мнении, что при реализации региональной политики в различных сферах Австралия сталкивается с необходимостью соблюдения конституционного принципа равенства представительства всех штатов в Сенате. Это требование, закрепленное в конституционной структуре федерации, исключает возможность предоставления привилегий одному штату перед другим. В контексте верхней палаты парламента, где каждый регион представлен равным числом сенаторов, как и в Сенате Соединенных Штатов Америки, наблюдается диспропорция между численностью населения различных регионов и их представительством в Сенате. Этот феномен, известный как проблема "несоразмерного представительства", характерен для всех федеративных государств, основанных на принципе национально-территориального деления. В Австралии, где существует пять регионов с двухпалатной системой представительных органов, а также один регион — Квинсленд — с однопалатным парламентом, кажущаяся симметрия на самом деле представляет собой асимметричную структуру. Такая конфигурация создает дополнительные сложности в процессе принятия решений и реализации региональной политики, требуя от федеральных властей особого внимания к вопросам сбалансированного представительства и справедливого распределения полномочий между штатами. Наряду с этим, правовая асимметрия заключена в разнообразных официальных статусах штатов, а также способах реализации ими полномочий, что отчасти компенсируется институтом губернаторства с его вертикальными связями с британской монархией.

Практику адаптации такого рода асимметричной федерации, характерной для Австралии, относят к «североамериканскому» типу. Федерализм созданной переселенцами «снизу», мало связанной с этническими и иными социальными различиями, отличающуюся высокой степенью децентрализации государствен-

ной власти, можно определить как *«адаптацию двух традиций»*. Исходя из реального синтеза британских и американских конституционных норм и с учётом властных полномочий у законодательной и исполнительной власти в лице федерального парламента и правительства такая формулировка представляется уместной. Политические технологии выравнивания асимметрии, прежде всего, направлены на закрепление самоподдерживающегося порядка.

Суммируя опыт разных стран, отметим, что труднопреодолимая проблема фактического неравенства регионов выступает фактором непрекращающихся попыток адаптации элементов асимметричного федерализма. Принцип асимметрии в региональной политике требует учета уникальных условий и потребностей каждого субъекта, особенно в условиях экономической дифференциации. Асимметричный подход предполагает индивидуализацию мер, учитывая экономическую структуру, инфраструктуру, демографию и социокультурные особенности регионов. Это способствует сбалансированному развитию и минимизации диспропорций. Дифференцированные стратегии необходимы для максимального использования потенциала регионов, учитывая предпочтения населения и бизнеса. Таким образом, асимметрия является важным инструментом для устойчивого развития территорий, эффективного использования ресурсов и повышения уровня жизни. Увеличивается сложность, так как способность многих обществ к централизованному правлению и уменьшению различий традиционными способами постепенно сокращается. Как замечает М. Китинг, правительства федерального уровня чувствуют снижение эффективности от выравнивания всех недостатков территориальной экономики тривиальными мерами³³². Эту политику можно считать успехом, если она создаёт благоприятные условия

³³² Keating M. Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe // Publius. 1999. Vol. 1. № 29. pp. 71-86.

для развития самых малообеспеченных регионов. Такие меры ведут к улучшению уровня жизни населения и снижению социальной напряжённости. Кроме того, рациональный подход способствует укреплению географического баланса и распределению производственных мощностей по стране. Региональное развитие становится основой целенаправленной политики, что позволяет стране обеспечивать не только снижение бедности и неравенства, но и устойчивое экономическое развитие в целом. Это фундаментальное изменение подхода, которое заслуживает положительной оценки и поддержки со стороны общества. Такие политико-экономические меры сокращают централизацию и масштабы регулирования, способствуя экономическому росту и самостоятельности асимметричных субгосударственных образований.

Однако центральные правительства, как правило, не проявляют интереса к передаче источников дохода регионам. Большинство налогов остается, сосредоточены на общегосударственном уровне, т. к. их выгоднее аккумулировать на уровне центра, чем на региональном³³³. Во всяком случае, преимущество центра перед регионами в этом отношении увеличилось, оказав влияние на глобализацию и повысив подвижность капитала. Центральное правительство сталкивается с необходимостью выбора механизма перераспределения федеральных фондов при адаптированном асимметричном федерализме. Децентрализация государственных доходов может привести к несогласованности в деволюции расходов. Вместо этого центральное правительство может решить использовать субсидии специальных программ для перераспределения федеральных фондов.

Выбор механизма перераспределения зависит от целей и задач федерации. Адаптация асимметрии в долгосрочной перспективе — сложная задача, кото-

³³³ Fiscal federalism in theory and practice / Ed. by T. Ter-Minassian. Washington: International Monetary Fund, 1997. pp. 49-72.

рую обычно возлагают на политические технологии. Они направлены на решение текущих вопросов управления, но не всегда учитывают долгосрочные последствия. Разделение власти между центральным правительством и региональными национальными меньшинствами может привести к разобщению и конфликтам. Федерализм предполагает активное участие граждан и политических лидеров в жизни страны, чтобы сохранить национальную государственность и обеспечить единство государственной интеграции на национальном уровне. Центральное правительство должно быть сильным и иметь достаточную власть для решения важных национальных вопросов, но также должно учитывать интересы и права региональных национальных меньшинств. Однако, несмотря на возможность деволюции, необходимо достижение компромиссного решения, чтобы сохранить единство и государственность нации. Бельгия и Канада являются примером того, с какими сложностями можно столкнуться, пытаясь сохранить прежние формы федеративной системы. Будут ли найдены удовлетворяющие реальные потребности источники деволюции? Если тенденции к деволюции являются продуктом глобальных трансформаций в мировой экономике и политике, то игнорировать их следствия – тенденцию к дифференциации и автономии – значит проиграть в масштабах федерации. Проблема состоит в том, как создать такие общественно-политические институты, которые могли бы помочь элементам асимметричного федерализма адаптироваться к новым условиям и при этом сглаживать национальные и территориальные противоречия, предоставляя разного рода меньшинствам право на самоидентификацию и развитие³³⁴.

³³⁴ Назаров В. С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 121-134; Орлинская О. М. Моделирование федеративных систем: современный международный опыт // Нижегородский журнал международных исследований. 2008. Осень-зима. С. 34-37.

Следует ли добиваться того, чтобы асимметрия де-факто получила своё правовое отражение и стала асимметрией де-юре применительно к двум ключевым характеристикам – разного конституционного статуса штатов федерации и правовых связей с федеральной властью различного свойства у разных регионов страны? По нашему мнению, для фактически асимметричной федерации насаждение искусственных политических технологий на природные, геополитические, экономические, исторические реалии чревато непредсказуемыми социально-политическими последствиями и даже дезинтеграцией страны.

2.4. Модель адаптации смешанной асимметричной федерации

В современных демократических федерациях при выраженной асимметрии, диспропорции между субгосударственными образованиями в процессе её адаптации могут быть значительно смягчены. В результате может сформироваться модель смешанной асимметричной федерации.

Смешанный тип асимметричной федерации нередко характерен для национально-территориальной структуры федеративного устройства, но встречается и при исключительно территориальном делении страны. Преимущественно это обусловлено тем, что дилемма симметричного или асимметричного представительства напрямую зависит от интересов национальных меньшинств. По причине этнической разобщённости даже централизованное государство вполне может натолкнуться на трудности реализации принципа равного доступа граждан ко всем социальным благам, а также к государственной службе. В связи с этим адекватность представительства различных этнических групп в органах исполнительной власти важна, прежде всего, в федерациях, основанных на

национально-территориальном принципе, ни одна из этнических групп не считала себя ущемлённой в правах, что представляется важным для обеспечения политической стабильности федеративного государства.

Национальные правительства вынуждены использовать различные политические формы равновесного существования асимметричного федерализма в зависимости от специфики того или иного региона. Здесь наблюдается большая вариативность политических технологий адаптации федеративной асимметрии.

Что касается политических форм адаптации либо смягчения региональных различий, в дополнение к правовым рычагам, некоторые федерации с асимметричной структурой имеют и другие механизмы урегулирования противоречий между центром и регионами. Например, в Германии верхняя палата (бундесрат) обладает абсолютным правом вето по вопросам, касающимся отдельных земель. Такую форму адаптации асимметричной федерации можно назвать смешанной³³⁵. Наряду с Германией она отчасти характерна для таких стран, как Индия, Нигерия, Эфиопия и немногих других.

Смешанная асимметричная федерация характеризуется различными формами и в той или иной степени свойственна всем федеративным государствам. Так, асимметрия, закреплённая де-юре, обнаруживается в ряде федераций в виде разного статуса составных частей федерации, специфике их институциональной организации, определённой в правовых документах.

В Индии особое положение принадлежало штату, а теперь союзной территории Джамму и Кашмир, которая имеет собственную Конституцию, устанавливающую самостоятельность региона по многим вопросам управления. Например, без одобрения региональной легислатуры конфигурацию территории

³³⁵ Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.

изменить нельзя. Одновременно принимаемые парламентом Индии законы применимы в Кашмире только при условии, что их одобряет местное Законодательное собрание. Это же правило действует и в отношении любых правительственных решений³³⁶. Кашмир также пользуется широкой финансовой автономией и, в отличие от других штатов и территорий Индии, имеет свой государственный флаг. Надо отметить, что почти 52% законодательных актов Индии и 70% формальных правил центрального правительства, содержащихся в различных приложениях к нормативным актам, или вообще не работают в отношении Кашмира, или действуют с оговорками³³⁷.

В других федерациях также обнаруживаются определённые правовые изъятия. Так, если в землях ФРГ в целом конституционный контроль происходит силами государственных или земельных Конституционных судов, то в земле Шлезвиг-Гольштейн, у которой нет такого властного органа, надзор осуществляется федеральным Конституционным судом. В Швейцарии граждане напрямую избирают депутатов Совета кантонов (верхней палаты федерального парламента), а в кантоне Берн – региональная легислатура. Помимо этого, кантоны самостоятельно устанавливают сроки действия полномочий своих представителей в Совете кантонов, причём эти сроки могут быть разными. Швейцарская федерация включает в себя наряду с кантонами и полукантоны. Полукантоны имеют те же права и обязанности, что и кантоны, не считая ряда небольших исключений. Например, в Совете кантонов у них вместо двух может быть только один депутат³³⁸. В Бельгии те правовые нормы, которые устанавли-

³³⁶ Tierney S. The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism. First ed. Oxford: Oxford University Press, 2022. 328 p.

³³⁷ Современный буржуазный федерализм. М: Наука, 1978. С. 221–223.

³³⁸ Schmitt N. The Foreign Policy of Spanish Autonomous Communities Compared to that of Swiss Cantons // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 365.

ваются законодательством Брюссельского столичного округа, имеют особую значимость в нормативной правовой иерархии государства³³⁹, что свидетельствует о сложившейся в стране федеративной асимметрии смешанного типа. Свободой в расходовании региональных ресурсов пользуются и штаты в США. В результате регионы сильно разнятся между собой в том, как штаты распределяют и как расходуют государственные средства. Ещё большая дифференциация между штатами наблюдается в том, из каких источников они получают доходы³⁴⁰.

Как полагают многие эксперты, на путь федерализации встала Испания³⁴¹, где сегодня, несмотря на проблемы с Каталонией, формируются федеративные отношения и «уважают субнациональные этнические различия, не создавая при этом слишком много элементов асимметрии»³⁴². Примером асимметрии в государственном строительстве является также то, что «некоторые национальные области Испании отличают особенности гражданского права, административного и судебного процесса, своя полиция и др.»³⁴³.

Нередко асимметрия становится очевидной даже в официальной риторике политического руководства относительно субъектов федерации, притом, что в ряде стран на конституционном уровне провозглашаются принципы равнопра-

³³⁹ *Peeters P.* Federalism: a comparative perspective – Belgium transforms from a unitary to a federal state // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 199-200.

³⁴⁰ *Mikesell J.* Vertical Fiscal Balance and Horizontal Fiscal Diversity in the U. S. Federal System: What Might Common Shared Taxes Do? // *The American Review of Public Administration*. 1994. Vol. 24. № 4. P. 342.

³⁴¹ *Эспадалерм Э. Ф.* Какой федерализм нужен Испании? // *Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре*. 2020. № 5 (133). С. 32-54.

³⁴² *Agranoff R.* Asymmetrical and symmetrical federalism in Spain: An examination of intergovernmental policy // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. P. 84.

³⁴³ *Фарукишин М. Х.* Сравнительный федерализм. Казань: Казанский (Приволжский) федеральный университет, 2012. С. 33.

вия всех частей государства в их вертикальных отношениях с федеральными органами власти. В этом отношении Индия является ярким примером того, как асимметричная федерация и «крупнейшая демократия в мире с самым большим по численности населением может устойчиво работать без каких-то серьёзных сбоев и реализовывать принципы представительской демократии, причём в условиях, отличных от западных демократий»³⁴⁴. Это стало прямым следствием использования правительством политических технологий адаптации асимметричных частей «территориально-политической системы»³⁴⁵ как формы смешанной асимметричной федерации, то есть с применением гибких рычагов гармонизации политического пространства. Российский учёный А. Г. Володин акцентирует внимание на том, что политическое развитие современной Индии обусловлено рядом специфических факторов. Среди них выделяется уникальная социальная структура общества, представляющая собой сложное переплетение классовых отношений и традиционных институтов, таких как касты, сельские общины и расширенные семейные структуры. Индия — этнокультурный конгломерат с более 500 этническими группами и более 1650 языками и диалектами, что делает её одной из самых разнообразных стран мира. Это многообразие отражает исторические и социальные процессы и является ключевым элементом национальной идентичности Индии³⁴⁶.

Индия — уникальный демократический феномен с многообразием в социокультурном, этнонациональном, экономическом и религиозном аспектах.

³⁴⁴ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 55.

³⁴⁵ Tierney S. The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism. First ed. Oxford: Oxford University Press, 2022. 328 p.

³⁴⁶ Володин А. Г. Индия: Становление институтов представительной демократии. М.: Наука, 1989. 286 с.

Это позволяет рассматривать её как самостоятельную цивилизацию с собственной культурной, социальной и экономической идентичностью. А. Г. Володин отмечает, что глобализация трансформирует традиционные структуры Индии, но страна сохраняет свою культурную идентичность. С одной стороны, в стране наблюдаются передовые формы мирового производства, свидетельствующие о её интеграции в глобальную экономическую систему. С другой стороны, сохраняются устаревшие структуры традиционных секторов экономики, что создаёт дисбаланс в развитии. Кроме того, в индийском обществе существует разрыв между развивающимся гражданским обществом и маргинальными группами населения, которые составляют основу среднего класса. Эти группы, несмотря на усилия государства, оказались на социальной периферии. Данный феномен можно рассматривать как проявление структурных диспропорций и социальной поляризации, характерных для многих развивающихся стран в условиях глобализации³⁴⁷. Социально-политическое развитие Индии характеризуется сложной и многогранной двойственностью, проявляющейся в различных аспектах: экономическом, социальном, геополитическом, духовно-интеллектуальном. Несмотря на эти особенности, Индия демонстрирует успешную реализацию модели догоняющего развития, направленную на трансформацию традиционного общества в современное. Федеративный принцип устройства социума и государства играет ключевую роль в этом процессе, обладая не только культурным и идеологическим, но и практическим значением. Феномен успешного развития Индии обусловлен рядом факторов, включая особенности исторического развития страны. Важнейшую роль в этом контексте сыграло британское колониальное владычество, которое, несмотря на негативные последствия, способствовало

³⁴⁷ Володин А. Г., Дорнбос М. Национальный консенсус в обществе поляризованного типа: опыт Индии // Полис. 1996. № 5. С. 120-128.

формированию базовых институтов современного государства. Борьба за независимость и последующее становление суверенной Индии также оказали значительное влияние на формирование политической культуры, основанной на принципах правового государства, секуляризма и разделения властей.

Таким образом, социально-политическое развитие Индии представляет собой сложный и многослойный процесс, в котором переплетаются традиции и инновации, региональные различия и общенациональные тенденции. Федеративный принцип организации государства и общества выступает важным фактором, способствующим успешной трансформации страны и ее интеграции в глобальное сообщество.³⁴⁸ Корни смешанной асимметрии надо искать в историческом прошлом страны.

В современной Индии федерализм «сварадж» — это конфедерация независимых территориальных единиц с суверенными правами и управлением через панчаяты. В отличие от традиционных моделей, религия и политика здесь взаимосвязаны, требуя моральных и этических принципов. Каждая единица обладает полной автономией в политике, экономике, социальной сфере и других аспектах. Это способствует децентрализации и учету местных особенностей. Концепция «сварадж» также предполагает отказ от межгосударственных конфликтов в пользу глобального союза на основе взаимопомощи и гуманизма³⁴⁹. Очевидно, что такой подход позволил реализовать в условиях Индии идеи демократии и федерализма, которые были разработаны в другом цивилизационном пространстве³⁵⁰. Тем не менее, использование религии как интеграционного механизма в условиях полиэтничного и поликонфессионального социума привело к

³⁴⁸ Singh M. P. Federalism in India. New Delhi: SAGE Publications, 2022. 321 p.

³⁴⁹ Степанянц М. Т. Философия ненасилия: уроки гандизма. М.: Знание, 1992. 39 с.

³⁵⁰ Greer S. L., Elliot H. Federalism and Social Policy: Patterns of Redistribution in 11 Democracies. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019. 329 p.

ряду негативных последствий. Эта тенденция особенно отчетливо прослеживается в деятельности исламских организаций и впоследствии способствовала возникновению и эскалации вооруженных конфликтов между Индией и Пакистаном. Попытки исламской элиты легитимизировать свою политическую идентичность в контексте вопроса о Кашмире также сыграли значительную роль в формировании сепаратистских тенденций. Кроме того, деятельность радикальных группировок в различных регионах Индии продолжает представлять собой существенную угрозу стабильности и безопасности государства.

В соответствии с Основным законом, принятым 26 ноября 1949 г. и подвергшимся последующим модификациям, Индийская Республика, официально обозначаемая как Союз, административно структурирована на 28 штатов и восемь союзных территорий, включая национальную столичную территорию Дели, которая до 2000 г. имела статус союзной территории. Данная конституционная модель отражает федеративный характер государства, обеспечивая баланс между централизованным управлением и автономией региональных образований³⁵¹. Конституция Индии, как основной закон, включает механизмы централизации федеративной системы. Однако на практике наблюдается асимметрия автономии этнических, религиозных и других групп. В Основном законе предусмотрены технологии адаптации для гармонизации федеративных отношений и учета интересов различных социальных групп.

Существенной характеристикой конкретного федеративного образования является соотношение конституционных статусов. В то время как в федеральной конституции довольно чётко закреплены законодательные прерогативы союзных (федеральных) органов – правительства и парламента, а также компетен-

³⁵¹ Конституция Индии. Режим доступа: <http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html> (дата обращения: 17.05.2023).

ции штатов и сферы их совместного с центром ведения. Причём вопросы совместного ведения имеют приоритет. Вместе с тем организация работы исполнительных и законодательных органов субъектов индийской федерации отличается разнообразием (наряду с различиями в перечне их полномочий). Союзные территории имеют особый статус с меньшей автономией, чем другие субъекты федерации³⁵².

Одним из ключевых факторов устойчивости политической системы Индии является конституционный контроль и интерпретация законодательства судами, что напоминает правовую систему США. Однако в 1976 г. 42-я поправка передала полномочия по конституционному надзору парламенту, изменив баланс власти между ветвями. Вместе с тем учёные в области сравнительного федерализма полагают, что ограничение функций судебной власти при трактовке законов в сфере межрегиональных взаимоотношений и федеративных проблем опасно в силу угрозы разбалансировки интересов центра и регионов. Данный инструмент регулярно и эффективно использовался для обоснования введения чрезвычайного положения в отдельных проблемных регионах, роспуска местных органов управления, прямого администрирования территорий и других аналогичных мер. Методы централизованного административного воздействия (федерального вмешательства) могут варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств. Интенсивность и продолжительность этих механизмов варьируются, а также сочетаются с социально-экономическими приёмами. Например, в 1990 г. федеральные власти Индии увеличили квоты для низших каст при трудоустройстве, что стало частью их плана по сглаживанию регионального неравенства.

³⁵² *Singh M. P. Federalism in India. New Delhi: SAGE Publications, 2022. 321 p.; Червинская А. П. Бикамерализм и федерализм: взаимодействие конституционных феноменов // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 5. С. 45-50.*

Учитывая фактор этнической разобщённости, национальное правительство признаёт предотвращение региональных конфликтов и урегулирование противоречий одной из ключевых задач. Надо признать, ему удалось достичь определённых успехов в этом направлении деятельности. В представлении большинства граждан преобладает этническая толерантность, что считается важнейшим признаком политической культуры Индии, которая, на наш взгляд, до сих пор остаётся подданнической по своему содержанию.

В 1963 г. Конституция Индии закрепила запрет на сепаратизм. В последние годы проблема сепаратизма обострилась, особенно в Джамму и Кашмире, где активны радикальные группировки, и в Пенджабе, где действуют сикхские вооружённые формирования. Они требуют изменения границ штата и расширения его полномочий, кроме вопросов обороны, безопасности, международных отношений и финансов. Национальное правительство обоснованно предполагает, что смещение властного баланса в сторону штатов, а в особенности предоставление широкой автономии Пенджабу, спровоцирует «эффект домино» в отношениях со всеми территориальными единицами и приведёт к дезинтеграции федерации. Тем не менее, федеральное правительство не может игнорировать вызовы времени и объективные требования изменений федеративной системы. В ноябре 2000 г. правительство Индии создало три новых штата и реорганизовало союзные территории Дели и Пондичерри. Дели стала Национальной столичной территорией с избранной Национальной столичной ассамблеей. В Пондичерри также сформирована избранная ассамблея. Эти реформы укрепили федерализм, оптимизировали управление и расширили местное представительство.

ство³⁵³. В 2019 г. из состава штата Джамму и Кашмир была выделена союзная территория Ладакх, а сам штат утратил свой статус и перешёл в разряд союзных территорий, сохранив большинство привилегий.

В основе политического устройства Индии лежит принцип, закреплённый в конституции и связанный с национально-территориальным делением страны. Только в одном штате (до 2019) – Джамму и Кашмир – действовала региональная конституция, и существовал институт внутреннего гражданства; статус ещё нескольких штатов (Сиккима, Мегхалаи, Нагаленда и др.) также имеет особенности, неприсущие большинству штатов³⁵⁴. В связи с этим любые политические технологии по адаптации политической асимметрии в Индии будут направлены на поддержание устойчивой территориально-политической системы.

Исходя из многолетней практики адаптации асимметричного федерализма в Индии, её можно назвать *«институциональной адаптацией»*, учитывая гибкость конституционных механизмов при урегулировании региональных конфликтов при относительно централизованном государственном устройстве.

Всё же не с сам по себе институциональный дизайн индийской федерации обеспечивает устойчивость отношений центра и регионов, а широкая практика демократической делиберации и конституционного надзора. Там, где применяются исключительно институциональные решения, исходя из той или иной политической идеологии, возникают проблемы, о чём свидетельствует, в частности, нигерийский опыт. Федеративная Республика Нигерия, находящаяся в Западной Африке, обрела суверенитет в 1960 году. В 1963 г. страна была офици-

³⁵³ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 74.

³⁵⁴ Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1(9). С. 95-110.

ально провозглашена федеративной республикой. Нигерия является крупнейшим по численности населения государством в Африке, с населением, превышающим 130 миллионов человек. Федеративная Республика Нигерия — одна из самых этнически и лингвистически разнообразных стран, с более чем 250 этническими группами и 400 языками. Религиозное многообразие включает ислам (50%), христианство (40%) и традиционные верования (10%). Эта мозаика формирует сложную социокультурную среду, влияющую на внутреннюю политику, экономику и социальные процессы, требуя глубокого анализа для эффективного управления и развития страны. После обретения независимости Нигерия пережила почти тридцатилетний военный режим, завершившийся в 1999 г. первыми демократическими выборами. Несмотря на их недостатки, они стали важным шагом к демократизации. На африканском континенте, где демократические институты только формируются, Нигерия имеет потенциал стать ведущим демократическим государством, но сталкивается с серьезными вызовами на пути к укреплению демократии.

Нигерия характеризуется глубокими региональными, этническими и религиозными противоречиями, которые могут оказывать дестабилизирующее воздействие на политическую систему. Проблема коррупции, проникающая во все уровни государственного управления, подрывает доверие к демократическим институтам и препятствует эффективному функционированию государственных механизмов. Экономические трудности, такие как неравномерное распределение богатства, высокий уровень бедности и зависимость от экспорта сырьевых ресурсов, создают благоприятные условия для политической нестабильности. Несмотря на достигнутые успехи в демократизации, Нигерия продолжает сталкиваться с многочисленными препятствиями, требующими комплексного подхода и скоординированных усилий со стороны всех заинтересованных сторон

для обеспечения устойчивого развития демократических институтов³⁵⁵. Эти хронические проблемы обуславливают наличие признаков смешанной формы асимметричной федерации, требующей комплексной адаптации с учётом многих факторов³⁵⁶.

Современная Нигерия возникла в 1904 г. после объединения Колонии и Протектората Нигерия под британским контролем. Однако, несмотря на интеграцию, страна сохранила этническое, лингвистическое, религиозное и экономическое разнообразие, что привело к политической и экономической асимметрии. На юге в 1914 г. была создана законодательная система с ограниченным участием африканцев, тогда как север продолжал управляться по указам. С 1940-х гг. британцы начали модернизацию политической системы по образцу метрополии, особенно успешно в Южной Нигерии, в то время как северные регионы оставались отсталыми. После обретения независимости Нигерия столкнулась с наследием колониального управления, что повлияло на её дальнейшее развитие.

В 1947 г. в Нигерии была принята Конституция Ричардса³⁵⁷, разделившая страну на Западный, Восточный и Северный регионы с собственными органами управления³⁵⁸. Принцип регионализма был закреплён в Конституции Макферсона³⁵⁹ 1951 г., создав региональные правительства из представителей политических партий, что усилило региональную и этническую идентичность. В 1957

³⁵⁵ Rufus A. Federalism and secessionist threats in Nigeria: the need for restructuring // Federalism, democracy and development in Nigeria. Lagos: African Renaissance, 2020. pp. 120-136.

³⁵⁶ Бёрджесс М. Федерализм в Африке: о взаимоотношении культурного разнообразия, развития и демократии // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2020. № 5 (133). С. 87-112.

³⁵⁷ Ричардс Артур Фредерик (1885-1978), губернатор Нигерии в 1943-1948 гг.

³⁵⁸ Конституция Федеративной республики Нигерия. Режим доступа: <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (дата обращения: 17.05.2023).

³⁵⁹ Макферсон Джон Стюарт (1898-1955), губернатор (в 1948-1954), генерал-губернатор (в 1954-1955) Нигерии.

г. Западный и Восточный регионы стали автономными, а в 1959 — Северный, что продвинуло федерализацию. В 1961 г. Северный Камерун был аннексирован Северным регионом, укрепив территориальную целостность Нигерии.

До 1967 г. Нигерия была федерацией в составе четырех регионов: Северного, Восточного, Западного и Среднезападного. Однако этнические и религиозные конфликты усилились, что привело к политической нестабильности и военным переворотам. В 1967 г. страна была разделена на 12 штатов для перераспределения власти, но это не решило проблемы. Конституционный декрет 1967 г. сосредоточил всю власть в руках федерального военного правительства во главе с председателем Верховного военного совета, который совмещал функции президента и премьер-министра. Военные губернаторы штатов обладали полной властью, что способствовало усилению авторитаризма³⁶⁰.

В 1976 г., после прихода к власти генерала Мухаммеда, Нигерия реорганизовала административно-территориальное устройство, создав семь новых штатов. Реформа была направлена на уменьшение политических и этнических противоречий и формирование национальной идентичности. В 1979 г., при генерале Обасанджо, новая Конституция перешла от британской парламентской к американской президентской системе, укрепляя централизованную власть и эффективность управления. Последующие реформы, включая увеличение числа штатов до тридцати в 1991 г., продолжили децентрализацию и расширение структуры. Это способствовало региональной автономии и сбалансированному распределению ресурсов и полномочий.. Военные власти Нигерии целенаправленно использовали несколько известных политических инструментов (законодательных и исполнительных) для сглаживания внутригосударственных проти-

³⁶⁰ *Миронюк М. Г.* Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 57-59.

ворчий и устранения экономических диспропорций, одновременно укрепляя собственное политическое доминирование.

Конституция Нигерии 1999 г. установила Третью республику, усилив борьбу с коррупцией и укрепив демократию. Она определяет структуру власти, права граждан и механизмы правопорядка. Нигерия состоит из 36 штатов и Федеральной столичной территории, с возможностью создания новых субъектов федерации. В 1960-е гг. страна имела слабую федеральную структуру, но после обретения независимости федерализация была сохранена. Военные режимы стремились к централизации через создание мелких штатов, что усилило контроль центра. Эволюция федеративного устройства Нигерии отражает сложные трансформации под влиянием политических и экономических факторов³⁶¹.

В Нигерии на протяжении более двух десятилетий функционирует система гражданского правления, характеризующаяся регулярным проведением выборов и возможностью участия оппозиционных партий в политическом процессе. Тем не менее, несмотря на формальные признаки демократизации, страна продолжает сталкиваться с рядом серьезных вызовов, связанных с политико-экономической асимметрией и многочисленными конфликтами. Одной из ключевых проблем Нигерии является этнорелигиозная напряженность, проявляющаяся в периодических столкновениях между христианским и мусульманским населением. Особенно остро этот конфликт ощущается в северных штатах, где доминирует мусульманская община и наблюдается тенденция к усилению исламизации в социально-политическом контексте. Исламизация в данном регионе служит не только средством религиозной идентификации, но и инструментом политического давления на федеральное правительство, что способствует

³⁶¹ Rufus A. Federalism and secessionist threats in Nigeria: the need for restructuring // Federalism, democracy and development in Nigeria. Lagos: African Renaissance, 2020. pp. 120-136.

углублению региональных диспропорций и усилению сепаратистских настроений. Кроме того, в Нигерии сохраняются значительные социально-экономические различия между регионами, что усугубляется концентрацией природных ресурсов, в частности нефти, в южных и юго-восточных штатах. Это приводит к неравномерному развитию инфраструктуры и уровня жизни, а также вызывает протестные настроения среди местного населения, особенно в районах добычи углеводородов.

Трансформация политической системы Нигерии привлекает внимание экспертов. Сохранение демократических институтов и федеративной структуры критично. Успех зависит от способности ключевых акторов к достижению консенсуса. Устойчивость демократии требует институциональных реформ, укрепления гражданского общества и повышения политической культуры. В условиях неоднородности страны эти задачи актуальны. «Периоды ухудшения экономической ситуации в стране каждый раз грозят запустить центробежные процессы со всеми вытекающими отсюда последствиями»³⁶². Здесь очевидным образом требуется использование политических механизмов адаптации неравномерности развития и национально-политических противоречий, главным образом посредством «ручного управления». В связи с этим опыт адаптации асимметричного федерализма смешанного типа в Нигерии (реальный и потенциальный) можно назвать *«адаптацией преодоления расколов»* в крайне разнородном обществе.

Относительно близким по структуре общества африканским референтом Нигерии является Эфиопия — страна, которая находится на северо-востоке африканского континента. На её территории проживает более ста различных этни-

³⁶² Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 65.

ческих групп. Самые многочисленные из них — амхара и оромо, они составляют примерно 40% населения. В религиозном плане в стране преобладают христианство (63%) и ислам (34%). До 1974 г., когда в стране начался социалистический период, Эфиопия играла важную роль в политической и экономической жизни как Азии, так и Африки. Однако последующие семнадцать лет социалистических реформ и гражданской войны, а также вооружённые конфликты с Эритреей в конце 1990-х годов поставили под угрозу целостность государства.

Современная Эфиопия представляет собой федерацию, в состав которой входят 12 штатов, сформированных на этнической основе, что является потенциально конфликтогенным обстоятельством с точки зрения целостности государства. Выделены две приравненные к штатам федеральные территории, представляющие собой многонациональные городские поселения — Аддис-Абеба и Дыре-Дауа. В Конституции Эфиопии, принятой в 1995 г., закреплены официальный статус всех языков страны и возможность создания новых штатов через референдум. Это отражает стремление к мультилингвизму и децентрализации власти. Эфиопия функционирует как парламентская республика. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, а штаты — автономией в решении местных вопросов, таких как управление полицией, сбор налогов и развитие экономики. Такая система позволяет относительно эффективно решать общенациональные и местные задачи³⁶³. В соответствии с законодательными актами, регионы обладают значительной степенью автономии в вопросах экономического развития и административного управления, что позволяет им эффективно реализовывать свои уникальные потенциалы и адаптироваться к местным условиям.

³⁶³ *Fessha Y. T. Ethiopia's ethnic federalism: part of the problem or part of the solution // Verfassungsblog: On Matters Constitutional. Berlin: Preußischer Kulturbesitz, 2019. Режим доступа: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0301-20190211-220709-0-5> (дата обращения: 17.05.2023).*

Эфиопия за последние десятилетия претерпела значительные трансформации в политической системе: от монархической формы правления к республиканской, от авторитаризма к демократическим институтам и федеративной структуре. Федеративная система Эфиопии характеризуется значительной степенью асимметрии, что обусловлено этническим, культурным и социально-экономическим многообразием страны. В условиях такой сложной политической и социальной среды государство сталкивается с рядом вызовов, связанных с обеспечением эффективного функционирования федеративных механизмов и гармонизацией интересов различных этнических и региональных групп. Если оценивать опыт этой страны по преодолению асимметрии в целом, то Эфиопия так же, как и ряд других стран со значительным этническим разнообразием, прошла через соблазн совместить «лучшее» из федеративных и имперских подходов, что неизбежно порождало политическую асимметрию – «неустойчивые гибридные институциональные комбинации», эволюционирующие в сторону более «чистых» форм, хотя и за счёт серьёзных социальных трансформаций³⁶⁴. В связи с этим колебания в выборе между федерацией и империей могут быть маятниковыми: распадающиеся империи становятся этническими федерациями, а затем снова возвращаются к имперским моделям государственного строительства³⁶⁵. В качестве примеров создания таких неустойчивых федераций вместо распавшихся империй, прошедших этап смешанной асимметричности и возвратившихся к имперской модели, помимо Эфиопии, можно привести режимы в Индонезии, Пакистане, Нигерии, Уганде. Такой опыт трансформации можно

³⁶⁴ Бусыгина И. М.*, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 173.

³⁶⁵ Турьинская Х. М. «Согласны не соглашаться»: федерализм vs конфедерализм в Восточной Африке // Азия и Африка сегодня. 2019. № 11. С. 22-28.

классифицировать как *адаптацию через преодоление гибридных институциональных образований*.

Фактологический анализ эволюции форм асимметричного федерализма ряда стран, приведённый выше, иллюстрирует различные политические формы адаптации асимметричного федерализма в современных демократических государствах³⁶⁶. Однако общая жизнеспособность моделей асимметрии остаётся сомнительной и требует более глубокого эмпирического исследования. В частности, здесь открываются новые возможности для научного анализа сферы конституционной политики. Помимо ряда «формальных асимметрий», встроенных в конституции стран, существуют и формы более гибкой асимметрии, как оговорённые в законодательстве, так и принятые во время неофициальных политических переговоров. Этот уровень адаптации может ещё в большей степени способствовать сглаживанию неизбежных противоречий асимметричного федерализма в современных условиях государственного строительства³⁶⁷.

Во многих случаях к адаптации асимметричности федерализма надо относиться сознательно — как к политической технологии в рамках политического института федерализма, направленной на предотвращение социальных конфликтов на консенсусных началах³⁶⁸.

Асимметрия неотделима от всех современных теорий федерализма³⁶⁹. Любое федеративное государство в той или иной степени асимметрично, с пре-

³⁶⁶ Greer S. L., Elliot H. *Federalism and Social Policy: Patterns of Redistribution in 11 Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019. 329 p.

³⁶⁷ Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1 (33). С. 215-225.

³⁶⁸ Турьинская Х. М. «Согласны не соглашаться»: федерализм vs конфедерализм в Восточной Африке // Азия и Африка сегодня. 2019. № 11. С. 22-28.

³⁶⁹ Riker W. *Federalism. Origin, Operation, Significans*. Boston – Toronto: Length, 1964, 172 p.; Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М:

обладанием различных видов асимметрии (с точки зрения «этнической мозаики», социальной инфраструктуры, уровня благосостояния, исторического наследия и т. д.³⁷⁰). Следовательно, единственный способ предупреждения конфликта интересов в рамках многосоставного государства – предоставить разным его частям и регионам различные права исходя из их объективных возможностей либо временного статуса посредством принятия двусторонних договоров (центр-периферия) и соглашений о властных полномочиях и определить для них особый статус в конституции страны. С этих позиций федерализм в его особых, асимметричных формах, закреплённых институционально и юридически, может быть эффективным инструментом управления межрегиональными и внутригосударственными конфликтами.

Политико-правовая основа некоторых федераций учитывает тот факт, что нередко единственным способом сглаживания противоречий между неравноправными во многих отношениях регионами является включение элементов асимметрии в конституционное распределение полномочий.

В некоторых случаях асимметрия может служить временной мерой в определённых регионах на том или ином этапе их социально-политического развития. Зарубежный опыт адаптации смешанной формы асимметричной федерации можно сравнить с отечественной практикой, когда не соблюдается принцип равноправия всех субъектов федерации по их формальным признакам. Так, наличие у Калининградской области особых экономических прав, в отличие от других субъектов федерации; специфические функции у Москвы как столицы большой страны и связанное с выполнением этих функций значитель-

Арена, 1993. 320 с.; *Tarlton C. D.* Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // *Journal of Politics*. 1965. Vol. 27. № 4. pp. 861-874.

³⁷⁰ *Obydenkova A.* Institutional Tools of Conflict Management – Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts: Quantitative Analysis of Russian Regions, Peace, Conflict and Development // *An Interdisciplinary Journal*. 2005. Vol. 7 (July). pp. 251-280.

ное её финансирование из федерального бюджета; неравномерное распределение финансовых и иных ресурсов по российским регионам; дотационное жизнеобеспечение отдельных субъектов Российской Федерации – всё это примеры селективного подхода, практики реальной асимметрии политики федерального центра. Более того, экспертами обсуждается идея, что одно из главных направлений российской региональной политики состоит в «приоритетном развитии субъектов, обладающих геополитическим и тактическим потенциалом»³⁷¹. В чём же тогда равенство регионов и их равноправие? Если неравноправия и асимметрии избежать в реальной практике не представляется возможным, то не целесообразно, на наш взгляд, формализовывать принцип симметрии в законодательстве или возводить его в ранг аксиомы. Следует исходить прежде всего из политической целесообразности и необходимости адаптации той или иной асимметрии, предполагающей применение релевантных политических технологий.

Российская Федерация в этом смысле – пример сложносоставного территориально-политического образования, где асимметрия очевидна не только по факту – ряд признаков асимметричности официально закреплён в российском конституционном праве. Например, это юридическая разностатусность субъектов РФ – республик, краёв, городов, автономных областей и автономных округов. Один из ведущих отечественных специалистов в области конституционного права Э. В. Тадевосян констатирует: «Очевидно, что в Конституции РФ содержится известное противоречие между провозглашённым принципом равноправия субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5) и их некоторым фактическим неравноправием,

³⁷¹ Дульщилов Ю. С. Федерализм и региональная политика // Федерализм в России и Бельгии. Материалы бельгийско-российского научного colloquium. Лейден: Институт европейской политики Католического университета, 1996. С. 80.

вытекающим из разнотипности субъектов РФ и неодинаковости их статуса, т. е. из асимметрии РФ»³⁷².

В федеративной структуре государства с субъектами разной численности населения важно обратить внимание на механизм представительства в верхней палате парламента. Несмотря на различия в демографии и количестве избирателей, каждый субъект представлен равным числом представителей, что создает асимметрию. Это противоречие между декларированным равноправием субъектов и реальной практикой реализации федерализма ставит под сомнение полное соответствие между конституционными нормами и их воплощением.

Исходя из зарубежного опыта адаптации асимметрии и отечественной практики, выходом из этого противоречия может стать официальное признание асимметричности в федеративном устройстве и поиск адекватных правовых форм её отражения, даже если этот процесс примет форму сугубо практического политического механизма. В этом и будет заключаться выбор эффективной политической технологии, политического механизма сглаживания противоречий территориально-политического устройства, конкретного типа федерации.

Стремление Квебека к признанию своих этнических, лингвистических и социокультурных особенностей не приводит к значительному расширению его политических полномочий. Проблема обусловлена непримиримой позицией других провинций и федерального правительства. Это часть более широкого вопроса о балансе между федерализмом и регионализмом, где канадская федерация сталкивается с необходимостью учета интересов регионов с уникальными культурными особенностями.

³⁷² Тадевосян Э. В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 26.

Таким образом, очевидно, что асимметрия и деволюция за последние десятилетия стали факторами политического развития, как в федеративных, так и в унитарных системах. Они результат глобальных перемен в мировой экономике, политике, социальной жизни и фиксируют тенденцию к снижению политико-экономической эффективности централизованных демократических государств. Вместе с тем, не вполне ясно, станет ли асимметричный федерализм жизнеспособным в результате этих изменений? Многое зависит от того, насколько адекватными и выверенными будут формы адаптации к новым политическим и экономическим условиям.

Резюме:

1. Практика развития федеративных отношений во многих странах показывает, что и симметричная, и асимметричная федерация формируется на основе конкретной политико-правовой ситуации, определённого исторического опыта. Ключевыми факторами успеха такой системы являются гибкий и открытый диалог между регионами, эффективное управление и распределение компетенций между центром и регионами, а также учёт и уважение культурных, этнических и исторических особенностей каждого региона. Необходима также гармоничная балансировка интересов различных территорий и обеспечение достойных условий жизни для всех граждан, независимо от их места проживания. Успешные примеры асимметричных федераций, таких как Бельгия или Канада, показывают, что согласованное развитие и сотрудничество между регионами способно принести максимальную пользу для всей страны. В некоторых случаях асимметрия может служить временной мерой в определённых регионах на том или ином этапе их социально-политического развития. В то же время успешных примеров асимметричного федерализма в многосоставных сообще-

ствах в мировой политической практике достаточно: Нигерия, Индия, Танзания и др.

2. Анализ зарубежного опыта в контексте адаптации асимметричного федерализма выявляет существенное противоречие между официальной доктриной многих федеративных государств, базирующейся на конституционно закреплённом принципе равноправия всех субъектов федерации, и реальной практикой функционирования федеративной системы, которая зачастую демонстрирует асимметрию как на юридическом, так и на фактическом уровнях. В частности, в конституционно симметричных федеральных системах, которые существуют в США, Германии, Австрии, Австралии, Швейцарии, Аргентине и Бразилии, каждый субъект федерации (кантон, штат, автономия, провинция или земля) имеют одинаковые права и обязанности, однако они могут иметь разное представительство, разный статус в отдельных сферах социально-политической жизни и т. д. Выходом из этого двойственного положения служит официальное признание и законодательная констатация асимметричности и в структуре, и общей политике федерации.

3. Зарубежный опыт асимметричного федерализма предоставляет много полезной информации для политического анализа. Эта многовековая практика позволила сформировать представление о возможных моделях адаптации асимметричного федерализма и результатах их использования – удачных и не очень; указать, в чём состоит значение зарубежного опыта для России, что из него можно использовать, а что не стоит. Как показывает мировой опыт, федерации, сформированные на основе конституции (как, например, США или ФРГ), отличаются большей стабильностью и успешностью, чем федерации, созданные на договорной основе. Важными условиями для жизнеспособности и эффективности асимметричных федераций являются соблюдение принципа

справедливости, уважение прав регионов, диалог и компромисс между центром и периферией, обеспечение финансовой и экономической стабильности, равноправной представленности всех регионов в федеральных органах власти. Только такое взаимодействие позволит избежать острых конфликтов, обеспечить прогресс и относительное экономическое благополучие страны.

4. Рассмотренные основные модели адаптации асимметричного федерализма, наиболее часто встречающиеся в практике зарубежных стран (на примере выборочных федераций), позволяют разработать авторскую классификацию разновидностей адаптации асимметрии:

а) Модель адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа:

- *лингвистическая адаптация с фиксированными полномочиями* (Бельгия, отчасти Швейцария);

- *адаптация децентрализации* (Канада);

- *мобилизационная адаптация* (США).

б) Модель адаптации фактически асимметричной федерации:

- *адаптация гражданского участия* (Германия);

- *коммунальная адаптация* (Швейцария);

- *адаптация муниципального уровня* (Бразилия);

- *адаптация через конституции субъектов* (Аргентина);

- *адаптация с имитационной институционализацией федеративной асимметрии* (Венесуэла);

- *адаптация двух традиций* (Австралия).

с) Модель адаптации смешанной асимметричной федерации:

- *институциональная адаптация* (Индия);

- *адаптация преодоления расколов* (Нигерия);

- *адаптация через преодоление гибридных институциональных образований* (Эфиопия).

Такая дифференциация видов адаптации условна, её разновидности зависят от историко-политического опыта конкретной страны. Этим обусловлен выбор эффективной на текущий момент политической технологии, политического механизма сглаживания противоречий территориально-политического устройства, конкретного типа федерации.

5. Исследование эволюции форм асимметричного федерализма в различных странах позволяет выявить многообразие подходов к адаптации этой модели в современных демократических системах. Несмотря на значительное количество эмпирических данных и теоретических разработок, результативность асимметричного федерализма остаётся предметом активных дискуссий, что обуславливает необходимость дальнейших исследований в данной области. В последние десятилетия асимметрия и децентрализация приобрели статус ключевых политических факторов, оказывающих влияние на федеративные и унитарные системы. Эти процессы являются следствием глобальных трансформаций в экономике, политике и социальной сфере, что приводит к снижению эффективности централизованного управления в демократических государствах. Адаптационная способность асимметричного федерализма к новым условиям зависит от степени гибкости и адаптивности демократических институтов. Успешное функционирование данной модели требует от правительств умения эффективно реагировать на политические и экономические вызовы, а также соблюдать установленные нормы и правила.

ГЛАВА 3. КОМПАРАТИВНО-РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ЭВОЛЮЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА АСИММЕТРИЧНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ЕГО АДАПТАЦИИ³⁷³

3.1. Идеино-теоретические истоки и практические основания федерализма асимметричного типа в России

Принято считать, что эволюция отечественных федеративных отношений имеет многовековую историю, а нынешняя противоречивость и неустойчивость российского государственного устройства проистекает от некой изначальной «противопоказанности» федерализма для России, исторически привыкшей к «сильной руке» и единоначалию. Но с этим вряд ли можно согласиться.

Работы многих исследователей, начиная с В. О. Ключевского, показывают, что эволюция отечественных федеративных отношений прошла большой путь – от стихийного конфедерализма славянских племён в период образования Древнерусского государства через систему «кормлений» княжеских наместни-

³⁷³ Основные научные результаты, а также материалы, приведенные в данной главе диссертации, получили апробацию в научных публикациях автора: *Кочетков Е. Е.* Компаративно-ретроспективный анализ эволюции отечественного асимметричного федерализма и политический опыт его адаптации. М.: Социально-политическая мысль, 2019. 212 с; *Кочетков Е. Е.* К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник Российской нации. 2014. № 6(38). С. 357-366.

ков в «автономиях» при Иване III Великом и имперскую губернскую систему к «фантомному федерализму» советского общества³⁷⁴.

Стоит особо подчеркнуть, что этот большой путь Россия как государство прошла как «органическое целое», по выражению И. А. Ильина, и не является лишь «механической суммой территорий и народностей»³⁷⁵.

Изучая истоки зарождения российской государственности, а также её дальнейшее развитие, можно убедиться, что какие-то (а подчас и ключевые) элементы федеративных отношений обязательно имели место на всём протяжении её истории от Московского княжества до наших дней. В то же время на всех этапах развития государственного устройства ему была свойственна асимметричность в той или иной форме.

Отметим, что история становления российской государственности, происходившего по большей части в условиях жёсткой централизации, долгое время не способствовала широкому развитию идей федерализма. На протяжении многих веков культивировалось представление об империи как о единственном способе укрепления государственной целостности, при сохранении всего многообразия народов, культур и вероисповеданий³⁷⁶.

Природа государственного устройства Древней Руси была предметом довольно оживлённых дискуссий в России, при этом ряд учёных (В. О. Ключевский, Н. Я. Данилевский, А. С. Хомяков) проводил однозначные параллели между удельной системой и рудиментарными формами федеративного государственного устройства. Так, А. С. Хомяков в статье «О старом и новом» (1839)

³⁷⁴ Добрынин Н. М. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. 429 с.

³⁷⁵ Ильин И. А. Россия есть живой организм // Русская идея. М.: Республика, 1992. С. 431.

³⁷⁶ Бредихин А. Л., Парфенов Н. П. «Имперский» федерализм в российской системе государственного управления // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7 (211). С. 14-17.

писал: «первый период истории русской представляет федерацию землёй самостоятельных, окружённых общей цепью охранной стражи»³⁷⁷. А. И. Герцен полагал, что «централизация противна славянскому духу», ему свойственна федерация³⁷⁸.

Примечательно то, что подобная позиция была общей для представителей различных политических убеждений – от сторонника монархической государственности К. Н. Бестужева-Рюмина³⁷⁹, известного историка пореформенного времени, до Н. И. Костомарова – противника самодержавного принципа и сугубо административной централизации³⁸⁰.

Идея федерализма в российской политической мысли долгое время оставалась периферийной из-за доминирования унитарной парадигмы. Однако с начала XIX века в условиях либеральных реформ Александра I и внешних вызовов, связанных с Наполеоновскими войнами, начали формироваться федералистские концепции. Эти идеи, заимствованные из Европы, адаптировались к российской специфике и заложили основы для развития федеративных принципов³⁸¹.

Анализ общественно-политического ландшафта России показывает разнообразие движений за федерализацию. Основные из них:

1) панслависты (Н. Я. Данилевский и другие³⁸²) – предлагали идею создания славянской империи, которая была бы построена на принципах федерализ-

³⁷⁷ Хомяков А. С. О старом и новом // Полное собрание сочинений Алексея Степановича Хомякова. Т. 3. М.: Университетская типография на Страстном бульваре, 1900. С. 11-29.

³⁷⁸ Герцен А. И. Русский народ и социализм. Письмо к Ж. Мишлен // Герцен А. И. О социализме. Избранное. М.: Наука, 1974. С. 272-288.

³⁷⁹ Бестужев-Рюмин К. Н. Русская история. М.: Вече, 2007. 416 с.

³⁸⁰ Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М.: Эксмо, 2009, 1024 с.

³⁸¹ Кочетков Е. Е. Федерализм в Российской империи: идея и практика // Вестник российской нации. Т. 4. 2009. № 2. С. 215-236.

³⁸² См.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. 453 с.

ма. Россия должна была стать её центром, но при этом сохранить свою независимость и самостоятельность;

2) державники – призывали укреплять Российскую империю, которая была бы модернизирована на основе федеративного принципа, при очевидном доминировании центра над периферийными районами (Н. М. Муравьёв и другие³⁸³);

3) анархисты (или социальные федералисты) – стремились к радикальному изменению всех государственных систем Российской империи с одновременной её трансформацией в федерацию, объединяющую ряд добровольных ассоциаций, созданных на самых разных общественных уровнях (М. А. Бакунин³⁸⁴, П. А. Кропоткин и другие³⁸⁵);

4) сторонники автономии – стремились к расширению прав регионов, при этом предлагая использовать весьма разнообразные подходы (например, культурно-национальная автономия на Украине у Н. И. Костомарова или областничество в Сибири у Г. Н. Потанина³⁸⁶, Н. М. Ядринцева³⁸⁷ и других³⁸⁸);

5) либералы-реформаторы, которые развивали идею последовательной федерализации России посредством расширения автономии областей (такой

³⁸³ См.: *Муравьев Н. М.* Конституция // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. В 3 т. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1951. 732 с.

³⁸⁴ См.: *Бакунин М. А.* Избранные философские сочинения и письма. М.: Мысль, 1987. 573 с.

³⁸⁵ См.: *Кропоткин П. А.* Анархия: сборник / сост. Р. К. Баландин. М.: Айрис-пресс, 2002. 572 с.

³⁸⁶ См.: *Потанин Г. Н.* Областническая тенденция в Сибири. Томск: паров. тип.-лит. Сиб. т-ва печ. дела, 1907. 64 с.

³⁸⁷ См.: Литературное наследство Сибири. Новосибирск: Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1983. 336 с.

³⁸⁸ См.: *Костомаров Н. И.* Мысли о федеративном начале в древней Руси // Костомаров Н. И. Сборник исторических статей. Ч. I. СПб.: [б. и.], 1861. 41 с.

проект Конституции был разработан группой либералов под руководством Ф. Ф. Кокошкина³⁸⁹);

б) евразийцы (Н. Н. Алексеев и другие³⁹⁰), вынашивали амбициозный проект создания евразийской империи вокруг федерализированной России;

7) сторонники советской политической системы, вслед за В.И. Лениным настаивали на реализации национально-территориального принципа строительства нового федеративного государства³⁹¹.

Таким образом, представленные выше теории и концепции отечественных авторов весьма различались по направленности предлагаемых ими подходов к процессу федерализации. В качестве превалирующей идеи здесь выступает автономия, способная стать адекватным инструментом децентрализации унитарного государства. Предлагались разные концепции автономий – например, созданные по национально-культурному принципу (Н. И. Костомаров³⁹²), экономико-географическому делению (евразийцы³⁹³), национально-территориальному

³⁸⁹ См.: *Кокошкин Ф. Ф.* Автономия и федерация. Уфа: Партия народной свободы, 1917. 48 с.

³⁹⁰ См.: *Алексеев Н. Н.* Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. 635 с.

³⁹¹ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 40. М.: Госиздат, 1974. 508 с.

³⁹² *Костомаров Н. И.* Очерк домашней жизни и нравов великорусского народа в XVI и XVII столетиях. М.: Республика, 1992. 303 с.

³⁹³ *Савицкий П. Н.* Евразийство // Классика геополитики, XX век: сб. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 655-676; *Трубецкой Н. С.* Взгляд на русскую историю не с Запада, а с Востока // Классика геополитики, XX век: Сб. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 33-105; *Флорóвский Г. В.* Достоевский и Европа. София: Российско-болгарское книгоиздательство, 1922. 40 с.; *Флорóвский Г. В.* На путях: Утверждение евразийцев: Кн. 2. М., Берлин: Геликон, 1922. 358 с.; Россия и латинство. Берлин: Геликон, 1923. 222 с.; *Вернадский Г. В.* Русская историография. М.: Аграф, 1998. 448 с.; *Алексеев Н. Н.* Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. 635 с.; *Карсáвин Л. П.* Восток, Запад и русская идея. Пг.: Academia, 1922. 80 с.

признаку (Г. П. Федотов³⁹⁴) или просто территориальному (у Ф. Ф. Кокошкина³⁹⁵).

В контексте разнообразия предлагаемых подходов было вполне естественно, что многие разработчики федералистских проектов доказывали необходимость закрепления асимметричных отношений между центром и регионами (в частности, об этом писали Г. И. Федотов и евразийцы). Симметричность прав субъектов признавалась целесообразной только в концепциях, базирующихся на принципе территориального деления (Н. М. Муравьев³⁹⁶, Ф. Ф. Кокошкин и другие). В этом случае асимметрия присутствовала в скрытой форме – об этом свидетельствовало указание на неравномерное представительство регионов и областей в верхней палате у Н. М. Муравьева и на наличие особого статуса Финляндии и Польши у Ф. Ф. Кокошкина. Очевидная асимметричность потенциальных субъектов федерации коррелировала у них с национальным принципом.

Были и проекты «губернизации». Член «Объединения русских рыцарей» граф М. А. Дмитриев-Мамонов предлагал концепцию деления России XIX в. на тринадцать крупных единиц³⁹⁷. Похожий проект конституции разрабатывал и декабрист Г. С. Батеньков, полагавший, что по причине обширности российской территории, разнообразия её климатических условий и потребностей населения страна не может управляться единообразно, и потому полагал возможным непо-

³⁹⁴ Федотов Г.П. Судьба и грехи России: избр. ст. М.: ДАРЪ, 2005. 492 с.

³⁹⁵ Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. М.: Типография Г. Лисснера и Д. Совко, 1906. 47 с.; Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. М.: Нар. право, 1906. 15 с.; Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Уфа: Партия народной свободы, 1917. 48 с.

³⁹⁶ Фонвизин М. А. Обзорение проявлений политической жизни в России и другие статьи.

Проект конституции Н. Муравьева. М.: Тип. Русского товарищества, 1907. 178 с.

³⁹⁷ Дмитриев-Мамонов М. А. Критика современного состояния России и планы будущего устройства // Из писем и показаний декабристов. С-Пб [б. и.], 1906. С. 145-257.

средственное областное управление при наличии представительного органа и губернатора³⁹⁸.

Высоко ценил идею федерализма А. И. Герцен — противник российской монархии — признавал юридическую возможность на выход и самостоятельность не только для этносов, но и конкретным территориям, например, Сибири³⁹⁹. Воззрения М. А. Бакунина и А. И. Герцена воздействовали на отечественную радикальную оппозицию, в частности, на устав газеты «Народное дело», в которой содержались программные требования «окончательной воли для всех народов, ныне угнетённых империей», на политическую линию газеты П. Л. Лаврова «Вперёд», группы «Общины», организаций «Чёрный передел», «Народная воля»⁴⁰⁰ и др.

Федерация как альтернативный вариант модели российской государственности никогда не воспринималась обществоведами как единственный путь эволюции России. Как известно, всегда существовала сильная оппозиция этому в лице апологетов унитаризма — и в дореволюционный период, и позже, доказывающих, что в России отсутствуют предпосылки для формирования подлинно федеративной модели государственности. Крайним противником федерализма в России был П. И. Пестель, он считал, что федерализация — «новое семя к уничтожению»⁴⁰¹ отечественной государственности и уменьшению военно-политического превосходства России. Известный представитель русского зарубежья И. А. Ильин считал, что «...все российские федералисты обладают лишь примерным представлением о сути федерализма: они не осознают ни содержа-

³⁹⁸ Батеньков Г. С. Общий взгляд па Сибирь // Сын Отечества. 1822. Ч. 81. С. 3.

³⁹⁹ Герцен А. И. Америка и Сибирь // Сочинения А. И. Герцена и переписка с Н. А. Захарьиной: в 7 т. Т. 6. СПб.: Изд. Ф. Павленкова, 1905. С. 211-215.

⁴⁰⁰ Бакунин М. Избранные сочинения. Т. III. Пг.-М.: Голос труда, 1920. 222 с.

⁴⁰¹ Пестель П. И. Конституция — государственный завет // И дум высокое стремление: сборник работ декабристов. М.: Советская Россия, 1980. С. 62-65.

ния федерации, ни обстоятельств появления здорового федерализма, ни хронологии федеративной государственной системы»⁴⁰². С целью пояснения собственного понимания природы федерализма он апеллирует к теории федерализма, констатируя: «в теории государства и права федерацией обозначают объединение стран, основанных на соглашении и учреждающий их юридическое, системное единение», ввиду чего делает вывод о том, что «федерация возможна только там, где имеется налицо несколько самостоятельных государств, стремящихся к объединению. Федерация отправляется от множества... и идёт к единению и единству. Это есть процесс отнюдь не центробежный, а центростремительный»⁴⁰³. В то же время федеральные конституции призваны объяснять, «в чём именно политически срастающиеся малые государства сохраняют свою «самостоятельность» и в чём они её утратят; обычно самостоятельность предоставляется им во всём, что касается каждого из них в отдельности и что неопасно для единства...» Кроме того, он полагал, что «этот «обратный оттенок» имеет смысл не правовой, а политический, так как он относится не конституционной отрасли права, а её прикладного применения и реализации»⁴⁰⁴.

Исходя из теоретических установок федерализма, И. А. Ильин анализирует вероятность их адаптации к политической практике России. Размышляя о территориальных перспективах России, мыслитель приходит к выводу о том, что по своей форме государственный строй новой России должен быть унитарным, но по духу – федеративным. Он уверен, что единство всего государства и центральной власти не может зависеть от компромиссов между отдельными самостоятельными частями государства, более того, «это разрушит Россию», од-

⁴⁰² Ильин И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов. В 2-х т. Т. 1. М.: МП «Рарог», 1992. С. 165-168.

⁴⁰³ Там же.

⁴⁰⁴ Там же.

нако «объединённая и мощная центральная власть обязана обозначить области региональной и этнической независимости и наделить общенациональное единство идей братской солидарности». Вместе с тем Ильин предостерегает от превращения сильной власти в централизованные формы подавления и бюрократизма. По мнению мыслителя, Российское государство должно быть единым, но при этом дифференцированным – то есть сильный центр необходим, но он же должен и децентрализовать те функции, которые не подвергнут риску единство страны. В связи с этим все государственные вопросы необходимо поделить на две группы: центрально-всероссийские, верховные – «все дела общегосударственные, одинаковые для всех, имманентные для России, как великой страны» – и локально-автономные, местные, к которым относятся все остальные вопросы⁴⁰⁵.

Если рассматривать концепцию И. А. Ильина относительно федерализации России, становится очевидным, что философ не считал целесообразным вводить федеративные формы государственности сразу по причине неготовности и отсутствия «жизненных основ» для этого. Он предлагает установить автономизацию российских регионов, и что важно отметить, он не исключал возможности как региональной, так и национальной автономии. Как результат такой федерализации в российском варианте должно сложиться, по мысли учёного, централизованное по форме (в силу нехватки «жизненных основ»), но децентрализованное по духу государство, жизнедеятельность которого базируется на принципах децентрализации и самоуправления. К этому следует добавить, что его трактовка принципа разграничения ответственности между Федерацией и её частями свидетельствует о его федералистских воззрениях и во многом яв-

⁴⁰⁵ Там же. С. 321.

ляется продолжением отечественной политической мысли предшествующих периодов.

Федеративный принцип был, на наш взгляд, определяющим для формирования российской государственности ещё с древнейших времён – в силу природных, климатических, географических и исторических причин двумя путями. С одной стороны, постепенно все русские земли соединялись в единое централизованное государство, а с другой – в нём образовывались самостоятельные политические общества, которые, сохраняя каждое свою самобытность, не теряли между собой связи и единства. Это и есть начало федерации, не представляющее, по мысли Н. И. Костомарова, чего-то исключительного, свойственного только славянам. Федеративные начала встречались как в древнем мире, так и у «новых народов»⁴⁰⁶.

Исторически Россия формировалась как территориально неоднородное государство – сначала в процессе «собирания» славянских племён, затем в процессе освоения и завоевания новых земель и присоединения новых народностей, причём каждое последующее приращение территории (после определённых этапов огосударствления и ассимиляции ранее присоединённого) вновь усиливало элементы федерализма и факторы асимметрии государственного устройства.

На каждом этапе своего развития Российское государство вынуждено было искать баланс интересов, чтобы, с одной стороны, обеспечить единство и консолидацию территории, подыскивая методы эффективного контроля над ситуацией на местах, и с другой – одновременно считаться с региональным само-

⁴⁰⁶ Костомаров Н. И. Бунт Стеньки Разина. Исторические монографии и исследования. М.: Чарли, 1994. С. 5.

сознанием, перманентно порождающим центробежные устремления, предоставляя какие-то уступки и определённую степень свободы отдельным регионам.

Важно заметить, что горизонтальные связи между населёнными пунктами на Руси были известны задолго до образования древней государственности. Б. А. Рыбаков по этому поводу замечает, что образование союза славянских племён в VI–VII вв., который иноземцы называли «Рос» или «Рус», было подготовкой к переходу в государственное состояние. Эволюционируя, союз племён затем вырос в качественно новое объединение – «союз союзов племён», которое и предопределило складывание древнерусской государственности во второй половине IX века⁴⁰⁷.

Традиционно началом древнерусского государства считается возникновение института княжеской власти. Объективными обстоятельствами, которые стали первопричиной введения этого института, стали в соответствии с «Повестью временных лет», противоречия внутри межплеменной протофедерации восточных славян: «... и не было среди них правды, и встал род на род, и была у них усобица, и стали воевать друг с другом. И сказали себе: "Поищем ... князя, который бы владел нами и судил по праву". И обратились представители союза племён к варягам: "Земля наша велика и обильна, а порядка в ней нет. Приходите княжить и владеть нами"»⁴⁰⁸.

Если это повествование о призвании князя в качестве некой третьей силы исторически достоверно, то, по утверждению В. Л. Янина и В. А. Александра, в IX–XI вв. на территории Древней Руси не только присутствовали органы древнего федеративного администрирования и центральной княжеской власти, но между ними заключались договорные взаимоотношения. Иными сло-

⁴⁰⁷ Рыбаков Б. А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIII вв. М.: Наука, 1993. С. 88–90.

⁴⁰⁸ Повесть временных лет. С-Пб.: Наука, 1996. С. 149.

вами, власть князя в Новгородской земле, изначально основывалась на договоре – «ряде». Главное условие этого договора, по мнению историков, состояло в том, что в X–XI вв. сбор дани и контроль над её распределением находились в руках не княжеской дружины, а самых богатых новгородцев. Такой порядок фиксировали и позднейшие договоры Новгорода с князьями⁴⁰⁹.

Анализируя древние протофедеративные отношения на Руси, В. О. Ключевский подчёркивал, что ещё до появления института княжеской власти феодальные города на общинной демократической основе правили своими областями. В IX веке эта форма управления меняется: власть сосредотачивается в руках военной старшины, военных начальников главного города, которые, как правило, происходили из среды торговой городской знати. С появлением князей эта городская аристократия постепенно переходила в состав княжеской дружины. В результате военное управление городами по личному составу прежде бывшее, очевидно, выборным, теперь стало приказно-служилым и перешло в руки княжских мужей по назначению князя⁴¹⁰.

Отношения князей не только между собой, но и с главными городами областей стали договорными. Князь, садясь в Киеве, также должен был «упрочивать старший стол под собою уговором с киевским вечем»⁴¹¹. Не посягая на верховные права всего княжеского рода, вечевые города считали себя вправе заключать договоры с отдельными князьями-родичами⁴¹².

Важно заметить, что договорные отношения в древнерусском государстве развивались на определённой правовой основе. Эта основа была сформирована

⁴⁰⁹ Александров В. А., Янин В. Л. Предисловие // Ключевский В. О. Сочинения: В 9 т. Т. I. Курс русской истории. Ч. I. М.: Мысль, 1987. С. 28-29.

⁴¹⁰ Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. I. М.: Мысль, 1987. С. 200.

⁴¹¹ Там же. С. 201-202.

⁴¹² Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Ч. 2. Л.: Ленингр. ун-т, 1980. С. 43-44.

как внутренними правовыми традициями, так и внешними, пришедшими с византийским правом. Записанные по-славянски, эти обычаи описывали древнерусское общество, которое, по мнению французского исследователя Рене Давида, было более развито, чем общество германских или скандинавских племён в тот исторический период⁴¹³. Таким образом, практика договорных отношений, которая ограничивала верховную власть, опиралась на отечественные правовые традиции и на римское право византийского образца. Она формировала в обществе Древней Руси правовую культуру, навыки самоуправления и демократические нормы.

Между тем в силу разных причин Древняя Русь неминуемо шла к феодальной раздробленности. Объединение восточнославянских племён и земель в единое государство привело к постепенному оформлению древнерусской народности и древнерусского языка и культуры. Этот исторический факт имел огромное значение в жизни восточного славянства и в его дальнейших судьбах, однако местные особенности и различия не были полностью преодолены, в том числе в языке, быту, обычаях, что создавало предпосылки для формирования асимметричной структуры государства.

Исторические закономерности в развитии Древней Руси вели к самобытности и политической самостоятельности отдельных земель. Древняя Русь двигалась к феодальной федерализации, а протофедеративная система взаимодействия составных частей была видимой внешней формой единства. Союзу земель не суждено было скрепиться, так как монгольское завоевание коренным образом изменило государственную жизнь Руси. «Дух вольности» городов-республик, говоря словами Н. М. Карамзина, господствовавший до нашествия

⁴¹³ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. М.: Международные отношения, 1998. С. 118.

Батые, хотя и не мог вдруг исчезнуть несмотря на все бедствия, «но ослабел приметно»⁴¹⁴. Конечно, было бы преувеличением думать, что на протяжении собственной истории Русь представляла собой более или менее централизованное унитарное государство, скорее наоборот – происхождение Руси в своих истоках было конфедеративным. Она представляла собой довольно разрозненное объединение племён, основанное на кровно родственных связях князей. Но именно такое устройство не позволило Орде полностью ассимилировать и уничтожить Русь: полицентричность помогла ей выстоять как социокультурному явлению⁴¹⁵. С другой стороны, автономность некоторых частей страны была неминуемой расплатой за постоянное расширение территории государства, механизмом обеспечения безопасности и покорности новых регионов⁴¹⁶.

Изучая проблему асимметрии российского федерализма как уникального явления в мировой практике государственного строительства, зачастую можно столкнуться с мнением, что главный источник асимметрии — «корень зла» — это её административно-территориальное деление по национально-территориальному признаку. Однако даже на первоначальном этапе становления государства вокруг Москвы, на наш взгляд, будучи моноэтничным образованием, оно сохранило асимметричные черты и особенности.

Источником этой асимметрии являлась веками сложившаяся среди славян модель наследования власти. Многочисленные княжества, ставшие после распада Киевской Руси отдельными государствами, являли собой как бы семейную собственность, но при этом соблюдался т. н. лестничный принцип наследования: верховная власть в княжестве переходила от старшего брата к младшим

⁴¹⁴ Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991. С 21.

⁴¹⁵ Бусыгина И. М. * Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С. 73.

⁴¹⁶ Баранов А. В., Вартумян А. А. Политическая регионалистика: Курс лекций. Вып. 2. М.: Союз, 2005. С. 235.

братьям. При этом каждый последующий брат дробил владения на уделы для собственных детей и т. д. Основу будущего Российского государства составляло Владимиро-Суздальское княжество, общегосударственные механизмы управления которого были очень слабыми, а основную консолидирующую роль играла православная церковь. Отметим, что параллельно имели место как конфедералистские, так и федералистские тенденции.

Началом формирования централизованного государства — собирания земель, т. е. выработки механизмов и технологий решения политических проблем, которые во многом сформировали вектор развития, как перманентно асимметричного государства, стал этап выдвижения Москвы в качестве системообразующего центра конфедерации и основного политического партнёра Золотой Орды. Если растущие амбиции удельных князей приводят к появлению новых политических центров и увеличению их автономии, то набирающая силу власть великих князей московских находилась в поиске рычагов централизации подвластных территорий.

Так, при Дмитрии Донском (правил в 1359–1389 гг.) возник первый в отечественной истории прецедент формального закрепления протофедеративной асимметрии: великий князь был вынужден пойти на уступки Серпухову, чтобы гарантировать его поддержку как мощного автономного субцентра, имеющего финансовую и военную самостоятельность. Дмитрий Донской выделяет в 1371 г. Владимиру Храброму (князь серпуховской в 1356–1410 гг.) часть завоёванных земель — Галич и Дмитров без их непосредственного присоединения к Великому княжеству Московскому, а в 1378 г. Боровск⁴¹⁷.

Целенаправленная региональная политика Московского государства начала

⁴¹⁷ Туровский Р. Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII–XVI вв. // Полис. Политические исследования. 2004. № 1. С. 125–138.

формироваться во второй половине XV века. Параллельно продолжается дальнейшее собирание земель: к Москве были присоединены Ярославль (1463), Ростов Великий (1474), Новгород (1478), Тверь (1485), а также другие княжества на границе с Литвой. С присоединением Пскова (1510) и Рязани (1521) сложилось единое государство с центром в Москве⁴¹⁸.

Перед Русским государством встали новые политические задачи:

- во-первых, найти подходящую политическую модель для формирования единого государства, в отличие от общей «конфедерации» прошлого;
- во-вторых, для снижения напряжённости сохранить статус-кво в привилегированных общностях новых территорий, а, следовательно, согласиться с признанием исторически обусловленных удельных прав⁴¹⁹.

Ситуацию осложняло быстрое увеличение в XVI–XVII вв. территории государства в северо-восточном направлении⁴²⁰. Отметим при этом, что отличительной чертой российской колонизации была ключевая роль государства в процессе налаживания управления «нерусскими» территориями, их заселения и развития. Такая особенность обусловила специфическое восприятие колонизации как сложного нелинейного процесса «освоения» — сочетания насилия и добровольности, разграбления и инвестирования, христианизации и сохранения местных традиций, сегрегации и интеграции в отношениях между пришлым и автохтонным населением Поволжья, Урала, Кавказа, Сибири и Дальнего Востока.

Вновь освоенные территории потенциально несли с собой конфликтность

⁴¹⁸ Голубчик М. М. Политическая карта мира. Смоленск: Универсум, 2001. С. 84-85.

⁴¹⁹ Туровский Р. Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII–XVI вв. // Полис. Политические исследования. 2004. № 1. С. 125-138.

⁴²⁰ Вайль П., Генис А. 60-е. Мир советского человека. М.: АСТ, 2021. С. 80; Стрелецкий В. Н. Этнокультурные предпосылки регионализации России // Регионализация в развитии России / под ред. А. Тревиша, С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 10-38.

во внутригосударственных отношениях. Если в случае с мелкими княжествами проблема решалась относительно легко, и их правители были вынуждены соглашаться стать вассалами великого князя (по выражению В. О. Ключевского, превращаясь в «служилых князей на уделе»⁴²¹), то гораздо сложнее было присоединить крупные государственные образования – Тверь, Новгород, Псков (сопоставимые по размерам и статусу с Москвой). Здесь, несмотря на применённые силовые методы захвата, московская власть действовала осторожно – полного уничтожения автономий не произошло. Русское государство шло по пути строгой централизации, а нарождающаяся российская (шире, чем русская) государственность стала символом крайнего унитаризма, окраины державы обладали реальной автономией, что свидетельствовало о статусной асимметрии государственного устройства.

Так, в ситуации с автономной Тверью хитроумным способом была закреплена скрытая асимметрия: Иван III Великий назначил великим князем своего наследника — сына Ивана (князь тверской в 1485–1490), что формально означало соединение великих княжеств. Такая система близка к опыту титулования наследников английского престола князьями Уэльса (с 1282 г., регулярно с 1343). Фактически Тверское княжество стало занимать подчинённое положение – как составное территориальное образование. В Русском государстве стала складываться асимметричная модель управления, состоящая из двух частей: уезды (московская соха) напрямую управлялись верховной властью и остатки уделов, имевших высокую степень самоуправления, говоря современным языком, находящихся в федеративных взаимоотношениях с центром.

⁴²¹ Ключевский В. О. Боярская Дума Древней Руси. Пг.: Лит.-изд. отд. Народного Комиссариата по просвещению, 1919. 543 с.

Первый крупный реформатор российской государственности – Иван Грозный – в поисках эффективного формата отношений между центром и периферийными территориями, по сути, внедрил в практику принципиально новые формы асимметрии государственного устройства. Стремясь окончательно разгромить прежнюю удельную систему и нейтрализовать старую региональную элиту, он предпринял шаги по земельному переделу, что сопровождалось насильственным выселением этой элиты с её традиционных мест проживания. Возникший конфликт привёл к административно-территориальным реформам, сутью которых было разделение страны на опричнину и земщину, когда первая стала базой для апробации новой порядка землевладения и, наряду с этим, источником новой региональной элиты, а вторая являлась отголоском предыдущей системы, сохранившейся для последовательности реформ, но вместе с тем, подвергавшаяся репрессиям. Российская асимметрия была заложена уже тогда примерно в том виде, как она развивается сегодня, а земское правление как наиболее выраженная форма местного самоуправления в России XVI в. стало одной из основных причин децентрализации в условиях установления нового баланса сил между центром и периферийными территориями – тенденций к централизованному собиранию земель.

Однако Россия в период после опричнины не стала стабильным централизованным государством, а в отношениях центра и периферии накапливалось всё больше противоречий, обусловленных неслаженностью систем управления «сверху» – через воевод и приказы и снизу – через земское правление. Кроме того, прежняя элита, позиционирующая себя как региональные суверены, так и не была до конца ликвидирована, а новая ещё не обрела политического самосознания. В этой ситуации московская власть была вынуждена снова углублять асимметрию, признав, например, автономию казачьего Дона, где самоуправление было уже тогда сильно развито и действовало в системе «войсковой круг – атаманы». Как ре-

зультат – административно-территориальные единицы сильно различались и по размерам территорий (которые часто имели весьма причудливые границы), и по населённости⁴²².

Возникший дисбаланс в территориально-политической системе, наряду с другими причинами, привёл к почти полному распаду центрo-периферийных связей в годы Смуты, которая, в свою очередь, стала мощным стимулом для нового пересмотра региональной политики.

Ещё в XVI в., при Иване Грозном, в существовавшую асимметрию государственного устройства впервые был привнесён национально-территориальный компонент – после присоединения бывших ордынских ареалов – сначала Казанского ханства, а затем Астраханского. Рост территории Российского государства происходит интенсивно, качественно меняя размеры территории и состав населения – в национальном отношении он становится более разнообразным. Таким образом, Россия постепенно превращается в полиэтническое и поликонфессиональное государство, что требовало разработки новых подходов к государственному строительству и учёту интересов вновь присоединённых земель.

Постепенное поглощение территорий развалившейся Золотой Орды поставило Москву перед необходимостью решать проблему инкорпорации территорий с принципиально иным, конфессиональным субстратом. Это явилось новым вызовом этнополитического характера в российской региональной политике, заставляя Центр интенсивно работать над её пересмотром.

В государственном устройстве России того времени можно наблюдать две противоположные тенденции в административно-территориальном делении, которые отражают пространственную асимметрию:

- формирование автономного региона;

⁴²² Бусыгина И. М. * Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С. 31.

- введение жёсткого централизованного управления.

К началу XVIII в. в России сложилась военно-административная модель региональной политики, которая оказалась малоэффективной. Эта система допускала тотальную асимметрию, так как самоуправление уже было практически ликвидировано, а власть местных правителей (воевод) была неодинаковой – это зависело как от региона, так и от личности самого воеводы. При этом не существовало универсальных правил отправления власти и регламента управления региональными территориями. Москва руководила деятельностью воевод через указы, которые носили общий характер и при этом предоставляли воеводам значительную самостоятельность. Характерным завершением текстов государственных приказов, управляющих территориями было такое наставление: «Исполнять по ему наказу и смотря по местным обстоятельствам и по своему усмотрению, как будет необходимо и как Бог наставит»⁴²³.

Вместе с тем нельзя не признать, что формирование огромного Российского государства началось ещё задолго до Петра I, причём не последнюю роль здесь сыграли идеологические моменты: процесс создания империи сопровождался риторикой завоевания и божественного промысла. Отсутствие унифицированной системы управления регионами воспринималось как вторичная проблема, а методы управления обуславливались местными особенностями⁴²⁴.

Принципиально иной баланс отношений между центром и регионами и новую административно-управленческую систему создал Пётр I, который выступил в роли реформатора всей региональной политики, предопределившей развитие государственности в последующие столетия. В частности:

⁴²³ Наказы сибирским воеводам в XVII веке, Болград: Типография Я.А. Иванченко, 1894 / сетевая версия В. Трухина, 2010. Режим доступа: http://ostrog.ucoz.ru/publikacii_2/4_79/4_79_2.htm (дата обращения: 17.05.2023).

⁴²⁴ *Большакова О. В.* Российская империя: система управления. М.: ИНИОН РАН, 2003. 92 с.

- административно-территориальное деление на регулярных началах;
- формирование подконтрольной центру администрации в регионах;
- формирование независимых судебных и административных институтов, избираемых населением на местном уровне, для децентрализации власти и повышения подотчетности;

- декомпозиция управления: делегирование полномочий от центра к местным органам для эффективного решения локальных проблем и адаптации к региональным особенностям; координация и контроль со стороны национальных органов, при сохранении значимости местного самоуправления как первичного звена.

Необходимость формального закрепления имперской региональной асимметрии возникла в период правления Александра I. Именно тогда центральная власть столкнулась с проблемой расширения империи и усиления её внутринационального разнообразия. Так, основной заботой для российской власти в сфере региональной политики при Александре I и позже – для его преемников оказались кавказское и польское направления. Стремясь интегрировать в себя кавказские и западнохристианские территории, самодержавие применяет на первоначальном этапе стратегию предоставления им автономии. Как итог – Польское царство и Финляндия приобрели специфичное положение в виде автономных государственных образований в составе Российской империи⁴²⁵. Таким образом, оставаясь империей, Россия включала в свою структуру и протофедеративные элементы.

Кавказское направление стало ещё одним проблемным вопросом российской региональной политики: в этом регионе территориально-государственная

⁴²⁵ Баранов А. В., Вартумян А. А. Политическая регионалистика: Курс лекций. Вып. 2. М.: Союз, 2005. С. 238-239.

асимметрия была максимальной, когда ограниченное самоуправление функционировало одновременно с жёсткими формами централизованного военного управления.

В период правления Николая I и позже реорганизация административно-территориальных связей была направлена на унификацию структуры государства, русификацию и усиление военно-административного контроля. Это было частью политики модернизации, которая интегрировала регионы в единое пространство, укрепляя многонациональную и многоконфессиональную империю. Асимметрия территориально-политической системы уже тогда была свойственна для Российской империи, только усугубилась в результате введения жёстких управленческих механизмов на нестабильных территориях и унификации автономных регионов, что далеко не всегда способствовало адаптации асимметрии разнородных частей государства.

На этом фоне в стране стала нарастать политическая нестабильность, и в 1905 г. в России произошла первая революция. В ходе революционных процессов был выдвинут ряд политических требований, которые формулировали различные общественные силы. Учитывая цель нашего исследования, небезынтересно лоббирование земцами идей парламентаризма и возможности прямого участия представителей земств в парламентской деятельности. В итоге земствам удалось добиться представительства в законодательных органах: губернские земские собрания были наделены правом отправлять в сформированный в 1906 г. Госсовет по одному представителю. Тем самым впервые в отечественной истории был создан прецедент, хотя и слабого представительства региональных интересов в общегосударственных политических структурах. В сложившихся политических обстоятельствах самодержавие проводит крайне непоследовательную политику, при этом его действия в регионах и на национальных окраинах становятся все менее

предсказуемыми, а эффективность управления резко снижается. Чувствуя определённую конкуренцию со стороны земств на периферии, царские власти стремятся ещё усилить институт губернатора. Весьма характерна реакция русских революционеров на такие шаги властей. В частности, В. И. Ленин называл российского губернатора «настоящим сатрапом»⁴²⁶.

Стоит отметить, что к началу XX в. главной проблемой административно-территориального деления России было игнорирование неопределённости этнических рубежей. На фоне этой ситуации в России наблюдалась активизация национальных движений, которые требовали автономии своих районов и регионов. Весьма примечательно, что широкое распространение в этих движениях получили идеи федерализма, понимаемые, как правило, в контексте завоевания национальными территориями своей политической самостоятельности. Такие требования звучали из разных частей огромной страны – не только из Польши и Финляндии, но и с Украины, из Закавказья, Центральной Азии и других мест. Эти националистические движения подрывали политическое единство империи и в принципе ставили под сомнение легитимность монархической власти, которая уже не могла справляться с перманентными политическими и региональными вызовами⁴²⁷. Политические движения того исторического периода выдвигали разные варианты решения национально-территориальной проблемы.

Революция 1917 г. радикальным образом изменила взаимоотношения между центральной властью и регионами в России. Падение самодержавия способствовало распаду огромной империи на части со своей этнокультурной спецификой. Оказавшееся у власти Временное правительство было не в состоянии контролировать периферийные регионы бывшей империи. В период формиро-

⁴²⁶ Ленин В. И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 5. М.: Госиздат, 1947. С. 279-280.

⁴²⁷ Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006. С. 38.

вания органов самоуправления различия в их запросах были значительными: от минимальной автономии до полной независимости. Национальные и автономистские движения активно развивались в Польше, Прибалтике, Украине, Закавказье, Сибири и Центральной Азии. Это изменило баланс отношений между центром и регионами, с акцентом на региональные субъекты⁴²⁸.

На столичном Государственном собрании (12–15 августа 1917 г.), созванного под антисоветскими девизами, делегаты большинства политических объединений, а также идейных кружков и направлений высказались за то, чтобы провозгласить Россию республикой. Некоторые лидеры объявляли о демократической республике⁴²⁹.

3 сентября 1917 г. в печатном издании партии кадетов был размещён нормативно-правовой документ Временного правительства, завизированный до этого Председателем Правительства А. Ф. Керенским и руководителем министерства юстиций А. С. Зарудным. В нём Россия впервые провозглашалась республикой: «Считая нужным положить предел внешней неопределённости государственного строя, памятуя единодушие и восторженное признание республиканской идеи, которое сказалось на Московском государственном совещании, Временное правительство объявляет, что государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский и провозглашает Российскую Республику»⁴³⁰. Этот документ неоднозначно воспринимался средствами массовой информации того периода. Одни из них называли

⁴²⁸ Бредихин А. Л., Парфенов Н. П. «Имперский» федерализм в российской системе государственного управления // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7 (211). С. 14–17.

⁴²⁹ Государственное совещание. М.– Л.: Центрархив, 1930. С. 56.

⁴³⁰ Смыкалин А. С. Историко-сравнительный анализ проекта Конституции Российской Демократической Федеративной Республики 1917 г. и ныне действующей Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2014. № 1. С. 100–114.

его документом неимоверной, принципиальной важности, другие именовали не иначе как попыткой перехвата юрисдикции всероссийского Учредительного собрания⁴³¹.

В кулуарах, приближённых к Временному правительству, обозначали, что отечественная республиканская форма правления более походит то на республиканский строй в Швейцарии, в которой нет единственного верховного правителя, то на республику в США с её системой местного самоуправления. Издание «Речь» определяло, что республика без республиканских институтов и без национального парламента, без основного закона фактически не может считаться определённой формой правления⁴³². «В сущности, большевики победили. Все эти шесть месяцев мы жили в строе, если не республиканском, то, конечно, монархическом. Но когда провозгласили республику, на деле в жизни господствовал уже большевистский клич: вся власть Советам»⁴³³.

Реальный политический процесс, развивавшийся в условиях системного кризиса, привёл к фрагментации государства.

В досоветский период федеративная система не могла сложиться по объективным причинам, в ней, тем не менее, присутствовало два ключевых федералистских начала:

- конфедеративная природа российской государственности;
- сочетание централизованной власти и автономий окраин.

⁴³¹ *Скрипильев Е. А.* О республиканской традиции в России // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 34-35.

⁴³² *Кочетков Е. Е.* Республики в системе взаимоотношений «Центр – регионы»: политологический анализ российского и зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2009. 194 с.

⁴³³ *Дан Ф. И.* К истории последних дней Временного правительства // Октябрьская революция: мемуары. Октябрьская революция: мемуары / сост. С. А. Алексеев; с примеч. А. И. Усагина. М.: Гос. изд-во, 1926. С. 114-131.

Эти сценарии как формат федерализма в дальнейшем стали для основателей советского государства неизбежным выбором в решении проблемы «национальных окраин» и в реализации плана по строительству государства «диктатуры пролетариата». То есть уже с первых дней советской власти федерализм выступал инструментом урегулирования этнических противоречий, и это обусловило усугубление одной из хронических проблем российского федерализма – политико-правовую асимметрию, ставшую следствием национально-территориального деления страны⁴³⁴.

Примечательно, что федерализм для России вначале решительно не признавался как раз впоследствии практически реализовавшей его в России большевистской партией. Существовало мнение, что он ухудшает систему экономических отношений и вообще является непригодной моделью для нашего государства. В итоге большевистская группа провозгласила принцип самоопределения всех наций, которые входили в состав государства, но при этом ограничивалась лишь требованиями расширения областного самоуправления, в частности, для районов с пёстрым национальным составом населения. Предпочтения были явно смещены в сторону масштабного централизованного государства. Но позднее В. И. Ленин и его последователи кардинально пересмотрели свои позиции в отношении федерализма, причём определяющую роль в борьбе за политическую власть сыграл национальный фактор.

Асимметричное развитие служило адаптационным механизмом для сосуществования в одном государстве различных экономических и социокультурных общностей и сложносоставных территориальных образований.

⁴³⁴ Аманжолова Д. А. Советское нациестроительство: организационные практики и проблемы федерализма 1920-е гг. // Вестник Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Серия: Исторические науки. Философия. Религиоведение. 2021. № 1 (134). С. 22-35.

На наш взгляд, российскую практику асимметричного федерализма следует рассматривать с древнейших времён и до наших дней, а попытки теоретического осмысления опыта федерализации российской государственности встречаются у отечественных историков, начиная уже с XVIII века, например, у С. М. Соловьёва, Н. М. Карамзина, В. О. Ключевского и других. Так, уже у этих авторов проводится мысль, что Древнерусское государство с самых своих истоков было федеративным по своей природе (например, так называемый союз городов и земель и т. п.). Отсюда можно со всем основанием заключить, что элементы федерализма, т. е. протофедерализм у России был, но классического федерализма возникнуть не могло в силу нашей национальной специфики – больших территорий и геополитического положения между Европой и Азией, а также ряда других факторов⁴³⁵. В контексте исторического анализа российской государственности, можно констатировать, что с самого начала её развития она обладала определёнными характеристиками асимметрии, которые включали элементы протофедеративной структуры. Эти особенности были тщательно исследованы и систематизированы отечественными специалистами в области теории и практики государственного устройства. В своих трудах они детально рассматривали и анализировали различные аспекты асимметричного характера российской государственности, что позволило сформировать целостное представление о её структуре и динамике развития.

⁴³⁵ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. Том 5. 2014. №5-5(37). С. 134-143.

3.2. Советский асимметричный федерализм

Практика советской системы федерализма характеризуется как чрезвычайно противоречивая. По этой причине многие справедливо называют её «псевдофедерализмом». Учёные до сих пор спорят о том, действительно ли существовал в советский период федерализм или это было некое квазифедеративное политическое образование. В любом случае не приходится сомневаться, что оно имело асимметричный характер при отсутствии заметных попыток адаптировать эту асимметрию⁴³⁶.

Большевики постепенно начали осознавать необходимость и возможности перехода к федерации. Их партия как партия, борющаяся за власть, не могла не считаться с тем, что страну охватило мощное федеративное движение, а национальный вопрос, наравне с аграрным, превратился в коренной вопрос революции. Это нашло отражение во многих статьях В. И. Ленина, написанных осенью 1917 и весной 1918 года.

Большевики разработали принципы национальной политики, закреплённые в нормативных актах 1917–1918 годов. Среди них выделяются «Обращение ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», «Декларация прав народов России» и «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа». «Декларация прав народов» (2 ноября 1917) провозгласила равенство и суверенитет всех этносов, их право на самоопределение. Это стало основой для федеративного многонационального государства. «Декларация прав трудящего-

⁴³⁶ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. Т. 5. 2014. №5-5(37). С. 134-143.

ся и эксплуатируемого народа» (12 января 1918) заложила принципы демократического централизма, сочетая автономию субъектов с координацией на общегосударственном уровне. Документ стал элементом новой политической системы, основанной на равноправии и взаимоуважении между этническими группами⁴³⁷.

Что касается содержательно-идеологического контекста, то в основу советской концепции государственной власти были положены взгляды К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина, позже – И. В. Сталина, которые рассматривали государственную власть в качестве «работающей корпорации, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы». В России принцип полновластия трудящихся предполагалось воплотить в форме полновластных и единовластных советов, в работе которых происходит «слияние управления с законодательством». Таким образом, государственная власть понималась как единое целое; систему государственных органов должны были возглавить полновластные Советы⁴³⁸.

В советской политике государственного строительства даже на начальном этапе боролись две противоположные тенденции – федералистская и централистская. В годы Гражданской войны (1918-1922) в РСФСР шел процесс автономизации: было образовано 8 автономных республик, 11 автономных областей и 2 трудовые коммуны. По мере утверждения советской власти на Украине, в

⁴³⁷ Обращение «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» // Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. СУ РСФСР, 1917, 3 декабря (20 ноября). № 6. Приложение 2; Декларация прав народов России от 2(15) ноября 1917 / Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 39-41; Декларация прав народов России от 2(15) ноября 1917 / Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 39-41; Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 3 (16) января 1918 г. / Декреты Советской власти. Т. I. М.: Политиздат, 1957. С. 321-323.

⁴³⁸ Мокишин М. Е. Власть в асимметричной России. Архангельск: КИРА, 2007. С. 76.

Белорусии и Закавказье складывался сначала военно-политический, а затем государственный комплекс отношений конфедеративного типа.

В период Гражданской войны в России наблюдалась тенденция к централизации государственной власти, обусловленная спецификой исторического и экономического развития страны. Данный процесс был детерминирован комплексом факторов, включая необходимость поддержания функционирования вооруженных сил и удовлетворения потребностей населения в условиях глубокого социально-экономического кризиса.

Для достижения вышеуказанных целей была активно реализована политика «военного коммунизма», которая предполагала радикальное вмешательство государства в экономическую сферу. Рыночные механизмы были заменены директивно-распределительными структурами, что позволило более эффективно управлять ограниченными ресурсами и производственными мощностями. Национализация значительной части экономики, включая ключевые отрасли, обеспечила государству контроль над стратегически важными секторами, что способствовало укреплению роли государственного аппарата в управлении экономическими процессами.

Кроме того, предшествующий исторический опыт и сложившиеся политические традиции также оказали значительное влияние на формирование централистских тенденций. В условиях Гражданской войны и последующей борьбы за выживание страны централизация власти стала необходимым условием для обеспечения стабильности и устойчивости государственного управления. В историографии начального этапа становления советской федерации стоит отме-

тить ряд работ О. И. Чистякова⁴³⁹, в которых анализируются предпосылки последующего опыта СССР в деле политического объединения республик в единое государство и нивелирования неизбежных межрегиональных диспропорций.

В процессе государственного строительства рассматривались концепции конфедерации республик и автономизации, предложенные И. В. Сталиным. Однако они были отвергнуты из-за неспособности обеспечить целостность государства и равноправие субъектов. В итоге В. И. Ленин предложил план федерации равноправных республик, ставший основой для создания СССР.

Союз ССР был создан в 1924 г. на основе Конституции, принятой на II Всесоюзном съезде Советов. Декларация об образовании СССР закрепляла принципы добровольного объединения, равноправия республик, их права на свободный выход и социалистический характер государства. Термин «единое» подчеркивал, что СССР является суверенным государством, а не конфедерацией⁴⁴⁰.

Глава вторая Конституции 1924 г. регулировала отношения союзных республик: ст. 3 утверждала суверенитет республик, а ст. 4 закрепляла за ними право свободного выхода из Союза, в то же время ст. 19 устанавливала верховенство союзных законов над республиканскими.

Советский Союз, формально федеративное государство, на деле был государством-партией с формальной федеративной структурой. Основой его политики была марксистско-ленинская идеология с концепцией пролетарского ин-

⁴³⁹ Чистяков О. И. Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны (1918-1920). М.: МГУ, 1964. 92 с.; Чистяков О. И. Становление Российской федерации (1917-1922). М.: МГУ, 1966. 327 с.

⁴⁴⁰ Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. С. 114.

тернационализма и однопартийным режимом. Эти установки определяли централизованную систему управления, где федеративные элементы были подчинены партии⁴⁴¹.

Главная особенность большевистского государства, возникшего в результате Октябрьского переворота, по мнению Р. Ф. Туровского, заключалась в том, что оно создавалось снизу, с помощью объединения системы советов, зачатки которой появились ещё в период революции 1905 г. в среде беднейших слоёв населения при активном участии различных левых партий⁴⁴². Начиная с Октябрьской революции, система советов в России стала развиваться по принципу разветвлённой сети, построенной как по территориальному, так и по производственному принципу. Такая структура позволила революционерам выдвинуть лозунг «Вся власть Советам!», что сопровождало процесс замены старой властной системы на новую, а в дальнейшем «власть Советов», с помощью различных децентрализованных организаций, стала трансформироваться во «власть сверху», при этом присваивая себе уже все полномочия, как посредством использования бюрократических рычагов, так и прибегая к насилию⁴⁴³. В то же время региональная сеть советов сформировала институциональную базу для новой власти, и что важно – в качестве субъектов нового государственного образования были провозглашены этнокультурные общности. Их объединение и создало фундамент советского федерализма, как потом оказалось – асимметричного.

⁴⁴¹ Аманжолова Д. А. Советское нацистроительство: организационные практики и проблемы федерализма 1920-е гг. // Вестник Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Серия: Исторические науки. Философия. Религиоведение. 2021. № 1 (134). С. 22-35.

⁴⁴² Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006. С. 38.

⁴⁴³ Верт Н. История советского государства. М.: Прогресс-акад., 1995. С. 123.

Таким образом, по своей сути советский федерализм был этническим федерализмом, так как в основе всего процесса федерализации с самого его начала был заложен принцип национально-территориального деления и образования субъектов федерации в виде национальных республик, идеологически придерживающихся социалистической доктрины. На практике советский федерализм, выступая в качестве нового для истории политического опыта, сочетал в себе правовые элементы либерального (в высшей степени) федерализма, который по форме напоминал конфедерализм, по факту характеризовался жёсткой централизацией, усугубленной условиями однопартийной системы, авторитарного режима и плановой экономики.

Это стало возможным ввиду сложившейся в предреволюционной России социально-политической ситуации касательно национального вопроса: партия большевиков называла царскую Россию «тюрьмой народов», что концептуально предопределяло направления деятельности новой власти – повсеместно было провозглашено избавление всех национальностей России от «гнёта царизма». В связи с этим одним из ключевых положений программы большевиков стало право народов России на самоопределение вплоть до отделения. Такая программа несла в себе главный политический замысел: она способствовала привлечению в ряды большевиков различных национальных и этнических групп, которым новая власть обещала национальные автономии, что в условиях самодержавия было практически невозможно.

Концепция мировой революции, ставшая основой формирования нового государственного устройства, предполагала не только увеличение числа советских национальных республик, но и реализацию конечной цели, заключающейся в создании глобальной федеративной структуры. Эта идеологическая парадигма, несмотря на территориальные ограничения в пределах бывшей Российской

ской империи, заложила основополагающие принципы организации новой государственности. В частности, она предусматривала политико-партийную и социальную самоорганизацию населения на основе территориально-национальных критериев, что стало ключевым фактором в процессе деволюции и последующего формирования советских республик.

В начале 1918 г. в Петрограде прошел Первый Всероссийский съезд Советов, на котором была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Этот документ стал основой советской политической системы и заложил принципы федерализма, оказав значительное влияние на развитие страны и мировой политики.⁴⁴⁴

Эта декларация легла в основу первого раздела первой конституции РСФСР, которая была принята на V Всероссийском съезде советов 10 июля 1918 г.⁴⁴⁵. Новое государство было создано как союз суверенных республик, объединённых в федерацию. РСФСР стремилась стать её центральным элементом. Внутренняя структура РСФСР была федеративной, где субъектами являлись национально-государственные образования. Это определило дифференциацию их правового статуса. Федерализм решал национальный вопрос через децентрализацию власти и автономию этнических групп, объединённых в единую систему. В. И. Ленин описывал этот процесс как полную автономизацию: «Мы создали всем нерусским этносам их постоянные республики или автономные

⁴⁴⁴ Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 3 (16) января 1918 г. / Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. С. 321-323.

⁴⁴⁵ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года // Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. 364 с.

области»⁴⁴⁶. Однако на практике далеко не все народы получили автономию сразу, даже наиболее крупные, а некоторые вообще её не получили.

Поскольку территория бывшей империи была преимущественно заселена русскими, именно они оказались в наиболее противоречивом статусе. Объективно создание отдельной национальной автономии для русских не представлялось возможным, так как её размеры были бы гораздо больше территории любой другой национальной автономии. Ввиду этого факта большевики разработали политическую концепцию, согласно которой русские смогут реализовать права своей нации непосредственно внутри РСФСР, в состав которой входят нерусские автономии.

Впоследствии совокупность советских социалистических республик, появившихся на территории бывшей Российской империи, значительно расширилась, новое государство не ограничилось только одной РСФСР. В период 1917–1921 гг. на территории бывшей огромной империи образуется восемь первоначально независимых друг от друга советских социалистических республик – Белорусская ССР, Украинская ССР, Азербайджанская ССР, Хорезмская народная социалистическая республика, Бухарская народная социалистическая республика, Армянская ССР, Грузинская ССР и формально независимая Дальневосточная республика. Формируется разновидность национально-государственного полицентризма, в результате возникает необходимость поиска форм его гармонизации.

Предложенная В. И. Лениным концепция государственного строительства реализовалась в создании нового территориально-политического образования – Союза Советских Социалистических Республик (по сути, не имеющего конкретного этнического или геополитического определения, но основанного на

⁴⁴⁶ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 44. М.: Политиздат, 1985. С. 146.

идеологических постулатах). На I съезде советов СССР 30 декабря 1922 г. была принята Декларация об образовании Союза ССР, а позже был разработан Договор об образовании СССР, формат которого можно было отнести к федеративному соглашению об образовании самостоятельных государственных единиц.

Надо констатировать тот факт, что в ходе создания СССР стала постепенно складываться двухуровневая федерация, в то время как два государства – учредителя Советского Союза – сами по себе уже были федерациями. Несмотря на то, что проект Союза ССР задумывался как содружество равноправных участников с правом добровольного вхождения в союз и свободного выхода из него наподобие конфедерации, в реальности между новым политическим центром – СССР – и национальными союзными республиками стали формироваться иерархические отношения. При всей формальной «открытости» вновь созданной федерации становилась всё более очевидной концентрация власти в союзных органах, создающих властную иерархию.

Следует отметить, что инициированные новой властью процессы национально-территориального деления дали толчок консолидации крупных и малых этносов, а также усилению их национального самосознания. Можно даже говорить о том, что советское государство стимулировало и даже управляло естественными процессами этногенеза, создавало определённые преимущества по сравнению с более рыхлой этнорегиональной структурой бывшей Российской империи. Таким образом, в тот период были заложены основы деления территории страны по этническому признаку.

По своей сути большевистская (социалистическая) федеративная система представляла собой непростой феномен, и в немалой степени потому, что она допускала асимметрию. Так, если структура СССР формально была симметричной (союз равных республик), то способ федерализации РСФСР изначально но-

сил асимметричный характер. Статус автономии в РСФСР имела только часть территории республики (группа АССР), а в самих краях и областях были собственные локальные автономии – автономные округа и области⁴⁴⁷.

Таким образом, «матрёшечный» формат национально-территориальной структуры СССР подразумевал наличие в стране государственных образований «третьего уровня», представленных автономными советскими социалистическими республиками, официально именуемыми в Основном законе советскими социалистическими национальными странами (в частности, в статье 78 Конституции РСФСР 1978 г. было указано: «АССР есть советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР»⁴⁴⁸).

Если следовать этому формальному статусу, РСФСР в тот период можно было бы отнести к особому типу асимметричной федерации, в котором далеко не все регионы считались субъектами. Вместе с тем, представительства АССР в парламенте РСФСР не было – в том виде, как это обычно происходит в федерациях (предполагалось, что интересы АССР отражены на общих основаниях, пропорционально численности населения). Более того, АССР, будучи государственным образованием, имела своё представительство в союзном парламенте, что означало прямой выход на союзный уровень, то есть, минуя свою союзную республику. Однако это вполне соответствовало модели советского федерализма с его принципом обеспечения представительства каждого национально-территориального сообщества на общесоюзном политическом уровне.

⁴⁴⁷ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chapter/5/> (дата обращения: 17.05.2023).

⁴⁴⁸ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии верховного совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г // Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. 364 с.

Складывающаяся иерархическая система национально-территориальных автономий предопределяла их перманентное соперничество за повышение своего статуса. Эта постоянная борьба во многом обусловила дальнейшее развитие в СССР региональных процессов. Например, экономический вектор развития территорий или рост национального самосознания наряду с усилением у местных элит политических амбиций определённо соотносились между собой. Надо отметить, что союзные власти в ряде случаев шли на уступки, повышая статус того или другого национально-территориального образования, в результате чего АССР, например, становились союзными республиками, а автономные области переименовывались в автономные республики, и асимметрия советской федерации стала разветвлённой.

Одновременно с повышением статуса советских автономий такая федеративная система не исключала и возможность понижения их статуса. Так, ряд автономий пострадал от сталинских репрессий, а в некоторых случаях их упразднение было обусловлено соображениями государственной безопасности в период военного положения. Можно привести примеры Республики немцев Поволжья, которая пострадала первой, Калмыцкую и Чечено-Ингушскую автономные республики, ликвидированные в 1943–1944 гг., а также Карачаево-Черкесскую АО и Кабардино-Балкарскую АССР, она была переименована как Кабардинская в период выселения балкарцев. Карачаево-Черкесская АО стала Черкесской АО, а на территории прежней Чечено-Ингушской АССР, где участниками политических «чисток» и репрессий стали представители всех титульных национальностей, была сформирована Грозненская область. Положения национальной автономии после депортации крымских татар лишилась также и Крымская АССР, будучи одной из первых автономных республик, вошедших в состав России. В период «хрущёвской оттепели», начиная с 1957 г., упразднённая система автономий пе-

рестала действовать в сталинском формате, а миллионы советских граждан из числа депортированных народов смогли вернуться на историческую родину, хотя далеко не все и не везде.

Сложносоставная система национально-территориальных автономий в условиях конкуренции и неопределённости этнических границ не могла не привести к появлению асимметрии и связанных с этой статусной асимметрией постоянных, но не всегда явных источников этнической напряжённости.

Такая ситуация возникала и в результате формирования вертикальной асимметрии, когда ряд автономных областей находился на уровне административных единиц первого эшелона, т. е. АССР. Например, Тува как автономная область напрямую входила в РСФСР, но при этом не была частью какого-то края. Некоторое время в таком же статусе находились и другие автономные области – Каракалпакская и Адыгейская (Черкесская) АО, а в ряде союзных республик автономные области наряду с АССР являлись административными единицами базового уровня (как, например, Южная Осетия, Нагорный Карабах и Горный Бадахшан).

Одновременно стала возможной ситуация, когда автономные республики являлись частью краёв и областей. В целом, та или иная территория могла получить статус края в том случае, если в её состав входила какая-то внутренняя автономия в виде автономной области. Однако в период создания краёв в 1920-е гг. отдельные АССР стали частью этих краёв. Например, даже Дагестан, ранее оформленный в виде АССР – сразу же, в 1931–1936 гг. входил в составе Северо-Кавказского края. Кроме того, до принятия Конституции 1936 г. в составе краёв оставались бывшие автономные области, несмотря на то, что они могли повысить свой статус до уровня АССР. В рамках административно-территориального устройства Советского Союза допускалось отклонение от строгих пропорцио-

нальных соотношений как в случае с автономными советскими социалистическими республиками (АССР), так и в случае с автономными областями. АССР являлись административными единицами первого уровня, в то время как автономные области представляли собой административные единицы второго уровня.

В свою очередь, национально-территориальные автономии более низкого порядка состояли из национальных округов. Причём эти округа всегда были АТЕ второго уровня, представляя отдельные части более крупных регионов. Надо отметить, что национальные округа были созданы только в РСФСР. Это понятие применялось с 1920-х гг. к небольшим АТЕ с особой этнической спецификой. Со временем национальный округ приобрёл более чёткое толкование. Он стал означать малозаселённые и экономически слабо развитые северные территории, где титульными народами были малочисленные этносы Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые не претендовали на самоопределение, тем более на статус АССР или даже статус АО.

За несколько первых десятилетий на территории РСФСР сложились 10 национальных округов. Согласно Конституции 1977 г., национальные округа стали именоваться автономными округами, а формально национальный (автономный) округ назывался формой государственной организации малочисленных народностей Севера.

Социально-экономические диспропорции между регионами были неизбежными, соответственно, отношения центр – регионы должны были выстраиваться исходя из социально-политической конъюнктуры. Проблема межрегионального выравнивания (или адаптации) перед Россией стояла на всех этапах её истории, в том числе в советский период. Однако возможности её решения были обусловлены общим уровнем текущего благосостояния страны, текущими критериями равенства субъектов федерации и задачами такого выравнивания. Стратегия выравни-

нивания, основанная главным образом на дистрибутивном правиле, реализовавшимся при коммунизме, не учитывая конкретных общественных и научно-технических достижений, в итоге привела к уменьшению всей продуктивности промышленности и замедлила эволюцию территорий с более эффективной экономикой⁴⁴⁹.

С началом горбачёвских реформ начался новый этап во взаимоотношениях между федеральным центром и регионами. На начальном этапе взаимодействия было неопределённым из-за отсутствия институциональной базы и концептуальной основы. Лозунги демократизации призывали к некоторому расширению региональной самостоятельности, но другой – необходимость кардинальных реформ подразумевала усиление централизованного руководства этими процессами. В связи с этим М. С. Горбачёв последовал старой постреволюционной традиции, когда в регионы направлялись представители из центра, которые, не являясь частью местной элиты, всегда проводили позиции центра. При таком наследии М. С. Горбачёв был вынужден приложить мощнейшие старания для того, чтобы обеспечить единство страны, но он запаздывал с федеративными реформами государства и не мог решиться уравнивать статусы союзных и автономных республик, что требовали субъекты РСФСР⁴⁵⁰.

Следующий этап новой федерализации России начинается в 1990–1991 гг., когда бурные перестроечные процессы способствовали фрагментации российской государственности, а партийная система в лице КПСС теряет свои политические позиции и всё меньше влияет на государственное строительство.

⁴⁴⁹ *Аринин А. Н., Марченко Г. В.* Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: Интелтех, 1999. 233 с.

⁴⁵⁰ Асимметричная федерализация: взгляд из центра, республик и областей. М.: ИЭА, 1998. С. 35.

Тот же период знаменуется так называемым парадом суверенитетов. Этот процесс был инициирован лидерами автономных республик, целью которых было повышение их политического статуса. Тогда все российские республики провозгласили свои декларации о суверенитете, где в более или менее жёсткой форме провозглашался государственный суверенитет. Что характерно, отдельные республики в проекте реформирования СССР рассчитывали заполучить официальное положение союзных республик, выйдя при этом из регионов РФ – такие как Татарстан, Башкирия и некоторые другие. Как известно, власть России в лице Б. Ельцина предлагала тогда свои компромиссы, отражённые в известном высказывании российского Президента: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить»⁴⁵¹. Такая ситуация помогла скорейшему продвижению большинства республик в направлении обретения статуса практически независимых национально-государственных образований, позже ещё больше усугубивших асимметрию федеративной системы.

В тот непростой период вся асимметричная структура РСФСР переживала очевидный кризис. Регионы стремились повысить свой статус, насколько это возможно. Демократически избранные советы принимали множество декларативных решений, направленных на повышение статуса. Это относилось не только к республикам, которые заявляли о своём суверенитете. Субъекты с более низким положением стремились возвыситься до уровня республик: такие попытки предпринимали многие автономные области и автономные округа, стремясь в то же время выйти из состава краёв и областей.

В связи с этим возникает важный вопрос о повышении статуса российских регионов. Под повышением статуса обычно понимается преобразование в рес-

⁴⁵¹ Выступление главы Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина 6 августа 1990 года в Уфе // Известия. 1990, 8 августа.

публику. В четырёх случаях эти решения получают подтверждение на российском уровне и обретают необходимую легитимность. В итоге четыре из пяти автономных областей в 1991 г. де-юре и де-факто выходят из состава своих краёв и становятся отдельными республиками (Адыгея, Карачаево-Черкесия, Хакасия и Республика Алтай).

Ввиду того что существующая десятилетиями партийная власть к тому времени была делегитимирована, в т. ч. в связи с отменой знаменитой шестой статьи Конституции СССР, размываются и политические институты, скреплявшие государственное единство. КПСС теряет роль единой общегосударственной структуры, которая своим существованием ограничивала тенденции регионализации. С развитием рыночных отношений снижается значение и второго важнейшего ограничителя – централизованной плановой экономики.

В результате к моменту распада СССР российские регионы становятся почти неподвластными центру. Вопрос о степени независимости регионов вышел на первый план, особенно в национальных республиках, культивирующих свой суверенитет и в ряде случаев даже претендующих на абсолютную государственную самостоятельность. Дезинтеграционные процессы в стране усиливала ожесточённая политическая борьба в центре, где речь шла о судьбе огромной страны.

12 июня 1990 г. РСФСР объявил о государственном суверенитете. Вскоре после этого начался «парад» суверенитетов в автономных республиках, принятие собственных конституций, не соотносимых с общероссийской, стали избираться независимые от Москвы органы власти, разрабатываются документы, направленные на экономическое закрепление власти, в том числе в налоговой сфере. По сути, основной причиной этих процессов, на наш взгляд, стало недовольство народами России своим положением в стране, отсутствием механиз-

мов удовлетворения этнических интересов. С другой стороны, после провозглашения суверенитета в России не было принято документов, определяющих её национально-государственное устройство – иными словами, федерация не учреждалась, а объявлялась, что породило множество внутренних политических и правовых противоречий⁴⁵².

В результате системной дезинтеграции как в общественно-политической сфере, так и в народном хозяйстве, 6 ноября 1991 г. принято решение о роспуске КПСС, а 26 декабря 1991 г. Верховный Совет СССР принимает Декларацию о прекращении существования СССР.

Что касается причин распада территориальной структуры СССР, то они были обусловлены часто непродуманной и непоследовательной перекройкой вновь созданного государства: уже в первые десятилетия Советской власти территория страны несколько раз подвергалась значительным изменениям – объединениям, укрупнению, разукрупнению. Территориальная структура России стабилизировалась только к концу 1950-х годов. Однако уже тогда советская «уравнивающая» политическая конструкция несла в себе элементы последующего распада⁴⁵³. Асимметрия, «которая могла бы использоваться как способ стабилизации либо дестабилизации» просто игнорировалась как национальное, этническое или социокультурное явление.

Эксперимент коммунизма в СССР принёс множество противоречивых результатов. Попытка построить идеальное общество, где все равны и обладают равными возможностями, вылилась в систему репрессий и нарушений прав человека. Отсутствие свободы слова и мнений привело к недостатку разнообразия

⁴⁵² Асимметричная федерализация: взгляд из центра, республик и областей. М.: ИЭА, 1998. С. 38.

⁴⁵³ McGarry, J. *Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States* // *Ethnopolitics*. 2007. Vol. 6. № 1. pp. 105-116.

и инноваций, что способствовало появлению экономических проблем. Таким образом, идея коммунизма в СССР, хоть и основывалась на благих принципах, в итоге оказалась невозможной к реализации и привела к негативным последствиям.

Советский Союз консолидировал авторитарный режим, подавляя сепаратизм и инакомыслие. Это явление имеет исторические корни в российской традиции. Однако советская система не сводилась только к ГУЛАГу, как иногда считают⁴⁵⁴. Советское государство, несомненно, добилось определённых успехов в своём развитии. Оно достигло высоких показателей в промышленности, науке и технологиях, а также в образовании и здравоохранении. Однако все эти достижения были приобретены за счёт значительных жертв и ограничений для населения.

Противоречия и проблемы, связанные с централизацией власти и закрытостью экономической системы, стали преградой на пути к полноценному развитию. Решение этих проблем оказалось недостаточно эффективным или совсем не было найдено. Это привело к накоплению недовольства в обществе и дезинтеграции системы. Внутри страны всё больше людей осознавали необходимость перемен и ликвидации существующей социально-политической системы. Они видели, что закрытость и отсутствие свободы приводят к ограничению индивидуальных прав и привилегий, а также препятствуют инновациям и прогрессу.

Таким образом, хотя СССР достиг значительных успехов, он заплатил высокую цену за эти достижения. Недостатки и противоречия, связанные с цен-

⁴⁵⁴ Андреев В. В. Эволюция национально-государственного строительства в Республиках Среднего Поволжья в 1985-2008 гг. Дисс... докт. ист. наук: 07.00.02. Чебоксары: СамГУ, 2010. 524 с.

трализацией и закрытостью, на которые неоднократно указано, привели к необходимости изменений и последующей дезинтеграции государства.

В результате эскалации межнациональных противоречий, ультимативных требований некоторых союзных республик о расширении своих суверенных прав в апреле — мае 1990 г. Верховный Совет СССР принимает законы, которые формируют уже новые принципы регулирования федеративных и межнациональных отношений⁴⁵⁵. Но эти попытки не смогли предотвратить продолжающуюся дезинтеграцию СССР.

Настроения по национальному возрождению после Перестройки повлияли на государственное устройство России. Декларация о суверенитете РСФСР 1990 г., Федеративный договор 1992 г. и Конституция 1993 г. закрепили этот процесс правовым образом. Это последствия возрастающего интереса к местным культурам и языкам, а также стремления к более гибкой системе управления. Эти изменения привели к формированию крупной федеральной страны, где регионы имеют большую автономию, и национальные ресурсы учитываются при принятии решений на федеральном уровне. Однако этот процесс не завершён, и существует постоянная дискуссия о правильном балансе между централизацией и децентрализацией в России.

В 1990-е гг. в России была проведена трансформация конституционного законодательства, которая сформировала правовую базу для нового строя. Изменения включали институализацию народного суверенитета, демократизацию,

⁴⁵⁵ «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Был принят также Закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», статья 3 которого предусматривала, что за народами автономных республик, автономных областей и округов сохранялось право на самостоятельное решение вопроса о пребывании в СССР или в выходящей из Союза союзной республике, а также право на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе.

разделение властей и укрепление прав граждан. Особое внимание уделили праву народов на самоопределение и созданию федеративной системы с асимметрией. Эти меры способствовали развитию справедливого общества, основанного на законе и защите интересов граждан⁴⁵⁶.

Этот выбор был сделан для обеспечения более гибкой и демократической системы управления, в которой регионы имеют определённую степень автономии. Федерация также предоставляет возможность учесть многообразие этнических и культурных различий в составе страны. В результате Россия стала значительно более стабильной и способной противостоять внутренним и внешним угрозам. Федеративное устройство страны продолжает успешно функционировать и остаётся одним из краеугольных камней российской государственности. Отсутствие системного подхода и недостаток ресурсов привели к формированию асимметричного федерализма, который значительно отличается от современных федеративных государств. Это означает, что в советском периоде федеративная модель работала неэффективно и не соответствовала современным стандартам. Модернизация советской федерации была необходима, чтобы достичь более устойчивой и эффективной формы управления.

Издержки модернизации привели к резкому снижению роли центральной власти и усилению регионального самоуправления. Национальные республики стали активно укреплять свою экономическую и политическую независимость, разрабатывая собственные законы и заключая международные договоры.

Раскол между Центром и регионами также привёл к появлению конфликтов и противостояний между ними. Некоторые регионы требовали большей автономии и суверенитета, а некоторые национальные республики даже стреми-

⁴⁵⁶ Кочетков Е. Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник российской нации. 2014. Т. 6. № 6. С. 357-366.

лись к отделению от России. Это вызвало беспорядки и кризисное состояние в стране⁴⁵⁷.

Однако после передачи Б. Н. Ельцину и его команде в конце 1991 г. властных полномочий, направления неизбежной модернизации в российских регионах определялись уже скорее институциональными реформами, инициированными Центром, и асимметричный федерализм, отражающий межрегиональные диспропорции, стал развиваться уже в более целенаправленном русле. Предполагалось создать более демократичный порядок отправления власти в регионах с необходимым механизмом сдержек и противовесов с целью приостановить процесс фактической конфедерализации, чреватый распадом страны. Конечно, не приходится сомневаться в том, что большевики при конструировании советской модели федерации в определённой степени опирались на наработки прошлого и зарубежный опыт. Об этом свидетельствуют работы Ленина и Сталина тех лет, общественные дискуссии о целесообразности автономии и проч., но в результате всё равно возобладал жёсткий централизм, хотя советский опыт нельзя однозначно оценивать, как абсолютно негативный.

Адаптация асимметричной конструкции страны не была новым феноменом для России. Например, в советской истории можно выделить два основных цикла адаптации «по-советски» — это практика «территориального» подхода к управлению экономикой, когда в конце 1920-х гг. допускался нэповский принцип местного хозяйствования внутри огромных по размерам «административно-экономических областей», и в 1950-е гг. стали формироваться совнархозы и территориальные комплексы. При этом тяжёлая промышленность и военно-промышленный комплекс не могли вписаться в региональные рамки и соответствовать принципам федерализации большой страны, и уже по этой причине

⁴⁵⁷ *Росс К.* Федерализм и демократизация России // Полис. 1999. № 3. С. 20-31.

попытки адаптации советского асимметричного федерализма носили чисто экономический характер и, естественно, изначально были обречены на неудачу. По большому счёту, динамика изменений и достаточно проблемный характер развития российской федеративной государственности во многом обусловлены рыночными преобразованиями и трансформацией политической системы страны.

На рубеже 1980–1990-х гг. требования политико-экономических изменений (адаптация асимметрии предполагала в первую очередь региональную самодостаточность), исходившие от республик, стали перерастать в экономический сепаратизм (отказ от уплаты налогов общесоюзному центру), а позже – и в политический сепаратизм⁴⁵⁸. Попытки союзного центра удовлетворить национальные республики предложениями экономической регионализации не помогли предотвратить территориальную дезинтеграцию СССР, а с ликвидацией в конце 1980-х гг. монополии КПСС на власть разрушился и стержень федеративной социалистической государственности.

Тем не менее, можно со всем основанием утверждать, что в политической истории Российской Федерации именно советский период явился этапом актуализации принципа федерализма, способствовавшим единству и целостности большой страны, нивелированию этнополитических и культурных различия и обеспечило достаточную эффективность при реализации задач национально-государственного строительства, как в России, так и в СССР.

⁴⁵⁸ *Трейвиш А. И., Артоболевский С. С.* Введение: что такое регионализация и надо ли с ней бороться // Регионализация в развитии России / под ред. А. Трейвиша, С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 3-9.

3.3. Адаптация асимметричного федерализма в постсоветской России (1990-е – начало 2000-х гг.)

С распадом СССР перед вновь образовавшимися государствами встал вопрос о выборе модели политической организации общества. Как показывает практика 1990-х гг., у высшей власти в стране не было представления о реальной сущности федерализма. Как таковая, федерация понималась новой властью как некая вторичная структура, производная от субъектов уже сложившейся территориальной структуры. Такое представление было следствием советского псевдофедерализма. Подтверждением этому является ответ Президента России, данный им в ходе избирательной кампании 1996 г. на вопрос о том, как он понимает федерализм: «Это территориально-политический механизм демократии. Демократизация социальной жизни в Российской Федерации подразумевает федерализацию взаимоотношений между Центром и субъектами»⁴⁵⁹.

Впоследствии Президент РФ пришёл к осознанию необходимости чёткого разграничения функций и владения между федеральными и региональными властями в контексте настоящего федерализма. Кроме того, федерализм стал рассматриваться как повсеместное совмещение трёх различных уровней территориальной власти: федерального, регионального и муниципального. При этом концепция создания федеративной государственности подразумевала договорную систему деления полномочий и функций, экономических ресурсов и юридической ответственности между уровнями власти. Это было закономерно, до-

⁴⁵⁹ Ельцин Б. Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996-2000 годы. М.: [б. и.], 1996. С. 107.

говорная практика была естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федеративные отношения⁴⁶⁰.

Тем не менее, вопрос о безальтернативности федерализма как наиболее подходящего для России способа активизации демократических начал политической системы стал широко дискутироваться с самого начала 1990-х гг.⁴⁶¹, а динамика изменений и достаточно проблемный характер развития российской федеративной государственности во многом обусловлены рыночными преобразованиями и трансформацией политической системы страны.

Начнём с того, что провозглашение Российского государства после разрушения СССР не остановило дальнейшую фрагментацию общества. Более того, начало рыночных реформ в 1992 г. стало новым этапом в процессе регионализации государства. Стремление российского руководства развивать одновременно рыночную экономику и политическую демократию явилось серьёзным стимулом к усилению процессов регионализации. Регионы превратились в разменную монету в борьбе между двумя центральными элитами: президентской и парламентской. Открылось огромное поле для складывания «снизу» новых типов экономического и политического взаимодействия, поведенческих норм, нестандартных идеологических лозунгов⁴⁶².

Практика показывает, что проблемы институциональной стабильности являются неотъемлемым атрибутом многонациональных федеративных систем. Однако в контексте предпринятого исследования нас интересует период после распада СССР, когда декларативные нормы федеративных отношений впервые

⁴⁶⁰ *Аринин А. Н.* Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. 332 с.

⁴⁶¹ *Каменская Г.* Федерализм: мифология и политическая практика. М.: ИМЭМО, 1998. С. 109.

⁴⁶² *Мокрый В. В.* Перспективы федерализма в России. Новая регионализация и трансформация федеративных отношений. М.: Юрист, 2007. С. 58.

в российской истории стали применяться к реальному государственному управлению.

Развитие федеративных отношений в постсоветской России можно классифицировать по разным основаниям. Так, Р. Г. Нуреев предлагает постсоветский период условно разделить на три этапа, в каждом из которых отрабатывалась та или иная модель региональной политики федерального Центра, хотя и не всегда осознанно.

I. Первый этап (1990–1993) – период от принятия Декларации о независимости РСФСР до заключения Федеративного договора и подписания новой Конституции Российской Федерации. Главная задача лидеров страны на этом этапе – сохранить государство, а цель регионов (это относилось прежде всего к национальным автономным республикам) – определить свою роль в процессе федерализации страны и свой статус как единицы структуры государства.

II. На втором этапе (1994 – начало 2000 гг.) шел интенсивный переговорный процесс между федеральным центром и регионами. Целью было предотвращение сепаратизма и укрепление территориальной целостности. Заключались соглашения, распределявшие полномочия между уровнями власти. Важным событием стало принятие договоров о разграничении полномочий, юридически закрепивших компетенцию центра и регионов. Этот этап стал основой для формирования устойчивой федеративной модели..

III. Третий этап (с середины 2000 гг. – по 2018 гг.), по мнению Р. Г. Нуреева заканчивается на 2005, но, на наш взгляд, типологические черты и особенности, позволившие выделить этот этап, продолжают существовать и по настоящее время, что даёт нам право продолжить хронологию этого периода вплоть до 2018. Этот этап связан с изменениями в руководстве страны и с поступательным укреплением федеральных органов власти наряду с уменьшением

политико-экономического влияния регионов. Для федерального центра основной задачей тогда было максимально ограничить участие регионов в общегосударственной политике, чтобы унифицировать правовое и экономическое пространство страны, а для регионов было важно сохранить максимально возможное количество льгот, полученных ими на предыдущих этапах. Ключевые события этого этапа: изменение подходов к формированию Совета Федерации Федерального Собрания РФ, исключение согласительных процедур в деятельности территориальных органов федеральных структур и создание федеральных округов, начало процесса объединения «матрёшечных» регионов⁴⁶³.

Таким образом, начиная с конца 1991 г. и позже, в Российской Федерации происходит постепенное выравнивание взаимоотношений между центром и регионами, причём в пользу центра. Результаты такого сглаживания противоречий были особенно явными в краях и областях, однако, малозаметными в республиках. Важно отметить, что Центр при этом принимает федеративную модель как данность, в противном случае отказ от федерализма привёл бы к неизбежному отмежеванию республик. Если в начале реформ субъекты Федерации можно было характеризовать как «удаляющиеся» (бытовало даже выражение «бегство от центра»), то уже в середине 1990-х регионам было присуще стремление приблизиться к эпицентру власти, что было вызвано, прежде всего, необходимостью решения социальных проблем и экономическими интересами⁴⁶⁴.

Ключевым решением 1990-х годов становится новое переформатирование федерации с помощью Федеративного договора, который после длительных консультаций был подписан 31 марта 1992 г. По сути, подписание этого догово-

⁴⁶³ Нуреев Р. Г. Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности. Дисс... канд. полит. наук: 23.00.01. М.: МГУ, 2005. 141 с.

⁴⁶⁴ Асимметричная федерализация: взгляд из центра, республик и областей. М.: ИЭА, 1998. С. 38.

ра положило начало созданию новой конфигурации Российской Федерации. посредством введения соответствующих норм и положений Договора административно-территориальные единицы получили статус субъектов Федерации, после чего нормы федерализма стали актуализироваться во всех регионах России⁴⁶⁵.

По мнению ряда специалистов, Федеративный договор значительно расширил компетенции регионов России за счёт делегирования части общенациональных полномочий субъектам Российской Федерации в различных областях государственной, внешнеэкономической, финансовой, международной, социальной, политической деятельности⁴⁶⁶. Очевидно, та позитивная роль в сохранении Российского государства, которую сыграл в этот период Федеративный договор, стала, в определённой мере, катализатором новых политических конфликтов с регионами, что только усугубило проблемы асимметрии субъектов федерации.

Федеративный договор, представляющий собой разделение власти между федеральными и региональными уровнями в РФ, является ключевым элементом в системе управления страной. В соответствии с данным договором, определённые вопросы и компетенции передаются органам власти на федеральном уровне, тогда как другие остаются в компетенции органов власти субъектов федерации. Принцип федерального устройства страны заключается в том, что республики, края, области и другие регионы сохраняют свою государственность и имеют права на самоуправление в рамках конституционных полномочий. Это позволяет учитывать особенности каждого региона и реализовывать национальные интересы.

⁴⁶⁵ Кочетков Е. Е. Федеративный договор и формирование асимметричного федерализма в современной России // Вестник российской нации. 2011. Т. 17. № 3. С. 185-188.

⁴⁶⁶ Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: политико-правовые аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 1999. 186 с.

Однако, несмотря на важность Федеративного договора, некоторые регионы, в частности, Татарстан и Чечня, отказались подписать его и выразили желание объявить о собственной независимости. Это вызвало серьёзную угрозу для территориальной целостности Российской Федерации. Из-за этого разногласия между федеральным центром и некоторыми регионами возникли напряжённые отношения. Власти РФ внимательно следят за развитием ситуации и прилагают усилия для нахождения консенсуса и разрешения конфликта.

Единство и территориальная целостность РФ являются принципами государства, и их сохранение является приоритетом для всех граждан страны. Федеральный договор является важным механизмом, который обеспечивает эффективную и сбалансированную работу государственных органов на всех уровнях власти, способствуя стабильности и развитию России⁴⁶⁷.

Соответственно, содержание каждого из конкретных договоров дифференцировалось в пользу т. н. национальных республик⁴⁶⁸. Вместе с тем суверенитет национальных субъектов рассматривался как приоритетный, а сущность федеративных отношений – как договорная⁴⁶⁹. Иными словами, асимметричность российского федерализма, созданная Федеративным договором, была развита, закреплена и дополнена конкретными положениями регионального законодательства, что, прежде всего, относилось к республикам, входящим в состав России. Некоторые эксперты, определяя формат нового политического устройства страны, говорили, что с принятием Федеративного договора Россия

⁴⁶⁷ Кочетков Е. Е. Республики в системе взаимоотношений «Центр – регионы»: политологический анализ российского и зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2009. 194 с.

⁴⁶⁸ См.: Федеративный Договор: Документы. Комментарии. М.: Республика, 1994. 77 с.

⁴⁶⁹ Титова Т. П. Асимметричность конституционной модели российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М.: ИНИОН РАН, 1998. С. 31.

сделала важный шаг от фактической конфедерации, стихийно сложившейся в отношениях с республиками, к «полуасимметричной» федерации⁴⁷⁰.

Характерная особенность реформирования государственного устройства этого периода проявилась в том, что политические, экономические и социальные реформы стали проводиться сверху, методом централизованной разнарядки, зачастую без учёта региональных особенностей и всей сложности решения проблем на местах.

Другой особенностью развития отношений между Центром и составными частями Российского государства того времени стало проведение пространственной дифференциации России на основе признания различий в статусе её территорий – составных частей Российской Федерации. Изначально стала осуществляться политика выделения особого статуса республик в составе России не только в правовом поле, но и в политическом. В основе движения лежала идея возрождения национальных государств, языка, культуры и перераспределения бюджетных потоков в пользу регионов. Именно эта идея доминировала в программах и практических действиях национальных движений, а также была взята на вооружение региональными элитами, стремившимися сохранить свою власть в новых условиях.

Таким образом, несмотря на политический кризис, предшествовавший принятию новой Конституции, с правовой точки зрения был сделан существенный шаг к интеграции. Новая Конституция Российской Федерации отчасти скорректировала асимметричную систему федеративных отношений в России. Учитывая тот факт, что в ней подтверждалось существование трёх типов субъектов Федерации и воспроизводилась дифференциация регионов Федерации. В

⁴⁷⁰ Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. №1(9). С. 95-110.

соответствии с Федеративным договором специфика их политико-правового статуса была существенно выровнена, а объём прав и полномочий значительно унифицирован. Вместе с тем новая Конституция России исключала суверенитет республик⁴⁷¹, а принцип федерализма был соблюден в утверждении равноправия всех субъектов Российской Федерации⁴⁷². Незначительные прерогативы республикам, которые носили скорее атрибутивный характер (сохранение национального языка и т. п.), закрепляя достигнутый компромисс с национальными элитами.

Угроза распада государства не уменьшилась, а, наоборот, возрастала. В сложившейся ситуации у федерального Центра не было возможности решить главную проблему в экономической сфере – обеспечить стабилизацию ситуации, сблизить уровни социально-экономического развития субъектов Федерации. Принятая в этот период и, ставившая в целом верные задачи, целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»⁴⁷³ по объёмам своего финансирования оказалась недостаточной для преодоления проблем социально-экономической дифференциации.

Начиная с сентября 1996 г., была введена повсеместная выборность губернаторов (причём в некоторых регионах к власти приходит оппозиция, в т. ч. члены КПРФ), а также сформировался новый Совет Федерации, в члены которого вошли представители региональных властных органов – губернаторы и спикеры законодательных собраний. Результатом этих процессов становится

⁴⁷¹ Часть 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

⁴⁷² Часть 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

⁴⁷³ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. N 717 "О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». Режим доступа: <http://base.garant.ru/183843/#friends> (дата обращения: 17.05.2023).

рыхлая асимметричная федерация, поэтому во второй половине 1990-х гг. федеральный Центр начинает искать пути достижения равновесия и укрепления своих властных рычагов⁴⁷⁴.

Следующая попытка рецентрализации была предпринята в 1998 г., когда руководство российским правительством принял на себя Е. М. Примаков, выступивший с предложениями по изменению политического соотношения «Центр – регионы» в пользу федерального Центра. В первый раз тогда на федеральном уровне был поднят вопрос об усилении властной вертикали и возможности вмешательства федеральных органов в деятельность региональных властей, более того – о введении санкций в отношении слишком самостоятельных губернаторов. Исходя из нового подхода к процессу федерализации страны, правительство предложило отойти от опыта индивидуальных отношений между Центром и регионами с определением универсального для всех субъектов политико-правового формата. В связи с этим была обозначена и основная политическая проблема нового государственного образования – так называемый правовой сепаратизм, что означало противоречие регионального и, в частности, республиканского законодательства общедофедеральному⁴⁷⁵.

Обобщая сделанное в области государственного строительства в годы президентства Б. Н. Ельцина, следует отметить, прежде всего, то, что особое внимание властей всех уровней было обращено на разграничение власти и предметов ведения на основе компромиссов, порой односторонних, умалявших интересы Федерации.

⁴⁷⁴ Червинская А. П. Бикамерализм и федерализм: взаимодействие конституционных феноменов // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 5. С. 45-50.

⁴⁷⁵ Штукин В. В. Антисанкционный федерализм // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 39-50.

Следует признать, что к концу ельцинского периода федеральному Центру удалось сконцентрировать в своих руках политические, экономические и организационные ресурсы, позволившие приступить к упорядочению взаимоотношений с республиками Федерации. А это, в свою очередь, обеспечило организационно-экономические возможности вступления в следующий этап, связанный с укреплением вертикали власти⁴⁷⁶.

В целом необходимо отметить, что уже с самого начала своего появления современному российскому федерализму было свойственно наличие сильных различий между составными частями федерации в их отношениях с Федеральным Центром. Эти отличия были продиктованы в первую очередь политическим «весом» региональных лидеров и специфичными признаками политической асимметрии – привилегированным положением автономных республик в сравнении с краями и областями. Такая политическая структура противоречила классическому пониманию федерализма. В этом ключе большинство специалистов в области политической истории России, как иностранные, так и отечественные обозначали федеративную асимметрию «родовой травмой» первичного российского федерализма, высказывая сомнение в том, можно ли считать российскую систему государственности федерацией при таком уровне асимметрии, поскольку «идеальная федерация – это симметричное образование, где в основу устройства кладётся объединение регионов федерации, одинаковых по природе и идентичных по статусу»⁴⁷⁷, а «допускаемая конституционная или ин-

⁴⁷⁶ Кочетков Е. Е. Республики в системе взаимоотношений «Центр – регионы»: политологический анализ российского и зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2009. 194 с.

⁴⁷⁷ Жидких В. А. Федерализм в России. Эволюция, проблемы, перспективы / под ред. Л. Н. Алисовой. М.: Современная экономика и право, 2005. С. 43.

ституциональная асимметрия является чрезвычайно дестабилизирующим фактором⁴⁷⁸.

Российская Федерация была спроектирована как симметричная. Согласно Основному закону страны 1993 г., все составные части асимметричной федерации стали отдельными субъектами, в равной степени, представленными в структуре федеральных органов, при этом прежние названия сохранились (республики, автономные области, автономные округа, края и т. д.)⁴⁷⁹.

Считается, что формально асимметричный принцип административного деления России был введён во время правления Б. Ельцина. Предпринятые в этом направлении шаги в тот период казались единственным способом стабилизации политической ситуации в стране и снижения растущей напряжённости в отношениях между Центром и регионами.

В борьбе с региональным сепаратизмом начала 1990-х годов идея асимметричности неизменно была чрезвычайно актуальной, притом, что для центра основным мотивом этой борьбы было как раз сохранение симметрии федеративных отношений де-юре, по возможности делая уступки де-факто – и в этом балансировании федеральный центр был вполне эффективен. Как нам представляется, ход политического развития России последних десятилетий показал, что такая тактика Б. Ельцина оказалась адекватной текущей ситуации. Умело лавируя среди разнообразных политических сил, производя при этом громогласные выражения, например: «берите независимости, сколько сможете проглотить» и соглашаясь на маловажные уступки, Б. Н. Ельцин сумел не допустить усугубления центробежных тенденций, а также не изменить систему симметричности

⁴⁷⁸ Hughes J. Managing Secession potential in the Russian Federation // *Regions in Conflict: Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union* / Eds. by J. Hughes, G. Sasse. L.: Frank Cass, 2001. pp. 36-68.

⁴⁷⁹ Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М.: Издательство МНИМП, 1997. С. 21.

Конституции РФ, и вручил своему преемнику вполне устойчивую политическую систему. Вместе с тем, в 1990-х гг. политическая власть в России была разделена, а затем передел власти происходил регулярно на фоне усиления асимметрии в вопросах региональной автономии.

Резюмируя изложенное выше, отметим, что процесс строительства федерации можно разбить на три этапа. Первый этап начинается с проблем сепаратизма, возникших на этнонациональной почве в ходе распада Советского Союза, и заканчивается принятием принципов асимметрии, предусмотренных положениями Федеративного договора 1992 года. Второй этап можно выделить исходя из поведения трёх игроков так называемой вложенной игры во время переговоров о принятии Конституции летом 1993 года. Третий этап затрагивает серию двусторонних договоров по вопросам асимметрии, подписанных центром и отдельными регионами в период между 1994 и 1998 годами в результате длительной конфронтации и «обновлённой» игры.

После кардинальных национальных трансформаций и изменения государственных границ, имевших место во время и сразу после распада Советского Союза, элиты национальных меньшинств получили возможность открыто бросить вызов прежнему государственному порядку и установить новые рамки федерации. Политические лидеры 25 регионов наряду с бывшими советскими социалистическими республиками и автономными областями объявили о своём суверенитете в 1990-м и 1991-м годах⁴⁸⁰. Это и стало началом игры на противостояние в этнонациональной борьбе.

Это и стало началом игры на противостояние в этнонациональной борьбе.

⁴⁸⁰ Treisman D. S. Russia's «ethnic revival»: The separatist activism of regional leaders in a post-communist order // World Politics. 1997. № 49. pp. 226-228.

Из всех деклараций о суверенитете намерения республик Татарстан и Чечено-Ингушетии стать независимыми имели далекоидущие последствия. В то время как другие регионы определяли свой суверенитет в рамках Российской Федерации, эти две республики выразили желание стать независимыми государствами⁴⁸¹. Официальным Указом Чечено-Ингушетии республика была провозглашена «суверенным государством, созданным в результате самоопределения чеченского и ингушского народов»⁴⁸². Декларация Татарстана была более либеральной в отношении других национальностей, но не менее амбициозной, и здесь речь шла о государственном суверенитете ни относительно России или Советского Союза, а в качестве «реализации неотъемлемого права татарской нации, всего народа республики на самоопределение»⁴⁸³.

Вновь созданные элиты Татарстана и Чечни как игроки, способные стать серьёзной проблемой для территориальной целостности новой Федерации, открыто заявили, что стремятся к созданию собственных суверенных государств. Другие декларации суверенитета были менее радикальными и были направлены главным образом на поддержание статуса республик в рамках единого государства с добровольным признанием себя в качестве равноправных участников Федеративного договора⁴⁸⁴. Это были декларации о суверенитете, то есть акты неповиновения, заявленные территориями иногда гораздо большими по размеру, чем бывшие советские республики, и, по сути, претендующие на права суверен-

⁴⁸¹ *Heinemann-Gruder A. Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland.* Berlin: Arno Spitz, 2000. P. 131.

⁴⁸² *Tishkov V. Ethnicity, nationalism and conflict in and after the Soviet Union: The mind aflame.* Thousand Oaks: SAGE, 1997. P. 56.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ *Heinemann-Gruder A. Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland.* Berlin: Arno Spitz, 2000. P. 131.

ных государств, причём в то время, когда этнополитические конфликты захлестнули всю Восточную Европу⁴⁸⁵.

Установление общепризнанных рамочных правил было жизненно важной задачей для сдерживания центробежной динамики – закономерного следствия националистических настроений и требований суверенитета. В этих условиях ключевые политические акторы страны сочли целесообразным подвести под фактическую асимметрию некую правовую базу в форме Федерального Договора от 31 марта 1992 г., ставшей приложением к Конституции России 1978 года⁴⁸⁶.

Федеративный договор установил три типа субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, разделяются на подвиды:

1) национально-государственные образования – суверенные республики в составе РФ, образованные по национальному признаку, являющиеся, согласно положениям Договора, государствами в составе Российской Федерации, обладающие государственным суверенитетом;

2) административно-территориальные образования – края, области, города федерального значения, образованные по территориально-географическому признаку, не имеющие статуса государства;

3) национально-территориальные образования – автономные округа и автономная область – территориальные образования, выделенные по национальному признаку⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ *Gorenburg D.* Minority ethnic mobilisation in the Russian Federation. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 126.

⁴⁸⁶ *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 53.

⁴⁸⁷ *Михайлов Р. В.* Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: политико-правовые аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М. МГУ, 1999. 186 с.; *Ко-*

Соответственно, и полномочия различных частей федерации неравномерно распределялись по трём категориям:

1. Национально-государственные республики.
2. Национально-территориальные образования.
3. Административно-территориальные образования.

Каждая из этих групп подписала отдельный субдоговор с центром, и все три текста в совокупности составили Федеративный договор 1992 года⁴⁸⁸. Существование трёх различных договоров усугубили различия между асимметричными частями федерации⁴⁸⁹. Таким образом, Российская Федерация изначально создавалась как асимметричная политическая система с 21 республиками, 11 автономными областями и 57 российскими регионами, что позволило не только сохранить, но в дальнейшем и расширить толкование советского этно-территориального принципа федерализма, который традиционно делил государство на национальные образования (так называемые национальные меньшинства) и региональные единицы (так называемое национальное большинство).

Подписание Федеративного договора привело к согласию между Центром и регионами, что обеспечивает территориальную целостность России. Договор также расширил круг федеративных отношений, признавая регионы равными субъектами федерации. В то же время этот документ официально закрепил

четков Е. Е. Федеративный договор и формирование асимметричного федерализма в современной России // Вестник российской нации. Т. 17. 2011. №3. С. 185-188.

⁴⁸⁸ Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации). Москва, 31 марта 1992 г. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения: 17.05.2023).

⁴⁸⁹ *Медведев Н. П.* Роль декларации о государственном суверенитете РСФСР и федеративного договора в процессе трансформации территориально-политического устройства современной России / под ред. Р. Г. Абдулатипова (Вопросы национальных и федеративных отношений). М.: РАГС, 2003. С. 23.

асимметричный характер российского федерализма, дифференцируя субъекты федерации по «классам» относительно объёма их политических и экономических прав, и здесь максимальные полномочия получили республики. Федеративный договор упустил важные вопросы политического развития России, связанные с устройством страны и взаимодействием властных инстанций. Договор оказался временным и противоречивым документом, отражающим неопытность в федеративном строительстве. Он скорее является этапом в процессе федеративного строительства и выражением намерений, а не окончательным результатом федерализации страны.

Как отмечали западные наблюдатели, принципы асимметрии удовлетворяли чаяния большинства регионов, объявивших о своём суверенитете. Совместно подписанный центром и регионами, этот договор создал основу для разработки первого набора правил асимметричного федерализма для нового Российского государства. Они оказались приемлемыми для большинства сепаратистски настроенных национальных меньшинств, стремящихся к независимости в период после распада СССР. Республики, которые открыто объявили о своём суверенитете в 1991 г., теперь были готовы подписать то, что нельзя было назвать международным договором между независимыми государствами, но вполне можно было отнести к соглашениям между федеральным Центром и частями Федерации. Однако единодушия по вопросам асимметричного федерализма не наблюдалось, поскольку продолжалось противостояние Центра и двух республик, Татарстана и Чечни, по-прежнему стремящихся к независимости. Как оказалось, асимметрия, заложенная Федеративным договором, была недостаточно действенным инструментом, чтобы обеспечить сотрудничество и предложить реальную альтернативу отчуждению от федерации региональных элит Чечни и Татарстана.

Отодвинутые на периферию политической жизни региональные структуры уже не могли играть роль всевластного института, как раньше, тем более не могли стать и полноценными институтами представительства; их чисто политические функции были сведены к минимуму. Поэтому вполне закономерно, что Верховный Совет России в своей полемике с Президентом неоднократно прибегал к опоре на мнение региональных ассамблей, пытаясь общими усилиями защитить корпоративные интересы против «общего врага». При этом Президент и Правительство России, с другой стороны, стремились заручиться поддержкой глав регионов, назначенных Президентом. В итоге политические кризисы в Центре в период 1992–1993 гг. отразились на уровне региональных институтов в форме размежевания по ветвям власти⁴⁹⁰.

Разработка и принятие Конституции 1993 г. стали следующим шагом к созданию современного российского федерализма. Асимметричные различия между национальными меньшинствами и региональным большинством были закреплены в Федеративном договоре в результате противостояния регионов на этнонациональной почве, что обусловило расклад сил на переговорах в конституционном собрании, созванном Ельциным в июле 1993 года. Представители национальных республик тогда выразили опасения в отношении доминирования русского большинства, стремясь к созданию конфедерации «свободных наций». Представители России были против такого подхода. Они опасались маргинализации русского большинства в ситуации, когда было неясно, каким образом российский народ может быть представлен в конфедерации, состоящей из различных народностей. Основным камнем преткновения на этом форуме был конфликт между республиками и российскими регионами «большинства», ко-

⁴⁹⁰ *Сенагова О., Касимов А.* Московское поражение российского федерализма // Век XX и мир. 1993 № 7(12). С. 183.

торые выступали против идеи о структурном характере формирующейся федеративной системы. В то время как группа республик настаивала на равенстве суверенных государств, российские регионы выдвинули принцип равенства частей федерации в качестве их условия утверждения проекта конституции. Это подтверждает описанное выше предположение о противоположных целях национальных меньшинств и регионального большинства в многонациональных государствах. Многие учёные и политики в национальных республиках тогда сетовали на то, что Конституция сузила право на самоопределение до самоопределения в пределах РФ⁴⁹¹. При этом они обычно апеллировали к принципу равноправия и самоопределения народов, закреплённому в уставе и других документах ООН. Однако при этом упускается из виду тот факт, что эти документы как раз ограничивают реализацию этого права требованиями сохранения территориальной целостности государств и соблюдения прав человека.

Центр занимал двойственную позицию и в целом обернул ситуацию в свою пользу. Проект Конституции предоставил Президенту право принимать меры по защите суверенитета Российской Федерации, назначать судей Конституционного суда, проводить референдумы, объявлять региональное законодательство недействительным с точки зрения Конституции, вводить чрезвычайное положение с предоставлением ему в связи с этим особых полномочий и налагать вето на законопроекты, которые могли быть приняты только большинством голосов из двух третей в обеих палатах.

В итоге трудности переговоров по вопросам Конституции, целью которых было установление правил для многонационального государства в условиях различия целей асимметрично институционализированных участников, стали оче-

⁴⁹¹ Михалева Н. Л. Правовые аспекты современного российского федерализма // Федеративное устройство России: история и современность. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 97.

видными, когда конституционное собрание не смогло достичь консенсуса. Однако, несмотря на недовольство республик, Российская конституция де-юре сохранила принципы асимметрии и разделение регионов на три категории, предусмотренные Федеральным договором⁴⁹².

Основы конституционной асимметрии стали детально прорабатываться и дополняться начиная с 1994 г., когда центр вступил в процесс переговоров по подписанию двусторонних договоров с отдельными регионами по разграничению юрисдикций, изложенных в Конституции 1993 г., с целью уточнить и при необходимости модифицировать их в соответствии с принципами асимметрии. В некоторых из этих договоров юрисдикции асимметрично «сдвинуты» между уровнями власти, например, от федерального уровня к уровню региональной компетенции. Двусторонние условия договора расширяли юрисдикции для некоторых регионов – одна из характерных процедур для закрепления асимметричного федерализма⁴⁹³. Хотя первая волна договоров была подписана с национальными меньшинствами, позже обновлённые двусторонние договорённости с некоторыми регионами стали противоречить национальному подходу к отдельным сообществам и особому статусу федеративных единиц в связи с их асимметричным положением, закреплённым Федеральным Договором и подтверждённым Конституцией. В период между заключением первого Договора с Республикой Татарстан в феврале 1994 г. и последнего – с городом федерального значения Москвой в июне 1998 г. – между региональными и центральными органами государственной власти было заключено 46 двусторонних договоров.

⁴⁹² *Obydenkova A.* Institutional Tools of Conflict Management – Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts: Quantitative Analysis of Russian Regions, Peace, Conflict and Development // *An Interdisciplinary Journal*. 2005. Vol. 7 (July). pp. 251-280.

⁴⁹³ *Watts R. L.* The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism // *Accommodating diversity: Asymmetry in federal states* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 2009. P. 37.

Отметим, что заключаемые начиная с лета 1997 г., договоры можно отнести к формальным попыткам Центра уменьшить полномочия «асимметричных» регионов. Значимость более ранних договорённостей отошла на второй план, поскольку большинству регионов были предложены стандартизированные договоры. Целью этих мер было выравнивание регионов и модернизация федеративной системы и её институтов в сторону меньшей асимметричности⁴⁹⁴. Конечно, такие попытки вызывали у некоторых республик опасения по поводу потери важных полномочий. Уже в 1995 г. Татарстан, Башкортостан и Саха подписали совместное заявление с требованием того, чтобы любые переговоры по новым договорам учитывали существенные различия между тремя типами федеральных единиц, то есть республик, автономных областей и административно-территориальных образований. При этом двусторонние договоры оставались в силе и подтверждали особый статус нацменьшинств. Но это было лишь начало отхода от прежних договорённостей.

Анализ показывает, как с помощью такого «игрового» институционального подхода можно объяснить некогерентный, на первый взгляд, процесс федерализации в России. Хотя сепаратизм может быть смягчён благодаря ряду «асимметричных» договорённостей, эта система в определённом смысле была заложницей непрерывного торга её участников за роль и место в федерации. Так, Центр использовал такие приёмы как «политика диктата в отношении экономической политики регионов»⁴⁹⁵, повышение статуса и увеличение полномочий органов местного самоуправления⁴⁹⁶, что можно условно отнести к мерам

⁴⁹⁴ *Filippov M., Ordeshook P. C., Shvetsova O.* Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 136.

⁴⁹⁵ *Павленко С.* Новый федерализм: интрига и контринтрига // *Pro et Contra*. 1997. № 2. С. 34-46.

⁴⁹⁶ *Гельман В.* Федеральная политика и местное самоуправление // *Власть*. 1997. №. 6. С. 73-80.

по адаптации особенностей политической асимметрии того периода. Подобные противоречия в понимании сути федерализма – фундаментального вопроса для России – и тогда, и сегодня являются центральной точкой отсчёта при «вложенной многонациональной игре», свойственной всем асимметричным федеративным системам и, тем не менее, способствующей поиску оптимальных политических решений в интересах федерации в целом.

Таким образом, рассматривая теоретические аспекты асимметричного федерализма применительно к недавней отечественной истории, мы можем констатировать, что РФ в постсоветский период являлся примером сильно асимметричного федеративного устройства. Самым первым и очевидным свидетельством такой асимметрии считается Федеративный договор, который был позже воспроизведён в новой Конституции России (ст. 65 Конституции РФ). В этом договоре различные субъекты федерации определялись по-разному: так, основные законы республик назывались конституциями, а краёв и областей – уставами (ст. 66), главы республик именовались президентами, как и глава Российской Федерации, в то время как руководители краёв и областей – главами администрации. Соответственно, в тексте Основного закона России асимметричность очевидна⁴⁹⁷.

Однако больше, чем различия в наименовании, конституция ни на что не указывает прямо. И. А. Умнова, крупнейший отечественный правовед и специалист по проблемам федерализма, называет это логической ошибкой. Надо признать, что разные наименования не были соотнесены с разными полномочиями (не считая небольших исключений наподобие права республик определять свои

⁴⁹⁷ Tierney S. The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism. First ed. Oxford: Oxford University Press, 2022. 328 p.

государственные языки, указанного в ст. 68, ч. 2)⁴⁹⁸. Данные определения свидетельствовали о том, что Конституция России формировала федерацию на принципах строгой правовой симметрии всех субъектов федерации, а различия в наименованиях этих субъектов была лишь данью исторической традиции.

Это привело к развитию различных подходов к модернизации, в том числе и экономической. Некоторые регионы смогли успешно приспособиться к новым условиям и добиться роста экономики, в то время как другие оказались не в состоянии осуществить такие изменения и оставались в затруднительном положении. Отсутствие единой стратегии и сотрудничества между федеральным центром и регионами привело к нестабильности и неравномерному развитию страны. Таким образом, необходимо было разработать объединяющую стратегию и координировать действия всех уровней власти для обеспечения устойчивого развития России. Такие эксперименты зачастую мало соотносились с федеративными проектами, хотя с начала 1990-х годов Россия уже сделала существенный шаг вперёд в области экономических реформ – от приватизации до создания развитого банковского и финансового секторов. По мнению Е. Г. Ясина, создание рыночной экономики – «несомненный позитивный результат прошедшего периода, но её эффективность низка, прежде всего, из-за незавершённости институциональных преобразований»⁴⁹⁹. На практике создание рыночной экономики не сопровождалось созданием современного государства, которое предусматривало бы наличие условий для постоянной адаптации к меняющимся внешним и внутренним вызовам.

⁴⁹⁸ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.

⁴⁹⁹ Ясин Е. Г. Сценарии развития России на долгосрочную перспективу. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 9.

В процессе постсоветской трансформации социально-политической системы России была создана новая государственная структура, асимметричная по своей сути и требующая адаптационных мер. Одной из основных причин ослабления управленческих функций государства стало финансовое положение страны. В период после развала СССР Россия оказалась в тяжёлом экономическом положении, что привело к сокращению доходов федерального бюджета. В связи с этим, многие регионы столкнулись с финансовыми трудностями и необходимостью самостоятельно решать свои проблемы. Это привело к укреплению политического влияния регионов на решение вопросов, которые ранее были отнесены к компетенции федерального центра.

Кроме того, асимметричный статус Российской Федерации также играл свою роль в усилении регионального влияния. Национальные республики и автономные округа, имеющие особый статус в составе федерации, обладали большей автономией в принятии решений и формировании своей политики. Это позволяло им более активно участвовать в политическом процессе и защищать свои интересы.

Однако ослабление управленческих функций государства и увеличение политического влияния регионов несёт с собой ряд проблем. Во-первых, не всегда региональные власти способны эффективно решать проблемы своих территорий. Во-вторых, возможно возникновение конфликтов между различными регионами, особенно между национальными республиками и другими субъектами федерации. В то же время усиление регионального влияния имеет и положительные стороны. Региональные органы власти более близки к населению и могут более эффективно реагировать на его потребности. Также они могут способствовать развитию своих регионов, привлекая инвестиции и организуя местную экономику.

Усилия, направленные на примирение интересов Центра с этническим, региональным и местным многообразием, образовали цепь различных подходов – от Федеративного договора 1992 г. к Конституции 1993 г., и к региональным договорам 1994 года. Конечным результатом этих процессов с середины 1990-х гг. явилось установление асимметричной федеративной системы с существенными различиями в полномочиях между регионами.

Такая асимметрия, безусловно, требовала политических усилий по её адаптации, и определённые меры руководством страны принимались. Однако оценки практики адаптации асимметричного федерализма 1990-х годов в российском политическом поле часто разнятся – от понимания её как ожидаемого ответа граждан на коммунистический сверхцентрализм до осознания её результатом сооружения на территории государства около феодальных местных политических режимов. Тем не менее, попытки адаптации политической асимметрии российского федерализма превратились в очередную политическую проблему, ставшую, в свою очередь, следствием кардинальных системных трансформаций. По сути, системный политический кризис в России 1990-х годов можно описать как процесс хаотической политической, социальной и экономической децентрализации⁵⁰⁰.

Адаптация асимметрии российского федерализма носила стихийный и, по сути, этнический характер. Необходимость адаптации стала очевидной на фоне резкого усиления неоднородности, социальной конфликтности, фрагментированности российского политического пространства. По поводу дальнейших мер по выравниванию этого политико-экономического дисбаланса в обществе шли ожесточённые дискуссии. В российской политической, экономической и правовой литературе в 1990-х годов была широко распространена критика асиммет-

⁵⁰⁰ Бусыгина И. М. * Политическая регионалистика. М.: РОССПЭН, 2006. С. 52.

ричности Российской Федерации⁵⁰¹. Политические споры вокруг проекта федеративной системы России не прекращаются до сих пор. Однако идея создания из России формальной федерации крупных республик – как одного из множества вариантов эволюции федеративных взаимоотношений – по своему содержанию находился в рамках международного развития государственного устройства демократических стран⁵⁰².

Если исходить из концептуальных посылок, в Российской Федерации, на наш взгляд, с начала 1990-х годов был выбран весьма извилистый путь федеративного строительства. Отчасти это было обусловлено объективными причинами – неразвитостью гражданского общества, невысокой политической культурой, полной неразвитостью в государстве демократических институтов. Кроме того, здесь также надо отметить общую теоретическую неподготовленность тогдашней власти и общества для строительства реального федерализма. Важно отметить и следование временным идеям советского квазифедерализма – о вторичном характере федерации и её договорной сути, и, вместе с тем, об этническом федерализме, неизбежно порождающем асимметрию⁵⁰³. Асимметричная федерация в её неадаптированном виде в долгосрочной перспективе, на наш взгляд, нежизнеспособна, поскольку асимметрия вынуждает федеральную власть постоянно решать проблему распределения ресурсов и привилегий между субъектами федерации, которые, со своей стороны, вынуждены искать спо-

⁵⁰¹ Сафин О. И. Конкурентоспособность страны в свете асимметричного федерализма // Дискуссия. 2013. № 8 (38). С. 74-79.

⁵⁰² Аригин А. Н., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: Интелтех, 1999. С. 136.

⁵⁰³ Tierney S. The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism. First ed. Oxford: Oxford University Press, 2022. 328 p.

собы воздействия на федеральный центр и использовать это влияние в своих целях⁵⁰⁴.

Можно резюмировать, что в постсоветский период до избрания Президентом РФ В. В. Путина предпринимались определённые попытки сохранить государственность, в противном случае этого государства сейчас просто не существовало бы. Но говорить о позитивном опыте 1980-х – 1990-х гг. не приходится. Как показывает М. Берджес, тип федерации, возникший в России, был предопределён, прежде всего, тем, что она создавалась в «контексте и в период транзита», который охватывал все стороны жизни общества и государств⁵⁰⁵, и по этой причине о какой-либо последовательной политике в этом направлении речи не шло, как и о целенаправленном выравнивании по линии «Центр – регионы».

Таким образом, к 2000 г. отчётливо обозначилось кризисное состояние российского федерализма в его очевидной асимметричной форме, что усиливалось отсутствием взвешенной системы последующего развития федерализма и смягчения отрицательных последствий прошлого исторического этапа. Однако можно констатировать, что именно асимметрия позволила руководству страны в то непростое время сохранить хрупкий баланс федеративных отношений с их вертикально-горизонтальными связями. Эти наработки ельцинской эпохи можно определить как политическую технологию адаптивного асимметричного федерализма – федерализма переходного периода.

Можно констатировать, что политические технологии (продуманные или стихийные) по адаптации асимметрии на протяжении всех периодов развития

⁵⁰⁴ Аринин А. Н. Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. 332 с.

⁵⁰⁵ Burgess M. Between a rock and a hard place: The Russian Federation in Comparative Perspective // Federation and Local Politics in Russia / Ed. by C. Ross, A. Campbell. L.-N. Y.: Rutledge, 2009. P. 33.

русской государственности до 2000 г. можно назвать *собирающими и сохраняющими*. Как нам представляется, не все действия федерального Центра были глубоко продуманными и вписанными в логическую систему мер и в некоторых случаях преобладала практика «латания дыр», антикризисная импровизация.

Резюме:

1. Анализ генезиса русской государственности показывает наличие элементов федеративного устройства с Московского княжества. Исторические предпосылки формирования федеративных отношений и их развитие важны для понимания. Однако асимметрия, вызванная централизацией и географической/этнической разнородностью, препятствовала развитию полноценной федерации. Долгое время имперская модель управления, эффективная для единства, не способствовала децентрализации и автономии субъектов. Различия регионов по этническому составу, экономике и развитию усиливали асимметрию. Таким образом, несмотря на элементы федерализма, русская государственность сохраняла асимметрию, ограничивающую развитие полноценной федеративной системы.

2. В XX столетии практика советской системы федерализма характеризуется как чрезвычайно противоречивая, по этой причине многие справедливо называют её «псевдофедерализмом». Независимо от того, действительно ли существовал в советский период федерализм или это было некое квазифедеративное политическое образование, очевидно, что оно имело асимметричный характер при отсутствии заметных попыток адаптировать эту асимметрию. Советский федерализм, или социалистический федерализм, был уникальной моделью государственного устройства, основанной на этническом принципе. Это выражалось в национально-территориальном делении с субъектами федерации в виде

национальных государств, что обеспечивало этническую и культурную автономию. Система имела сложную иерархическую структуру с союзными и автономными республиками, областями и округами, интегрированными в многоуровневую систему централизованного управления с сохранением автономии на местах. Асимметрия проявлялась в правовом статусе субъектов, особенно в РСФСР, где автономия была ограничена автономными республиками, областями и округами. Это учитывало исторические, этнические и экономические факторы. Советский федерализм был сложной системой, сочетающей этническую автономию, иерархию и асимметрию, обеспечивая баланс между централизацией и децентрализацией, а также учет этнических особенностей народов СССР.

3. После распада СССР возникла необходимость создания новой политической системы. Однако не было готовых решений, а научное сообщество не предложило четкую концепцию федеративного устройства. Первоначально преобладали принципы унитаризма и конфедерации, что отличалось от традиционного федерализма. Это затрудняло формирование устойчивой системы управления в условиях методологического вакуума. Отсутствие новой Конституции Российской Федерации спровоцировало неуправляемый и бесконтрольный процесс местного законотворчества во всех субъектах Федерации; асимметричность российской модели федерализма была закреплена Федеративным договором, затем дополнена и зафиксирована в соответствующих актах регионального законодательства, прежде всего входящих в состав РФ республик.

4. В поисках оптимальной модели организации политического пространства постсоветской России на подлинно федеративных началах политика федерального Центра за последние два десятилетия претерпевала кардинальные изменения. Она эволюционировала от реализованной президентом Б. Н. Ельциным модели «стихийной суверенизации» или децентрализации до инициированной

президентом В. В. Путиным политики, имеющей ярко выраженную централистскую направленность, связанную с усилением механизмов федерального вмешательства. В период президентства Д. А. Медведева федеральная политика приобрела явную экономическую окраску. После распада СССР РСФСР стала Российской Федерацией. Социально-политические институты, ранее неэффективные, продолжали работать. Сформировалась асимметричная федерация с доминированием субъектов с республиканским статусом.

5. В постсоветский период (до 2000 г.) несмотря на ряд кардинальных перемен, не претерпела больших изменений карта административно-территориального деления, являющаяся во многом продуктом советской системы, не были полностью устранены присущие советскому федерализму элементы асимметрии и этнический принцип построения федерации. В конце XX века в российском федерализме произошли значительные изменения, вызвавшие дискуссии среди юристов и политологов. Ключевым этапом стало признание всех субъектов РФ, включая автономные округа, субъектами федерации, что изменило политико-правовую парадигму. Однако институциональная и функциональная готовность субъектов оказалась недостаточной, что потребовало разработки моделей адаптации и достижения консенсуса. В 1980–1990-х гг. отсутствовала чёткая концепция федерализма, что привело к асимметричному территориально-политическому пространству и необходимости гармонизации субъектов в рамках единой системы.

ГЛАВА 4. СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ АСИММЕТРИЧНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ АДАПТАЦИИ⁵⁰⁶

4.1. Политико-правовые основания и практика асимметричного федерализма в современной России (начиная с 2000 г.)

На рубеже веков проблеме федерализма в России уделялось значительное внимание – как в научной сфере, так и на законодательном уровне. Причём одной из ключевых тем, которые вызвали наибольший исследовательский интерес, стала проблема асимметричности российского федерализма, касающаяся особого положения этнических регионов (прежде всего республик), входящих в состав федерации⁵⁰⁷. Если анализировать эту проблематику с точки зрения сегодняшнего дня, есть уверенность в том, что опасность асимметрии для устойчивости федеративных отношений была сильно преувеличена⁵⁰⁸, и на нынешнем этапе федерализации эта проблема видится иначе. В предшествующий период не было чёткого представления о характере и направленности новой политической конфигурации в России, как и о том, как это отразится на развитии федера-

⁵⁰⁶ Основные научные результаты, а также материалы, приведенные в данной главе диссертации, получили апробацию в научной публикации автора: *Кочетков Е. Е.* Компаративно-ретроспективный анализ эволюции отечественного асимметричного федерализма и политический опыт его адаптации. М.: Социально-политическая мысль, 2019. 212 с.

⁵⁰⁷ *Busygina I. M.* * Asymmetric federalism – Special role of the Republics in the Russian Federation // *Osteuropa*. 1998. № 48(3). pp. 239-252; *Lapidus G.* Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia // *Post-SovietAffairs*. 1999. № 15(1). pp. 74-82.

⁵⁰⁸ *Кочетков Е. Е.* Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // *Вестник Российской нации*. 2014. Т. 5. № 5-5(37). С. 134-143.

тивных отношений в будущем. Тем не менее, ряд аналитиков на протяжении последних десятилетий последовательно проводил идею о том, что основным аргументом в пользу асимметрии для России является её многонациональность⁵⁰⁹.

Российский федерализм сочетает в своём государственном устройстве как территориальное, так и национальное начала. Теоретически такой вариант федерализма соответствует российским условиям, поскольку он обеспечивает и поддерживает существование многообразных этнокультурных ландшафтов⁵¹⁰. На практике эта сложная конструкция порождает множество проблем, одной из которых является асимметричный характер отечественной модели федерализма.

По мнению ряда западных исследователей, федерализм и федерация в современной России – это устойчивая и в то же время синтетическая система правления, подобная той, что существует в 28 государствах, на территории которых проживает 40% мирового населения⁵¹¹ и в которых власть сознательно разделена и федерализована.

На наш взгляд, Россия является фактически асимметричной федерацией, однако в её Конституции прописано обратное (по Конституции России, все субъекты равноправны)⁵¹².

В 2000 г., когда к власти пришёл В. В. Путин, в России начался новый этап развития государственности и федеральные отношения стали постепенно

⁵⁰⁹ Зорин В. Ю. Федерализм как судьба многонациональной России // Регион: экономика и социология. 2004. №1. С. 9-25.

⁵¹⁰ Бусыгина И. М.* Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и международные отношения. 1998. №12. С. 142-151.

⁵¹¹ Андерсон Дж. Федерализм: введение / пер. с англ. А. Куряева, Т. Даниловой. М. Экономика, 2009. С. 1.

⁵¹² Конституция Российской Федерации. Новая редакция (с изменениями, принятыми на Всероссийском голосовании 1 июля 2020 года): с комментариями Конституционного суда РФ. М.: Проспект, 2022. 116 с.

трансформироваться в сторону большей централизации управления, вследствие чего федерация стала принимать формат более строгой симметрии. В. В. Путин, ещё находясь на посту Председателя Правительства, обозначил новый вектор федеративных преобразований, которые тогда уже были необходимы.

В частности, о начале нового этапа федерализации свидетельствовала смена стратегических ориентиров. Во-первых, принципиально изменилась направленность инициатив центральных властей, и прежде всего самого Президента РФ. Если политика первого Президента России Б. Н. Ельцина, по сути, формировалась как ответ на региональную активность и определялась ею, то при В. В. Путине инициатива перешла к Кремлю, то есть к действующему Президенту и его аппарату. Во-вторых, начались качественные изменения в стратегии центральной власти. Выдвинув ряд инициатив, федеральный центр стал определять как формат федерации (был взят курс на строительство конституционной федерации, а не конституционно-договорной с признаками конфедерации, как при Б. Н. Ельцине), так и направленность экономических реформ.

Контртеррористическая операция на Северном Кавказе, направленная на предотвращение распада страны, продемонстрировала однозначное отношение федеральной власти к проявлению сепаратистских настроений, а в 2000 г. были предприняты меры по ограничению влияния региональных органов власти — причём сначала на общегосударственном уровне, а затем и в определении собственно развития регионов, полностью аккумулировав все политико-экономические рычаги власти на федеральном уровне. Иными словами, актуализировалась т. н. модель «управляемого федерализма», которая подразумевала усиление принципа субординации по вертикали.

Одним из первых шагов по реформированию Федерации вновь назна-

ченного Президента стала реализация комплекса мероприятий, направленных на ослабление территориально-политической асимметрии и формирование единых принципов взаимоотношений между Центром и регионами, что, по-мимо прочего, включало в себя чётко приписанные санкционные меры в отношении региональных органов власти за несоблюдение федерального законодательства.

Так, под угрозой санкций был инициирован процесс унификации регионального и федерального законодательства, результатом чего стало устранение основного блока противоречий. В частности, по решению Конституционного суда РФ стал рассматриваться как незаконный суверенитет отдельных республик, а также иные аспекты, противоречащие федеральному законодательству. Как результат – почти полностью демонтируется прежняя «договорная» база Федерации. Согласно новому законодательству, введённому в действие в 2003 г., практика «договорного взаимодействия» становится исключением и используется лишь для «особых случаев». Бывшие республики по своему статусу и политическим возможностям приблизились к другим субъектам Российской Федерации, что не исключало, однако, существование отдельных анклавов, в наибольшей степени дистанцированных от Центра, – Татарстаном и Чечней. Очевидно, обеспечить полное равноправие Центру тогда не удалось.

Вместе с тем тогда же усилилась асимметрия во взаимодействии автономных округов, политический вес которых снизился. Согласно нормативно-правовым актам 2003 г., в области разделения полномочий между федеральным и региональным уровнями значительно уменьшился перечень полномочий округов, что ставило их в прямую зависимость от краёв (областей). В тот период это было воспринято общественностью как способ давления с целью оконча-

тельной ликвидации автономных округов в качестве субъектов Федерации.

Под эгидой унификации общего правового пространства Федерации в 2000 г. между федеральным Центром и регионами стала формироваться новая административная вертикаль – семь федеральных округов под руководством полномочных представителей Президента РФ⁵¹³, что значительно усилило институты федерального контроля и вмешательства. Отметим при этом, что федеральные округа существенно дополняли российское административно-территориальное деление (АТД). Как часто отмечалось в выступлениях и высших чиновников страны, и известных политологов⁵¹⁴, федеральные округа не представляют собой новые субъекты Федерации и новое АТД: ключевым региональным уровнем всегда сохранялся уровень субъектов Федерации.

Кроме того, создание федеральных округов способствовало изменению и специфики организации территории по горизонтали. Если в предшествующие периоды горизонтальная интеграция осуществлялась в виде ряда межрегиональных ассоциаций, в 2000-е гг. этот процесс стал реализовываться преимущественно в рамках федеральных округов, под непосредственным контролем федерального Центра⁵¹⁵.

В 2000 г. новая власть приняла ряд мер, которые В. В. Путин справедливо отметил в своём послании Федеральному Собранию в 2001 году, как доказа-

⁵¹³ Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 09.09.2000) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/zkrf/8766> (дата обращения: 17.05.2023).

⁵¹⁴ *Жириновский В. В.* Новое устройство России. М.: ЛДПР, 1999. С. 37-47, 52-53; *Заяц Д. В.* Начало новой административно-территориальной реформы? // География. 2000. № 21. С. 1-2; *Родоман Б. Б.* Перспективы эволюции федеральных округов // Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. М.: Институт географии РАН, 2000. С. 36-41.

⁵¹⁵ *Штукин В. В.* Антисанкционный федерализм // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 39-50.

тельство того, что «дезинтеграция государства остановлена»⁵¹⁶. Разделение страны на федеральные округа рассматривалось как одно из важнейших государственных решений 2000 г. Кроме того, активность назначенных Президентом полпредов в округа «заметно приблизила федеральную власть к регионам», по мнению лидера страны. Особая роль полпредов и окружных органов Генеральной прокуратуры в тот период состояла в том, что 4/5 из более 3,5 тыс. нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, были приведены в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами⁵¹⁷.

Надо отметить, однако, и тот факт, что при всей позитивной направленности проводимых Центром преобразований в начале 2000-х гг. с целью федерализации страны наблюдалась и тенденция отказа от чётко артикулированных согласительных механизмов – на наш взгляд, в федеративных отношениях явно доминировали программы федерального центра. Такой подход очевидным образом снижал устойчивость российской модели федерализма, и при возникновении внешних и внутренних дестабилизирующих факторов возникал риск спровоцировать новый кризис во взаимоотношениях с республиками РФ, т. к. при В. В. Путине в те годы не был найден подход к решению проблемы неравенства статусов (асимметрии) субъектов Федерации – российских республик и других типов регионов страны. По сути, в главных реформах начала 2000-х годов относительно федерализма не было сделано никаких различий между субъектами разного формального статуса. Хотя представители президента на местах должны были учитывать специфику такой федерации как российская, с её собственным федерализмом с элементами централизации, позволяющим продлевать

⁵¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата обращения: 17.05.2023).

⁵¹⁷ Российская газета. 2001, 4 апреля. С. 7.

асимметрию. И, возможно, именно различия интересов и потенциальные конфликты вынуждают власть осуществлять свои функции в условиях необходимости находить разумные компромиссы, по возможности адаптируя негативные проявления федеративной асимметрии.

Нельзя не признать, что с момента начала политико-экономических реформ В. В. Путина удалось несколько сократить региональные диспропорции, однако с 2003 г. ситуация вновь стала ухудшаться, что было вызвано окончательным закреплением модели экономического роста «нефтяного типа», обеспечивающего явные преимущества и опережающие темпы развития лишь отдельным сырьевым регионам (Татарстан, Тюменская область, Башкортостан, Коми и др.) и нескольким городам федерального значения. Стратегия выравнивания субъектов федерации с акцентом на финансово-бюджетные ориентиры становилась уже неактуальной. С каждым годом примерно одинаковый уровень выравнивания бюджетной обеспеченности регионов требовал всё больше перераспределяемых бюджетных средств⁵¹⁸.

В дальнейшем осуществляемые политические, правовые и экономические и т. д. реформы федеративных отношений, начатые при Президенте РФ Д. А. Медведеве, во многом продолжали политику преодоления асимметрии и выравнивания политико-правового поля России, начатую при его предшественнике В. В. Путине. Были предприняты меры и шаги в отношении национальных республик, направленные на сбалансирование расходов и доходов местных бюджетов, формирование общероссийской гражданской идентичности через

⁵¹⁸ Кочетков Е. Е. Республики в системе взаимоотношений «Центр – регионы»: политологический анализ российского и зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2009. 194 с.

инструменты государственной информационной, образовательной и культурной политики⁵¹⁹.

На наш взгляд, стоит обратить внимание на следующие инициативы, предпринятые Президентом Д. А. Медведевым с целью реформирования российской федеративной системы:

1) предложения по кандидатурам будущих руководителей исполнительной власти субъектов Федерации стали представляться Президенту только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах;

2) Совет Федерации стал формироваться из числа лиц, избранных в легислатуры и депутатов органов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации;

3) был увеличен срок конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.

Такие действия обеспечивали усиление федеральной вертикали власти, увеличение влияния политических партий на политический процесс, причём не только на общегосударственном уровне, но и на региональном. Это способствовало созданию эффективной системы сдержек и противовесов внутри регионов и, в первую очередь, внутри республик. Теперь не только руководители муниципальных образований выступали сдерживающей силой исполнительной власти субъектов Федерации, но и политические партии. Тем самым были заложены новые основы стабильной региональной политической системы⁵²⁰.

Асимметричность почти любой федерации – это объективная реальность, и Россия – яркий тому пример. В этом отношении невозможно согласиться с тем, что именно договоры о разграничении предметов ведения и полномочий

⁵¹⁹ Там же.

⁵²⁰ Баснукаев М. Ш., Баснукаев Р. М. Федерализм и делегирование полномочий: российский и зарубежный опыты // Экономика и предпринимательство. 2021. № 4 (129). С. 188-191.

между центром и регионами способствовали усилению асимметрии федерации в России⁵²¹. Указанные договоры не порождали асимметрию, а отражали её как объективное явление – это и чрезвычайно протяжённая и неравномерно развитая территория Российской Федерации, и национальные проблемы, и неоднородность социально-политического пространства страны – настолько значительную, что можно было вполне обоснованно говорить о существовании как минимум «трёх России»⁵²². Один из отечественных публицистов отметил, что «страна не только существует одновременно во многих эпохах. Её многие части движутся по оси времени в разных направлениях: одни в будущее, а другие и в прошлое»⁵²³.

В ряду моделей асимметричной федерации Российскую Федерацию можно отнести к типу формальной асимметрии, предполагающей закреплённое в Конституции РФ и других нормативных правовых актах неравноправие субъектов федерации. Так, федеративное устройство РФ означает разделение страны на ряд субъектов. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Очевидно, что основным Законом РФ в федеративную систему государственности России были изначально заложены элементы асимметрии.

Важно отметить тот факт, что Российская Федерация является федеративным демократическим государством с республиканской формой правления. Это

⁵²¹ *Иванов В. Н.* Российский федерализм: что дальше? // Социологические исследования. 1998. № 1. С. 82, С.86; *Пляйс Я. А.* На перекрестках модернизации российского государства // Власть. 2002. № 11. С. 31.

⁵²² *Рогов К.* Общественный договор: Стратегия «Россия-1» // Ведомости. 2012, 8 февраля. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1497088/strategiya_rossiya1 (дата обращения: 17.05.2023).

⁵²³ *Столяров Б.* Повестка развития: время, вперед! // Ведомости. 2012, 2 июля.

официальное и во многом декларативное определение формально закреплено в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ⁵²⁴. Основной смысл этого текста заключается в объяснении причин включения в Конституцию РФ положений, касающихся разделения компетенций и полномочий между центральным и региональным уровнями власти. Это было сделано по требованию субъектов РФ, которые хотели включить Федеративный договор в текст Конституции. Такое изменение стало политико-правовой основой для формирования федеративных отношений в РФ⁵²⁵. Кроме того, в ходе разработки Конституции РФ также учитывались достаточно напряжённые в тот период отношения с отдельными республиками, входящими в состав РФ, в частности, Чеченской Республикой и Республикой Татарстан. С целью предотвращения выхода этих субъектов Федерации из состава страны допускалась возможность разграничения вопросов ведения между Российской Федерацией и её субъектами не только федеративными, но и другими, дополнительными договорами⁵²⁶.

В связи с этим можно говорить о том, что именно тогда была создана правовая база для дифференцирования предметов ведения между РФ и её субъектами на договорной основе. Именно тогда между субъектами Российской Федерации, заключившими с федеральной властью соответствующие соглашения, возникли заметные различия в статусе ввиду дифференцированного подхода в формулировках предметов ведения и полномочий, зафиксированных этими

⁵²⁴ Конституция Российской Федерации. Новая редакция (с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года): с комментариями Конституционного суда РФ. М.: Проспект, 2022. 116 с.

⁵²⁵ *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. С. 128.

⁵²⁶ *Шахрай С. М.* Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как инструмент региональной политики федеративного государства // Договорные принципы и формы федеративных отношений в Российской Федерации: проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН, 1999. С. 38.

двухсторонними договорами⁵²⁷. Как результат – эти договорные разграничения вопросов ведения между РФ и её субъектами не могли не привести к формированию элементов асимметрии конституционно-правового статуса различных субъектов РФ.

Однако наиболее показательным примером закрепления асимметрии в Основном законе Российской Федерации является признание особого статуса регионов в составе РФ по сравнению с остальными её субъектами. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ только республика, входящая в состав Российской Федерации в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, именуется государством, которое вправе иметь собственную конституцию, в то время как остальные субъекты федерации могут иметь лишь уставы. Более того, только республики наделены правом использовать свои государственные языки в официальном обороте. Также продолжительное время республики пользовались правом устанавливать собственное гражданство⁵²⁸.

Из этой практики следует, что республики в составе Российской Федерации обладают более «высоким» статусом в иерархии субъектов РФ по сравнению с другими регионами Федерации. Очевидно, такое положение можно объяснить как историческими традициями, так и социально-политическими реалиями последних десятилетий, обусловленными периодом «парада суверенитетов» и особенностями формирования нового российского федерализма. Традиционно эквивалентность полномочий субъектов федерации отождествляется с

⁵²⁷ Соловьева Е. А. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами как черта асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 24.

⁵²⁸ Закон Российской Федерации от 28. 11. 1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

качеством симметрии, но на деле равноправие неодинаковых считается именно той асимметрией⁵²⁹.

В результате вышеописанных политических процессов современный российский федерализм сегодня представляет собой своеобразный сплав, соединяющий в себе как типичные признаки организации большинства мировых федеративных государств, так и характерные особенности. В числе последних учёными называются такие, как:

- градация статусов между субъектами РФ, которая выражена в иерархии, представлена в шести различных типах. Эти типы объединены в три подгруппы: суверенные республики, края и области, города федерального значения, а также автономные округа и автономная область;

- национально-территориальный признак формирования субъектов федерации, в которой каждый третий субъект образован на основе национально-этнических принципов;

- некоторая неупорядоченность конструкции (ряд самостоятельных субъектов РФ входит в состав других субъектов);

- несоответствие потребностей субъектов РФ и наличия собственных ресурсов для реализации властными органами своих статусных полномочий⁵³⁰.

В то же время нельзя не признать того факта, что с правовой точки зрения все субъекты РФ находятся в равном положении, это отражено в закреплённом Основным законом страны принципе равенства прав всех субъектов РФ. Так, статья 5 Конституции РФ прямо указывает на то, что все субъекты РФ равноправны (ч. 1), и более того, подчёркивает, что во взаимосвязях с федеральными

⁵²⁹ Баснукаев М. Ш., Баснукаев Р. М. Федерализм и делегирование полномочий: российский и зарубежный опыты // Экономика и предпринимательство. 2021. № 4 (129). С. 188-191.

⁵³⁰ Козлов П. А. Региональная политика современной России: институционализация форм федерального вмешательства: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: ИФ РАН, 2004. 176 с.

властями все регионы РФ между собой равноправны (ч. 4). Равноправие субъектов РФ находит своё выражение и в том, что Конституция РФ устанавливает общие для всех субъектов нормы, действие которых распространяется в равной мере на всё из них. Все субъекты в равной мере представлены в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и на общей основе избирают депутатов Государственной Думы РФ (ст. 95—97). Всё сказанное свидетельствует о том, что в характеристике конституционного статуса субъектов РФ формально преобладают черты равноправия.

Вместе с тем, этот документ можно рассматривать как первый в постсоветской России официальный акт, заложивший основу для вторичной асимметрии российского федерализма, а также конституционно-правового неравенства субъектов Федерации. Кроме того, Федеративный договор содержит ряд принципиальных расхождений по перечню прав субъектов Федерации различных видов. Так, республика, по определению, – это государство с соответствующими атрибутами, а остальные субъекты рассматриваются лишь как различные по форме политико-территориальные образования с разными по объёму полномочиями.

В автономных субъектах Российской Федерации реализуются особые полномочия. Представители автономной области или автономного округа могут предложить федеральный закон для принятия. Большинство автономных округов являются частью края или области, поэтому необходимо регулировать взаимодействие между ними с помощью федеральных законов и соглашений между представителями государственной власти. Это позволяет сохранить автономию и учесть особенности каждого автономного субъекта. Такая система обеспечивает гармоничное функционирование и развитие всей Российской Федерации.

Асимметрия федеративного устройства России порождена жёсткой необходимостью учитывать фактическое неравенство её субъектов – наряду с рядом других факторов. В условиях, когда одни субъекты РФ в десятки раз больше других по размерам, населению, ресурсному и экономическому потенциалу, наделение их абсолютно во всём одинаковыми правами и обязанностями невозможно признать рациональным и прагматичным. Так, необходимость выполнения равноправным субъектом РФ – Москвой – наряду с общими также и столичных функций заведомо предполагает наделение его дополнительными правами и обязанностями. А успешное осуществление национально-территориальными субъектами РФ, помимо общих, ещё и особых, национально-специфических функций также нереально без соответствующих прав и обязанностей, присущих только национальным республикам и автономиям. В связи с этим важно соблюдать принцип равноправия – чтобы наличие у отдельных субъектов РФ или группы субъектов дополнительных полномочий, требующихся им для выполнения некой особой роли, не давало никому преференций касательно принципиального равноправия всех субъектов Федерации, закреплённого в Основном законе.

Асимметричность отечественной модели федерализма отчасти отражена в российской Конституции, причём этот специфический тип асимметрии можно рассматривать как уникальную особенность Российской Федерации. Имеется в виду явление сложносоставного территориального образования Федерации, не встречающееся более нигде в мире и известное как «принцип матрёшки»⁵³¹. В соответствии с Конституцией один субъект федерации входит в состав другого

⁵³¹ *Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки // *Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы.* М.: МОНФ, 1999. С. 22.

субъекта этой федерации, однако оба являются равноправными и самостоятельными частями Федерации, пользующимися одинаковым объёмом полномочий.

Иными словами, в Конституции РФ содержатся две противоречащие друг другу статьи. Так, в первой и четвёртой частях статьи 5 Конституции Российской Федерации закреплёно равенство субъектов Российской Федерации, а в пункте 4 статьи 66 предусмотрена возможность вхождения автономного округа в область или регион. То есть, согласно положениям федеральной Конституции, область или край, имеющие в своём составе автономный округ, абсолютно равны в своих конституционных правах автономному округу, притом, что автономный округ является их составной частью. Такой феномен паритетности общего и его составной части присутствует исключительно в России и больше нигде в мире не практикуется.

Истоки этой проблемы надо искать в историческом прошлом советской государственности. В тот период округа создавались для идентификации малых народностей, в связи с этим была введена административная иерархическая система в той области (крае)⁵³², к которой они принадлежали. В постсоветский период после подписания Федеративного договора положение автономных округов изменилось – их статус повысился до субъектов Федерации, и по этой причине на одной территории оказались два и больше субъектов Федерации (как, например, это произошло в Красноярском крае и Тюменской области), когда один из них включал в себя другие. Позже, после принятия новой Конституции РФ, эти автономные округа приобрели равный статус с другими субъектам Федерации, в том числе теми, частью которых они являлись.

⁵³² К истории вопроса см.: *Бобракова Е. Е.* Федеративные отношения в российском государстве и проблемы взаимодействия органов государственной власти автономных округов и края, области в состав которых они входят // *Российская государственность: состояние и перспективы развития*. М.: Республика, 1995. С. 235-278.

Элементы асимметрии в системе российского федерализма, послужившие основой для последующего тиражирования конституционно-правового неравенства субъектов Федерации, присутствуют и в механизме разграничения предметов ведения между федеральными органами власти и регионами Российской Федерации. Так, статья 72 Конституции, в которой определена сфера совместного ведения, не предусматривает процедуры разграничения полномочий⁵³³, ввиду чего нет ясности в том, каковы компетенции органов государственной власти, а что является предметом ведения субъектов Федерации. Иными словами, здесь заложены предпосылки для потенциальных политических конфликтов между Центром и регионами и общей напряжённости в развитии российского политического процесса. Как видим, изначально заложенный в Конституции РФ механизм заключения подобных договоров рассматривается как правовой инструмент, позволяющий учитывать специфику каждого региона, дифференцировать каждый субъект Федерации, с максимальным учётом его интересов в рамках общей стратегии государства⁵³⁴.

Тем не менее, как полагали многие эксперты того периода⁵³⁵, в большую часть таких договоров были включены положения, содержащие, по своей сути, альтернативу нормам Основного закона Федерации. Более того, высказывалось мнение о том, что правовое пространство Российской Федерации, заложенное Конституцией, уничтожилось договорной практикой, в связи с чем большинство договоров было расторгнуто. Однако по-прежнему в силе на текущий мо-

⁵³³ *Титова Т. П.* Асимметричность конституционной модели российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М.: ИНИОН РАН, 1998. С. 32-33.

⁵³⁴ *Иванченко Л. А.* Федерализм и стратегия регионального развития (выступление на парламентских слушаниях) // Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИнтелТех, 1997. С. 211.

⁵³⁵ *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма: дисс.... докт. юр. наук: 12.00.02. М.: МГЮА, 1997. 398 с.

мент остаются наиболее противоречащие федеральному законодательству договоры – с республиками Татарстан, Башкортостан и проч.

Кампания по унификации законодательства субъектов Российской Федерации применительно к федеральному закону, инициированная федеральной властью в рамках федеративной реформы 2000 года, во многом снизила потенциал напряжённости вокруг конституций республик и уставов прочих субъектов Российской Федерации. Тем не менее, этот проблемный вопрос не снят с повестки дня в федеративных отношениях.

Как результат предыдущих политических договорённостей, в юридическом поле асимметричность России, персональный подход к положению её субъектов, так или иначе, определены Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором, некоторыми договорами о разграничении компетенций и полномочий между федеральными органами власти и органами субъектов Российской Федерации, а также конституций и уставов ряда субъектов Федерации. В связи с этим приходится констатировать, что перечисленные документы касательно вопросов федеративных отношений во многом противоречат друг другу, соответственно, Россию как федерацию нельзя отнести к государству с единообразной правовой системой в рамках Конституции.

В настоящее время дискуссии о дальнейшей судьбе российского федерализма разворачиваются в основном вокруг трёх проблем: национально-территориального принципа выделения республик, автономных областей и округов, статусной асимметрии субъектов РФ и их социально-экономической и пространственной асимметрии.

Аргументы сторонников национально-территориального подхода основываются на идее о праве наций на государственное самоопределение, необходимости сохранения национального языка и других этнических ценностей, на гу-

бительном для каждого этноса отсутствии соответствующих институтов власти государственного или автономного уровня.

В целом национальному вопросу с начала реформ 2000 года в РФ уделяется достаточно внимания. Многие отечественные авторы отмечали позитивные тенденции развития российского федерализма с учётом многонационального характера страны. В частности, подчёркивается многообразие и гибкость форм национальной самоидентификации любого народа, живущего в России, на основе соучастия в законотворчестве и власти, а также на базе национально-культурной автономии⁵³⁶. Незыблемым остаётся принцип строительства Федерации на основе единого, неделимого государственного суверенитета для всех субъектов, исключаяющего суверенитет коренной нации.

Эксперты неоднократно подчёркивают, что полиэтнический характер России влияет на все политические процессы в стране⁵³⁷. Противниками национально-территориального подхода к формированию субъектов РФ выдвигается, прежде всего, тот аргумент, что он входит в противоречие с конституционным равенством всех населяющих страну народов, и при наличии в России более 170 национально-этнических групп выделение только порядка 30 из них в качестве имеющих свои субъекты РФ, мягко говоря, некорректно. Подчёркивается, что только в четырёх республиках в составе России граждане титульной национальности составляют половину населения, а в остальных национальных субъектах они составляют относительное, а то и абсолютное меньшинство. Всё чаще (и небезосновательно) национальный принцип формирования субъектов РФ рассматривается как потенциальный источник конфликтов внутригосударственно-

⁵³⁶ Романова М. А. Принцип сильной государственности в системе политических приоритетов современной России. Автореф. дисс ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2001. С. 17-18.

⁵³⁷ Асимметричность федерации / под ред. А. А. Захарова. М.: МОНФ, 1997. 139 с.

го характера. Этот принцип обуславливает создание в государстве, основным законом которого провозглашено абсолютное равноправие граждан независимо от национальности и местонахождения, зон власти национальных элит в административной и экономической сферах. Они (с разной степенью успешности) перманентно разыгрывают национальную карту как рычаг давления на федеральные власти. Именно попытки нейтрализовать этот потенциально дестабилизирующий фактор приводят к предложениям решения национально-территориальной проблемы как тотальная «губернизация», то есть создание нескольких укрупненных субъектов РФ, поглощающих современные национально обозначенные регионы.

Концепция объединения территориальных единиц для создания новых субъектов федерации актуальна для научных исследований и практики. Это важно для эффективного управления. В России процесс регулируется Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Закон определяет правовые основания и процедуры, обеспечивая их легитимность. Формирование нового субъекта возможно двумя способами: объединение двух или более субъектов; принятие нового субъекта из состава иностранного государства.

При этом деления региона Федерации на составные части, формирование нового субъекта по причине соединения разных частей субъектов Федерации не было предусмотрено.

В 2004–2008 гг. в России прошла реформа территориального устройства, включавшая объединение субъектов Федерации:

- Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ стали Пермским краем для оптимизации управления и ресурсов.

- Таймырский и Эвенкийский автономные округа вошли в Красноярский край для укрепления целостности и интеграции.

- Камчатская область и Корякский автономный округ образовали Камчатский край для улучшения управления и развития.

- Усть-Ордынский Бурятский автономный округ присоединился к Иркутской области для интеграции этнических и культурных ресурсов.

- Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в Забайкальский край для усиления целостности региона.

Реформа способствовала оптимизации управления и эффективному использованию ресурсов.

Однако любая попытка резкого пересмотра количественного состава регионов неминуемо спровоцирует глубокую трансформацию всей системы федеративных взаимоотношений, что в итоге приведёт к необходимости пересмотра Конституции.

Периодически возникали законодательно возможные, но неизменно категорически отвергаемые федеральным Центром идеи создания радикально укрупнённых субъектов на основе градации сильных и слабых регионов. Известно, как жёстко была ликвидирована Б. Н. Ельциным образованная Э. Э. Росселем в конце 1993 г. Уральская республика — основа для будущего объединения Свердловской, Пермской, Челябинской, Оренбургской и Курганской областей.

До сих пор нет единого мнения по вопросу о самой необходимости подобного укрупнения: с одной стороны, оно гипотетически может способствовать разрушению государственного единства России, представлять угрозу её безопасности и территориальной целостности; с другой — напротив, укрепить государство, сделать его более мобильным и устойчивым.

В связи с начавшимся процессом укрупнения субъектов РФ вновь начал разгораться повышенный интерес к их статусной асимметрии. Существовавшая в России до последнего времени договорная практика между федеральным центром и субъектами Федерации позволяла вполне безболезненно насаждать элементы асимметрии на почву отечественной федеративной системы при фактическом неравенстве субъектов Федерации, иными словами – следовать в русле признанной договором асимметрии. Казалось бы, при конституционном равенстве разностатусных субъектов Федерации особых претензий по поводу статусной ущербности быть не может. Однако фактически национальная республика при прочих равных условиях ощутимо выше по политическому рангу, чем расположенные рядом область или край, что предопределяет получение дополнительных финансово-экономических льгот и выгод.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», введённый в действие в 2003 г., установил дополнительные различия между автономными округами и областями (краями), где они находятся, несмотря на одинаковый конституционный статус у всех этих субъектов. Такие области (края) получили право осуществлять на всей своей территории (включая и территории округов) финансируемые центром совместные полномочия, передаваемые федеральные полномочия, а также значительное количество специально обозначенных полномочий (относительно привлечения заёмных средств, организации обслуживания населения пригородным транспортом, вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и т. п.).

В рамках разных ветвей федеральной власти неоднократно предпринимались попытки нивелировать последствия двух вышеупомянутых проблем асимметрии российского федерализма, однако ни у одного из представленных на суд

общественности концептуальных документов, по мнению многих экспертов, не было шансов стать основополагающим в сфере совершенствования федеративного устройств⁵³⁸.

В рамках исследования рассмотрены концепции совершенствования государственного управления для сбалансированного распределения полномочий между уровнями власти. Несмотря на попытки внедрения, ни одна из них не получила поддержки из-за институциональных и политических барьеров. Основной проблемой является отсутствие консенсуса между уровнями власти по вопросам разграничения полномочий. Для решения необходимо провести анализ структур и механизмов взаимодействия, разработать согласованную политику и создать единую систему управления.

Каждый уровень власти стремится сохранить или усилить свои полномочия, защищая свои интересы. Также немаловажную роль играют различия в экономическом развитии и социально-экономическом положении регионов. Некоторые регионы обладают значительными ресурсами и потенциалом, в то время как другие являются менее развитыми.

Решение этой проблемы требует комплексного подхода, учёта интересов всех участников и поиска компромиссов. Необходимо создать новую доктринальную концепцию, которая учитывала бы специфику российского общества и позволила бы создать сбалансированную систему разделения полномочий и власти. Это важный вопрос, который требует немедленного и глубокого изучения и решения со стороны участников политического процесса. Только тогда будет возможно создать эффективную систему государственного управления, способную обеспечить устойчивое развитие и процветание Российской Федера-

⁵³⁸ *Коршунов Л. А.* Проблемы оптимизации состава субъектов Российской Федерации // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. 2010. № 5. С. 93-104.

ции. Таким образом, вопрос о концепции развития федеративных отношений до сих пор остаётся открытым.

Для российской истории, к сожалению, в целом характерно превалирование политической составляющей над социально-экономической, поэтому долгое время не выходила на передний план приоритетных государственных задач действительно острейшая проблема фактической социально-экономической асимметрии субъектов РФ, в результате чего соответствующие различия приобрели характер некоторой аномалии и пока далеки от сокращения. В настоящее время по уровню дифференциации демографического, социального и хозяйственного характера регионов Россия демонстрирует свою уникальность в ближайшем мировом цивилизованном окружении, и одной из наиболее негативных тенденций постсоветской истории является всё более усугубляющееся расхождение в уровнях социально-экономического развития регионов. Это было связано, во-первых, с практикой рыночной конкуренции, которая дифференцировала регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась также разная адаптация к рынку субъектов со сложной структурой промышленности и экономики, и разным психотипом общества и власти. Во-вторых, кардинально ослабла контролирующая функция государства, что подтвердилось в результате уменьшения государственных субвенций и дотаций в региональное развитие, полном сокращении большинства региональных социально-экономических программ и компенсаций.

Никоим образом нельзя однозначно заявлять, что проблема асимметрии социально-экономического развития субъектов РФ никак не беспокоит федеральные власти. Кстати, в этом отношении и в советские годы в стране делалось немало, такие государственные мероприятия поддержки отдалённых и депрессивных регионов, как «северный завоз» были наиболее приоритетными и поли-

тически важными направлениями развития советского планового народного хозяйства. В постсоветское время об определённом внимании федерального центра к этой проблеме говорит в первую очередь образование специального Министерства регионального развития РФ.

На нынешнем этапе формирования основ российского федерализма немало делалось и делается по изучению состояния и обоснованию необходимости выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов РФ как одного из важнейших факторов укрепления государственности. Например, предпринимались такие меры, как государственная селективная поддержка регионального развития, реализуемая по каналам формульного распределения соответствующих статей федерального бюджета между нуждающимися в такой поддержке регионами, а также посредством финансирования федеральных целевых программ путём принятия федеральных нормативных актов о дополнительных мерах оказания господдержки тому или иному региону. Косвенная государственная помощь регионам оказывалась также в рамках федеральной поддержки отдельных отраслей.

Однако на деле все эти схемы работали пока неудовлетворительно, зачастую под региональной политикой понималась совокупность мер, направленных на решение сиюминутных задач, стоящих перед тем или иным регионом. Каждый субъект РФ при таком подходе стремится выдвинуть собственные приоритеты и получить соответствующие финансовые и материальные ресурсы. Главной заботой и заслугой каждого российского региона было (и остаётся) если не заполучить «именную» федеральную целевую программу комплексного решения собственных проблем, то всеми доступными способами «пробить» как можно больше средств из каждой действующей отраслевой федеральной целевой программы.

Несмотря на определённую прогрессивность программно-целевого метода решения государственных проблем как ключевого направления реформы бюджетного процесса, его преимущества не использовались с должной эффективностью. Цели и ожидаемые результаты многих программ были сформулированы без дополнения чёткими критериями и индикаторами оценки степени их достижения, отсутствовали ясные процедуры финансового обеспечения, ответственность за реализацию программы в большинстве случаев была размыта между несколькими ведомствами. К тому же в процессе реализации эти программы постоянно подвергались корректировкам, оправдывая тем самым аморфность формулировок целей и результатов, равно как и дефицит ответственности за их достижение.

Все эти меры и способы имеют и очевидную отрицательную (с точки зрения идей федерализма) сторону: сосредоточив под разными предлогами в своих руках всё больше средств и полномочий, федеральная власть, по сути, является главным тормозом процессов оживления социально-экономического развития субъектов федерации.

Чрезмерная централизация, категорически противоречащая «каноническим» представлениям о федеративном территориально-государственном устройстве, наиболее ярко проявилась в реализации такой новации федеральной социально-экономической политики 2005 г., как «приоритетные национальные проекты», в рамках которых осуществилось беспрецедентно масштабное централизованное навязывание способов решения социальных проблем, хотя, безусловно, общероссийских по принципиальной значимости, но сильно регионально- и местно- опосредованных по конкретному содержанию. Вместо того чтобы отдать права и ресурсы в регионы и города, которые сами занялись бы

решением по-разному актуальных для них конкретных социальных задач, федеральный центр снова взял бразды правления в свои руки.

После ряда попыток разработки хоть какой-то комплексной программы (как пример – Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» или определённой Стратегии долговременного развития РФ (как пример – не до конца исполненная «медведевская» «Стратегия-2020»), всё вернулось «на круги своя» – к элементам точечной поддержки.

Так, на 2013 год к бюджетному финансированию было принято всего пять федеральных целевых программ социально-экономического развития отдельных регионов (Программа «Юг России (2008–2013 годы)», Программа развития Калининградской области на период до 2015 г., Программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы», Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы»), а также Программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»).

Поддержка остальных субъектов РФ запланирована путём выделения соответствующей «бюджетной строки» в рамках целого ряда отраслевых федеральных целевых программ практически по всем аспектам социальных проблем, да и то не факт, что эту «строчку» получили все нуждающиеся.

Естественно, вышеперечисленные усилия федерального центра не только не привели к ощутимому ослаблению различий в уровне развития субъектов РФ, но и ликвидировали экономические стимулы и рычаги для самостоятельного развития регионов. Сегодня любой региональный руководитель нередко сталкивается с тем, что даже крупные по региональным меркам проекты, способные дать заметный социально-экономический эффект, тормозятся и не реа-

лизуются из-за того, что не представляют интереса как для крупных государственных монополий, с которыми достичь взаимопонимания удаётся далеко не просто и далеко не всегда, так и для менее масштабных предприятий.

Рейтинг регионов, проводимый Центром экономических исследований «РИА–аналитика»⁵³⁹, показывает, что по интегральному показателю, рассчитанному посредством агрегирования ключевых данных регионального развития, субъекты РФ различаются более чем в 6 раз. Прочитируем итоги рейтинга: «Первые пять строчек рейтинга заняли Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, что не вызывает удивления. На эти пять регионов приходится около 40% отечественного ВВП, они являются основными донорами федерального бюджета, здесь формируется большая часть потребительского спроса и отсюда исходит основной экспортный поток страны (имеется в виду Тюменский регион). В этих же регионах работает или базируется большинство крупнейших корпораций страны, в том числе все основные российские монополисты. Обладая мощным ресурсным потенциалом, что определяет хорошие бюджетные, социальные и макроэкономические показатели, эти регионы имеют неоспоримое преимущество в уровне экономического развития. Правда, несмотря на общность этих регионов по принадлежности к первой пятёрке рейтинга, они существенно различаются по качественным показателям своего развития»⁵⁴⁰.

Субъекты РФ практически по всем отдельным показателям различаются не на проценты, а в разы: по реальным доходам населения субъекты Российской Федерации различаются более чем в 20 раз, в расчёте на душу населения обес-

⁵³⁹ Названы регионы – лидеры по качеству жизни. Режим доступа: <https://ria.ru/20240212/rejting-1926754548.html> (дата обращения: 17.05.2024).

⁵⁴⁰ Итоговый рейтинг регионов России. Режим доступа: <https://ria.ru/20231225/itogi-1917517698.html?in=t> (дата обращения: 17.05.2024).

печенность жилой площадью отличается в 1,8 раза, уровень торговых операций – в 2,5 раза, размер зарплаты – в 3 раза, объём финансовых накоплений – в 4 раза, государственные расходы при расчёте на душу населения варьируются более чем в 2 раза. То же наблюдается и по насыщенности дорогами и иными коммуникациями, по энерго-, водо- и топливоснабжению и прочим базовым условиям жизнеобеспечения, по социально-инфраструктурному обеспечению граждан, потреблению ими социальных услуг. Агрегированные параметры уровня жизни населения в разрезе субъектов РФ отличаются вдвое и более, а в разрезе поселений кратность различий возрастает ещё втрое.

Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий.

Создание требуемых региональных пропорций в промышленности, препятствование безмерной оторванности субъектов по степени социального и экономического состояния, формирование правильно работающего общенационального рынка определяются как приоритетные характеристики оптимизации отечественной экономики и её стабильного развития. Реализация новой программы территориального развития государства обязывает не только коренного пересмотра государственной политики в отношении регионов со стороны Федерального Центра, но и отладки всех институциональных, политических, правовых и экономических механизмов федеративных отношений. Сегодня федерализм в России выполняет миссию не инструментализации, а системной про-

странственно-территориальной артикуляции и агрегирования политического влияния⁵⁴¹.

Диспропорции в уровне жизни центральных и периферийных регионов создают угрозу сепаратизма и дестабилизации. Для обеспечения устойчивого развития федеративных отношений и территориальной целостности РФ необходима комплексная региональная политика, направленная на выравнивание благосостояния, улучшение инфраструктуры, повышение инвестиционной привлекательности и сбалансированное развитие всех субъектов. Важно учитывать особенности каждого региона, обеспечить прозрачность власти и стимулировать участие в общенациональных проектах. Только комплексный подход может предотвратить социальную напряженность и обеспечить устойчивое развитие страны.

Эволюция политической системы России влияет на её развитие через модель «исполнительного федерализма», где исполнительная власть играет ключевую роль. Укрепление демократии и федерализма важно для повышения эффективности и адаптивности. Реформы могут расширить полномочия граждан, развить местное самоуправление и децентрализовать управление. Это повысит политическую конкуренцию, качество управления и роль регионов. Преобразования улучшат государственное управление, региональную автономию и качество жизни. Успешная реализация требует комплексного подхода, включая институциональные изменения, правовую реформу и участие гражданского общества. Однако существует и обратная тенденция. Возвращение к авторитарному опыту может означать ограничение свободы граждан и централизацию власти, что негативно отразится на развитии страны в федеративном и демократиче-

⁵⁴¹ *Алехнович С. О.* Федерализм: концепт и практика российского проекта. М.: РОССПЭН, 2012. С. 10.

ском направлении. Поэтому, чтобы обеспечить устойчивое развитие России, необходимо поддерживать демократические и федеративные ценности и программы, способствующие участию граждан в принятии решений. Только таким образом будет обеспечен прогрессивный вектор развития России в рамках «исполнительного федерализма». Как полагают многие эксперты, ключ к модернизации российской экономики лежит именно в политической сфере, а вызовы глобализации требуют, прежде всего, нового качества российского государства⁵⁴².

Факторами, стимулирующими развитие региональной идентичности, стали необходимость поиска и привлечения из внешней среды дополнительных ресурсов для решения проблем легитимации и укрепления элит внутри регионов, а также обострение отношений между федеральным центром и регионами. Основной причиной развития идентификационных процессов является как раз политика асимметричного развития регионов, «асимметричный федерализм».

Резюмируя, отметим: ввиду того, что составные части федеративного образования сегодня имеют статус отдельных субъектов Российской Федерации не по причине особых экономических условий, а главным образом по внеэкономическим мотивам – политическим, социокультурным, историческим и т. д., Россия сегодня представляет собой крайне асимметричную федерацию, но с тенденцией к централизму, что в этот исторический момент является залогом её существования как единого суверенного государства⁵⁴³.

В таких условиях адаптация асимметрии Российской Федерации, на наш взгляд, должна быть направлена на выравнивание диспропорций политического

⁵⁴² Бусыгина И. М.*, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 14.

⁵⁴³ Кочетков Е. Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник российской нации. 2014. Т. 6. № 6. С. 357-366.

пространства и поддержание властной вертикали, соответственно, потенциальные политические технологии адаптации асимметричной федерации с 2000 г. можно назвать *поддерживающими* ввиду того, что их цель – не только сохранить государственный суверенитет, но и повысить эффективность объективно асимметричной федерации.

4.2. Адаптация асимметричного федерализма как общенациональный императив в современной России

В последние годы особо актуализировалась идея о важности приведения асимметричного федерализма в современной России в соответствии с существующими реалиями внутри- и внешнеполитического характера, в противном случае прогнозы сохранения целостности страны были бы неутешительными⁵⁴⁴. Проблема такого адаптивного подхода заключалась в его практическом воплощении в жизнь ввиду несовершенства отдельных положений в законодательстве и несоответствия реальной практики букве закона. В современном государственном строительстве России актуальна разработка модели асимметричного федерализма, учитывающей исторический опыт и лучшие практики других федераций. Асимметричный федерализм гибко распределяет полномочия между субъектами, учитывая региональные особенности, что важно для многонационального государства. Необходимо сбалансировать централизацию и децентрализацию, а также защитить права субъектов. Интеграция опыта и лучших прак-

⁵⁴⁴ Фридрих К. И. Классика права: федерализм национальный и международный федерализм в теории и практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3 (148). С. 121-155.

тик позволит создать эффективную систему, способствующую устойчивому развитию России⁵⁴⁵.

Существует очевидная корреляция между асимметрией и необходимостью поддержания баланса в федеративном государстве. Исследование политического равновесия федеративных систем в различные исторические эпохи, проведенное на материале 44 государств, подтвердило гипотезу о том, что асимметричные структуры способствуют политической стабильности⁵⁴⁶. Неравномерное распределение статуса между субъектами федерации объясняется теорией асимметричного федерализма, акцентирующей различия в экономическом развитии и политическом влиянии регионов. Более развитые субъекты сталкиваются с ограниченным доступом к ресурсам и привилегиям, что приводит к дисбалансу полномочий и углублению межрегиональных различий, снижая эффективность федеративной системы.

В России асимметрия, как и во многих других федерациях, не является абсолютной. Она совмещается с симметричными характеристиками, которые компенсируют асимметрию. По мнению А. Хайнеманн-Грюдер, в Российской Федерации симметрия «скорее дополняется, чем подрывается асимметрией»⁵⁴⁷. В этом, на наш взгляд, состоит её адаптирующая функция относительно сохранения целостности государства.

Для любой федерации, перед которой стоит ещё нерешённая проблема симметрии и асимметрии, злободневен вопрос: в какой степени целесообразна либо возможна политическая асимметричность; и особенно — когда эта асим-

⁵⁴⁵ Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. Т. 5. № 5-5(37). С. 134-143.

⁵⁴⁶ Lemco J. Political Stability in Federal Governments. N. Y.: Bloomsbury Academic, 1991. P. 87.

⁵⁴⁷ Heinemann-Gruder A. Is Russia's Federalism Sustainable? // Perspective on European Politics and Society. 2002. Vol. 3. № 2. P. 75.

метрия трансформируется в фактор дестабилизации; и как определить те универсальные меры, которые обеспечили бы равновесие в федеративном устройстве и в жизнедеятельности федеративного государства для сохранения его устойчивости и жизнедеятельности. Для федеративного государства обеспечение национальной безопасности, внутренней и внешней, требует глубокого понимания системы сдержек и противовесов. Эта система поддерживает баланс между ветвями власти, что важно для единства и суверенитета. Адаптация мер безопасности к условиям требует комплексного анализа геополитических, социально-экономических и внутриполитических факторов для разработки эффективных стратегий. Многие эксперты исходят из того, что России необходимо по-настоящему сильное, легитимное и активное государство, способное поддерживать территориальную целостность большой многообразной страны, эффективно обеспечивать общественные блага и корректировать рыночные дисбалансы⁵⁴⁸.

Национальная безопасность как категория политической науки подразумевает «защищённость жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз, обеспечивающих устойчивое поступательное развитие страны»⁵⁴⁹. Ключевые векторы политики национальной безопасности отражают различные направления политического процесса, среди которых – формирование национальной политики и её реализация как внутри страны, так и за её пределами. Соответственно, в отношении обеспечения национальной безопасности внут-

⁵⁴⁸ Бусыгина И. М.*, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. 222 с.

⁵⁴⁹ Общая теория национальной безопасности / под общ. ред. А. А. Прохожева. 2-е изд., доп. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 22.

ренние и внешние цели государства осуществляются через стратегические национальные приоритеты⁵⁵⁰.

Анализ нынешнего положения Российской Федерации в мировой политике с точки зрения национальной безопасности свидетельствует о том, что при всех пережитых страной в XX столетии потрясениях она по-прежнему имеет большое влияние на мировой арене и обладает всеми необходимыми ресурсами для развития в XXI веке как постиндустриальное демократическое государство, активно влияющее на региональные и глобальные процессы⁵⁵¹.

Ключевым условием эффективной реализации Россией своих национальных интересов, как представляется, выступает её суверенитет и право самостоятельно, вне зависимости от целей других государств, решать свои внутренние и внешнеполитические проблемы, что служит залогом обеспечения такого уровня жизни её граждан, который гарантирует национальную безопасность и общественно-политическое согласие.

Однако среди либерально настроенных аналитиков распространено мнение о том, что в российском политическом процессе нет предрасположенности к институционально закреплённому способу определения иерархии интересов различных уровней⁵⁵². Ввиду этого представителями либерального крыла отмечается следующая тенденция: слаженность государственного механизма тем ниже, чем сильнее установка на то, что стабильности можно достичь преимущественно административно-командными методами управления, как уже не раз

⁵⁵⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537). Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (дата обращения: 17.05.2023).

⁵⁵¹ Кочетков Е. Е. Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2015. № 4(51). С. 7-17.

⁵⁵² Возженников А. В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения. М.: РАГС, 2002. С. 76.

было в истории. С этим едва ли можно согласиться, поскольку в сегодняшних непростых для России политико-экономических условиях осуществление политической власти требует, на наш взгляд, такой формы реализации многообразия интересов субъектов федерации, которая отражала бы всю многосложность этнической и социальной структуры общества и обеспечивала бы гарантию её национальных интересов в целом.

В связи с этим подчеркнём, что национальная безопасность РФ неразрывно связана с географическими, климатическими, этнографическими, демографическими и другими факторами; именно природные ресурсы обуславливают неравномерность социально-экономического развития тех или иных регионов, что естественным образом определяет различия социально-экономических интересов российских регионов и в итоге влияет на формирование и реализацию национальных интересов.

Так, в принятой в 2009 г. базовой «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»⁵⁵³ и в Указе Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», по аналогии с предыдущими документами такого уровня, приоритетными по совокупности остаются такие первичные, жизненно важные (даже фундаментальные), интересы нации как:

- сохранение территориальной целостности страны;
- суверенитет в принятии решений по вопросам внутренней и внешней политики;
- экономическое развитие и благосостояние населения, которое в немалой степени зависит от взаимодействия с внешней средой.

⁵⁵³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537). Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (дата обращения: 17.05.2023).

Важнейшими в этой Стратегии представляются интеграционные процессы внутри РФ, разумеется, в различных сферах по-разному. Вместе с тем, очевидно, что чем разностороннее интересы отдельных территорий и групп, составляющих федерацию, тем сложнее создать условия для обеспечения их нормальной жизнедеятельности. «Стратегия национальной безопасности» акцентирует внимание на разработке и реализации эффективной региональной политики для достижения баланса между федеральными, региональными и международными интересами в России. Это стратегическое направление важно для стабильности конституционного строя и устойчивости политической системы⁵⁵⁴.

Ещё в начале своей деятельности на посту Президента России в своём го-
дичном Послании Федеральному собранию РФ В. Путин подчеркнул особую
значимость для России федерализма как формы государственного устройства,
сформулировав своё основное политическое кредо так: «по-настоящему сильное
государство – это ещё и прочная Федерация». Однако нельзя не признать, что
практика реформирования отечественного политического пространства доволь-
но противоречива.

После распада СССР Россия сформировалась как федерация с иерархиче-
ской и асимметричной структурой. Конституционно-правовая основа включала
принципы национально-государственного и административно-
территориального деления, а также сочетание договорного и конституционного
подходов. Некоторые субъекты были интегрированы в другие, что требовало
сложной правовой регламентации для баланса интересов регионов и этнических
групп. Вследствие этого, с одной стороны, субъекты Федерации оказались в не-
равном положении, а с другой – это вызвало усиление напряжённости, как на
уровне межрегионального взаимодействия, так и во взаимоотношениях регио-

⁵⁵⁴ Там же.

нов с Центром. По сути, вся складывающаяся стихийно федеративная система стала представлять собой клубок трудноразрешимых противоречий, и такая несбалансированность властных уровней, исторические традиции и неравномерное распределение ресурсов в регионах в итоге предопределили формирование условий для возникновения асимметричности российского федерализма и ввиду этого – определённой уязвимости самого государства.

Такое положение было реальной угрозой, как территориальной целостности страны, так и её суверенитету, и это потребовало срочных и жёстких мер по пресечению попыток сепаратизма и любого рода дезинтеграции политического пространства России. С другой стороны, надо отметить, что, несмотря на сложности при решении вопросов федеративных отношений, возникшие в 90-х годы XX века, а также текущие проблемы, в обществе выработалось стабильное отношение к федерализму как к необходимому условию успешной модернизации российской государственности. Очевидно, что вне федерации Россия не могла бы развиваться и как правовое демократическое государство, и как единое государство в целом⁵⁵⁵. Значение асимметричного федерализма, в свою очередь, по мнению ряда экспертов и общественно-политических деятелей, состоит в том, что он является «прививкой» от сепаратизма⁵⁵⁶. Этот тезис был реализован в процессе модернизации российской государственности последнего десятилетия.

Так, на протяжении последних полутора десятков лет принимались активные меры по предотвращению дезинтеграции Российской Федерации, несмотря на то, что именно этот сценарий был желаемым для некоторых политических кругов, как в России, так и за её пределами. Вместе с тем, очевидно, что при

⁵⁵⁵ *Енгибарян Р. В.* Нуждается ли российский федерализм в модернизации и какой? // *Международная жизнь*. 2019. № 4. С. 70-79.

⁵⁵⁶ *Кочетков Е. Е.* Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // *Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал*. 2015. № 4(51). С. 7-17.

всех достигнутых успехах в этом направлении проблема потенциального распада общего политического пространства и подавления сепаратизма не была решена окончательно. Среди основных причин этого – прежде всего несовершенство самого федеративного устройства, отсюда и острота проблем федеративных отношений.

В историческом развитии внешней политики Российской империи главной целью было расширение границ через завоевания. В Советском Союзе, на основе социализма и федерализма, территориальная экспансия была остановлена, что привело к созданию социалистического федеративного государства. Важнейшую роль при этом сыграло провозглашение принципа самоопределения наций, что послужило для большевиков удачным тактическим ходом с целью идеологического завоевания нерусских народностей. Так называемая Новая Россия оказалась в рамках территориальных границ допетровского времени. Соответственно, изменились все показатели, влияющие на геополитику. Так, резко уменьшились экономические и демографические параметры, в том числе из-за потери южных территорий. В новых условиях Россия просто вынуждена была перейти от политики расширения политического пространства к её качественному обустройству при очевидной асимметрии субъектов федерации.

Необходимо акцентировать внимание на том, что этносы и регионы, вошедшие в состав Российской Федерации, при этом сохранившие свою этническую идентичность, языковые особенности и культурные традиции, в настоящее время находятся на этапе активного развития и культурного ренессанса. Данные сообщества демонстрируют свою потребность в реализации специфических интересов и активно запрашивают государственную поддержку для дальнейшего устойчивого прогресса. Отметим, что доля нерусских народностей в общей совокупности населения страны едва ли является решающим фактором, так как

они проживают на исторической родине достаточно компактно, более того, они даже не нацменьшинства, а коренные этносы, стремящиеся контролировать собственные территории. В этом заключается одна из основных причин асимметричности Российской Федерации.

Кроме того, в процессе формирования единого рынка и выравнивания уровней развития различных регионов вызывают сложности масштабы страны. Многообразие условий существования российских регионов таково, что в ближайшее время рассчитывать на выравнивание социально-экономического развития субъектов Федерации едва ли приходится. Разрыв между ними в обозримом будущем будет обусловлен географическими, климатическими и, соответственно, экономическими преимуществами некоторых регионов. В связи с этим весьма затруднительно создать механизмы, поддерживающие симметричность статусов настолько разных по объективным параметрам субъектов, что неизбежно порождает различие региональных интересов⁵⁵⁷.

Асимметричный федерализм – это модель разделения властных полномочий, которая учитывает особенности каждого региона с учётом региональной автономии. Он предполагает не только распределение обязанностей между центром и региональными уровнями власти, но и политическое партнёрство, эффективные переговоры и балансирование ресурсов и компетенций. Адаптация такой модели на практике направлена на урегулирование конфликтов между центром и регионами и обеспечение стабильности государства.

Императив национальной безопасности Российской Федерации должен учитывать её принципы, среди которых:

- государственное и территориальное единство;
- целостность государственного суверенитета;

⁵⁵⁷ Там же.

- общность структуры государственной власти;
- равноправие и возможность самоопределения народов России;
- разделение полномочий и предметов ведения между федеративными органами и регионами Российской Федерации;
- равноправие субъектов Российской Федерации; единство правовой системы (ст. 4, 5 и 15 Конституции РФ)⁵⁵⁸; верховенство Конституции РФ и федеральных законов.

В рамках идеи национальной безопасности федеративные отношения подразумевают функционирование в субъектах федерации автономных систем органов государственной власти, имеющих прямой выход на центр и компетенции которых определены Основным законом.

Несмотря на тот факт, что субъекты Российской Федерации считаются равноправными, асимметричный характер федеративная система стала принимать в России в 1990-х гг. – как результат всё более усугубляющегося политического и социально-экономического неравенства. Как известно, асимметрия политического толка заведомо несёт в себе конфликтогенность. На повышение своего политического статуса в тот период претендовали, прежде всего, республики – крупные субъекты федерации, сформированные в советские годы по принципу национально-территориального деления при доминировании «титальных» наций и их этнополитических элит. В этом смысле Россия, полагают эксперты, будучи федерацией де-юре, до сих пор находится в переходном состоянии движения к полноценной федерации де-факто⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Конституция Российской Федерации. Новая редакция (с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года): с комментариями Конституционного суда РФ. М.: Проспект, 2022. 116 с.

⁵⁵⁹ Колосов Е. С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2. С. 327-330.

Однако, как справедливо полагает Р. Ф. Туровский, федерализм не может быть отвергнут в современной России⁵⁶⁰. Изменение формы государственного устройства влечёт за собой множество проблем и рисков. Переход к унитаризму потребовал бы проведения всероссийского референдума, результаты которого невозможно предсказать. Вероятно, такой шаг усугубил бы политическую и социальную обстановку в стране: вызвал конфликты между этническими группами и привёл к осложнению политической ситуации. Поэтому необходимо тщательно взвесить все последствия и подходить к таким изменениям с осторожностью.

Сложившаяся на сегодняшний день институциональная структура российского федерализма не связана с полиэтническим или исключительно национальным составом населения субъектов федерации. Это, на наш взгляд, благоприятный фактор для федерализации России, поскольку мировая практика федерализма показывает потенциальную конфликтность локального расселения этносов, ввиду чего нужны амортизирующие принципы нациестроительства, в частности, комплексный характер распределения властных полномочий между центром и субъектами федерации, что является важным условием политической стабильности государства и, как следствие, его национальной безопасности⁵⁶¹.

В целом, с точки зрения национальной безопасности современный этап федеративного строительства в России характеризуется заметным усилением влияния центра. Осуществлённые в предыдущий период политические реформы имели своей целью реинтеграцию и по возможности – укрупнение регионов федерации, а также адаптацию реальной и потенциальной асимметрии их разви-

⁵⁶⁰ Туровский Р. Ф. Субнациональные регионы в глобальной политике (на примере России) // Полис. 2011. № 2. С. 99-100.

⁵⁶¹ Фридрих К. И. Классика права: федерализм национальный и международный федерализм в теории и практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3 (148). С. 121-155.

тия. В ходе проведения реформ было важно соблюсти баланс ресурсного обеспечения, интересов и властных полномочий между центром и субъектами Российской Федерации с целью обеспечения территориального единства государства, а также учитывать разнообразие региональных социально-политических условий.

Если рассматривать статус РФ с точки зрения международного права, то она относится к разновидности сложных федеративных государств. Соответственно, отношения между центром и субъектами федерации регулируются конституцией либо заключёнными между ними договорами. Согласно Конституции РФ (в частности, ст. 71), большая часть вопросов внешней и оборонной политики находится в компетенции исключительного федерального центра⁵⁶². К вопросам совместного ведения в ст. 72, п. 1 относится координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации и выполнение международных договоров РФ. Также в п. 2 той же статьи указано, что данные положения в равной мере относятся ко всем видам субъектов Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным областям и автономным округам⁵⁶³.

Надо сказать, что многие регионы пользовались и пользуются вышеуказанными правами, поскольку подобная активизация международного сотрудничества для ряда регионов (и не только пограничных) по большому счёту является средством самоидентификации и самоутверждения как самостоятельных субъектов федерации⁵⁶⁴. С другой стороны, подобная деятельность содержит в

⁵⁶² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М.: Центральная Избирательная комиссия Российской Федерации, 1995. С. 27-28.

⁵⁶³ Federalism in Russia. Kazan: Tatarstan Academy of Sciences, 2001. 288 p.

⁵⁶⁴ *Борисов С. В.* Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации. // Что хотят регионы России? / под ред. А. Малашенко. М.: Гендальф, 1999. С. 13-14.

себе и определённый конфликтный потенциал, поскольку самоутверждаться можно с большим или меньшим успехом, но на каком-то этапе это обязательно приводит к противоречиям с центром.

Ввиду того что национальная безопасность России, прежде всего, связана с региональными процессами и влиянием территориально-государственного устройства на целостность страны, ситуация в регионах может как укреплять государственность страны, так и способствовать большей её уязвимости перед внешними угрозами и рисками.

Первая такая угроза – экономическая. Она связана с сознательным, а нередко – и неосознанным выбором в ходе реформирования руководством различных субъектов Федерации не всегда оптимальных моделей социально-экономического развития региона, приводящих к экономическому коллапсу.

Вторая угроза национальной безопасности – регионализм. В его основе лежит специфический образ мышления, при котором локальные, региональные интересы преобладают над общегосударственными. Регионализм прежде всего питается неравноправным положением субъектов Федерации.

Третья и самая острая угроза национальной безопасности, причём не только России, – это сепаратизм. Его возникновение и обострение обусловлено действием двух основных причин – этнической и экономической. Часто эти две причины переплетаются. Конечно, сепаратизм не редко инициируется дискриминационной политикой центральных властей или доминирующей нации по отношению к тому или иному национальному меньшинству.

Немаловажным фактором этнической консолидации национального меньшинства является также наличие традиций собственной государственности и исторический характер отношений с федеральными властями. Тем не менее «национальная упаковка» регионального сепаратизма в большинстве случаев

лишь скрывает в себе глубинные политико-экономические противоречия населения и властей конкретного этнокультурного региона и центральной власти⁵⁶⁵.

С самыми рьяными сепаратистскими лозунгами в России первоначально выступило руководство регионов с наиболее сбалансированной экономикой – Татарстана и Башкортостана. Оно имело реальную возможность самостоятельной реализации регионального социально-экономического потенциала. Затем к ним присоединилась и Чечня, имеющая опыт силового противостояния России. Поскольку государственное обособление этих республик и ряда других образований может повлечь за собой цепную реакцию распада государства, на наш взгляд, следует обратить особое внимание на проблему сепаратизма в России и прилагать постоянные усилия по его предотвращению. В 1990-х гг., после подписания Федеративного договора, от полного распада России удержало лишь сохранение финансовой зависимости от центра и политическая некомпетентность руководства некоторых субъектов Федерации на фоне стремительного перехода к следующему этапу развития государственности – конституционной Федерации.

Безусловно, в целом новая Конституция сформировала базу для создания истинно федеративного государства при равноправии её субъектов, а региональное руководство стало всё яснее осознавать себя выразителем политической воли граждан, проживающих на их территории. Тем не менее остаются нерешёнными многие важные проблемы, что не позволяет говорить о завершённости федеративного строительства в России, а значит, процесс адаптации асимметричного федерализма с целью обеспечения национальной безопасности должен быть перманентным.

⁵⁶⁵ Кочетков Е. Е. Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2015. № 4(51). С. 7-17.

В этом контексте ещё раз подчеркнём, что на современном этапе развития российской государственности ключевую роль приобретают проблемы, касающиеся практической реализации идеи национального единства, нивелирования сепаратистских тенденций в регионах, усиления интеграционных процессов внутри страны и адаптации различного рода асимметрии к общей национальной стратегии.

С точки зрения упорядочивания административно-территориального устройства РФ и обеспечения внутривластной стабильности как важнейшего фактора гарантии национальной безопасности и территориальной целостности государства к настоящему моменту созданы многие предпосылки, в том числе и правовые контуры демократического общества. Поэтому можно с уверенностью прогнозировать, что в XXI веке Россия будет развиваться по пути федеративного устройства, в частности, от асимметричной, отчасти договорной модели федерации, минуя асимметричную конституционную модель, – к симметричной конституционной федерации.

Асимметрия российской федеративной системы и связанные с этим потенциальные проблемы обусловлены и наличием этнических регионов⁵⁶⁶, особенно если вспомнить 1990-е годы, когда принципы федерализма были ширмой и оправданием нерегулируемой децентрализации, по существу общего присваивания субъектами полномочий и функций федерального центра. В ситуациях появления в стране признаков внутренней напряжённости лучший способ погасить её – адаптировать существующие различия к социально-политическим реалиям федеративной системы, например, предоставить регионам некоторую автономию, которая удовлетворяла бы их национальные, культурные, социальные

⁵⁶⁶ Heinemann-Gruder A. Federal Discourses, Minority Rights, and Conflict Transformation // Federalism and Local Politics in Russia / Eds. by C. Ross, A. Campbell. L.: Rutledge, 2009. pp. 54-81.

и экономические требования. В этом смысле есть примеры позитивного зарубежного опыта федерализации.

В любом случае обозначенные выше проблемы тесно связаны между собой, и совершенно очевидно, что национальная безопасность России, её территориальная целостность всегда будут обусловлены оптимизацией федеративного устройства страны и успешностью разрешения противоречий, обусловленных асимметричной формой федерализации. Возможно, в новой редакции «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» эта задача будет выделена особо.

Как известно, СССР не удалось в 1991 г. решить вопрос оптимального государственного устройства, по причине чего он и распался. Перед сегодняшней Россией стоит аналогичная задача: либо она чётко определится с моделью своей государственности и будет развиваться как крупнейшая мировая держава, либо в ней будут превалировать центробежные тенденции. Можно с большой долей вероятности предположить, что в современных политических условиях возврат России к унитарному государству означает самораспад страны. Но и разновидность федерализма с унифицированными статусами субъектов федерации не является лучшим выбором. Поэтому для России оптимальной моделью является, на наш взгляд, такая форма асимметричной федерации, которая учитывала бы все особенности страны и адаптировала бы политическими методами интересы максимально большого количества групп населения.

Совершенно справедливо отмечает В. Е. Чиркин, что жёсткое конкретно-практическое проведение в жизнь идеи симметризации «способно привести к игнорированию интересов тех или иных этнических общностей и территориальных коллективов, которые сильно разнятся по своей численности, уровню развития и другим характеристикам. Симметрия может не учесть экономиче-

ских, исторических и иных особенностей отдельных регионов»⁵⁶⁷. Далее исследователь высказывает очень важную в контексте нашей диссертации мысль о том, что «помимо юридического фактора равноправия в реальной жизни действуют более мощные социально-экономические, психологические и другие факторы... в принципе требование симметрии справедливо, но оно может быть осуществлено только в том случае, если для этого имеются необходимые условия»⁵⁶⁸.

Реформирование государственности – это многоступенчатый и исторически протяжённый процесс, рассчитанный не на годы, а на десятилетия (иногда даже столетия), и невозможно добиться одновременного и однозначно окончательного решения проблемы неоднородности частей сложносоставных территориально-политических систем, таких как Российская Федерация. Сторонниками форсированного развёртывания борьбы с асимметрией предлагаются, как правило, радикальные меры, таящие в себе серьёзные политические и экономические опасности. Среди таких опасных сценариев особенно популярны такие, как немедленная ревизия и перекройка административно-территориального деления России (так называемая губернизация). При этом абсолютно не принимается во внимание, что искусственная административно-бюрократическая ликвидация асимметрии в России без учёта всего комплекса объективно существующих многообразных социально-экономических, исторических, национальных, географических и иных различий ничего не может принести в российскую политическую действительность, кроме явного (и возможно, даже необратимого) вреда.

⁵⁶⁷ Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М.: МНИМП, 1997. С. 58.

⁵⁶⁸ Там же.

Безусловно, в территориальном делении России есть немало серьёзных проблем (таких, например, как излишняя, с точки зрения нужд федерализма, малая размерность отдельных регионов, практически неспособных функционировать как полноценные субъекты федерации), которые действительно необходимо решать. Однако это не представляется первоочередной задачей на данный момент. Решать такие проблемы необходимо не «сверху», а «снизу» – по инициативе самих субъектов и опираясь на волеизъявление большинства их населения, когда таковая потребность у них объективно возникнет.

Никакие территориальные изменения, а также вопросы пересмотра статуса субъектов Федерации, на наш взгляд, не могут инициироваться до того, как будет решена более насущная и острая задача – задача выравнивания экономического положения регионов. Здесь мы склонны до определённой степени поддерживать позицию Е. М. Бухвальда⁵⁶⁹, который формулирует основную угрозу стабильности и целостности России, прежде всего, в экономической плоскости, как противоречие между формальной симметрией и реальной экономической асимметрией, однако не может согласиться с предложением формального закрепления неравенства регионов исходя из исключительно объективных экономических факторов.

Однако ещё более важным для реализации адаптационных механизмов в России как асимметричной федерации в рамках обеспечения национальной безопасности является, на наш взгляд, «осмысленное взаимодействие ради целодостижения»⁵⁷⁰, поскольку цели и задачи обеспечения национальной безопасности

⁵⁶⁹ Бухвальд Е. М. Федерализм как основа национальной безопасности // Вестник Института Экономики Российской Академии Наук. 2018. № 1. С. 87-102; Бухвальд Е. М. От псевдосимметрии к асимметричной Федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. М.: TACIS, 1997. 186 с.

⁵⁷⁰ Петров В. К. Модернизация России и стратегия национальной безопасности // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2010. С. 280.

должны быть результатом общегражданского диалога. Создание условий для такого диалога есть фундаментальная проблема национальной безопасности, как и формирование национальной идеологии. В асимметричной федерации именно национальная идеология способна придать разнородной социальной общности стратегичность, целостность, коммуникативность, идентичность и ответственность.

Резюмируя, подчеркнём, что асимметричный федерализм для России должен быть рациональным выбором, обусловленным существующими рисками национальной безопасности и необходимостью проведения общей демократизации при условии сохранения централизации федеральной власти. В этом смысле федерализм в России до сих пор остаётся чем-то вроде эксперимента с неизвестным заранее результатом⁵⁷¹. По этой причине адаптация асимметричного федерализма в отечественных условиях подразумевает под собой целый ряд стратегически продуманных и выверенных шагов центральной власти.

⁵⁷¹ Кочетков Е. Е. Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2015. № 4(51). С. 7-17.

4.3. Концептуальные основы перспективной модели адаптации асимметричного федерализма в современной России

Исторический опыт России свидетельствует о том, что альтернативы федерализму как государственному устройству страны, представляющей собой многонациональную сложносоставную систему, на сегодняшний день нет. Прежде всего, потому, что в ином случае огромное государство либо распадется на более мелкие и однородные образования, либо будет вынуждено отказаться от демократии в пользу построения новой империи с ее вынужденным ручным управлением и чрезвычайно высоким уровнем издержек. Поэтому именно многообразие вариантов федерализма позволяет найти оптимальную федеративную форму для страны, в которой действует одиннадцать часовых поясов и которая является одним из наиболее этнически разнообразных государств в мире.

На наш взгляд, при выборе оптимальной формы федерализма для России, необходимо исходить из двух основных посылов:

- предотвращение распада и дезинтеграции страны как единой геополитической и геоэкономической территории, и этносоциальной сущности;
- равное обеспечение реальных гарантий прав и свобод граждан России на территории всех субъектов Федерации.

Многие отечественные авторы, анализируя проблемы развития российской государственности, высказывают мнение, что в РФ должна сохраняться федеративная форма правления, но несколько модернизированная. Так, И. В. Бочарников полагает, что в будущем Россия должна представлять собой конституционную федерацию, состоящую из формирующихся на основе межрегио-

нальной экономической кооперации макрорегионов – «земель»⁵⁷². В этой связи вполне оправданным И.В. Бочарников считает начавшийся процесс укрупнения субъектов Федерации. Эти процессы, по его мнению, в значительной мере способствуют преодолению местнических настроений во взаимоотношениях Центра с субъектами Федерации, а также выравниванию их социально-экономического статуса.

Другие исследователи считают, что в 2000-е годы «новая» для российского федерализма проблема сложносоставных субъектов федерации в 2000-е гг. не была решена целиком. Как объединение сложносоставных областей, так и их полное разделение на субъекты федерации остаются возможными, но компромиссные решения не найдены и в сущности не разрабатываются, что ведет к сохранению статус-кво⁵⁷³.

Процесс формирования российской модели федерализма связан с рыночными реформами и трансформацией политической системы. Это придаёт ему динамику и сложность, требуя комплексного подхода. Национально-государственные субъекты важны для стабильности общества, и их упразднение может привести к дезинтеграции, угрожая целостности государства и его эффективности в условиях глобализации. Проблема федерализма требует научного осмысления с учётом экономических и политических факторов, а также рисков и возможностей реформирования.

В этой связи можно провести параллель с практикой европейского мультикультурализма, который, по сути, не прижился на европейской почве. Россия, в отличие от многих других государственных образований, готова к такому

⁵⁷² Бочарников И. В. Пути и методы модернизации российского федерализма // Мир и политика. 2013. Октябрь. С. 126.

⁵⁷³ Алехнович С. О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М.: РОССПЭН, 2012. С. 170.

неизбежному следствию глобализации как смешение культур, этносов, религий и т.д., в том числе и прежде всего благодаря многовековому опыту мирного сосуществования разных народов и культур.

2. Это приводит к разной степени автономии различных регионов и ограничению их возможностей в принятии решений. Некоторые регионы имеют больше прав и привилегий, особенно если они являются республиками или имеют особый статус, в то время как другие области имеют меньше возможностей и ограничены в принятии решений, особенно в вопросах экономического развития и финансирования. Это неравенство между регионами может стать причиной социальной и экономической диспропорции. Для достижения политической и экономической стабильности необходимо более справедливое распределение полномочий и ресурсов между различными регионами России⁵⁷⁴.

3. Это приводит к неравному распределению власти и ресурсов, что оказывает отрицательное влияние на развитие регионов и увеличивает социально-экономическое неравенство. Необходимо провести реформы, направленные на повышение финансовой и экономической самостоятельности регионов, чтобы обеспечить более справедливое распределение ресурсов и развитие всей страны.

Поиск оптимальной модели федерализма осложняется Тем, что к России, в силу ее социокультурных, исторических, географических, геополитических и других особенностей совершенно невозможно подойти с какими-то готовыми мерками и шаблонами, уже апробированными в других странах в процессе федерализации. По справедливому утверждению М.Х. Фарукшина, «в лучшем случае рискованно, а в худшем – безрассудно полагать, что федеральные инсти-

⁵⁷⁴ Там же.

туты, которые успешно действуют в одной обстановке, подойдут или будут успешными, если их трансплантировать в другие условия»⁵⁷⁵.

Бесспорно, Россия – уникальная страна. Без преувеличения можно даже сказать, что это – отдельная цивилизация со своей самобытностью, историей, культурой и традициями. Проблема дальнейшего совершенствования ее государственного устройства предполагает формирование своей собственной уникальной модели, оптимальной только для нашего государства, адекватной конкретно-историческим условиям его развития.

Среди особенностей современного российского федерализма можно назвать в известном смысле спонтанность его развития. Российский федерализм подвержен сегодня достаточно значительному влиянию политической и экономической конъюнктуры, и отношения центральных и региональных частей Федерации требуют определенных механизмов адаптации вследствие постоянно возникающих противоречий⁵⁷⁶. Причем различия субъектов РФ не всегда логичны и, более того, несмотря на многолетнюю практику федерального «выравнивания», не обнаруживают признаков сокращения.

Если в зрелых федеративных системах распределение сфер влияния полномочий и ключевых ресурсов между центром и регионами носит устойчивый характер, предсказуемо и обеспечение правовой базой в виде судебной-правовой системы, конституции, многолетней политической практики, прецедентов и т.д., то в России институты федерализма часто формировались стихийно, по ходу развивавшихся политических процессов со все еще доминирующими в экономико-политическом пространстве предпочтениями и ресурсами участвующих в

⁵⁷⁵ *Фарушкин М. Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Издательство Казанского университета, 1998. С. 58.

⁵⁷⁶ *Кочетков Е. Е.* Экономико-политические факторы адаптации асимметричного федерализма в РФ // Вестник российской нации. 2015. Т. 3. № 41-3. С. 175-185.

них политических элит. Как считает Р. Уоттс, «чтобы понять федеральные системы в целом и федерации в частности, необходимо изучать как их конституционное право, так и их политику, и то, как они взаимодействуют»⁵⁷⁷.

Неустойчивость правовой и идеологической основы российского федерализма, на наш взгляд, отчасти связана с тем, что находящаяся на начальном этапе развития федеративная система не имеет пока прочной опоры в российском социуме. После объединения в 2003 году региональных элит с партией «Единая Россия» региональные административные ресурсы отчасти были перенаправлены на защиту интересов элитократии, в то время как защита федеративного правопорядка – это не только прерогатива законодательных органов, но и трудная организационная проблема⁵⁷⁸. В этом смысле можно отметить, что в России складывается специфическая государственность, «неорганическая» по своей сути, которая требует определенных мер по ее адаптации, своего рода коррекции многовековых традиций слабого гражданского общества и низкой политической и правовой культуры.

Эта потребность может быть обусловлена либо историческими факторами, когда федерация возникает на основе добровольного объединения прежде суверенных государственных образований и анклавов, либо ярко выраженным региональным самосознанием граждан, либо формированием гражданского общества, для которого идея разделения полномочий между центром и регионами является дополнительной возможностью ограничить произвол государства, гарантией защиты прав и свобод личности наряду с широким участием населения в социально значимых программах. В России вышеперечисленные условия в полной мере не соблюдаются, и по этой причине федерализм как политический

⁵⁷⁷ Watts R. L. Comparing Federal Systems. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 9.

⁵⁷⁸ Мокишин М. Е. Власть в асимметричной России. Архангельск: КИРА, 2007. С. 97.

институт в определенном смысле кажется скорее привнесенным извне, чем сформированным обществом изнутри⁵⁷⁹.

Определенное несоответствие социально-экономических реалий и фактически существующей государственной системы приводят в движение стихийные процессы институциональной адаптации, при которых непосредственные формы поведения часто становятся общественной нормой и трансформируются, по мнению Д. Норта, в институты⁵⁸⁰. Эти нормы поведения могут кодифицироваться путем их включения в общую правовую систему либо действуют как неписанные и при этом не менее актуальные конвенции.

Не случайно в нынешнем веке под влиянием политической практики появляются новые проекты федеративного устройства. Федерализм это система правления, при которой власть делится между центральным и региональными уровнями. Различные страны выбирают разные подходы к реализации федерализма, учитывая свои исторические и культурные особенности. США, например, применяют дуальный федерализм, где центральное правительство и штаты обладают собственными сферами влияния и законодательными правами. Кроме того, существует федерализм сотрудничества, при котором центральное правительство и штаты сотрудничают в определенных областях, таких как оборона или торговля.

В ФРГ и Австрии существует административный федерализм, где центральное правительство имеет большую роль в принятии решений и координации региональных уровней. Это обеспечивает более высокую степень централизации и сокращает автономию регионов.

⁵⁷⁹ Кочетков Е. Е. Экономико-политические факторы адаптации асимметричного федерализма в РФ // Вестник российской нации. 2015. Том 3. № 41-3. С. 175-185.

⁵⁸⁰ North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

Таким образом, федерализм может иметь различные формы и варианты, а выбор каждой страны зависит от ее уникальных условий и потребностей⁵⁸¹. Не исключено, что федеративное строительство обогатится в будущем подобными новыми идеями и оригинальными политическими проектами.

Безусловно, Россия не может остаться в стороне от реализации федеративных идей. Однако эволюционные процессы адаптации российского асимметричного федерализма к современным реалиям и конечный результат этой эволюции будут соответствовать нормативным концепциям о федеративном государстве настолько, насколько институты российского федерализма обладают подвижностью и развиваются на различных уровнях. При этом важнейшим условием развития для федерации является совмещение двух уровней власти, учитывая, что каждый из них обладает суверенным правом принятия решений в рамках своей компетенции и наделен необходимыми для этого политическими и экономическими ресурсами⁵⁸².

Если рассматривать федеративное государство с нормативной точки зрения, то оно представляет собой двухуровневую систему обеспечения общества элементарными благами. Ключевыми критериями эффективности распределения социальных благ между различными сферами полномочий центра и регионов являются возможности экономить только на масштабе при централизации государственных функций, требование адаптировать работу государственного сектора к региональным особенностям, его нуждам и традициям, а также влия-

⁵⁸¹ *Farber G., Baranova K. Centralization and Decentralization of Fiscal Federalism in Germany // Decentralization and Re-centralization Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries. Barcelona: El Tinter, 2010. P. 11.*

⁵⁸² См.: *Федякин А. В. Федеративная форма территориально-политического устройства государства: основные модели и особенности // Вестник Российской нации. 2009. № 4. С. 141–161.*

ние властных решений региональных органов за пределами того или иного региона⁵⁸³.

Вместе с тем децентрализация правительства сама по себе не может гарантировать, что властные компетенции и ресурсы для реализации этих полномочий распределяются на двух уровнях государственного управления согласно базовым федеративным принципам. Как известно, несмотря на распространенные классические представления о рациональном государственном устройстве, экономические, политические и иные институты не всегда эволюционируют в сторону общественного оптимума⁵⁸⁴, и итоги такой эволюции могут быть многовариантными, тем более в условиях асимметричного развития федерации.

Ключевая роль в механизме движущих сил, причастных к формированию структуры российского федерализма, отводится экономике, в связи с чем экономические проблемы неизбежно отражаются на характере политических процессов, а экономика, в свою очередь, подвержена сильнейшему воздействию политических взаимоотношений центра и регионов. Поэтому очевидно, что любые реформы всегда ослабляют центр и возможность контролировать ситуацию в регионах, во всяком случае, в краткосрочной и среднесрочной перспективе, тогда как существует серьезнейшая потребность в том, чтобы сохранять центр в достаточной степени сильным. Соответственно, в случае чрезмерного ослабления центром своих политических и экономических рычагов влияния на регионы

⁵⁸³ Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 249 p.

⁵⁸⁴ Knight J. Institutions and Social Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 234 p.

может иметь место возврат в ситуацию 1990-х годов, когда политический маятник перемещается по линии децентрализация – рецентрализация⁵⁸⁵.

Так, события последних десятилетий опровергли распространенное в начале 1990-х гг. мнение, что ликвидация системы центрального планирования разведет экономические и политические процессы в разные стороны, и что формирующийся рынок автоматически адсорбирует и нивелирует конфликты распределительного характера, а также сгладит асимметрию экономико-политического развития. Поэтому опыт адаптации асимметричного федерализма в РФ – одна из наиболее ярких иллюстраций до сих пор сохраняющегося в рамках федерализма тесного переплетения политики и экономики, государства и рынка. Здесь требуется внятная политика стимулирования и выравнивания уровня регионального социально-экономического развития. При этом формирование такой политики и выработка общих принципов и правил распределения на единой основе должны быть увязаны со стратегическими целями развития каждого региона, с повышением эффективности его экономики⁵⁸⁶.

Как правило, федерации в своем межрегиональном измерении сталкиваются с проблемами асимметрии и отклоняются от канонов нормативной теории при дисбалансе наличных ресурсов и полномочий властных органов различного уровня. Основная проблема для РФ – сильная концентрация экономических ресурсов, во всяком случае, формально, на уровне Федерации, и эта диспропорция вызвана в первую очередь межрегиональным экономическим неравенством. К сожалению, такая межрегиональная асимметрия в России носит многомерный характер – она подразумевает социальные, национальные, этнические, культур-

⁵⁸⁵ Бусыгина И. М.*, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 27.

⁵⁸⁶ Аруинин А. Н. Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. 332 с.

ные и прочие различия наряду с заметными контрастами в уровне жизни в разных частях страны. Причем эти различия часто воспроизводятся по инерции, по образу и подобию межрегиональных различий в уровне жизни в течение десятилетий централизованного планирования, когда за основу такого планирования брались либо конъюнктурные политические приоритеты Центра, либо неспособность центральных органов обеспечить повышение социальных стандартов в неблагополучных регионах. Положение усугубляет и тот факт, что в такой большой и многообразной стране как Россия любое значительное изменение политической системы неизбежно включает в себя пересмотр характера отношений между центром и регионами. На практике речь идет как о степени политической и экономической автономии, которой располагают регионы (субъекты Федерации), так и о формальных и неформальных правилах, структурирующих взаимоотношения между ними и федеральным центром⁵⁸⁷.

В последние десятилетия такое ставшее уже традиционным межрегиональное неравенство трансформировалось в новое, обусловленное значительным дисбалансом возможностей получения субъектами Российской Федерации рыночного дохода. Причина этого нового неравенства – системная асимметрия в плане концентрации трудовых ресурсов и производственных мощностей, являющаяся следствием нерыночных подходов в принятии экономических решений в течение десятилетий. Источником инициирования начала рыночных реформ и кардинальных структурных сдвигов являются три ключевых экономических фактора: латентный внутренний спрос и усиливающееся значение экспорта, пока еще низкая конкурентоспособность отечественных предприятий обрабатывающей промышленности и высокие расходы на возрождение отече-

⁵⁸⁷ Захаров А. А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. 144 с.

ственного военно-промышленного комплекса, что ранее, по сути, составляло экономическую основу страны.

Новое экономическое неравенство продемонстрировало крайне неравномерное развитие существовавшего в советский период производственного потенциала регионов. Исходя из этого, экономический коллапс был не только неизбежен, но и необходим как индикатор экономических диспропорций в распределении трудовых, финансовых и производственных ресурсов между отдельными российскими территориями, крупными промышленными комплексами (моногородами) и отраслями экономики и отчасти обусловленной этим политической асимметрии. Однако такое неравенство может играть позитивную роль только тогда, когда на эти рыночные запросы следует адекватная реакция со стороны влиятельных экономических акторов. Для этого, соответственно, требуются такие конъюнктурные условия, как высокий уровень инвестиционной активности в регионах, создающий реальные возможности выхода из состояния экономической депрессии и бедности, а также достаточный уровень социальной и экономической мобильности населения. В этом случае напряжение, вызванное межрегиональным неравенством, снимается экономически выгодным и бесконфликтным в социальном отношении способом. Если же процесс адаптации к рынку затруднен или даже невозможен, такое экономическое неравенство и структурная асимметрия становятся политической проблемой.

Приспособление федеративной системы к специфическим региональным условиям субъектов РФ обеспечивает возможность более точечного решения локальных проблем. Тем более региональным властям, как оказалось, было проще активизировать собственные политические активы. Так, нередко в сферах, формально относящихся к компетенции федерального Центра, региональ-

ные власти ранее пытались выступать в качестве модератора между Центром, с одной стороны, и населением и предприятиями – с другой⁵⁸⁸.

Отметим, что для российских регионов характерна насущная потребность в разного рода обменах, причем предпосылки практики взаимного торга неизменны – межрегиональное неравенство и необходимость его адаптации доступными средствами. Ввиду того, что источники прибыли от рыночной деятельности аккумулированы в небольшом числе регионов, социально-экономическое развитие других территорий требует соответствующего перераспределения национального дохода на нерыночной основе через федеральный бюджет. Естественно, в таких условиях отношения регионов с федеральным Правительством чрезвычайно важны для благополучия как регионов-доноров, заинтересованных в сохранении своих ресурсов, так и их реципиентов, стремящихся к наращиванию субсидий.

Такую практику можно отчасти соотнести с моделью «переговорного федерализма» (известного также как «кооперативный»⁵⁸⁹), однако это явно противоречит ключевой идее федеративного государства – разделению властных полномочий и сфер влияния между правительственными органами двух уровней, действующих независимо в рамках своей компетенции. На практике, характерной для многих стран, конечно, полностью отделить региональные правительства от федерального не представляется возможным, однако их диалог, как правило, подразумевает решение вопросов, находящихся вне компетенции каждого из двух уровней власти. Что касается России, то здесь такой диалог служит

⁵⁸⁸ Лавров А.М. Ассиметрия бюджетного устройства: проблемы и решения // Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: ИРОФ, 2005, С. 52-60.

⁵⁸⁹ *Inman R., Rubinfeld D. Rethinking Federalism // Journal of Economic Perspectives. 1977. № 11. pp. 46–64.*

реальной основой федеративной системы, что в определенном смысле дополняет конституционную базу⁵⁹⁰.

«Переговорный» федерализм, с одной стороны, привносит элемент нестабильности в деятельность правительств обоих уровней, что может угрожать целостности государства по причине того, что федеральное правительство находится в зависимости от лояльности региональных элит, а не от прямо выраженного мнения большинства населения страны. Но, с другой стороны, такая адаптация практически неизбежна в государстве с ярко выраженным асимметричным устройством, несмотря на то, что критики «переговорной» федерации подвергают сомнению саму способность центра гарантировать гражданам основные общественные блага, закон и правопорядок⁵⁹¹.

Сегодня в рамках модернизированной системы общегосударственных бюджетных отношений во взаимодействии между Центром и регионами все еще сохраняются предпосылки для асимметрии и особых режимов функционирования ряда регионов. Общеизвестно, что объемы региональных субсидий, согласованные с Центром, часто определяются лояльностью и политическим весом региональных лидеров, экономическими и политическими возможностями региона. Все еще возможна практика 1990-х гг., когда «каждый субъект подписывает договор по своим возможностям»⁵⁹².

Надо отметить, что в предыдущие десятилетия российские регионы по-разному использовали инструменты *de facto* и *de jure*, чтобы добиться широких полномочий в создании институциональных, бюджетных и правовых систем в рамках региональных границ. Сформированные в результате этого выбора ре-

⁵⁹⁰ Кочетков Е. Е. Экономико-политические факторы адаптации асимметричного федерализма в РФ // Вестник российской нации. 2015. Т. 3. № 41-3. С. 175-185.

⁵⁹¹ Там же.

⁵⁹² Хакимов Р. Асимметричность Российской Федерации: взгляд из Татарстана // Асимметричность федерации. М.: МОНФ, 1997. С. 65.

жимы подразумевают как «либеральные», так и «консервативные» варианты, наряду с различными комбинациями рыночных свобод и административных ограничений, прав собственности, частного и государственного предпринимательства и т.д. Такое разнообразие представляется весьма полезным для развития федерализма, поскольку не позволяет федеральным властям установить монополию на выбор субъектами РФ экономической политики и создает в регионах условия для хозяйственных экспериментов и конкурсного отбора программ по развитию экономики. Однако реализация этих возможностей в рамках федерализма, ориентированного на рынок, предполагает соблюдение двух главных условий.

Одно заключается в необходимости свободы миграции населения и перемещения денежных потоков между регионами. Второе условие подразумевает, что региональные власти всех субъектов Федерации, как бы они ни различались по своему потенциалу, должны быть ограничены жесткими бюджетными обязательствами, т.е. иметь прозрачную налоговую базу и четко отработанный механизм взаимодействия с федеральным бюджетом. В этом случае борьба субъектов РФ за ренту уже не будет заменой эффективности хозяйствования в регионах.

Эти важнейшие факторы адаптации асимметричных частей Федерации в России имеют большой потенциал развития, особенно учитывая основную экономическую проблему РФ – сосуществование внутри единого государства ряда отличных друг от друга институциональных режимов. Эта несогласованность по-прежнему является препятствием для перемещения по стране товаров и средств производства, воздвигает барьеры на пути межрегиональных обменов, что в результате затрудняет процесс эффективного распределения по регионам производственных ресурсов.

Для федерального Правительства первоочередной задачей является обеспечение единства экономического пространства Федерации, что служит самым важным показателем экономической эффективности Центра в федеральной системе. Без надежной защиты общего федеративного рынка посредством адаптации различных интересов его составных частей региональные властные структуры становятся с позиции их экономических компетенций национальными правительствами *de facto*. В условиях явно выраженной экономико-политической асимметрии регионов и вытекающих отсюда различий в институциональных режимах, наряду с рыночными барьерами, в регионах не исключены макроэкономические дисбалансы, ввиду чего при создании межгосударственных экономических объединений так важно сформировать общий рынок для развития интеграционных процессов.

Даже при очевидном различии потенциалов хозяйствования в артикуляции субъектами РФ действительно надрегиональных, универсальных экономических интересов, проявляется их способность стать надёжной политической и социальной опорой федерального Центра. Вместе с тем, можно ожидать некоторой спецификации интересов благодаря активному продвижению в российские регионы крупнейших отечественных банков, последовательному развитию общего межрегионального фондового рынка, а также формированию финансово-промышленных групп. В силу того, что эти финансовые механизмы являются естественными союзниками федерального Правительства, их инвестиционный потенциал может иметь огромное влияние в регионах, и, соответственно, они способны сыграть далеко не последнюю роль в интеграции, как российского рынка, так и системы российской государственной власти. В то же время можно согласиться с Г. А. Сатаровым в том, что «России надо оставить попытки провести очередную экономическую модернизацию в стремлении догнать

остальной мир и сконцентрироваться на создании политических условий, при которых российская экономика будет постоянно совершенствоваться»⁵⁹³.

Наконец, фактором адаптации асимметрии российского федерализма может стать развитие местного управления и передача определённой части полномочий ниже – с регионального на муниципальный уровень власти. Это было бы целесообразно как с политической, так и с экономической точки зрения, когда на региональном властном уровне аккумулируются преимущества децентрализации некоторых государственных функций с учётом выгоды от экономии «на масштабе». Наряду с этим, обладая властными полномочиями и аккумулируя значительные ресурсы регионов, руководители субъектов Федерации, как правило, осознают, что их политический вес – лишь составная часть централизованного властного механизма, направленного на поддержание единства страны во всём её разнообразии.

Таким образом, интенсивный диалог и конструктивное взаимодействие на всех уровнях власти в процессе развития и совершенствования федеративной системы в современной России имеют существенное значение и в будущем могут сыграть решающую роль в адаптации политической и экономической асимметрии.

Помимо прагматических аспектов, гибкий подход к асимметрии предполагает перспективу укрепления демократии в различных частях Федерации и расширения возможности участия граждан в решении региональных вопросов, минуя органы центральной власти. Ключевым моментом такого подхода является не столько определённая дифференциация конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, сколько объективные причины – осо-

⁵⁹³ *Сатаров Г.* Прологомены к последней модернизации в России // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 4-18.

бенности их географического, экономического, культурного развития. Существование такого рода асимметрии де-факто позволит нивелировать существующие сегодня различия в конституционно-правовом положении субъектов РФ.

В то же время ряд отечественных авторов полагает, что «переход к преодолевающему рамки этничности территориальному федерализму представляется наиболее подходящей для современной России формой административно-государственного устройства»⁵⁹⁴.

С этим можно соглашаться или не соглашаться. Однако очевидно, что, с одной стороны, исключение из ряда ключевых принципов российского федерализма этнического фактора серьёзно упрочило бы саму федеративную систему и устранило главный источник его возможной дестабилизации. С другой – асимметричная федеративная государственность является адекватным ответным действием на географическую, геополитическую, культурную и национальную дифференциацию территории нашей страны.

Как представляется, асимметричный федерализм можно рассматривать как политическую технологию, вынужденную меру. К нему следует относиться как к практическому политическому механизму, а не как к конституционному принципу или непреложной политической ценности и т. д.

Если признать, что для России федерализм в любом случае предпочтительнее унитаризма, целесообразно построить такую его модель, которая помогла бы, с одной стороны, преодолеть негативные последствия большевистско-советской этнофедерации (а по сути – псевдофедерации), с другой стороны – вообще весь негатив более отдалённого прошлого, связанный с раз-

⁵⁹⁴ Бекбосынов М. Б. Российский федерализм: дилемма политического выбора. М.: РУДН, 2011. С. 41.

личным, подчас довольно противоречивым ходом формирования территориального комплекса страны, её значительными межрегиональными контрастами и диспропорциями. Это позволит двигаться вперёд, но уже на новой основе. При этом каждый регион (по мере необходимости) получит свою степень выраженности, особенности, что, безусловно, сделает всю федерацию асимметричной. Важно также отметить, что эта асимметрия не будет носить произвольный характер, а дифференцированный, предполагающий индивидуальный подход к решению частных вопросов каждого региона: у кого-то двуязычие, у кого-то можно делать выходной в честь исламских праздников, у кого-то – свободная экономическая зона и льготное налогообложение и т. д. Иными словами, эффективно работать может только «адресная асимметрия», а не «всеобщая», данная всем и без учёта региональных и этнических особенностей⁵⁹⁵.

По мере оптимизации территориально-политического устройства (вопрос укрупнения субъектов и упорядочения сетки административно-территориального деления по-прежнему остаётся на повестке дня) и сглаживания межрегиональных диспропорций (относительного, разумеется, ибо полностью их преодолеть невозможно) будет очевидно, кому нужны особые статусы, а кто без них может обойтись, или кому их нужно изменить (например, вместо республик и политических автономий – национально-культурные автономии, вместо дотационных регионов – их реформатирование или укрупнение с богатыми районами и т. д.). Такого рода федерализм не может не быть централистским по своей сути, поскольку адаптация асимметрии не есть децентрализация, и именно федеральный Центр должен стимулировать и координировать эти процессы – разумеется, при активной поддержке снизу в виде гражданского общества и с

⁵⁹⁵ Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

учётом понимания региональными элитами целесообразности подобного статуса региона.

В связи с изложенным выше, представляется уместным предложить альтернативный подход к рассматриваемой проблеме. Он заключается в постепенной (плавной, эволюционной) адаптации реально существующей модели российского федерализма и её поступательном сближении с канонами классического федерализма посредством продуманного комплекса не столько политических и административно-правовых, сколько преимущественно социально-экономических мер, с использованием всего инструментария государственной информационной, образовательной, культурной, семейной и т. д. политики. В связи с этим предлагаем ввести в научный оборот и общественно-политический дискурс термин «адаптированный асимметричный федерализм», на наш взгляд, отражающий суть предлагаемой особой российской модели.

Её основополагающий принцип – отказ от радикальных, революционных и переход к эволюционным мерам по оптимизации российского федерализма.

Это, прежде всего, переход от чисто государственного, административно-бюрократического этапа к всемерному развитию общественной, общегражданской составляющей процесса федерализации, от сугубо политико-управленческих мероприятий – к преимущественно социально-экономическим.

В рамках такой модели основной государственной задачей представляется не столько преодоление асимметричности, связанной с различиями в политико-правовом статусе субъектов федерации, сколько преодоление вопиющих различий в их социально-экономическом положении и уровне жизни их граждан.

Комплекс мероприятий по достижению оптимальной организации жизнедеятельности государства, помимо решения коренных социально-экономиче-

ских задач, должен быть дополнен мероприятиями по преодолению следующих проблем, также препятствующих развитию федерализма на местах:

- несовершенство бюджетного федерализма;
- огромная разница в уровне обеспеченности стандартами социальных благ между субъектами Федерации;
- повсеместная эрозия (вплоть до полного разрыва) межрегиональных взаимосвязей, тогда как сотрудничество – первый принцип федерализма, ключ к продвижению вперед без противоречий;
- затухание и без того вялотекущего процесса разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов;
- крайняя слабость механизмов саморегулирования в регионах;
- отсутствие серьёзной идеологической базы для развития федерализма в обществе, как общенационального, так и регионального самосознания (в республиках оно подменяется этническим самосознанием).

В этом смысле весьма показательным Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2012 г., где он уделяет особое внимание асимметричному федерализму в РФ.

Анализируя Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г., можно констатировать, что задачи, поставленные В. В. Путиным на ближайшую и долгосрочную перспективы, призваны направить Россию именно по этому пути – по пути цивилизованной адаптации асимметричного федерализма.

Огромное внимание в Послании Президент уделил развитию территорий, выравниванию экономических, финансовых и социальных условий в субъектах Федерации, преодолению дисбалансов территориального развития, рынка труда, социальной сферы. Поставлена задача обеспечить полную экономическую

самостоятельность всех без исключения российских регионов путём изменения логики бюджетных отношений, децентрализации развития – создания новой географии экономического роста и рынка труда, новых отраслей и центров промышленности, науки и образования, а также современной социальной среды во всех российских регионах, городах, посёлках⁵⁹⁶.

Среди приоритетов также обозначен прорыв в обеспечении транспортной связанности, единства всей российской территории. Это и удвоение объёмов дорожного строительства в ближайшее десятилетие, и развитие региональной авиации, а также морских портов, Северного морского пути и железнодорожных транзитных коридоров.

Заявлен решительный отход от однобокой сырьевой экономики, не обеспечивающей развитие и востребованность российского человеческого потенциала, не способной дать большей части нашего народа возможность найти применение своим силам, талантам, труду, образованию. В связи с этим, ключевыми вопросами обозначены также такие, как: реальное изменение структуры экономики, создание новых и возврат лидерства в традиционных промышленных отраслях, форсированное развитие малого и среднего бизнеса.

Обращают на себя внимание такие новшества, как разработка инвестиционной карты России, реализация национальной предпринимательской инициативы, в рамках которой Правительству РФ поручено утверждение «дорожной карты» по реализации честной конкуренции, меры по стимулированию бизнеса – от доступных кредитов и стимулирующих налогов до удобных административных процедур и низкой инфляции.

⁵⁹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 17.05.2023).

Отдельные, в буквальном смысле новаторские положения президентского Послания позволим себе процитировать полностью: «Сейчас завершается разработка долгосрочного прогноза научно-технологического развития России до 2030 года. Выделены конкретные направления как для подъёма традиционных секторов, так и для прорыва на рынке высоких технологий, а для работы над оборонными технологиями завтрашнего дня будет создан специальный фонд перспективных исследований... Для обновления промышленности, для развития науки и технологий мы намерены в полной мере использовать беспрецедентные средства, выделяемые на гособоронзаказ и модернизацию оборонно-промышленного комплекса. Доступ к этим средствам через выполнение смежных заказов получают практически все отрасли российской экономики. Нам необходимо укрепить позиции в космосе, ядерной энергетике, возродить базовые отрасли: авиа-, судо-, приборостроение, конечно, на новой базе, на новом уровне, на новой технологической основе. Мы уже приступили к воссозданию своей национальной электронной промышленности, в том числе при активном участии частного капитала. Считаю, что нужно подготовить «дорожные карты» развития новых отраслей по аналогии с «дорожными картами» улучшения инвестиционного климата, это в том числе композиты и редкоземельные металлы, биотехнологии и генная инженерия, IT-технологии, новое градостроительство, инжиниринг и промышленный дизайн»⁵⁹⁷.

Так, президент России В. В. Путин в своём обращении к Федеральному Собранию в 2018 г., подчеркнул, что «мы обеспечили устойчивость и стабильность практически во всех сферах жизни, а это критически важно для нашей огромной многонациональной страны, со сложным федеративным устройством,

⁵⁹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 17.05.2023).

с многообразием культур, с памятью об исторических разломах и труднейших испытаниях, которые выпали на долю России. Однако устойчивость – это основа, но не гарантия дальнейшего развития. Мы не имеем права допустить, чтобы достигнутая стабильность привела к самоуспокоенности. Тем более что многие проблемы ещё далеко не решены»⁵⁹⁸.

В Послании Федеральному собранию в 2019 г. Президент отдельно остановился на инфраструктурном механизме адаптации асимметричного федерализма, так, по его мнению: «На базе передовых технологий нужно форсировать модернизацию инфраструктуры. Это имеет огромное значение для укрепления связанности страны, особенно это важно для нас, для страны с самой большой территорией в мире, с такой огромной территорией. Это имеет огромное значение для укрепления всего каркаса государства, для раскрытия потенциала территории»⁵⁹⁹.

В своих Посланиях Президент РФ прямо не затронул те «горячие» вопросы, которые особенно часто дебатировались в полемике о судьбах российского федерализма. Однако прозвучала мысль о необходимости, оставаясь в рамках существующего территориального деления, вести поиск универсальных правовых подходов, приемлемых для национальных субъектов Федерации. Одновременно была подчеркнута невозможность создавать для одних субъектов одни правовые нормы, а для других – другие, без раскола единого правового поля всей Российской Федерации.

Свою позицию по поводу административно-территориального деления России Президент также озвучил достаточно чётко:

⁵⁹⁸ Послание Президента Федеральному Собранию 2018 года. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 17.05.2023).

⁵⁹⁹ Послание Президента Федеральному Собранию 2019 года. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/59863>. (дата обращения: 17.05.2023).

- ни в коем случае нельзя допустить сейчас перераспределения территорий, умножения количества субъектов Федерации;

- укрупнение регионов должно идти исключительно по инициативе с мест и только там, где это целесообразно для более эффективного решения социально-экономических проблем.

Отметим, что создание т. н. супер-регионов Президентом было расценено как мина замедленного действия под всю систему жизнедеятельности самой Российской Федерации⁶⁰⁰.

В целом можно сказать, что комплексность и масштабность озвученных Президентом РФ В. В. Путиным задач по всестороннему социально-экономическому развитию субъектов Федерации, устранению диспропорций по всем ключевым направлениям, возрождению на качественно новой основе национальной экономики – всё это в полной мере отвечает вызовам современности и позволяет с надеждой смотреть на будущее российского федерализма, с оптимизмом оценивать перспективы подлинно демократического, экономически эффективного и культурно самодостаточного развития российской цивилизации.

Эти установки, на наш взгляд, соответствуют объективным потребностям Российской Федерации в оптимальной модели федерализма с учётом её асимметричного характера и многонационального состава.

Учитывая современные реалии, процесс адаптации федеративной асимметрии целесообразно провести в два этапа.

На первом этапе можно осуществить юридическое признание российских республик, а также ныне существующих республик, краёв и областей наряду с автономными областями и автономными округами на уровне Конституции.

⁶⁰⁰ См.: Стенограмма встречи Президента РФ Владимира Путина с Советом законодателей от 13 декабря 2012 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/17125> (дата обращения: 17.05.2023).

Формальный переход России на уровне федеральной Конституции к федерации республик создаст необходимую базу для начала второго этапа дальнейшего совершенствования федеративной системы. Предполагается, что на втором этапе Российская Федерация постепенно становится государством, в состав которого входят максимально однородные по многим параметрам и достаточно крупные по размеру республики – государственно-территориальные единицы федерации. В этом случае асимметрия будет адаптирована за счёт максимального сглаживания противоречий политико-правового характера и более равномерного перераспределения ресурсов в укрупненных территориальных образованиях.

Кроме того, важной частью федерализации России представляется политика её территориального деления, что подразумевает выбор между стратегией оптимизации АТД и укрупнением регионов. Об актуальности этой проблемы говорят и пишут политики, экономисты, учёные, среди которых отметим идею бюджетного выравнивания и налоговой оптимизации Н. В. Зубаревич и С. Г. Сафронова⁶⁰¹, но, вместе с тем, до сих пор нет чёткой концепции совершенствования внутригосударственного устройства, хотя помимо проблемы этнического федерализма в России весьма актуальна тема громоздкости и несостоятельности абсолютного большинства субъектов Российской Федерации.

Вопрос адаптации элементов асимметричного федерализма может найти своё решение в новой структуре государственной системы Российской Федерации, которая может состоять из равноправных республик. При этом республики будут объединяться вокруг ныне существующих субъектов федерации как интеграционных центров, которые экономически связывают соседние территории.

⁶⁰¹ Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // Региональные исследования. 2023. № 1(79). С. 31-41; Зубаревич Н. В. Регионы России в новых экономических условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 3(55). С. 226-234; Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. М.: Фонд «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара», 2020. 760 с.

Создаваемые таким образом субъекты обязаны обладать взаимодополняющей структурой промышленности и экономики, отражающей внутрироссийскую экономическую специфику и внешнеэкономическую направленность, продвинутую информационную, промышленную, транспортную, и институциональную инфраструктуру в системе рыночной экономики, и, соответственно, должны быть в экономическом отношении вполне самодостаточными. Республики, имеющие такие социально-экономические параметры, характеризуются стабильностью в своём развитии, и в этом будет состоять их адаптирующая роль амортизаторов межрегиональных противоречий.

Особую роль в социально-экономическом объединении субъектов, безусловно, должны выполнять общие межрегиональные экономические программы, нацеленные на продвижение сотрудничества и внутритерриториальных взаимосвязей предприятий и компаний, нахождение места каждой административной территории или её составной части во внутрорегиональном процессе разделении труда; формирование и использование инновационной совместной промышленной и транспортной базы, строительства жилищного фонда, способствующего росту мобильности рабочей силы.

Это позволит создать условия для эффективного взаимодействия между регионами, укрепления экономической и социальной стабильности, развития инфраструктуры и повышения качества жизни населения. Для достижения этих целей необходимо установить механизмы координации деятельности различных регионов, создать единые правила и стандарты, а также обеспечить перераспределение ресурсов между регионами. Следует уделить внимание развитию и поддержке малых и удалённых от центра регионов, а также участия населения в процессах принятия решений и развитии своего региона. Только таким образом

можно обеспечить реализацию политики реинтеграции и обеспечить устойчивое развитие России в целом⁶⁰².

Наиболее трудной задачей по преодолению асимметрии будет, по всей видимости, оптимальный симбиоз территориального принципа создания новой федерации с национально-территориальным принципом формирования субъектов⁶⁰³. В таком ключе необходимо сформулировать несколько адаптационных вариантов, выбор из которых должен являться только компетенцией всех граждан этого региона (а не только одного основного этноса или группы).

Адаптация асимметрии российского федерализма, на наш взгляд, может проявляться в следующем:

- в возможности формирования крупных этно-территориальных республик на основе объединения ряда родственных в этнокультурном отношении субъектов. По аналогии с республиками, созданными по территориальному принципу ранее, крупные республики современного формата также можно привязать к таким экономико-политическим центрам с ярко выраженным этническим признаком, как Татарстан, Якутия, Башкортостан, либо укрупнить республики посредством объединения нескольких более мелких субъектов;

- в возможности любой из имеющихся 4 национально-территориальных единиц присоединиться к новому укрупненному субъекту федерации путём проведения референдума. В новых республиках будет сохранена автономия каждой народности на территории его компактного проживания, и при этом она действует на всей территории вновь созданной республики;

⁶⁰² *Аринин А. Н.* Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. С. 155.

⁶⁰³ *Маяцкая О. Б., Абрарова З. Ф.* Российский федерализм: особенности формирования // Евразийский юридический журнал. 2019. № 9(136). С. 419-422.

- в возможности любого из нынешних национально-территориальных образований перейти в статус федеральной территории, при условии сохранения этнокультурной среды населяющих его народностей и гарантии экономической поддержки со стороны федерации, но при введении прямого федерального правления, что подразумевает лишение конкретного субъекта атрибутов его государственности (например, таких институтов, как президент и парламент);

- в возможности сохранения любым национально-территориальным субъектом своего статуса до тех пор, пока не будут созданы необходимые условия для его реинтеграции.

Все эти способы адаптации диспропорций федерации, естественно, могут быть реализованы только в результате демократических процедур и свободного волеизъявления граждан. В случае утверждения государством объединяющей региональной политики, вероятно, сформулировать такой вариант процесса региональной интеграции.

Цель региональной политики Центра заключается в улучшении жизни всех граждан независимо от их места жительства. Для этого необходимо содействовать экономическому развитию и социальной стабильности регионов. Центр должен обеспечить реализацию уравновешенных программ государственной поддержки, учитывающих особенности каждого региона. Важно также создать условия для развития местного предпринимательства, привлечения инвестиций и укрепления экономического потенциала каждого региона. Только при соблюдении принципов равенства и справедливости сможем достичь устойчивого и гармоничного развития нашей страны⁶⁰⁴.

⁶⁰⁴ *Аринин А. Н.* Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. С. 90.

Для этого необходимо уделить внимание развитию лидерских качеств, обучению коммуникативным навыкам и способности к управлению конфликтными ситуациями. Только так истинные лидеры смогут создать гармоничное рабочее окружение и вдохновить других на сотрудничество и совместные достижения. Такие лидеры станут источником привлекательности для других субъектов, что поможет им обрести влияние и доверие в коллективе.

Следующий этап предполагает усиление межрегиональных объединений во главе с территориями – «центрами интеграции», которые станут ядрами эффективного менеджмента, сформированного на единых нормативно-ценностных установках, включённых в объединение субъектов и апробированных адаптационных технологиях. Эти объединения могут формироваться не исключительно между приграничными регионами, но и строиться по хозяйственному смыслу. В любом из этих объединений основывается простое рыночное пространство через интенсификации параллельных материальных, экономических и информационных отношений. Для предупреждения потенциального усиления соперничества между отдельными частями за первенство внутри этих объединений требуется поиск субъектов, которые уравнивали бы лидирующие регионы. Такой вариант был использован в Германии при выборе новой столицы. Но нельзя полностью отменить возможность объединения разных субъектов с помощью интегративного референдума. Все эти инициативы должны быть частью общей политики укрепления межрегиональных связей.

На третьем этапе реализации региональной политики федеральной администрации основная задача заключается в усовершенствовании механизмов коммуникации с населением отдельных регионов или межрегиональных групп. Для этого необходимо использовать современные технологии, которые позволят влиять на развитие территории, принимать решения по экономическим во-

просам, контролировать соблюдение прав и свобод личности, а также защищать права на частную собственность.

Эффективная адаптационная региональная политика федеральных властей обязана способствовать политическими, финансовыми и правовыми приёмами и механизмами предотвращению дезинтеграции России на несколько региональных квазигосударств. Превентивная политика Центра должна создать систему сотрудничества между новыми региональными центрами власти.

Заключительный этап состоит в прикладном применении разработанной системы обновлённой федерации путём внесения поправок в Конституцию страны, касающихся межрегиональных объединений. Реализация этого этапа должна идти вместе с региональным уровнем при поддержке широкого общественного движения, отстаивающего региональные интересы и ценности, возглавляемого авторитетными лидерами, которые смогут, опираясь на эмпирическую базу в своих регионах, соперничать в избирательной борьбе за федеральные выборные должности⁶⁰⁵.

Завершающий шаг этого этапа – внесение новых положений в Основной закон, отражающих меры по адаптации фактически существующей территориально-политической асимметрии.

По своему смыслу оформление России в облик федераций крупных республик, отметим, как одного из возможных вариантов эволюции федеративных отношений соответствует общемировой практике демократических государств. Такой вариант схож с европейской интеграцией, но вместе с тем Россия обладает различными доминирующими национальными центрами (города федерального значения), а также уже готовыми субрегиональными центрами на территории Северного Кавказа, Урала, Поволжья, Сибири, Дальнего Востока.

⁶⁰⁵ Там же. С. 92.

Такие системные реформы, безусловно, обязаны сопровождаться масштабными качественными реформами по модернизации подходов к формированию классического федерализма в нашей стране⁶⁰⁶. К таким мерам можно отнести: поддержание высокого удельного веса среднего класса в структуре общества; развитие демократических и гражданских институтов государства; создание обновлённой юридической и гуманитарной системы ценностей в обществе; также приоритетное значение имеет развитие местного самоуправления, которое может эффективно уравновесить влияние местных и этнических элит на уровне регионов страны, а наряду с этим, уменьшить центробежные и сепаратистские процессы. Актуальной задачей является развитие национально-культурной автономии.

В связи с этим политические технологии, направленные на адаптацию асимметричного федерализма соответственно изложенному подходу, должны быть ориентированы на выравнивание диспропорций политического пространства и экономический рост, соответственно, их можно определить как *гармонизирующие* и *развивающие*, и это задача видится кратко- и среднесрочной.

Если сформулировать концептуальные основы предлагаемой модели адаптации асимметричного федерализма кратко, то её основные тезисы заключаются в следующем:

1. Сохранение России как территориально единого государства возможно при двух условиях: либо при возврате к унитарной форме управления, либо путём поддержания всего многообразия федеративных отношений, в том числе посредством договорных отношений, элементов конфедерации, правовой и фак-

⁶⁰⁶ Енгибарян Р. В. Нуждается ли российский федерализм в модернизации и какой? // Международная жизнь. 2019. № 4. С. 70-79.

тической адаптации существующей и возможной асимметрии и т. д. Очевидно, второй путь гораздо более сложный, но Россия уже идёт по этому пути.

2. Поскольку асимметричная федерация подразумевает неравный статус субъектов, искусственное создание симметричной федерации не представляется целесообразным. Такой подход способен привести к территориальному распаду страны. У российского федерализма свой путь – когда федерализация происходит не в результате произвольного деления территории на равные части, а с учётом исторических, культурных, этнических и иных региональных различий.

3. Чтобы выстроить эффективную вертикально-горизонтальную систему отношений с субъектами федерации, руководству страны необходимо постепенно нивелировать доставшиеся нам из прошлого конструкции и политические стереотипы. Если асимметричность федерации имеет место де-факто, то основная задача Центра заключается в определении неких рамочных условий, исключающих территориально-политические споры и правовой хаос. Понятно, что совсем исключить противоречия не представляется возможным и конфликтов интересов не избежать, и федеральный центр вынужден будет пребывать в постоянном поиске адаптационных механизмов по сглаживанию этих противоречий, действуя при этом в политико-правовом поле. Наилучшим ответом на усиления издержек асимметричности стало бы постоянное совершенствование методов государственного управления.

4. В любом многонациональном государстве первейшей задачей является предотвращение межэтнических конфликтов и стратификации населения по национальному признаку. С целью не допустить это Центр должен быть всегда информирован о настроениях граждан в субъектах федерации и вместе с тем доказывать им на деле, что в условиях нормальной политико-экономической жизни субъектам федерации выгоднее и безопаснее находиться в составе Рос-

сийской Федерации. Соответственно, для этого требуется внятная и максимально прозрачная программа развития федерации, чётко выверенная национальная и региональная политика.

5. Основные противоречия между Центром и субъектами Российской Федерации лежат не в правовом поле, их неравенство заключается не в особенностях их политико-правового статуса, а в проблеме очевидных диспропорций их социально-экономического развития, уровня развитости рыночной среды в регионе, ресурсного потенциала региона. В реальности размежевание регионов идёт не по территориальному делению республики /края и области, а по признаку «развитые, богатые, активные, самостоятельные, перспективные регионы» / «пассивные, бедные, зависимые, неперспективные регионы». Усугубление асимметрии в экономическом и социальном отношении несёт с собой реальную угрозу для целостности России, и чтобы избежать государственного насилия по удержанию центробежных тенденций региональные особенности требуют продуманной системы мер по их адаптации в рамках общей федеративной стратегии, а конкретные территории – целенаправленного развития его потенциала.

6. Цели социально-экономического развития Российской Федерации охватывают комплексную модернизацию политической и экономической систем, направленную на обеспечение устойчивого роста и повышение конкурентоспособности страны на международной арене. В качестве ключевого приоритета выделяется экономическая автономия регионов, позволяющая им эффективно удовлетворять свои внутренние потребности и вносить значимый вклад в общенациональную экономику. Правовая адаптация асимметричной федеративной модели требует проведения многоаспектного анализа, включающего оценку политических, экономических, социальных и институциональных факторов.

Реализация конкретных задач по адаптации межрегиональных противоречий и негативных проявлений асимметрии позволит России качественно продвинуться в строительстве истинной федерации.

Такой подход частично уже обретает реальные черты в современной практике российского федерализма. Несмотря на системные противоречия, в отношении России можно говорить, что в государстве постепенно складывается новая модель федеративных отношений, при этом курс на централизацию очевиден. На наш взгляд, асимметричный федерализм, будучи практическим политическим механизмом, а не конституционным принципом, при условии оптимизации территориально-политического устройства государства не только позволяет адаптировать и сглаживать межрегиональные диспропорции в условиях трансформации политико-правовых оснований федерализма начала XXI столетия, но и в известном смысле способствует усилению «позитивной» централизации.

Резюме:

1. Российская федеративная система уже в самом начале своего существования обладала серьёзными различиями между составными частями Федерации в их взаимоотношениях с Центром. Эти различия предопределялись, в первую очередь, политическим авторитетом региональных элит, и специальным положением автономных республик по сравнению с обычными областями и краями – первичными признаками политической асимметрии, что противоречит классическому федерализму. Российская Федерация формально учреждена как симметричная федерация, что закреплено Конституцией 1993 года. Основной закон провозгласил равноправие субъектов федерации, несмотря на их исторические и культурные различия. Однако на практике субъекты обладают разным право-

вым статусом, что свидетельствует об асимметричности федеративного устройства. Это противоречие требует анализа с учётом исторических, политических и правовых факторов.

2. В постсоветский период стихийная трансформация РСФСР в Российскую Федерацию и продолжающееся функционирование многих уже продемонстрировавших свою неэффективность социально-политических институтов способствовала формированию такой модели асимметричной федерации, где преобладали субъекты с вновь приобретённым республиканским политико-правовым статусом. Причём эти субъекты РФ, пользуясь национально-государственной автономией в рамках системы региональных территориально-политических образований, всё ещё пребывают на различных этапах своей эволюции, и это не только усиливает тенденции к асимметрии современного российского федерализма, но и создаёт условия для возникновения и углубления асимметрии внутри самих субъектов федерации.

3. Современный российский федерализм сегодня представляет собой своеобразный сплав, соединяющий в себе как типичные признаки организации большинства мировых федеративных государств, так и специфические черты. В числе последних могут быть названы:

- статусная асимметрия субъектов федерации;
- национально-территориальные признаки формирования субъектов федерации, в которой каждый третий субъект образован по национально-этническим основаниям;
- неупорядоченность конструкции (несколько самостоятельных субъектов РФ входят в состав других субъектов);
- аномальная несбалансированность нужд и собственных возможностей для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ;

- тенденция к спецификации субъектов федерации. Это может привести к потенциальным дисфункциям в политической, финансовой и национально-этнической сферах.

4. Российский федерализм — асимметричная модель с конституционно-правовым, фактическим и смешанным типами устройства. Исторически Россия — федерация де-юре, что делает её трансформацию в унитарное государство без авторитарных мер невозможной. Сторонники федеративной модели должны разработать механизмы, отражающие особенности российского государства. Особое внимание следует уделять институционализации конкуренции между субъектами федерации и федеральным центром. Также важно интегрировать регионы в единое целое, гармонизируя интересы территориальных, этнических и политических сообществ. Это требует создания сбалансированной системы управления для эффективного регулирования региональных и этнических особенностей при сохранении целостности государства.

5. Существует очевидная связь между асимметрией и стабильностью федеративного государства. Асимметричный федерализм предусматривает, что разные субъекты федерации имеют различные права и привилегии в зависимости от их исторического, культурного, экономического и политического статуса. Это позволяет учитывать особенности каждого региона и удовлетворять интересы населения. В России такой подход применяется для урегулирования взаимоотношений между центром и регионами. Субъекты федерации могут иметь разные уровни автономии, самоуправления и финансовой независимости. Одновременно с этим, федеральные органы власти сохраняют основную власть и контроль над ключевыми аспектами государственного управления.

Такая модель демонстрирует эффективность в обеспечении стабильности и развития Российской Федерации. Она позволяет учитывать интересы разных

регионов, сохраняя при этом целостность и единство государства. Асимметричный федерализм способствует укреплению безопасности страны путём снижения риска конфликтов и создания условий для развития всех регионов. Адаптированный асимметричный федерализм применительно к России призван ослаблять противоречия между центром и периферией, тем самым обеспечивать устойчивость государства.

6. Разработанная в результате проведённого исследования модель адаптации асимметричного федерализма для современной России включает в себя перечень политических мер и подходов с учетом, как отечественного опыта федерализации, так и лучших зарубежных примеров сглаживания диспропорций сложносоставных территориально-политических систем, а именно:

- сохранение России как территориально единого государства;
- дальнейшая федерализация, но не в результате произвольного деления территории на равные части, а с учётом исторических, культурных, этнических и иных региональных различий;
- постепенное нивелирование политических стереотипов прошлого;
- определение рамочных условий, исключающих территориально-политические споры и правовой хаос;
- поиск адаптационных механизмов по сглаживанию региональных противоречий и негативных проявлений асимметричности;
- постоянное совершенствование методов государственного управления;
- чётко выверенная национальная и региональная политика, направленная на предотвращение межэтнических конфликтов и стратификации населения по национальному признаку;
- целенаправленное развитие социально-экономического потенциала каждого региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании проведён сравнительный анализ такой сложной формы территориального устройства государства, как федерализм и одной из его разновидностей – асимметричного федерализма. Нами рассмотрен опыт федерализма в различных странах, представляющий, как теоретический, так и практический интерес.

Исследование продемонстрировало, что федеративные формы государственно-территориального устройства могут иметь разнообразное воплощение, наиболее общими и частыми из них, по нашей оценке, являются пары противоположенных типов: централизованные – децентрализованные; мажоритарные – консоциативные; многонациональные – этнически однородные. В ходе реализации исследовательской программы нами было установлено, что процесс федерализации государства относительно редко связан с жёсткой формализацией его принципов. Политический, социальный, экономический и исторический контексты являются критически важными при оценке становления и функционирования федерации, равно как и особенности структурирования отношений между центром и регионами, их объединениями или отдельными частями страны. Такое разнообразие проявляется в рамках федерации в одной или нескольких территориальных единицах, обладающих большими полномочиями и уровнем ответственности, чем другие. Этот тип федеративного устройства представляет собой, интересующую нас асимметрию и часто встречается во внутренне неод-

народных политических системах, сформированных по этнонациональному признаку.

Анализ существующих точек зрения и подходов отечественных и зарубежных специалистов, исследовавших теоретико-методологический фундамент федеративной асимметрии, даёт нам основание утверждать, что «федерализм» первоначально включает в себя «асимметричный федерализм» и далее «адаптированный асимметричный федерализм», так как они являются обусловленными и взаимодополняющими понятиями. В своей основе федерализм априори обладает адаптационно-согласительными механизмами, поэтому зачастую предусмотрен выбор конкретных моделей, форм договора между органами власти различных уровней. Вместе с тем, асимметрия имеет стратегическое измерение и не может пониматься однозначно. Заметная часть представителей американской школы сравнительного федерализма считают её неизбежной (особенно для крупных пространственно-политических систем, где заметно территориальное, природное, этническое, экономическое и иное разнообразие), а некоторые исследователи, специализирующиеся на европейском и африканском федерализме, считают асимметрию нежелательным явлением.

Выявленные нами подходы к асимметрии в федеративном государстве раскрывают лишь ограниченное количество аспектов этой проблематики. Научный интерес представляет практика институциональной асимметрии; фактической асимметрии отдельных регионов; асимметрия во взаимоотношениях регионов с федеральным центром; асимметрия в отношениях между самими субъектами федерации, а также равенство заведомо различных политико-территориальных единиц как показатель асимметрии. Следовательно, под асимметричной моделью федерализма следует понимать федеративное устройство с конституционно-юридическим неравноправием субъектов, которое может проявляться в

неравнозначности полномочий и конституционных прав; неравенстве в их взаимоотношениях с федеральным центром; в различном допуске к политическим, экономическим, социальным, правовым и иным ресурсам.

Федеративные системы характеризуются высокой степенью асимметрии, что усложняет их структуру. Полномочия и ресурсы распределяются неравномерно между центральными и региональными органами власти, что может вызывать различия в развитии регионов. Модели федераций варьируются от децентрализованных с высокой автономией до централизованных с ограниченными региональными полномочиями. Асимметрия может быть эффективной для учета региональной специфики, но чрезмерная диспропорция снижает общую эффективность. Тем не менее, в основу федеративного устройства и таких образований (и более однородных по своему составу) положен принцип статусного равноправия всех субъектов федерации (США, Бразилия, Германия, Швейцария, Австрия). Вместе с тем в конституциях разных стран допускается отклонение от общего правила, поскольку разнообразие не всегда вписывается в жёсткие политико-правовые рамки. В таких случаях мы наблюдаем не принципиальные различия субъектов федерации, а лишь частные элементы их статуса, что следует рассматривать как необходимое исключение, а не конституционный принцип, способный породить отличную от федеративной систему политических отношений, трансформирующую тип федеративного устройства (Пакистан, Эфиопия).

Изучая модели асимметричного федерализма, мы столкнулись с чрезвычайным многообразием воплощения федеративных систем, эффективного осуществления власти и конфигурации органов управления в интересах трёх субъектов: граждан, местных сообществ и государства в целом. Адаптированный асимметричный федерализм предоставляет уникальную возможность по-

стоянного диалога между федеральным центром и субъектами федерации, их сотрудничества, координации усилий и возможностей.

Эмпирическая часть нашего исследования показывает, что во всех изучаемых странах симметричная или асимметричная федерация формируется на основе конкретной политико-правовой ситуации, определённой исторического предопределённости и инерции прошлого. Это доказывает полезность исторического неoinституционализма как методологического направления сравнительных исследований. Самыми важными факторами успеха федеративной системы являются: гибкий и открытый диалог между регионами; эффективное управление и распределение компетенций между центром и регионами; учёт и уважение культурных, этнических и исторических особенностей каждого региона. Гармоничная балансировка интересов различных территориальных групп и обеспечение достойных условий жизни для всех граждан, независимо от их места проживания. Безусловно, речь не идёт о реализации принципов всеобщего благоденствия. Прогрессу федеративных отношений способствует поддержание вовлеченности и достоинства местных сообществ. Успешные примеры асимметричных федераций, таких как Бельгия или Канада, показывают, что согласованное развитие и сотрудничество между регионами способно принести максимальную пользу для всей страны. В некоторых случаях асимметрия может служить временной мерой, применяемой в определённых регионах на том или ином этапе их социально-политического развития, в процессе постконфликтного урегулирования (Босния и Герцеговина, Ирак, Мьянма). В то же время успешных примеров асимметричного федерализма в многосоставных обществах в мировой политической практике достаточно: Нигерия, Индия, Танзания и др.

В результате анализа зарубежного опыта адаптации асимметричного федерализма нами было обнаружено существенное противоречие между официальной доктриной многих федеративных государств, связанной с конституционным принципом равноправия всех субъектов федерации, с одной стороны, и практикой реально действующей федеративной системы в режиме асимметрии (де-юре и де-факто) – с другой. В частности, в конституционно симметричных федеральных системах, которые существуют в США, Германии, Австрии, Австралии, Швейцарии, Аргентине и Бразилии, каждый субъект федерации (кантон, штат, автономия, провинция или земля) имеют одинаковые права и обязанности, однако они могут иметь разное представительство, разный статус в отдельных сферах социально-политической жизни и т. д. Выходом из этого двойственного положения служит официальное признание и законодательная констатация асимметричности и в структуре, и общей политике федерации.

Также в ходе исследования зарубежного опыта асимметричного федерализма удалось получить большой объём ценной информации для политического анализа, слабо или вовсе не вовлечённой в научный оборот. Достаточно интересной представляется идея о том, что многовековая практика позволила сформировать представление о возможных моделях адаптации асимметричного федерализма и результатах их использования – удачных и не очень; указать, в чём состоит значение зарубежного опыта для России, что из него можно использовать, а что не стоит? Как показывает мировой опыт, федерации, опирающиеся на жёсткую конституционно-правовую конструкцию (США, ФРГ), отличаются большей стабильностью и успешностью, чем федерации, созданные на договорной основе (ОАЭ, Босния и Герцеговина). При этом договорные федерации эффективнее применяют различные методы адаптации федеративной асимметрии, чем конституционные. Как правило, проявление любой асимметрии в

конституционных федерациях порождает острый политико-правовой конфликт, а в условиях слабости конституционного правосудия (Нигерия, Эфиопия) – к политическим кризисам. Важными условиями для жизнеспособности и эффективности асимметричных федераций являются соблюдение принципа справедливости, уважение прав регионов, диалог и компромисс между центром и периферией, обеспечение финансовой и экономической стабильности, равноправной представленности всех регионов в федеральных органах власти. Только такое взаимодействие позволяет избежать острых конфликтов, обеспечить прогресс и относительное экономическое благополучие страны.

В результате сравнительного анализа в режиме прогнозной ретроспекции основных моделей адаптации асимметричного федерализма, наиболее часто встречающиеся в практике зарубежных стран (на примере отдельных кейсов), позволяют нам разработать авторскую типологию разновидностей адаптации асимметрии. Во-первых, модель адаптации асимметричного федерализма конституционно-правового (статусного) типа (канадский кейс – *адаптация децентрализации*); *лингвистическая адаптация с фиксированными полномочиями* (Бельгийский и канадский опыт); *мобилизационная адаптация* (в основном встречается в США). Во-вторых, это модель адаптации фактически асимметричной федерации: *адаптация гражданского участия* (Германия); *коммунальная адаптация* (Швейцария); *адаптация муниципального уровня* (Бразилия); *адаптация через конституции субъектов* (Аргентина); *адаптация с имитационной институционализацией федеративной асимметрии* (Венесуэла); *адаптация двух традиций* (Австралия). В-третьих, это модель адаптации смешанной асимметричной федерации: *институциональная адаптация* (Индия); *адаптация преодоления расколов* (Нигерия); *адаптация через преодоление гибридных институциональных образований* (Эфиопия).

Анализ эволюции асимметричного федерализма ряда стран, демонстрирует разнообразные формы адаптации асимметричного федерализма в современных странах с демократическим политическим режимом. При этом в последнее время асимметрия и деволюция стали политическими факторами и в федеративных, и в унитарных системах. Мы пришли к выводу, что они результат глобальных изменений в мировой экономике и социальной жизни, которые способствуют снижению социально-экономической эффективности строго централизованных политических демократий.

Существенное внимание нами уделено анализу отечественного опыта. С нашей точки зрения, определённые элементы федеративных отношений имели место на всём протяжении российской истории. На всех этапах развития и формирования государственного устройства ему была свойственна асимметричность в той или иной степени или форме выражения. Мы признаём, что становление российской государственности, происходившее по большей части в условиях жёсткой централизации, долгое время не способствовала развитию идей традиционного федерализма на отечественной почве. В течение длительного периода культивировалось представление об империи как о единственном способе укрепления государственной целостности, при сохранении этнического многообразия, культур и вероисповеданий. Однако именно разнородность частей империи обусловила многообразие форм территориально-политического устройства и местного управления, часто весьма различных по составу населения и специализации частей страны. Подобная асимметрия предопределила особенности федеративных отношений и в последующее время.

Советскую систему федерализма в силу её чрезвычайной противоречивости справедливо охарактеризовать, как псевдофедерализм. Федеративные отношения в советский период имели асимметричный характер при отсутствии за-

метных попыток адаптировать эту асимметрию. Советский (и шире – социалистический) федерализм по своей природе был, во-первых, этническим федерализмом, поскольку в основе процесса федерализации было положено национально-территориальное размежевание и формирование субъектов федерации в виде национальных государств; во-вторых, он подразумевал многосоставной иерархический механизм этой территориально-политической структуры; в-третьих, не исключал крайней асимметрии. Так, если структура СССР в правовом отношении была формально симметричной (союз республик), то принцип федерализации РСФСР носил, безусловно, асимметричный характер. Автономией в РСФСР считалась лишь часть территории – определённая группа АССР, а в границах краёв и областей были свои региональные автономии в виде автономных областей и округов. Сходная асимметричная структура политико-территориального управления была построена в СФРЮ. В ЧССР политико-правовое положение Словакии указывает на фактически сложившуюся асимметрию республик по отношению к федеральным властям.

На этапе распада СССР и провозглашения государственного суверенитета в России отсутствовали всесторонне проработанные концептуальные модели, содержавшие практические решения для нового территориально-политического устройства страны. Отечественная научная мысль не поспевала за меняющимися общественно-политическими обстоятельствами и, как следствие, не была способна в полной мере быстро и эффективно выработать обоснованную концепцию создания в России подлинно федеративных отношений. Первые шаги в сфере государственного строительства (1990–1992) были predeterminedены влиянием прямо противоположенных подходов: унитаризма и конфедерализма. Отсутствие конституционно-правовой базы федеративных отношений спровоцировало неуправляемый и бесконтрольный процесс местного законодатель-

ства; асимметричность российской модели федерализма была закреплена Федеративным договором, затем дополнена и зафиксирована в соответствующих актах регионального законодательства, прежде всего входящих в состав РФ республик.

В поисках оптимальной модели организации политического пространства постсоветской России на подлинно федеративных началах политика федерального Центра за последние два десятилетия претерпевала кардинальные изменения. Она эволюционировала от модели «стихийной суверенизации» до политики, имеющей ярко выраженную централистскую направленность, связанную с усилением механизмов федерального вмешательства.

Современный российский федерализм сегодня представляет собой своеобразный сплав, соединяющий в себе как типичные признаки организации большинства мировых федеративных государств, так и специфические черты. В числе последних могут быть отнесены: статусная асимметрия субъектов федерации; национально-территориальные признаки формирования субъектов федерации, в которой каждый третий субъект образован по этнонациональным основаниям; неупорядоченность конструкции (несколько самостоятельных субъектов РФ входят в состав других субъектов); аномальная несбалансированность нужд и собственных возможностей для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ; усиленная персонифицированность текущих федеративных взаимоотношений и соответствующая возможность нарушений общего порядка взаимоотношений в политической, бюджетно-финансовой и национально-этнической сферах.

Реализация задач диссертационного исследования показала, что по своей сути российский федерализм содержит в себе элементы всех трёх типов асимметричного федерализма, выделенных нами. Он одновременно и *конституци-*

онно-правовой, и фактический, и смешанный. Мы это объясняем в первую очередь тем, что Россия всегда была асимметричной политической системой, на определённом историческом отрезке – федерацией де-юре. В связи с этим стратегически важными задачами является определение соответствующих российским реалиям институциональных, правовых и конституционных рамок, придание конкуренции за влияние и ресурсы между субъектами федерации и Центром конституционно-правового характера, интеграция вновь образованных субъектов федерации и гармонизация территориальных интересов с этническими и политическими.

По результатам диссертационного исследования показана связь между асимметрией и стабильностью федеративного государства. Асимметричный федерализм предусматривает, что разные субъекты федерации имеют различные права и привилегии в зависимости от их исторического, культурного, экономического и политического статуса. Это позволяет учитывать особенности каждого региона и удовлетворять интересы населения. В России такой подход применяется для урегулирования взаимоотношений между центром и регионами. Субъекты федерации могут иметь разные уровни автономии, самоуправления и финансовой компетенции. Одновременно с этим, федеральные органы власти, оставаясь распорядителями государственного суверенитета, сохраняют власть и контроль над ключевыми аспектами государственного управления.

Такая модель демонстрирует эффективность в обеспечении стабильности и развития Российской Федерации. Она позволяет учитывать интересы разных регионов, сохраняя при этом целостность и единство государства. Асимметричный федерализм способствует укреплению безопасности страны путём снижения риска конфликтов и создания условий для развития всех регионов. Адаптированный асимметричный федерализм применительно к России призван ослаб-

лять противоречия между центром и периферией, тем самым обеспечивать устойчивость государства.

Разработанная в результате проведённого исследования модель адаптации асимметричного федерализма для современной России включает в себя перечень политических мер и технологий с учётом, как отечественного опыта федерализации, так и лучших зарубежных практик сглаживания диспропорций сложносоставных территориально-политических систем, а именно: сохранение России как территориально единого государства; деволюция с учётом исторических, культурных, этнических и иных региональных различий; постепенное нивелирование (преодоление исторической политической инерции) политических стереотипов прошлого; определение рамочных условий, исключающих территориально-политические кризисы и правовой хаос; применение адаптационных механизмов по сглаживанию региональных противоречий и негативных проявлений асимметрии; постоянное совершенствование методов государственного управления; чётко выверенная национальная и региональная политика, направленная на предотвращение межэтнических конфликтов и территориальных конфликтов; целенаправленное развитие социально-экономического потенциала каждого региона; достижение целей национального развития.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Славянский диалог, 2000. 656 с.
2. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах. Кн. 1. М.: Республика, 1992. 383 с.
3. Абдулатипов Р. Г., Михайлов В. А., Чичановский А. А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. 111 с.
4. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М.: Республика, 1994. 317 с.
5. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 2000. 528 с.
6. Авакьян С. А. Статус субъекта федерации. Основы теории и практики федерализма. Leuven: Garant Publishers, 1999. 168 с.
7. Александров В. А., Янин В. Л. Предисловие // Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. Т. I. Курс русской истории. Ч. I. М.: Мысль, 1987. С. 28-29.
8. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. 635 с.
9. Алехнович С. О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М.: РОССПЭН, 2012. 327 с.
10. Аманжолова Д. А. Советское нациестроительство: организационные практики и проблемы федерализма 1920-е гг. // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Исторические науки. Философия. Религиоведение. 2021. № 1 (134). С. 22-35.

11. Андерсон Дж. Федерализм: введение / Пер. с англ. А. Куряева, Т. Даниловой. М.: Экономика, 2009. 123 с.
12. Андреев В. В. Эволюция национально-государственного строительства в Республиках Среднего Поволжья в 1985-2008 гг.: дисс... докт. ист. наук: 07.00.02. Чебоксары: СамГУ, 2010. 524 с.
13. Аригин А. Н. Российский федерализм: состояние, проблемы и перспективы развития: дисс. ... докт. полит. наук: 22. 00. 05. М.: ИЭА РАН, 1999. 322 с.
14. Аригин А. Н., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: Интелтех, 1999. 233 с.
15. Асимметричная федерализация: взгляд из центра, республик и областей. М.: ИЭА, 1998. 203 с.
16. Асимметричность федерации / под ред. А. А. Захарова. М.: МОНФ, 1997. 139 с.
17. Бакунин М. А. Избранные философские сочинения и письма. М.: Мысль, 1987. 573 с.
18. Бакунин М. Избранные сочинения. Т. III. Пг.-М.: Голос труда, 1920. 222 с.
19. Баранов А. В. Региональные политические режимы России в системе властных отношений: проблемы типологии // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 4. С. 62-73.
20. Баранов А. В. Сепаратизм в современном мире: политико-территориальный аспект // Человек. Сообщество. Управление. 2005. № 3. С. 124-140.
21. Баснукаев М. Ш., Баснукаев Р. М. Федерализм и делегирование полномочий: российский и зарубежный опыты // Экономика и предпринимательство. 2021. № 4 (129). С. 188-191.
22. Батеньков Г. С. Общий взгляд на Сибирь // Сын Отечества. 1822. Ч. 81. № 41. С. 3-13.

23. Безуглов А. А., Солдатов С. А. и др. Конституционное право России. Т. 2. М.: Профобразование, 2001. 831 с.
24. Бекбосынов М. Б. Российская Федерация: дилемма политического выбора. М.: РУДН, 2011. 311 с.
25. Беленко Н. М. Становление и развитие федеративных отношений в России: 90-е гг. XX начало XXI вв.: дисс. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. М.: МГУ, 2006. 455 с.
26. Бёрджесс М. Федерализм в Африке: о взаимоотношении культурного разнообразия, развития и демократии // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2020. № 5 (133). С. 87-112.
27. Бестужев-Рюмин К. Н. Русская история. М.: Вече, 2007. 416 с.
28. Бобракова Е. Е. Федеративные отношения в российском государстве и проблемы взаимодействия органов государственной власти автономных округов и края, области в состав которых они входят // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М.: Респулика, 1995. С. 235-278.
29. Болтенкова Л. Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2004. 214 с.
30. Большакова О. В. Российская империя: система управления. М.: ИНИОН РАН, 2003. 92 с.
31. Борисов С. В. Внешнеполитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации. // Что хотят регионы России? / под ред. А. Малащенко. М.: Гендальф, 1999. С. 13-14.
32. Бочарников И. В. Пути и методы модернизации российского федерализма // Мир и политика. 2013. Октябрь. С. 118-129.

33. Бредихин А. Л., Парфенов Н. П. «Имперский» федерализм в российской системе государственного управления // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7 (211). С. 14-17.
34. Бусыгина И. М.* Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 12. С. 142-151.
35. Бусыгина И. М.*, Филиппов М. Г. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направление, издержки, риски. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. 222 с.
36. Бусыгина И. М.* Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. 2000. № 5. С. 110-120.
37. Бусыгина И. М.* Модель «центр – периферия», федерализм и проблема модернизации российского государства // Политическая наука. 2011. № 4. С. 53-70.
38. Бухвальд Е. М., Валентей С. Д., Одинцова А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51-76.
39. Бухвальд Е. От псевдосимметрии к асимметричной Федерации: экономические аспекты российской модели федерализма. М.: TACIS, 1997. 186 с.
40. В Великобритании во втором чтении приняли «Билль об отмене законов ЕС». РИА Новости. 2017, 12 сентября. Режим доступа: <https://ria.ru/world/20170912/1503449655.html> (дата обращения: 17.05.2023).
41. Ван Хиндерхатер Й. Федерализм и региональная политика // Федерализм в России и в Бельгии. Материалы Бельгийско-Российского научного colloquium, 4-5 июня 1996 г. Лей-вен: Изд-во Ин-та Европейской Политики Католического ун-та г. Лейвена, 1996. С. 56-63.

42. Варламова Н. В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Институт права и публичной политики, 2001. 109 с.
43. Василенко И. А. Федерализм или унитаризм? // Власть. 1994. № 8. С. 23-34.
44. Васильев В. И. Федерализм и избирательная система в Германии. Режим доступа: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-270568.html> (дата обращения: 17.05.2023).
45. Васильев В. И. Федерализм и избирательная система в Германии // Полис. 1995. № 4. С. 139-145.
46. Введенский В. Г., Горохов А. Ю. Россия: испытание федерализмом: теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М.: Изд-во: «Серебряные нити», 2002. 128 с.
47. Великая Н., Шишкин В. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития // Свободная мысль. 2002. № 10. С. 12-26.
48. Венесуэла: страна на грани краха. BBC. 2015, 19 мая. Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/international/2016/05/160518_venezuela_food_crisis (дата обращения: 17.05.2023).
49. Вернадский Г. В. Русская историография. М.: Аграф, 1998. 448 с.
50. Верт Н. История советского государства. М.: Прогресс-акад., 1995. 543 с.
51. Витковский О. В. Федерализм против централизма. Некоторые политико-географические аспекты и проблемы воссоединенной Германии // Проблемы политической и социальной географии. Т. 12. М.: ИЛА РАН, 1992. С. 78-98.
52. Возженников А. В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика обеспечения. М.: РАГС, 2002. 423 с.

53. Володин А. Г. Индия: Становление институтов представительной демократии. М.: Наука, 1989. 286 с.
54. Володин А. Г., Дорнбос М. Национальный консенсус в обществе поляризованного типа: опыт Индии // Полис. 1996. № 5. С. 120-128.
55. Выступление главы Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина 6 августа 1990 года в Уфе // Известия. 1990, 8 августа.
56. Гайдук В. В. Институт федерализма: политико-правовое исследование: дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М.: РАНХиГС, 2008. 322 с.
57. Гайдук В. В. Роль политических медиаторов в обеспечении национальной и федеративной целостности России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2014. № 4 (27). С. 84-97.
58. Галлиссо Р. Одолеть национализм или национализм одолеет нас. М.: РАН ИНИОН, 1993. 17 с.
59. Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 6. С. 73-80.
60. Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. 2006. № 2. С. 90-109.
61. Герцен А. И. Русский народ и социализм. Письмо к Ж. Мишлен // Герцен А. И. О социализме. Избранное. М.: Наука, 1974. С. 272-288.
62. Герцен А. И. Америка и Сибирь // Сочинения А.И. Герцена и переписка с Н. А. Захарьиной: в 7 т. СПб.: Изд. Ф. Павленкова, 1905. Т. 6. С. 211-215.
63. Голубчик М. М. Политическая карта мира. Смоленск: Универсум, 2001. 157 с.
64. Государственное совещание. М.– Л.: Центрархив, 1930. 372 с.
65. Дабагян Э. С. Венесуэла: кризис власти и феномен Уго Чавеса (генезис, эволюция, перспективы). М.: ИЛА РАН, 2000. 121 с.

66. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. М.: Международные отношения. 1998. 398 с.
67. Давыдов Д. В. Основания асимметричного устройства российской федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9, № 5А. С. 33-41.
68. Давыдов Д. В. Укрупнение регионов как ответ на вызовы экономико-правовой асимметрии федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2023. Т. 12, № 10А. С. 3-9.
69. Дан Ф. И. К истории последних дней Временного правительства // Октябрьская революция: мемуары. Октябрьская революция: мемуары / сост. С. А. Алексеев; с примеч. А. И. Усагина. М.: Гос. изд-во, 1926. С. 114-131.
70. Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. 453 с.
71. Дахин А. В., Распопов Н. П. Проблема региональной стратификации в современной России // Университетская политология России. М.: Полис, 1999. С. 61-69.
72. Декларация прав народов России от 2(15) ноября 1917 // Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. С. 39-41.
73. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 3 (16) января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. С. 321-323.
74. Демин И. Ю., Шутов А. Ю. Об историческом опыте и традициях русского земства // Земская идея в истории социально-политической мысли России: Антология в 2 т. Т. 1. Земская идея: теории, отечественный и зарубежный опыт / под ред. А. Ю. Шутова. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 7-68.
75. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации: совместные исследования германских, российских,

монгольских и киргизских ученых / под общ. ред. А. Мацнева, Ю. Харбиха. М.: РАГС, 2007. 382 с.

76. Дмитриев-Мамонов М. А. Критика современного состояния России и планы будущего устройства // Из писем и показаний декабристов. С-Пб: [б. и.], 1906. С. 145-257.
77. Добрынин Н. М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и жизнь. 2004. № 1. С. 37-44.
78. Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. 468 с.
79. Добрынин Н. М. Региональное законодательство: от количества к качеству // Государство и право. 1999. № 10. С. 115-119.
80. Добрынин Н. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 4. С. 85-89.
81. Добрынин Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. 429 с.
82. д'Орландо Е., Никитина В. М. Регулирование организации местного самоуправления как квалифицирующий элемент областей специальной автономии в Италии // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 75-79.
83. Дробижева Л. М. Завоевание демократии и этнонациональные проблемы России (Что может и не может демократия?) // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 16-28.
84. Дробижева Л. М. Процессы гражданской интеграции в полиэтническом российском обществе (тенденции и проблемы) // Общественные науки и современность. 2008. № 2. С. 68-77

85. Дудаева М. В. Бельгийский федерализм: угрозы целостности // Федерализм. 2020. № 1 (97). С. 186-197.
86. Дульщикова Ю. С. Федерализм и региональная политика // Федерализм в России и Бельгии. Материалы бельгийско-российского научного colloquium. Лейден: Институт европейской политики Католического университета, 1996. С. 75-84.
87. Дэвид Кэмерон подаст в отставку после референдума по Brexit. Известия. 2016, 24 июня. Режим доступа: <https://iz.ru/news/619362> (дата обращения: 17.05.2023).
88. Ельцин Б. Н. Россия: человек, семья, общество, государство. Программа действий на 1996-2000 годы. М.: [б. и.], 1996. 140 с.
89. Енгибарян Р. В. Нуждается ли российский федерализм в модернизации и какой? // Международная жизнь. 2019. № 4. С. 70-79.
90. Железнов Б. Л. Асимметричный федерализм. Основы теории и практики федерализма. Казань: Логос, 2004. 164 с.
91. Жидких В. А. Федерализм в России. Эволюция, проблемы, перспективы / под ред. Л. Н. Алисовой. М.: Современная экономика и право, 2005. 106 с.
92. Жириновский В. В. Новое устройство России. М.: ЛДПР, 1999. 104 с.
93. Закон Российской Федерации от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.
94. Захаров А. А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. М.: Новое литературное обозрение, 2012. 144 с.
95. Захаров А. А. E Pluribus Unum: очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003. 190 с.
96. Захаров А. Унитарная федерация: пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская шк. политических исслед., 2008. 141 с.

97. Захаров А. А. Федеративное государство и сепаратизм: канадский вариант // Полис. 2002. № 3. С. 129-141.
98. Заяц Д. В. Начало новой административно-территориальной реформы? // География. 2000. № 21 С. 1-2.
99. Здравомыслова О. М., Рябов А. В. Региональное измерение федерализма // Политическая наука. 2011. № 4. С. 249-257.
100. Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского университета. 1999, № 1. С. 74-84.
101. Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М.: Пробел, 1999. 176 с.
102. Зорин В. Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М.: ИСПИ, 2003. 284 с.
103. Зорин В. Ю. Федерализм как судьба многонациональной России // Регион: экономика и социология. 2004. № 1. С. 9-25.
104. Зубаревич Н. В. Регионы России в новых экономических условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 3(55). С. 226-234.
105. Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // Региональные исследования. – 2023. № 1(79). С. 31-41.
106. Иванов В. И. Путин и регионы: централизация России. М.: Издательство «Европа», 2006. 232 с.
107. Иванов В. Н. Российский федерализм: что дальше? // Социологические исследования. 1998. № 1. С. 82-86.
108. Иванченко Л. А. Федерализм и стратегия регионального развития (выступление на парламентских слушаниях) // Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИнтелТех, 1997. 875 с.

109. Ильин И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 годов. В 2-х т. Т. 1. М.: МП «Рарог», 1992. 616 с.
110. Ильин И. А. Россия есть живой организм // Русская идея. М.: Республика, 1992. С. 429-443.
111. Исобчук М. В. Партийные системы и проблема стабильности этнических федераций // Actual science. 2016. Т. 2. № 10. С. 141-143.
112. Исторический момент в фотографиях: Британия покидает ЕС. BBC. 2016, 24 июня. Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/multimedia /2016 /06 /160624 _brexit _moments _inpics (дата обращения: 17.05.2023).
113. Калинина К. В. Национальные меньшинства в Российской Федерации. М.: РАГС, 2007. С. 124
114. Каменская Г. В. Федерализм: мифология и политическая практика. М.: ИМЭМО, 1998. 188 с.
115. Капустин Б. Г. Критика политической философии. М.: Территория будущего, 2010. 424 с.
116. Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991. 125 с.
117. Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2007. 352 с.
118. Карапетян Л. Субъекты Федерации: проблемы выравнивания конституционного статуса // Полис. 2000. № 5. С. 15-27.
119. Карапетян Л. М. К вопросу о моделях федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12. С. 53-65.
120. Качанова Е. А., Коротина Н. Ю. Методологические аспекты оценки российской модели бюджетного федерализма с позиции асимметричности экономических критериев // Социум и власть. 2018. № 5 (73). С. 71-81.

121. Ким Ю. В. Федеративный режим. М.: Формула права, 2007. 256 с.
122. Кинг П. Классифицирование федерации // Полис. 2000. № 5. С. 6-18.
123. Ключевский В. О. Боярская Дума Древней Руси. Пг.: Лит.-изд. отд. Народного Комиссариата по просвещению, 1919. 543 с.
124. Коваленко В. И., Федякин А. В. Проблемы федерализма в идейных исканиях мыслителей русского зарубежья // Русское зарубежье. 2011. № 1. С. 7-33.
125. Коваленко В. И., Федякин А. В. Проблемы федерализма в трудах мыслителей зарубежья // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2011. № 6. С. 61–76.
126. Козлов П. А. Региональная политика современной России: институционализация форм федерального вмешательства: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: ИФ РАН, 2004. 176 с.
127. Кокорхоева Д. С. Трансформации статуса автономии Северного Кавказа (1920-1936 гг.) как проявление выбора модели нациестроительства в СССР // Клио. 2017. № 12 (132). С. 146-152.
128. Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Уфа: Партия народной свободы, 1917. 48 с.
129. Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. М.: Типография Г. Лисснера и Д. Совко, 1906. 47 с.
130. Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. М.: Нар. право, 1906. 15 с.
131. Колесников В. А. Нация и этнонации в современной России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2015. № 2 (31). С. 100-111.

132. Коломийцев Е. С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2. С. 327-330.
133. Конев Ф. Ф. Федерализм: теоретико-правовые аспекты и опыт России: дисс. ... канд. полит. наук: 12.00.01. М.: РУДН, 2004. 221 с.
134. Конституции зарубежных стран: сборник / сост. В. Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2003. 447 с.
135. Конституционные акты (конституции) Канады. Режим доступа: <http://laws.justice.gc.ca/en/const> (дата обращения: 17.05.2023).
136. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года // Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. 364 с.
137. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями) // Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. 364 с.
138. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии верховного совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г // Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. 364 с.
139. Конституция Австралии. Режим доступа: <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution> (дата обращения: 17.05.2023).

140. Конституция Аргентины 1994 года. Режим доступа: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html> (дата обращения: 17.05.2023).
141. Конституция Венесуэлы 1999 года. Режим доступа: <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/constitucion.asp> (дата обращения: 17.05.2023).
142. Конституция Индии. Режим доступа: <http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html> (дата обращения: 17.05.2023).
143. Конституция Королевства Бельгия. Режим доступа: http://www.fedparl.be/constitution_uk.Html (дата обращения: 17.05.2023).
144. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М.: Центральная Избирательная комиссия Российской Федерации, 1995. 57 с.
145. Конституция Российской Федерации. Новая редакция (с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года): с комментариями Конституционного суда РФ. М.: Проспект, 2022. 116 с.
146. Конституция Федеративной демократической республики Эфиопия. Режим доступа: http://www.civicwebs.com/cwvlib/constitutions/ethiopia/constitution_1994.htm (дата обращения 17.05.2023).
147. Конституция Федеративной Республики Германия. Режим доступа: http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/030gg.pdf (дата обращения 17.05.2023).
148. Конституция Федеративной республики Нигерия. Режим доступа: <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm> (дата обращения: 17.05.2023).
149. Конституция Швейцарской конфедерации. Режим доступа: <http://www.admin.ch/ch/itl/rs/1/c101ENG.pdf> (дата обращения: 17.05.2023).

150. Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт. М.: Городец, Формула права, 2004. 592 с.
151. Коротина Н. Ю. Федерализм связанного разнообразия в асимметричном экономическом пространстве России // Вестник Удмуртского университета. Серия Экономика и право. 2022. Т. 32. № 1. С. 33-39.
152. Коршунов Л. А. Проблемы оптимизации состава субъектов Российской Федерации. // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. 2010. № 5. С. 93-104.
153. Корякина А. С., Ризин Н. Д. Германский федерализм: опыт реформирования // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 73-79.
154. Костомаров Н. И. Мысли о федеративном начале в древней Руси // Костомаров Н. И. Сборник исторических статей. Ч. I. СПб.: [б. и.], 1861. 41 с.
155. Костомаров Н. И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М.: Эксмо, 2009, 1024 с.
156. Костомаров Н. И. Бунт Стеньки Разина. Исторические монографии и исследования. М.: Чарли. 1994. 636 с.
157. Костомаров Н. И. Очерк домашней жизни и нравов великорусского народа в XVI и XVII столетиях. М.: Республика, 1992. 303 с.
158. Кочетков Е. Е. Адаптированный асимметричный федерализм как комплексный объект исследования в рамках политической науки и смежных дисциплин. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2018. 209 с.
159. Кочетков Е. Е. Асимметричный федерализм как выражение демократических начал государственного устройства // Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск VI. М.: Горбунов А. А., 2016. С. 56-63.

160. Кочетков Е. Е. Виды и функции территории государства // Вестник Российской нации. 2023. № 4. С. 46-54.
161. Кочетков Е. Е. Внешне и внутренне политические факторы региональной политики современных государств // Вестник Российской нации. 2022. № 6. С. 46-54.
162. Кочетков Е. Е. Деволюция в политико-правовой практике современных государств // Журнал политических исследований. 2023. Т. 7. № 2. С. 53-62.
163. Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. 2014. № 5(37). С. 134-143.
164. Кочетков Е. Е. История и перспективы развития асимметричного федерализма в Российской Федерации // Транспортная политика и политические коммуникации: сборник статей по политологическим и социологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск VI. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2015. С. 137-144.
165. Кочетков Е. Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник Российской нации. 2014. № 6(38). С. 357-366.
166. Кочетков Е. Е. Компаративно-ретроспективный анализ эволюции отечественного и зарубежного асимметричного федерализма и политический опыт его адаптации. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2019. 211 с.
167. Кочетков Е. Е. Модели адаптации бельгийского и канадского асимметричного федерализма // Политическая регионалистика и этнополитология: теоретико-методологические и прикладные аспекты государственной политики в сфере регионального развития, межнациональных отношений и феде-

- рализма: Материалы I ежегодной Международной научно-практической конференции. Москва, 28 марта 2018 г. / под общ. ред. проф. А. В. Федякина. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2018. С. 57-66.
168. Кочетков Е. Е. Модель оптимизации территориально-политического устройства России // Проблемы и перспективы развития транспорта: Труды XI Международной научно-практической конференции. Москва, 10 октября 2018 г. Том 1. Материалы секции «Транспортная политика государства и социально-политические коммуникации: отечественный и зарубежный опыт и перспективы» / под общ. ред. проф. А. А. Горбунова, проф. А. В. Федякина. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2018. С. 88-98.
169. Кочетков Е. Е. Основные проблемы асимметричной федеративной государственности и подходы к их решению // Транспортная политика и политические коммуникации: Сборник статей по политологическим и социологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск IV. М.: МИИТ, 2012. С. 174-179.
170. Кочетков Е. Е. Особенности развития приграничных территорий в системе приоритетов региональной политики современных асимметричных федераций // Проблемы и перспективы развития транспорта: Труды Международной научно-практической конференции. В 2 т. Т.1 Секция «Транспортная политика». М.: Горбунов А. А., 2015. С. 72-82.
171. Кочетков Е. Е. Политико-правовые основания асимметрии современного государства // Проблемы и перспективы развития транспорта. Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и со-

- временности. Выпуск IV. М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2014. С. 77-86.
172. Кочетков Е. Е. Проблемы адаптации асимметричного федерализма в России начала XXI в. // БАМ – история и развитие Байкало-Амурской магистрали: Труды Международной научно-практической конференции. М.: МИИТ, 2014. С. 24-27.
 173. Кочетков Е. Е. Проблемы и механизмы предотвращения территориальной дезинтеграции и сепаратизма регионов тяготения БАМа. // Транспорт России: проблемы и перспективы развития БАМа: Труды Международной научно-практической конференции. М.: МИИТ, 2010. С. 97-101.
 174. Кочетков Е. Е. Региональное пространство: особенности возникновения и трансформации // Социально-гуманитарные знания. 2023. № 4. С. 145-150.
 175. Кочетков Е. Е. Региональные избирательные системы в условиях асимметричного федерализма // Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск V. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2015. С. 77-85.
 176. Кочетков Е. Е. Региональный и территориальный аспекты государственной транспортной политики // Проблемы и перспективы развития транспорта. Труды Международной научно-практической конференции. М.: МИИТ, 2011. С. 51-53.
 177. Кочетков Е. Е. Российский асимметричный федерализм: в поисках модели оптимизации // Вестник Российской нации. 2012. № 6(26). С. 107-125.
 178. Кочетков Е. Е. Современный российский асимметричный федерализм: подходы к решению проблемы // Транспортная политика и политические коммуникации: сборник статей по политологическим и социологическим

- теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск VII. М.: Горбунов А.А., 2016. С. 198-209.
179. Кочетков Е. Е. Современный российский федерализм и региональное развитие: проблемы и перспективы // Проблемы и перспективы развития транспорта. Труды Международной научно-практической конференции. М.: МИИТ, 2012. С. 46-50.
180. Кочетков Е. Е. Теоретико-методологические подходы современной политической науки к феномену асимметричного федерализма // Вестник Российской нации. 2013. № 6(32). С. 146-155.
181. Кочетков Е. Е. Факторы возникновения асимметричного федерализма и предпосылки его адаптации к политическим реалиям (теоретические аспекты) // Труды Международной научно-практической конференции. В 2 т. Т. 1. М.: МИИТ, 2013. С. 45-54.
182. Кочетков Е. Е. Федеральное вмешательство в механизме обеспечения национальной безопасности современного государства // Транспортная политика и политические коммуникации: Сборник статей по политологическим и социологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск III. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2011. С. 58-65.
183. Кочетков Е. Е. Федеральный центр как субъект взаимоотношений «центр – регионы»: российская специфика // Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск III. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2011. С. 134-137.

184. Кочетков Е. Е., Бестаева Е. В. Механизмы реализации языковой политики в федеративном государстве: анализ российского и зарубежного опыта. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2019. 189 с.
185. Кочетков Е. Е., Коваленко В. И., Федякин А. В. и др. Федерализм / под общей ред. В. И. Коваленко. М.: Издательство Московского университета, 2015. 496 с.
186. Кочетков Е. Е., Федякин А. В., Федякин И. В. Политическая регионалистика и этнополитология: теория и практика федеративных отношений, национальной и региональной политики. Антология. М.: Социально-политическая мысль, 2012. 839 с.
187. Кочетков Е. Е., Черницына Е. Н. Технологии и механизмы легитимации институтов государственной власти в российской системе взаимоотношений «Центр – регионы». М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2020. 224 с.
188. Кочетков Е. Е. «Граница» как ключевой признак региональной идентичности // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2021. Вып. №1 (84). С. 82-89.
189. Кочетков Е. Е. Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2015. № 4(51). С. 7-17.
190. Кочетков Е. Е. Идеино-теоретические основания асимметричного федерализма в российской и мировой практике // Вестник Российской нации. Т. 5. 2014. № 5-5(37). С. 134-143.
191. Кочетков Е. Е. К вопросу о типологизации автономий в составе современных государств // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Со-

- циология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2021. Вып. № 4 (87). С. 12-21.
192. Кочетков Е. Е. К вопросу о типологии федеративных асимметричных государств // Вестник Российской нации. 2018. № 4. С. 168-178.
 193. Кочетков Е. Е. К вопросу о территориально-политической автономизации Испанского государства // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2022. Вып. № 5 (94). С. 12-18.
 194. Кочетков Е. Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник российской нации. Т. 6. 2014. № 6. С. 357-366.
 195. Кочетков Е. Е. Классификация научных подходов к исследованию автономных образований в государстве // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2021. Вып. № 6(89). С. 19-29.
 196. Кочетков Е. Е. Концептуальные основы адаптации асимметричного федерализма в современной России // Вестник Российской нации. 2015. № 5. С. 201-211.
 197. Кочетков Е. Е. Миф в территориальном пространстве: проблемы и перспективы // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2020. Вып. №2 (79). С. 92-101.
 198. Кочетков Е. Е. Модель адаптации смешанной асимметричной федерации // Вестник Российской нации. 2018. № 2. С. 163-175.
 199. Кочетков Е. Е. Некоторые теоретические и практические аспекты оптимизации территориального пространства России // ПОИСК: Политика. Об-

- ществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2023. Вып. №1 (96). С. 128-133.
200. Кочетков Е. Е. Особенности федерализма в арабских странах (на примере Ирака) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 2(70). С. 475-481.
201. Кочетков Е. Е. Особенности федеративных отношений в Нигерии // Вестник Российской нации. 2019. № 6. С. 108-112.
202. Кочетков Е. Е. Перспективные траектории эволюции унитарного государства: между регионализацией и федерализацией // Вестник Российской нации. 2022. № 1-2. С. 82-92.
203. Кочетков Е. Е. Политические формы адаптации асимметричного федерализма и унитаризма в современных условиях // Вестник Российской нации. 2014. Т. 1. № 1(33). С. 215-225.
204. Кочетков Е. Е. Практика адаптации асимметричного федерализма в контексте политической модернизации: российский вариант // Вестник Российской нации. 2017. № 1. С. 126-141.
205. Кочетков Е. Е. Проблемы и перспективы федерализации и регионализации некоторых арабских стран» // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 3(67). С. 856-865.
206. Кочетков Е. Е. Республики в системе взаимоотношений «Центр – регионы»: политологический анализ российского и зарубежного опыта: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2009. 194 с.
207. Кочетков Е. Е. Роль самоопределения и культурной идентификации меньшинства в формировании механизмов адаптированного асимметричного федерализма // Вестник российской нации. 2014. № 2. С. 103-110.

208. Кочетков Е. Е. Симметрия и асимметрия в немецком федерализме // Вестник Российской нации. 2019. № 4. С. 58-67.
209. Кочетков Е. Е. Становление и траектории эволюции автономий в европейских унитарных государствах (опыт Испании и Финляндии) // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2022. Вып. №3 (92). С. 27-38.
210. Кочетков Е. Е. Унитарная форма административно-территориального устройства европейских государств: проблемы и перспективы на современном этапе // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2022. Вып. № 2(91). С. 39-49.
211. Кочетков Е. Е. Федерализм и региональная политика в сложносоставных территориально-политических системах: опыт республик. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2010. 317 с.
212. Кочетков Е. Е. Федеративный договор и формирование асимметричного федерализма в современной России // Вестник российской нации. Т. 17. 2011. № 3. С. 185-188.
213. Кочетков Е. Е. Формы адаптации асимметричного федерализма как институциональное выражение региональной идентичности // Вестник Российской нации. 2016. № 1. С. 187-198.
214. Кочетков Е. Е. Функциональный анализ дефективного федерализма в Эфиопии // Вестник Российской нации. 2019. № 5. С. 64-71.
215. Кочетков Е. Е. Экономико-политические факторы адаптации асимметричного федерализма в РФ // Вестник российской нации. Т. 3. 2015. № 41-3. С. 175-185.

216. Кочетков Е. Е. Государственная политика регулирования дифференциации регионального пространства // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2023. Вып. № 2(96). С. 128-133.
217. Кочетков Е. Е., Горбунов А. А., Коваленко В. И., Федякин А. В. и др. Политология: Политические институты, процессы и технологии. М.: Социально-политическая мысль, 2012. 933 с.
218. Кочетков Е. Е., Коршунов Г. В. Состояние научной разработанности понятия асимметричного федерализма в отечественной и зарубежной литературе // Поиск: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура: научный и социокультурный журнал. 2016. № 5(58). С. 93-103.
219. Кочетков Е. Е., Томич В., Бестаева Е. В. Этнофедерализм и политическая модернизация в Малайзии // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2022. Т. 12. № 2. С. 11-21.
220. Кочетков Е. Е. Федерализм в Российской империи: идея и практика // Вестник российской нации. 2009. Т. 4. № 2. С. 215-236.
221. Кропоткин П. А. Анархия: сборник / сост. Р. К. Баландин. М.: Айрис-пресс, 2002. 572 с.
222. Лавров А. М. Ассиметрия бюджетного устройства: проблемы и решения // Лавров А. М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. М.: ИРОФ, 2005. С. 52-60.
223. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. М.: Спарк, 2000. 521 с.
224. Лебедев А. Н. Статус субъекта федерации (основы концепции, конституционная модель практика). М.: Институт государства и права РАН, 1999. 197 с.

225. Леванский С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве // Полис. 1995. № 5. С. 116-120.
226. Лексин В. Н. Федеративная Россия и её региональная политика. М.: ИНФРА-М, 2008. 352 с.
227. Лексин В. Н. Феномен «федерального присутствия» в политической культуре России // Федерализм. 2005. № 4. С. 5-32.
228. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. 366 с.
229. Ленин В. И. Борьба с голодающими // Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 5. М.: Госиздат, 1947. С. 279-280.
230. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 40. М.: Госиздат, 1974. 508 с.
231. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 44. М.: Политиздат, 1985. 725 с.
232. Литературное наследство Сибири. Новосибирск: Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1983. 336 с.
233. Лыкова Л. Н. Некоторые проблемы развития бюджетного федерализма в России // Федерализм. 1996. № 1. С. 37-38.
234. Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Изд. Ин-та соврем. политики, 1995. 219 с.
235. Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1(9). С. 95-110.
236. Макаренко В. П. Теория сецессии: послыки, аргументы и следствия // Вестник МГУ. Серия «Социология и политология». 2006. № 2. С. 17-23.

237. Макарычев А.С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования // Сравнительный регионализм: Россия – Запад – СНГ. Н. Новгород: ННГУ, 1997. С. 97-129.
238. Марсаи Ю. А. С. М. Федерализм Сомали: будущее единства и угрозы раздела // Этносоциум и межнациональная культура. 2022. № 12(174). С. 120-129.
239. Марченко М. Н. Проблемы определения конституционного статуса Европейского Союза // Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века. Материалы III научной конференции. Владикавказ, 22-24 сентября 2011 г. Владикавказ: Изд-во Владикавказского ин-та управления, 2011. 235 с.
240. Маяцкая О. Б., Аббарова З. Ф. Российский федерализм: особенности формирования // Евразийский юридический журнал. 2019. № 9 (136). С. 419-422.
241. Медведев Н. П. Политическая Россия: от централизации к бюрократизации. М.: Изд. Дом. МИСиС, 2010. 158 с.
242. Медведев Н. П. Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. М.: Институт государства и права РАН, 2006. 147 с.
243. Мелкумов А. А. Канадский федерализм: Концептуальный аспект. Автореф. дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М.: ИМЭМО РАН, 2003. 42 с.
244. Мендрас М. Асимметрия или многообразие // Асимметричность Федерации / под ред. А. А. Захарова. М: МОНФ, 1997. С. 69-75.
245. Миронюк М. Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГИМО(У), 2002. 206 с.
246. Миронюк М. Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. М: РОССПЭН, 2008. 276 с.

247. Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: политико-правовые аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 1999. 186 с.
248. Михайлов Р. В. Ведущие российские политические организации о проблеме асимметричности Российской Федерации // Асимметричность Федерации / под ред. А. А. Захарова. М.: МОНФ, 1997. С. 37-60.
249. Михалева Н. А. Российская Федерация – суверенное государство // Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М.: Республика, 1994. С. 105-108.
250. Михалева Н. Л. Правовые аспекты современного российского федерализма. // Федеративное устройство России: история и современность. М.: ИНИОН РАН, 1995. С. 76-118.
251. Мокрый В. В. Перспективы федерализма в России. Новая регионализация и трансформация федеративных отношений. М.: Юрист, 2007. 175 с.
252. Мокшин М. Е. Власть в асимметричной России. Архангельск: КИРА, 2007. 150 с.
253. Моммен А. Федерализм и национальное государство (к истории вопроса) // Полис. 1992. № 4. С. 168-176.
254. Муравьев Н. М. Конституция // Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. В 3 т. Т. 1. М.: Госполитиздат, 1951. 732 с.
255. Назаров В. С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 121-134.
256. Наказы сибирским воеводам в XVII веке, Болград: Типография Я.А. Иванченко, 1894 / сетевая версия В. Трухина, 2010. Режим доступа:

- http://ostrog.ucoz.ru/publikacii_2/4_79/4_79_2.htm (дата обращения: 17.05.2023).
257. Независимость Каталонии – лишь лозунг. Россия сегодня. 2017, 27 сентября. Режим доступа: <http://inosmi.ru/social/20170927/240375814.html> (дата обращения: 17.05.2023).
258. Немова Л. А. Канада: фискальный федерализм и социальная политика // США Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 1. С. 38-53.
259. Нечаева Т. В. О правовых аспектах федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 9-10.
260. Нойштадт Р. Об американском федерализме // Вестник московской школы политических исследований. 1996. № 6. С. 127-144.
261. Нуреев Р. Г. Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности. Дисс... канд. полит. наук: 23.00.01. М.: МГУ, 2005. 141 с.
262. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодат. РФ. 2000. № 20. 15 мая. Ст. 112.
263. Обафеми А. Размышление о нигерийской Конституции. М.: Изд-во «Наука», 1968.
264. Обращение «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» // Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. СУ РСФСР. 1917, 3 декабря (20 ноября). № 6. Приложение 2.
265. Общая теория национальной безопасности / под общ. ред. А. А. Прохожева. 2-е изд., доп. М.: Изд-во РАГС, 2005. 338 с.

266. Орлинская О.М. Моделирование федеративных систем: современный международный опыт // Нижегородский журнал международных исследований. Н. Новгород: ИСИ ННГУ; ФМО ННГУ, 2008. Осень-зима. С. 34-37.
267. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года. // Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – М., Политиздат, 1987.
268. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. – М: Арена, 1993. 320 с.
269. Павленко С. Новый федерализм: интрига и контринтрига // Pro et Contra. 1997. № 2. С. 34-46.
270. Панов П. В. Индийская модель управления этнотерриториальной гетерогенностью: асимметричный этнический федерализм, институциональный изоморфизм и тропа зависимости // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 024. Т. 20, № 2. С. 290-303.
271. Пестель П. И. Конституция – государственный завет // И дум высокое стремление: сборник работ декабристов. М.: Советская Россия, 1980. С. 62-65.
272. Петров В. К. Модернизация России и стратегия национальной безопасности // Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2010. С. 275-281.
273. Петров Н. В. Время дивергенции // Pro et Contra. 2008. № 5-6 (43). С. 6-23.
274. Пешина Э. В., Стрекалова А. А. Фискальный федерализм в зарубежных странах. Екатеринбург: УЦАО, 2015. 214 с.

275. Пляйс Я. А. На перекрестках модернизации российского государства // Власть. 2002. № 11. С. 19-34.
276. Повесть временных лет. С-Пб.: Наука, 1996. 667 с.
277. Понеделков А. В. Итоги реформ и перспективы развития местного самоуправления в России в поле зрения научного сообщества // Власть. 2013. № 8. С. 170-172.
278. Понеделков А. В. Коренные малочисленные народы в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах: национальный состав и языки // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 4 (95). С. 126-129.
279. Понеделков А. В., Воронцов С. А. Россия 2017: роль и место федеральных и региональных элит // Власть. № 1. 2017. С. 18-24.
280. Понеделков А. В., Лысенко В. В. Региональные административно-политические элиты России: итоги постсоветской России // Социология власти. 2012. № 3. С. 30-39.
281. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата обращения: 17.05.2023).
282. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/17118> (дата обращения: 17.05.2023).
283. Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. N 717 "О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». Режим доступа: <http://base.garant.ru/183843/#friends> (дата обращения: 17.05.2023).

284. Потанин Г. Н. Областная тенденция в Сибири. Томск: паров. тип.-лит. Сиб. т-ва печ. дела, 1907. 64 с.
285. Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии / Общ. ред. Б. Коппитерс, Д. Дарчиашвили, Н. Акаба. М.: Весь Мир, 1999. 448 с.
286. Проблемы федерализма и федеральной правовой политики в современной России. М.: Юрлитинформ, 2013. 165 с.
287. Результаты референдума. Режим доступа: http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results (дата обращения: 17.05.2023).
288. Рогов К. Общественный договор: Стратегия «Россия-1» // Ведомости. 2012, 8 февраля. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1497088/strategiya_rossiya1 (дата обращения: 17.05.2023).
289. Родоман Б. Б. Перспективы эволюции федеральных округов // Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. – М.: Институт географии РАН, 2000. С. 36-41.
290. Романова М. А. Принцип сильной государственности в системе политических приоритетов современной России. Автореф. дисс ... канд. полит. наук: 23.00.02. М.: МГУ, 2001. 23 с.
291. Росс К. Федерализм и демократизация России // Полис. 1999. № 3. С. 20-31.
292. Рыбаков Б. А. Киевская Русь и русские княжества XII-XIII вв. М.: Наука, 1993. 622 с.
293. Савицкий П. Н. Евразийство // Классика геополитики, XX век: сб. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 655-676.
294. Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 173-182.
295. Салмин А. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3. С. 40-60.

296. Саломатин А. Ю., Наквакина Е. В. Этнический федерализм в условиях глобальной нестабильности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 1. С. 22-27.
297. Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции. М.: РОССПЭН, 2018. 213 с.
298. Сатаров Г. Прологомены к последней модернизации в России // Вопросы экономики. 2011. № 5. С. 4-18.
299. Сафин О. И. Конкурентоспособность страны в свете асимметричного федерализма // Дискуссия. 2013. № 8 (38). С. 74-79.
300. Сенагова О., Касимов А. Московское поражение российского федерализма // Век XX и мир. 1993. № 7(12). С. 183-191.
301. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза. М.: РГГУ, 1998. 420 с.
302. Скрипилев Е. А. О республиканской традиции в России // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 34-35.
303. Смирнягин Л. В. Районы США: портреты современной Америки. М.: Мысль, 1989. 379 с.
304. Смирнягин Л. В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки // Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы. М.: МОНФ, 1999. 72 с.
305. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология. М.: РОССПЭН, 2019. 469 с.
306. Смыкалин А. С. Историко-сравнительный анализ проекта Конституции Российской Демократической Федеративной Республики 1917 г. и ныне действующей Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2014. № 1. С. 100-114.

307. Современный буржуазный федерализм. М: Наука, 1978. 288 с.
308. Соловьева Е. А. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами как черта асимметрии конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 28-31.
309. Старостин А. М. Межнациональные отношения в современной России: «точки кризиса» и «точки роста» // Вопросы гармонизации межкультурных, межнациональных и межконфессиональных отношений. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2016. С. 13-22.
310. Старостин А. М., Старостин А. А., Понеделков А. В. Национальная безопасность современной России в контексте проблем национально-государственной идентичности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 3. С. 123-129.
311. Старостин А. М., Щвец Л. Г. Аннексионные и сецессионные конфликты как угрозы национальной безопасности России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 3. С. 240-243.
312. Стенограмма встречи Президента РФ Владимира Путина с Советом законодателей от 13 декабря 2012 года. Сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/transcripts/17125> (дата обращения: 17.05.2023).
313. Степанянц М. Т. Философия ненасилия: уроки гандизма. М.: Знание, 1992. 39 с.
314. Столяров Б. Повестка развития: время, вперед! // Ведомости. 2012, 2 июля.
315. Столяров М. В. Парламентская демократия и федерализм в России и Германии // Теория и практика федерализма. М.: РАГС, 2008. 672 с.

316. Столяров М. В. Федерализм в российском измерении: записки политолога: 1998-2009. М.: РАГС, 2010. 687 с.
317. Столяров М. В. Федерализм и державность: российский вариант. М.: Славянский диалог, 2001. 319 с.
318. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (Утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537). Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (дата обращения: 17.05.2023).
319. Стрелецкий В. Н. Этнокультурные предпосылки регионализации России // Регионализация в развитии России / Под ред. А. Трейвиша, С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 10-38.
320. Сулейманов А. Р. Государственная национальная политика в российских регионах: индексы оценки эффективности и мониторинга // Вопросы политологии. 2016. № 3 (23). С. 165-171.
321. Тадевосян Э. В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 17-26.
322. Таллок Г. Новый федералист. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 1993. 190 с.
323. Титова Т. П. Асимметричность конституционной модели российского федерализма // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. М.: ИНИОН РАН, 1998. С. 26-40.
324. Тлехатук А. К., Куваева Т. С. А. Федерализм как гарантия равенства субъектов Российской Федерации // Colloquium-Journal. 2019. № 25-10(49). С. 34-35.
325. Токвиль А. Демократия в Америке / предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Весь мир, 2000. 559 с.

326. Трейвиш А. И., Артоболевский С. С. Введение: что такое регионализация и надо ли с ней бороться // Регионализация в развитии России / под ред. А. Трейвиша, С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 3-9.
327. Трубецкой Н. С. Взгляд на русскую историю не с Запада, а с Востока // Классика геополитики, XX век: Сб. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 33-105.
328. Туровский Р. Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII–XVI вв. // Полис. Политические исследования. 2004. № 1. С. 125-138.
329. Туровский Р. Ф. Субнациональные регионы в глобальной политике (на примере России) // Полис. 2011. № 2. С. 99-117.
330. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 398 с.
331. Турьинская Х. М. «Согласны не соглашаться»: федерализм vs конфедерализм в Восточной Африке // Азия и Африка сегодня. 2019. № 11. С. 22-28.
332. Тхабисимова Л. А. Региональная система организации институтов государственной власти в России: политико-правовой анализ: дисс. ... д-ра юр. наук: 23.00.02. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт МВД России, 2007. 381 с.
333. Указ Президента Российской Федерации № 1603 от 27 декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. 2004, 29 декабря.
334. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 09.09.2000) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном

- округе». Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/zkrf/8766> (дата обращения: 17.05.2023).
335. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.
336. Фарукшин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань: Издательство Казанского университета, 1998. 334 с.
337. Фарукшин М. Х. Этничность и федерализм: возможность сочетания или тотальная несовместимость // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2008. Т. 4. № 2. С. 5-26.
338. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 4 мая.
339. Федеративный договор (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации). Москва, 31 марта 1992 г. Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/> (дата обращения: 17.05.2023).
340. Федеративный Договор: Документы. Комментарии. М.: Республика, 1994. 77 с.
341. Федоренко С. А. Немецкий федерализм: история развития и современное состояние // Наука и образование сегодня. 2021. № 5(64). С. 95-98.

342. Федотов Г.П. Судьба и грехи России: избр. ст. М.: ДАРЪ, 2005. 492 с.
343. Федякин А. В. Особенности территориально-политического устройства и региональной политики Российского государства в XVI–XVII вв. // Вестник Российской нации. 2011. № 4-5. С. 82-100.
344. Федякин А. В. Становление и развитие отечественных исследований регионального уровня российской политики: концептуально-теоретические истоки и идейные основания // Вестник Российской нации. 2013. № 3-4. С. 85-107.
345. Федякин А. В. Федеративная форма территориально-политического устройства государства: основные модели и особенности // Вестник Российской нации. 2009. № 4. С. 141–161.
346. Флорóвский Г. В. Достоевский и Европа. София: Российско-болгарское книгоиздательство, 1922. 40 с.
347. Флорóвский Г. В. На путях: Утверждение евразийцев: Кн. 2. М., Берлин: Геликон, 1922. 358 с.
348. Флорóвский Г. В. Россия и латинство. Берлин: Геликон, 1923. 222 с.
349. Фридмэн Л. Американская правовая культура и федерализм // Полис. 1992. № 4. С. 176-183.
350. Фридрих К. И. Классика права: федерализм национальный и международный федерализм в теории и практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 3 (148). С. 121-155.
351. Фроянов И. Я. Киевская Русь. Очерки социально-политической истории. Ч. 2. Л.: Ленингр. ун-т, 1980. 270 с.
352. Хакимов Р. Асимметричность Российской Федерации: взгляд из Татарстана // Асимметричность федерации. М.: МОНФ, 1997. С. 61-76.

353. Хомяков А. С. О старом и новом // Полное собрание сочинений Алексея Степановича Хомякова. Т. 3. М.: Университетская типография на Страстном бульваре, 1900. С. 11-29.
354. Червинская А. П. Бикамерализм и федерализм: взаимодействие конституционных феноменов // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. № 5. С. 45-50.
355. Чернов С. Н. Правовые проблемы теории и практики конституционного регулирования отношений между Российской Федерацией и ее субъектами: дисс. ... докт. юр. наук: 12.00.02. Петрозаводск: Петрозаводский гос. ун-т, 2005. 449 с.
356. Чертков А. Н. Асимметрия субъектов Российской Федерации и ее преодоление // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 6. С. 9-22.
357. Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 150-158.
358. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. 124 с.
359. Чистяков О. И. Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны (1918-1920). М.: МГУ, 1964. 92 с.
360. Чистяков О. И. Становление Российской федерации (1917-1922). М.: МГУ, 1966. 327 с.
361. Шабров О. Ф., Скаков А. Ю., Абдулагатов З. М, и др. Российский Кавказ: проблемы, поиски, решения. М.: Аспект Пресс, 2015. 600 с.
362. Шахрай С. М. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий как инструмент региональной политики федеративного государства // До-

- говорные принципы и формы федеративных отношений в Российской Федерации: проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН, 1999. 283 с.
363. Швец Л. Г. Российская административная реформа и «вертикаль власти» // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: общественные науки. 2006. № 18. С. 97-105.
364. Швец Л. Г. Управленческие ресурсы «властной горизонтали» в контексте современной российской административной реформы // Вестник Московского университета. Серия: 12. Политические науки. 2007. № 6. С. 74-77.
365. Шиавон Дж. Разграничение властных полномочий между центром и регионами в странах американского континента и обновленный мексиканский федерализм: старые институты, новые политические реалии // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 5 (56). С. 155-165.
366. Штукин В. В. Антисанкционный федерализм // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 39-50.
367. Шульберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: ГЕЛИОСАРВ. 2000. 206 с.
368. Шумилов В. М. Правовая система США. М.: Издательско-консалтинговое предприятие «ДЕКА», 2003. 399 с.
369. Шутов А. Ю. Земское реформирование в России // Земское самоуправление в России: к 150-летию земской реформы в России. Материалы международной научно-практической конференции. М.: ЦГИ Принт, 2015. С. 21-35.
370. Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. М.: Фонд «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара», 2020. 760 с.
371. Элазар Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106-115.

372. Эспадалерм Э. Ф. Какой федерализм нужен Испании? // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2020. № 5 (133). С. 32-54.
373. Ярыгина Ю. В. Теоретико-правовые проблемы федерализма (на примере Российской Федерации): дисс. ... канд. юр.наук: 12.00.01. М.: МГЮА, 2001. 183 с.
374. Ясин Е. Г. Сценарии развития России на долгосрочную перспективу. М.: НИУ ВШЭ, 2011. 45 с.
375. 10 key lessons from the European election results. The Guardian. 2014, 26 May. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/politics/2014/may/26/10-key-lessons-european-election-results> (дата обращения: 17.05.2023).
376. Accommodating diversity: Asymmetry in federal states / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. 270 p.
377. Agranoff R. Asymmetrical and symmetrical federalism in Spain: An examination of intergovernmental policy // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 61-90.
378. Agranoff R. Intergovernmental relations and the management of asymmetry in federal Spain // Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. 270 p.
379. Agranoff R., Gallarin J. Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations // Publius. 1997. Vol. 4. № 27. pp. 1-38.
380. Anderson P. The Invention of the Region 1945-1990 // EUI Working Papers EUIF. Florence, 1992. № 94/2. P. 10-11.
381. Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism, 2nd edn. L.: Verso, 1991. 224 p.
382. Armstrong J. New Essays in Sovietological Introspection // Post-Soviet Affairs. 1993. № 9. pp. 171-175.

383. Bakvis H, Skogstad G. Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy. Fourth Edition. Toronto: University of Toronto Press, 2020. 520 p.
384. Baubock R. United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations. Vienna: Austrian Academy of Science, 2002. № 26. 52 p.
385. Beyond Soviet studies / Ed. by D. Orlovsky. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1995. 349 p.
386. Bhattacharyya H. Asymmetric Federalism in India: Ethnicity Development and Governance. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. 220 p.
387. Bhattacharyya H. Federalism in Asia: India, Pakistan, Malaysia, Nepal and Myanmar. Second ed. Abingdon Oxon: Routledge, 2021. 246 p.
388. Bhattacharyya H. Kashmir Question in India after Abrogation of Article 370: Territorial Crisis and Asymmetric Federalism // Federalism in Contemporary Public Law: Proceedings of the V International Scientific Conference, Moscow, 07–18.11.2022. Moscow: Блок-ПРИНТ, 2023. pp. 417-424.
389. Birnir J. K. Ethnicity and electoral politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 279 p.
390. Blanco R. Naciones Históricas y Regiones sin Historia. Madrid: Alianza, 2005. 231 p.
391. Boase J. Faces of Asymmetry: German and Canadian Federalism // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994. pp. 90-110.
392. Brock K. L., Hale G. E. Federalism in Canada: Evolving Constitutional Political and Social Realities. Toronto: Irwin Law, 2023. 276 p.
393. Brubaker R. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 202 p.

394. Burgess M. Between a rock and a hard place: The Russian Federation in Comparative Perspective // Federation and Local Politics in Russia / Ed. by C. Ross, A. Campbell. L.-N. Y.: Rutledge, 2009. pp. 25-53.
395. Burgess M. Comparative Federalism. Theory and Practice. L.: Routledge, 2006. 370 p.
396. Burgess M. Das Paradox der Diversitat: Asymmetrischer Foderalismus aus vergleichender Perspektive // Europaisches Zentrum fir Foderalismus-Forschung. Baden-Baden: Nomos, 2008. pp. 103-116.
397. Burgess M., Gress F. Symmetry and Asymmetry Revisited // Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 1999. 195 p.
398. Busygina I. M.* Asymmetric federalism – Special role of the Republics in the Russian Federation // Osteuropa. 1998. № 48(3). pp. 239-252.
399. Carbonnier C. Decentralization and Tax Competition between Asymmetrical Local Governments: Theoretical and Empirical Evidence // Public Finance Review. 2013. April. pp. 391-420.
400. Cho S., Tung S. Investment Incentive Zones and Regional Tax Incentive Policy in The People's Republic of China // International Tax Journal. 1998. № 24. Vol. 4, pp. 81-91.
401. Choen S. Failed crusade: America and the tragedy of post-communist Russia. N. Y.: W. W. Norton, 2000. 320 p.
402. Christiansen Th., Joenniemi P. Politics on the Edge: On the Restructuring of Borders in the North of Europe // Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction / Eds. by H. Eskelinen, I. Liikanen, J. Oksa. N. Y.: Ashgate, 1999. pp. 110-113.

403. Comparative Federalism: A Pluralist Exploration / Eds. by F. Mathieu, D. Guénette, A.-G. Gagnon. 1st ed. Cham: Springer International Publishing AG, 2024. 381 p.
404. Congleton R. D., Kyriacou A., Bacaria, J. A theory of menu federalism: Decentralization by political agreement // Constitutional Political Economy. 2003. № 14. pp. 167–190.
405. Conlan T. New federalism: Intergovernmental reform from Nixon to Reagan. Washington: Brookings Inst, 1988. 274 p.
406. Connor W. Ethnonationalism. Princeto: Princeton University Press, 1993. 248 p.
407. Connor W. Nation-building or Nation-destroying // World Politics. 1972. Vol. 24. № 3. pp. 319-355.
408. Crosston M. D. Shadow Separatism: The Use of Regional Authonomy in the Russian Federation and Implications for Democratic Transition. Burlington: Ashgate, 2004. 158 p.
409. Davies B. Social Needs and Resources in local Services. L.: Joseph Rowntree, 1968. 371 p.
410. De Figueiredo R. J. P., McFaul M., Weingast B. R. Constructing selfenforcing federalism in the early United States and modern Russia // The Journal of Federalism. 2007. Vol. 37. № 2. pp. 160-189.
411. De Figueiredo R. J. P., Weingast B. R. Self-enforcing federalism // Journal of Law, Economics, and Organization, 2005. № 21(1). pp. 103-135.
412. Duchaceck I. Comparative federalism: The Territorial dimension of politics. Lanham: University Press of America, 1987. 370 p.
413. Duchacek I. D. The Territorial Dimention of Politics Within, Among, and Across Nations. Boulder: Routledge, 1986. 328 p.

414. Dye T. R. American Federalism: Competition Governments. Lexington: D. C. Heath, 1990. 219 p.
415. Dynnikova O. V., Kyobe A., Slavov S. Regional disparities and fiscal federalism in Russia // Journal of the New Economic Association. 2022. № 3(55). pp. 102-138.
416. Elazar D. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. 335 p.
417. Elazar D. J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. L.: Longman Current Affairs, 1994. 364 p.
418. Falletti T. New Fiscal Federalism and the Political Dynamics of Decentralization in Latin America // Paper Prepared for Delivery at the American Political Science Association Annual Meeting. Atlanta, 1999. pp. 162-169.
419. Faluyi O. T. National Integration and Rotational Presidency in Nigeria: Setting the “Rules” of Integration in a Plural State. Cham: Springer International Publishing AG, 2023. 393 p.
420. Farber G. Structural Revision of the German Lander – Administrative costs and Ambiguous Fiscal Equalization Effects // Paper for Presentation at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA). 2009. pp. 4-5.
421. Farber G., Baranova K. Centralization and Decentralization of Fiscal Federalism in Germany // Decentralization and Re-centralization Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries. Barcelona: El Tinter, 2010. pp. 11-70.
422. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements / Ed. by D. J. Elazar. Harlow: Longman Current Affairs, 1991. 402 p.
423. Federalism and Political Performance. L.: Routledge, 2000. 255 p.

424. Fessha Y. T. Ethiopia's ethnic federalism: part of the problem or part of the solution // Verfassungsblog: On Matters Constitutional. Berlin: Preußischer Kulturbesitz, 2019. Режим доступа: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0301-20190211-220709-0-5> (дата обращения: 17.05.2023).
425. Filippov M., Ordeshook P. C., Shvetsova O. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 384 p.
426. Firme F. Große Wahlkarte So haben die Berliner in ihrem Kiez gewählt // Quelle. 2017, 26 September. Режим доступа: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/bundestagswahl/grosse-wahlkarte-so-haben-die-berliner-in-ihrem-kiez-gewaehlt-28483172> (дата обращения 17.05.2023).
427. Fiscal Federalism and Diversity Accommodation in Multilevel States: A Comparative Outlook / Eds. by F.J. Romero Caro, A.Valdesalici. Palgrave: Macmillan, 2024. 357 p.
428. Fiscal federalism in theory and practice / Ed. by T. Ter-Minassian. Washington: International Monetary Fund, 1997. 701 p.
429. Foederalismus in der Bewaehrung die deutschen Laender vor der Herausforderung fortschreitender EG-Integration. Berlin: Kohlhammer, 1992. 176 S.
430. Fox J. Editor's Introduction // The regional dimension of the European Union: towards a third level in Europe? / Ed. by Ch. Jeffery. L.: Frank Cass, 1997. pp. 1-18.
431. Frank Th. Why federations Fail: An inquiry into the requisites for successful federalism. N. Y.: New York University Press, 1968. 213 p.
432. Frenkel M. Federal Theory. L.: Australian National University, 1986. 215 p.

433. Fry K. H. North American Federalism, NAFTA, and Foreign Economic Relations // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1994. pp. 393-408.
434. Gagnon A. Manufacturing Antagonisms: The Move towards Uniform Federalism in Canada // Evaluating Federal Systems / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1994. pp. 1-11.
435. Gagnon A. The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-Encompassing Nation. L.: Routledge, 2010. 176 p.
436. Gagnon A. The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: a Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada // Multinational Democracies / Eds. A. Gagnon and J. Tully. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 411 p.
437. Gagnon A., Poirier J. Canadian Federalism and Its Future: Actors and Institutions. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2020. 400 p.
438. Gellner E. Nations and Nationalism. Ithaca: Cornell University Press, 1983. 152 p.
439. Gibson G. Plan B. The Future of the Rest of Canada. Vancouver: Fraser Institute, 1994. 217 p.
440. Giordano B., Roller E. Te para todos? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK // Environment and Planning. 2004. Vol. A. № 36. pp. 2163-2181.
441. Gorenburg D. Minority ethnic mobilisation in the Russian Federation. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 784 p.
442. Greer S. L., Elliot H. Federalism and Social Policy: Patterns of Redistribution in 11 Democracies. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019. 329 p.

443. Greif A., Laitin D. D. A theory of endogenous institutional change // American Political Science Review, 2004. pp. 633-652.
444. Grodzins M. The Federal System // The American System: A New View of the Government of the United States / Ed. by D. J. Elazar. N. Y.: Rand McNally, 1966. pp. 74-78.
445. Gunlicks A. German Federalism after Unification: the Legal/Constitutional Response // Publius. 1994. Vol. 24. № 2. P. 81-98.
446. Gurr T. R. Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington: U. S. Institute of Peace Press, 1993. 448 p.
447. Hakli J. Cross-Border Regionalization in the «New Europe». Theoretical Reflection with Two Illustrative Examples // Geopolitics. 1998. № 3. pp. 83-103.
448. He B., Breen M. G., Allison-Reumann L. Comparative Federalism in Asia: Democracy Ethnicity and Religion. Abingdon Oxon: Routledge, 2023. 202 p.
449. Hechter M. Containing Nationalism. Oxford: Oxford University Press, 2000. 256 p.
450. Heinemann-Gruder A. Der heterogene Staat. Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland. Berlin: Arno Spitz. 2000. 449 S.
451. Heinemann-Gruder A. Federal Discourses, Minority Rights, and Conflict Transformation // Federalism and Local Politics in Russia / Eds. by C. Ross, A. Campbell. L.: Rutledge, 2009. pp. 54-81.
452. Heinemann-Gruder A. Is Russia's Federalism Sustainable? // Perspective on European Politics and Society. 2002. Vol. 3. № 2. pp. 67-91.
453. Hombrado A. Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements // Regional and Federal Studies. 2011. Vol. 21. № 4-5. pp. 479-501.

454. Hombrado A. Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements. A Centre for Federal Studies. School of Politics and International Relations. University of Kent at Canterbury, UK Published online: 23 Nov 2011. Режим доступа: <http://www.tandfonline.com/loi/frfs20> (дата обращения 17.05.2023).
455. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley – Los Angeles – L.: University of California Press, 1985. 697 p.
456. Hough J. The Soviet Union and social science theory. Cambridge: Harvard University Press, 1977. 275 p.
457. Inman R., Rubinfeld D. Rethinking Federalism // Journal of Economic Perspectives. 1977. Vol. 11. pp. 46–64.
458. Jenne E. Ethnic Bargaining. The Paradox of Minority Empowerment. Ithaca: Cornell University Press, 2007. 273 p.
459. Judt T. Is There a Belgium? // The New York Review of Books. 1999. Vol. 46. № 19. pp. 49-53.
460. Kautsky J. Comparative communism versus comparative politics // Studies in comparative communism. 1973. Vol. 6. Is. 2. pp. 135-170.
461. Keating M. Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe // Publius. 1999. Vol. 1 № 29. pp. 71-86.
462. Keating M. Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom // Publius. 1998. Vol. 28. № 1. pp. 217-234.
463. Keating M. So many nations, so few states: Territory and nationalism in the global era // Multinational democracies / Eds. by A. G. Gagnon, J. Tully. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. pp. 43-62.
464. Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Chiltonham: Edward Elgar, 1998. 242 p.

465. Keating M. What's Wrong with Asymmetrical Government // *Remaking the Union. Devolution and British Politics in the 1990s* / Eds. H. Elcock, M. Keating. L.: Frank Cass, 1998 pp. 195-218.
466. Kedourie E. *Nazionalismo*. Macerata: Liberilibri, 2021. 195 p.
467. Kincaid J. Roles of Constituent Governments // *Workshop on the Foreign Relations of Constituent Units*. Winnipeg: Forum of Federations. 2001, May 11-12.
468. Kincaid J., Leckrone J.W. *Teaching Federalism: Multidimensional Approaches*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited; 2023. 283 p.
469. Knight J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 234 p.
470. Kochetkov E. E., Niklaus A. A. The Problem of Autonomization of Territorial Units in the Russian Empire. Content of Public Discussions of the XIX beginning of the XX centuries // *Bylye Gody*. 2023. № 18(2). pp. 767-780.
471. Konitzer A., Wegren S. Federalism and Political Recentralisation in the Russian Federation // *Publius*. 2006. Vol. 36. № 4. pp. 503-522.
472. Kos M. *Diferenciacija pri varstvu temeljnih pravic v Evropski Uniji v luči asimetričnega federalizma: Doktorska disertacija*. Ljubljana, 2023. 392 s.
473. Kymlicka W. *Federalism, Nationalism and Multiculturalism* // *Theories of Federalism*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 269-292.
474. Kymlicka W. Is Federalism a Viable Alternative to Secession? // *Theories of Secession* / Ed. by P. B. Lehning. L.: Routledge, 1998. pp. 109-148.
475. Lapidus G. Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 1999. № 15(1). pp. 74-82.
476. Laqueur W. *The dream that failed: Reflections on the Soviet Union*. N. Y.: Oxford University Press, 1994. 231 p.

477. Lemco J. Political Stability in Federal Governments. N. Y.: Bloomsbury Academic, 1991. 209 p.
478. Luttwak E. Turbo Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy. N. Y.: Harper Collins, 1999. 290 p.
479. Mainwaring S. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy // Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America / Ed. By S. Mainwaring, T. R. Scully. Stanford University Press, 1995. pp. 354-368.
480. Maiz R., Caumano F., Azpitarte M. The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008) // Regional and Federal Studies. 2010. Vol. 20. № 1. pp. 63-82.
481. Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory. New Jersey: Rowman & Littlefield, 1987. 304 p.
482. McDougall A.W. Sleeping Dogs: Quebec and the Stabilization of Canadian Federalism after 1995. Toronto: University of Toronto Press, 2023. 200 p.
483. McEwen N. and Lecours A. Voice or Recognition? Comparing Strategies for Accommodating Territorial Minorities in Multinational States // Commonwealth and Comparative Politics, Vol. 46, 2008, № 2, pp. 220-243.
484. McGarry J. Asymmetrical federalism and the plurinational state // Federalism: Turning diversity into harmony. Sharing best practices. Third International Conference on Federalism. Speeches, contributions and conclusions / Ed. by F. Geeruens. Tiel: Lannoo, 2005. pp. 302-324.
485. McGarry J. Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States // Ethnopolitics. 2007. Vol. 6. № 1. pp. 105-116.
486. McGarry J. Federal political systems and national minorities // Handbook of federal countries / Ed. by A. L. Griffiths. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002. 488 p.

487. Mikesell J. Vertical Fiscal Balance and Horizontal Fiscal Diversity in the U. S. Federal System: What Might Common Shared Taxes Do? // *The American Review of Public Administration*. 1994. Vol. 24. № 4. pp. 339-350.
488. Mill J. S. *Considerations on Representative Government*. Luton: Andrews, 2011. 262 p.
489. Milne D. Whither Canadian Federalism? Alternative Constitutional Futures. // *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto: University of Toronto Press, 1993. pp. 208-210.
490. Moreno L. *The Federalization of Spain*. L.: Frank Cass, 2001. 196 p.
491. Mullins A., Saunders C. Different Strokes for Different Folks?: Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal Systems // *Evaluating Federal Systems* / Ed. by B. DeVilliers. Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1994. pp. 44-69.
492. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.
493. Oates W. *Fiscal Federalism*. N. Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 249 p.
494. Obydenkova A. Institutional Tools of Conflict Management – Asymmetrical Federalism in Ethnic-Territorial Conflicts: Quantitative Analysis of Russian Regions, Peace, Conflict and Development // *An Interdisciplinary Journal*. 2005. Vol. 7 (July). pp. 251-280.
495. Palermo F., Hrbek R., Zwilling C., Alber E. *Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus?* Baden-Baden: Nomos, 2007. 224 S.
496. Peterson P. E. *The Price of Federalism*. Washington: The Brookings Institution, 2012. 262 p.
497. Popelier P., Sahadžić M. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 510 p.

498. Raynaud M. Asymmetrical federalism in Myanmar: a modern Mandala system?
Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2021. 12 p.
499. Raynaud M. Asymmetric territorial arrangements and federalism in Myanmar.
Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2021. 10 p.
500. Rebeck F. The Charlottetown Accord: A Faulty Framework and Wrong-headed
Compromise // The Charlottetown Accord, the Referendum, and the Future of
Canada. Toronto: University of Toronto Press, 1993. 376 p.
501. Requejo F. Federalism and national groups // International Social Science Jour-
nal, 2001. 53(167). pp. 41-49.
502. Requejo F., Nagel K. Descentralitzacio, Asimetries y Procesos de
Simetrizacio a Europa. Belgica, Regne Unit, Italia i Espanya. Barcelona:
Generalitat de Catalunya. 2009. 272 p.
503. Rethinking the Soviet collapse: Sovietology, the death of communism and the
new Russia / Ed. by M. Cox. L. – N.Y.: Pinter, 1998. 294 p.
504. Riker W. Federalism. Origin, Operation, Significance. Boston – Toronto: Little, Brown,
1964, 172 p.
505. Rodin J. Rethinking Russian Federalism: The Politics of Intergovernmental Re-
lations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium. Stockholm: Stock-
holm University, 2006. 270 p.
506. Roeder P. Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms
// Regional and Federal Studies. 2009. Vol.19. № 2. pp. 203-219.
507. Rokkan S. et al. State formation, nation-building, and mass politics in Europe:
the theory of Stein Rokkan: based on his collected works. Oxford: Oxford Uni-
versity Press, 1999. 422 p.
508. Ross C. Federalism and Democratization in Postcommunist Russia. Manchester:
Manchester University Press, 2003. 182 p.

509. Rothschild J. *Ethnopolitics. A Conceptual Framework*. N. Y.: Columbia Univ. Pr., 1981. 290 p.
510. Rufus A. *Federalism and secessionist threats in Nigeria: the need for restructuring // Federalism, democracy and development in Nigeria*. Lagos: African Renaissance, 2020. pp. 120-136.
511. Saint-Laurent R. *Les Asymétries Entre Les Provinces Dans La Constitution Canadienne: Leurs Fondements, Leur Portée et Leur Interprétation Par La Cour Suprême*. dissertation. Université de Montréal; 2024. Режим доступа: <http://central.bac-lac.gc.ca/.redirect?app=damspub&id=b8fe4346-d722-4df5-98a6-9c12d298d403> (дата обращения: 26.12.2024).
512. Sakwa R. *Russian politics and society*. Fifth edition. Abingdon, Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group, 2021. 708 p.
513. Sambanis N. *A Supply and Demand Model of Sovereignty*. Unpublished Paper. Department of Political Science. NewHaven: Yale University, 2006. 39 p.
514. Sawyer G. *Modern Federalism*. L. – N. Y. – T.: Watts, 1969. 204 p.
515. Schultze R.-O. *German Federalism at the Crossroads // Federations. What's new in federalism worldwide*. 2003. Vol. 3. № 3. pp. 13-16.
516. Singh M. P. *Federalism in India*. New Delhi: SAGE Publications; 2022. 321 p.
517. Smiley D. *Language Policies in the Canadian Political Community // Etre Contemporain*. Sillery: Les Presses de Université du Québec, 1992. 518 p.
518. Smith A. D. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell, 1986. 329 p.
519. Smith D. E. *Federalism and the Constitution of Canada*. Toronto: University of Toronto Press; 2022. 240 p.
520. Solnick S. *Is the Center too weak or too Strong in the Russian Federation? // Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*. Boulder: Westview, 2000. pp. 137-156.

521. Solnick S. Will Russia survive? Center and periphery in the Russian Federation // *Post-Soviet political order: Conflict and state building* / Eds. by B. R. Rubin, J. Snyder. L.: Routledge, 1998. pp. 58-80.
522. Sommermann K.-P. et al. *Public Administration in Germany*. Potsdam: Universität Potsdam, 2021. 417 p.
523. Stepan A. *Arguing comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 369 p.
524. Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model // *Journal of Democracy*. 1999. Vol. 10. № 4. pp. 19-34.
525. Swenden W. Asymmetric federalism and coalition-making in Belgium // *Publius*. 2012. № 32(3). pp. 67-87.
526. Swenden W. *Belgian Federalism: Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*. L.: Royal Institute of International Affairs, 2013. 22 p.
527. Tarlton C. D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // *Journal of Politics*. 1965. Vol. 27. № 4. pp. 861-874.
528. Taylor Ch., Laforest G. *Reconciling the solitudes: essays on Canadian federalism and nationalism*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1993. 208 p.
529. *Teaching federalism: multidimensional approaches* / Eds. by J. Kincaid, J.W. Leckrone. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2023. 283 p.
530. *The Domestic Politics of German Unification* / Eds. by Anderson C., Kaltenthaler K., Luthardt W. Lynne: Rienner Publishers, 1993. 225 p.
531. Tierney S. *The Federal Contract: A Constitutional Theory of Federalism*. First ed. Oxford: Oxford University Press, 2022. 328 p.
532. Tishkov V. *Ethnicity, nationalism and conflict in and after the Soviet Union: The mind aflame*. Thousand Oaks: SAGE, 1997. 334 p.

533. Treisman D. S. Russia's «ethnic revival»: The separatist activism of regional leaders in a postcommunist order // *World Politics*. 1997. 49. pp. 226-228.
534. Tsebelis G. *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press, 1990. 274 p.
535. Tsebelis G. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002. 317 p.
536. Van Houten P. Regionalist Challenges to European States: A Quantitative Assessment // *Ethnopolitics*. 2007. Vol.6. № 4. pp. 545-568.
537. Von Beyme K. Asymmetric federalism between globalization and regionalization. // *Journal of European Public Policy*. 2005. № 12(3). pp. 432-447.
538. Waever O. The Baltic Sea: A Region after Postmodernity? // *Neo-Nationalism or Regionality? The Re-Structuring of Political Space around the Baltic Rim* / Ed. by P. Joenniemi. NordREFO Report. 1997. № 5. pp. 293-342.
539. Watts R. Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional // *Indian Journal of Federal Studies*. 2004. № 4. pp. 1-42.
540. Watts R. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1996. 126 p.
541. Watts R. *Comparing Federal Systems*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. 145 p.
542. Watts R. L. *Comparing Federal Systems*. Third edition. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2008. 205 p.
543. Watts R. L. The Canadian experience with asymmetrical federalism // *Accommodating diversity: Asymmetry in federal states* / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 2009. 195 p.

544. Watts R. L. The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism // Accommodating diversity: Asymmetry in federal states / Ed. by R. Agranoff. Baden-Baden: Nomos, 2009. 195 p.
545. Young R. The Secession of Quebec and the Future of Canada. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995. 376 p.
546. Zelinsky W. The cultural Geography of the United States. New Jersey: Prentice-Hall, 1973. 164 p.
547. Zimmerman J. Contemporary American Federalism. The Growth of National Power. Leicester – L.: Leicester University Press, 1992. 224 p.
548. Zuber C. Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: sub-state nationalism and multilevel party politics // Regional Studies. 2020. Vol. 54. № 11. pp. 1486–1497.
549. Zuber C. Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism // Comparative Political studies. 2011. Vol. 44. № 5. pp. 1-26.