

## ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

**Аннотация.** В статье рассматривается становление и развитие федеративных отношений в современной России. Особое внимание уделено особенностям российской модели федерализма: асимметричный принцип, централизация и децентрализация, сложносоставной («матрешечный») принцип построения субъектов Российской Федерации. Отмечается, что регулирование отношений «центр-регион» напрямую зависит от баланса политики разграничения компетенций и согласования интересов федерального центра и региональных властей.

**Ключевые слова:** федерализм, асимметрия, централизация, децентрализация, «центр-регион».

## THE FEATURES OF THE MODERN RUSSIAN MODEL OF FEDERALISM

**Abstract.** The article deals with the formation and development of Federal relations in modern Russia. Special attention is paid to the peculiarities of the Russian model of federalism: asymmetric principle, centralization and decentralization, composite (“matryoshka”) principle of construction of the subjects of the Russian Federation. It is noted that the regulation of “center-region” relations directly depends on the balance of the policy of differentiation of competencies and coordination of the interests of the Federal center and regional authorities.

**Keywords:** federalism, asymmetry, centralization, decentralization, “center-region”.

Дискуссии о специфике и особенностях российского федерализма давно находятся в центре внимания российской политической науки. Конституционный строй России, сформированный в результате принятия Федеративного договора, Конституции Российской Федерации 1993 года и поправок к ней, федеральных законов, указов главы государства и постановлений Конституционного Суда обладает особенностями и специфическими характеристиками позитивного и негативного характера.

### Становление и развитие федеративных отношений в современной России

При анализе истории становления федеративной системы в России можно столкнуться с двумя концептуально и эмпирически различными федераци-

ями, которые существовали в разные исторические эпохи: советский федерализм сохранялся на протяжении почти семидесяти лет (Союз Советских Социалистических Республик 1922–1991 гг.), а российский — формально существует всего лишь более двадцати пяти лет (Российская Федерация с 1993 года по настоящее время). В каком-то смысле некорректно сравнивать федеративную систему России с федерациями других государств без учета собственного опыта. Поэтому рассмотрим советское наследие федерализма с точки зрения теории и практики.

В соответствии со статьей 70 Конституции СССР 1977 года Советский союз — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик. Конституция была разработана в преемственности с предыдущими конституциями страны. Следовательно, чтобы проследить истоки советского федерализма, необходимо вернуться, по крайней мере к «сталинской» Конституции 1936 года и к первой Конституции СССР 1924 года. Действительно, можно определить первый шаг на пути к советскому федерализму, предзнаменовавшему СССР и полностью завершеному ранее, в 1922 году, подписанием договора о союзе между Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой (РСФСР), Украиной, Белоруссией и Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республикой (ЗСФСР).

Советский федерализм выполнял функцию надежного объединения разных национальностей в единое, демократическое и централизованное государство. Федеративное устройство СССР было построено на унитарной централизованной однопартийной системе; коммунистическая партия фактически контролировала все институты по разработке и реализации политики вместе со всеми линиями политической коммуникации.

В новый период своей истории Россия вступила как квазифедеративное государство, субъекты которого сильно различались в своих правах (наибольшим объемом этих прав обладали автономные республики). Провозгласив явочным порядком свой суверенный статус, отдельные республики стали выстраивать, по сути, конфедеративные отношения с Центром, а некоторые объявили о выходе из состава РСФСР (Чечня) или готовились к нему (Татарстан).

Для нейтрализации тенденций к конфедерализации отношений между Центром и регионами российское руководство инициировало обсуждение вопроса о необходимости заключения Федеративного договора, который позволил бы пересмотреть отношения Центра и регионов, разделить предметы их ведения. После долгих консультаций к началу 1992 года проект Федеративного договора был подготовлен, и 31 марта состоялось официальное его

подписание (Татарстан и Чечня подписаться под договором отказались), а 10 апреля содержание Договора было одобрено Съездом народных депутатов и включено в текст Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

По форме Федеративный договор состоял из трех различных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти разных по статусу ее субъектов (республик, областей и краев, городов федерального значения, автономных округов), причем содержание каждого из договоров отличалось в пользу национальных республик. Например, в договоре с республиканскими органами власти был закреплён принцип делегирования полномочий снизу вверх, согласно которому «республики (государства) в составе Российской Федерации обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации»<sup>2</sup>. Договор устанавливал закрытый перечень предметов совместного ведения Федерации и республик, в то время как договоры с другими субъектами допускали возможность закрепления и иных предметов совместного ведения. Одновременно с подготовкой Федеративного договора велась разработка новой Конституции, обсуждение проектов которой выявило наличие расхождений как между Центром и регионами, так и между Президентом и Верховным Советом (в последнем случае это привело к вооружённому противостоянию в сентябре–октябре 1993 г.). Новая Конституция была принята на Всероссийском референдуме, состоявшемся 12 декабря 1993 года одновременно с выборами Федерального Собрания. Однако, по разным оценкам, более 10 регионов проголосовали против проекта Конституции, а в нескольких регионах референдум не состоялся.

По Конституции (гл. 1 «Основы конституционного строя», ст. 1–4) Россия объявлялась федеративным государством. Устанавливалось, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Верховенство на всей территории страны получили Конституция и федеральные законы. Основной закон обрел большую юридическую силу в сравнении с Федеративным договором, договорами о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным Центром и субъектами Федерации. В Конституции 1993 года не предусматривается право на выход из состава Федерации ее субъектов. Нормы конституций республик в составе Российской Федерации, предполагавшие право сепарации, были отменены на основании решений Конституционного Суда в 2000–2003 годах.

<sup>1</sup> См.: Федеративный договор: Документы. Комментарии. М., 1994.

<sup>2</sup> Там же.

## Модели федерализма

Федерализм выступает как особая форма организации власти в государстве. Преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяется эффективным использованием потенциала децентрализации власти. Совершенное федеративное устройство немислимо без детального распределения функций и ресурсов между всеми частями государства.

Федерация признается одним из оптимальных способов существования неоднородных государств, стран с большой территорией, сложным этническим составом населения, различными историческими традициями и др. Такие государства успешно сочетают преимущества политического и хозяйственного единства и централизованной власти со сбалансированной самостоятельностью их членов.

В отечественной и зарубежной политической науке часто в качестве синонимичных используются такие понятия, как «типы», «виды», «модели» федерализма. Понятие «модель» условно можно использовать при характеристике как типов, так и видов федерализма. Что касается последних, то и в познавательных, и научно-исследовательских целях типы и виды нужно различать. Под *типом федерации* в данном случае понимается совокупность признаков, характерных для целой группы федераций. Под *видом федерации* понимается совокупность специфических черт, присущих именно данной федерации. Этими чертами одна федерация отличается от других федераций, представляя тем самым особый вид или разновидность федерации. Из этого можно сделать вывод о том, что каждая конкретная федерация представляет собой совокупность как ряда общих признаков, позволяющих отнести ее к определенному типу федераций, так и особенностей, придающих ей своеобразный, в чем-то неповторимый вид федерации.

Типы и виды федерализма различаются особенностями возникновения, структурой составных частей, характером взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации и рядом некоторых принципов, составляющих основу того или иного типа или вида федерализма. В политической науке были выделены несколько типологий федерализма.

В основе одной из них лежит такой критерий, как исходный принцип, заложенный в создание федеративного государства. Д. Элейзер разделяет по типологии федерализм на три главные модели: американская, швейцарская и канадская [1, р. 42]. Швейцарская модель учитывает этнические и лингвистические различия. Канадская модель основывается не только на обществе с множеством культур, но и на идее, что федеральную систему можно сочетать с парламентским режимом по Вестминстерской модели. Американская модель, образованная по территориальному принципу, представляет попытку соединения федерализма с президентской формой правления. Она создавалась преимущественно снизу, самими штатами.

Европейский федерализм тождествен федеративному правлению, где центральные и региональные правительства непосредственно управляют населением. При этом каждое правительство действует независимо в пределах соответствующей, конституционно установленной сферы распределенных полномочий и координирует отношения с другими правительствами, а остаточные полномочия принадлежат органам управления субъектов.

В англо-американской традиции федерализм рассматривается как политическая концепция и определяется как способ политического устройства, при котором происходит объединение отдельных государств в пределах общей политической системы, где полномочия между центральным правительством и правительствами субъектов федерации распределены для защиты властных полномочий каждого из них.

В основе другой типологии лежит такой критерий, как способ формирования федеративных государств. Исторически известны два таких способа. Первый — объединение в федерацию разрозненных частей, в связи с чем главная задача в области распределения предметов ведения и полномочий состояла в постепенной передаче центру от субъектов федерации все больших полномочий и расширения предметов его ведения. Процесс создания федеративного государства происходил путем определенной централизации власти и шел от субъектов федерации (снизу) к федеральному центру (вверх). Второй способ образования федераций — предоставление определенной, конституционно признанной автономии административно-территориальным образованиям, которые прежде составляли части единого унитарного государства или империи.

### **Особенности российской модели федерализма**

Баланс отношений «центр-регион» зависит от государственного устройства страны и при этом необходимо учитывать особенности построения федеративной модели.

*Асимметричный принцип российского федерализма.* В правовом отношении российский федерализм базируется на асимметричном принципе федеративного устройства, означающем, что разделение федеративных лиц осуществляется по двум признакам — территориальному и этническому, что противоречит положению федеральной Конституции о равноправии всех субъектов Федерации (ч. 3 ст. 5). Асимметрия проявляется также и в фактической разностатусности субъектов, что противоречит федеральной Конституции, дословный текст которой в этом отношении гласит: «Республика (государство) имеет свою конституцию; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство» (ч. 2 ст. 5). Республики унаследовали свой осо-

бый статус от РСФСР, в составе которой АССР являлись единственными полноценными субъектами Федерации.

Более высокий формальный статус республик вытекает из некоторых положений действующей Конституции. Так, республики имеют право на собственные государственные языки (что косвенно признает за ними статус государственных образований, а также статус национальных регионов с особой языковой ситуацией). В отличие от других субъектов и по аналогии с Россией в целом, основным закон в республиках именуется конституцией (во всех других регионах — устав), а орган судебной власти называется Верховным судом (в других регионах — краевые, областные, окружные суды).

В Российской Федерации асимметрия особенно проявляется в социально-экономическом развитии, которое является приоритетным направлением управления централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне. Наиболее важным звеном государственных финансов является региональный бюджет, который выступает одним из базовых индикаторов развития региона. Асимметрия субъектов Российской Федерации возникает из-за неравномерного распределения финансово-экономических ресурсов некоторых территорий государства, когда субъекты получают от Центра статус особых экономических зон. При этом важно обратить на объемы средств и на то, какие преференции достаются тем или иным территориям. При этом в условиях возросшей пассивности зависимых региональных лидеров (которая является закономерным побочным эффектом вертикализации власти) Центру самому приходится решать, как лучше распределять власть и финансовые ресурсы, чтобы сделать работу государственной машины более эффективной, да и снять с себя часть публичной ответственности, переложив ее на регионы. В результате возникает интересный феномен «централизованной децентрализации» [2, с. 128–129].

В то же время существует целый ряд причин, которые могут определять фактическое неравенство регионов России. Федеральный центр, проводя региональную политику, — например, принимая решения о распределении федеральной помощи (субсидии, субвенции, преференции, инвестиционные проекты и т.п.), — может уделять больше внимания одним субъектам, ставя их в привилегированное положение [3]. Сами региональные власти могут оказываться более или менее успешными «лоббистами» своих интересов на федеральном уровне, пользоваться в центре влиянием, привилегиями или не иметь таковых. В результате возникает множество региональных ситуаций, каждая из которых может быть проанализирована с точки зрения объема реальной власти, которой располагает субъект Федерации [4, с. 318].

Действительно, асимметрия имеет неоднозначные и неодинаковые последствия для разных субъектов Российской Федерации, особенно для национальных республик. Многочисленные налоговые и финансовые пре-

ференции сохранили Татарстан и ряд других республик Поволжья. Как отмечает Н. Зубаревич, Татарстану «обеспечивается широкомасштабное дополнительное финансирование из федерального бюджета по разным каналам для реализации многочисленных инвестиционных программ» [5, С. 91].

*Централизация и децентрализация российского федерализма.* Под «централизацией» подразумевается сосредоточение полномочий в высшем органе власти — федеральном центре. Противоположно понятие децентрализации, так как она представляет отмену или ослабление единоличных функций центра с появлением этих функций у органов власти субъектов Российской Федерации, обладающих определенной самостоятельностью» [6, С. 12–13].

В российском федерализме явным образом присутствует концентрация исполнительной власти в институте президентства. Централизм президентской функции выражается в праве вето на законодательные функции и контроле над региональными администрациями. Если рассматривать развитие российского федерализма с точки зрения централизации, то этот процесс особенно сильно проявлялся в 2000-е годы, что было связано с появлением доминантной партии, переходом к назначению губернаторов в 2005–2012 годы (до 2005 года они избирались прямым голосованием), сокращением числа муниципалитетов с выборными мэрами.

Централизация федеральной власти усилилась в соответствии с указом Президента В.В. Путина от 13 мая 2000 года. Субъекты Российской Федерации (на тот период их число составляло 89) были сгруппированы в семь федеральных округов, каждый из которых приобрел полномочного представителя Президента (полпреда), основная функция которого заключалась в мониторинге ситуации на территории конкретного региона.

Вектор децентрализации в России проявился после 2012 года, когда Центру стало ясно, что эффективность власти состоит в разумном разграничении полномочий. Этому способствовало возвращение губернаторских выборов и расширение числа муниципалитетов, где проводятся всенародные выборы глав администраций. С процессом децентрализации центральная федеральная власть снимает с себя публичную ответственность, возлагая эту ношу на региональные власти для повышения эффективности работы федерального центра путем избавления от излишних полномочий. Субъекты Федерации имеют ряд компетенций и определенные полномочия: обладают учредительной властью; имеют собственные конституции (уставы); принимают собственные законы и располагают судебной и правовой системой, могут предоставлять (второе) гражданство. В отношении территориального устройства децентрализация власти выступает явным преимуществом федерализма [7].

*Сложносоставной («матрешечный») принцип построения субъектов.* В Конституции Российской Федерации заложена также проблема слож-

носоставных («матрешечных») субъектов Федерации [8, С. 22], когда одни субъекты (прежде всего национальные округа) территориально входят в состав других (прежде всего краев), однако являются при этом самостоятельными субъектами. Данный конституционно-правовой парадокс является специфической и уникальной чертой Российской Федерации. Конституция содержит две взаимоисключающие статьи: статья 5 (п. 1 и 4) устанавливает равноправие субъектов Федерации, а статья 66 (п. 4) предусматривает вхождение автономного округа в состав области или края. Из норм Основного Закона следует, что область или край, в состав которых входит автономный округ, полностью равны в своих конституционных правах автономному округу, несмотря на то, что последний является их составной частью.

Выделим основные особенности модели российского федерализма: во-первых, она строится на асимметрии в социально-экономическом развитии, которая является приоритетным направлением в управлении централизованными финансами, в том числе и на субфедеральном уровне; во-вторых, вектор децентрализации в ней направлен на эффективность федеральной власти и состоит в неравном соотношении полномочий между центром и регионами; в-третьих, «матрешечный принцип» построения федерации приводит к дисбалансу распределения полномочий между субъектами Федерации.

Таким образом, федеративная модель современной России требует установления четкого баланса интересов «центр-регион» и проведения гибкой и последовательной политики, как федеральным центром, так и региональными властями субъектов Федерации, которые должны быть заинтересованы (не только субъективно — на уровне личных связей представителей правящей элиты, но и объективно — прежде всего, материально) в сохранении и динамике единого федеративного государства.

Стоит отметить, что федеративная форма территориально-политического устройства Российской Федерации развивается и моделируется на правовой основе путем объединения (укрупнения, слияния) ее субъектов; деления существующего субъекта на части, разукрупнения субъектов; создания новых субъектов Федерации из частей двух и более (объединение фрагментов); вхождения новых территорий.

Изменения территории предусмотрено в Федеральном Конституционном законе от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в состав Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/184002>.



По Федеральному закону образование нового субъекта Российской Федерации осуществлялось на добровольной основе, с учетом мнения населения, выраженного на региональных референдумах прежних субъектов Федерации, выступивших с инициативой объединения. Таким образом, на практике реализовались нормы Федерального закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в части образования путем слияния новых субъектов в составе Федерации. Реализовалась и норма принятия в Российскую Федерацию нового субъекта после проведения референдума 16 марта 2014 года в Республике Крым и городе Севастополе (Украина). В результате референдума было принято решение об их воссоединении с Россией на правах ее субъектов. С учетом свободного и добровольного волеизъявления народов Крыма Президент В.В. Путин издал Указ от 17 марта 2014 года «О признании Республики Крым»<sup>4</sup>, что стало предпосылкой для заключения Договора от 18 марта 2014 года между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. После ратификации Договора в состав Российской Федерации были включены Республика Крым и город Федерального значения Севастополь. Отметим, что данный договор полностью соответствует Конституции Российской Федерации и по существу нормативно оформил легитимность присоединения республики Крым и Севастополя, добровольность их вхождения в Российскую Федерацию на правах равноправных субъектов. До июля 2016 года в Российской Федерации было учреждено девять федеральных округов (Центральный, Южный, Северо-Западный, Дальневосточный, Сибирский, Приволжский, Уральский, Северо-Кавказский, Крымский).

28 июля 2016 года В.В. Путин подписал указ о преобразовании Южного федерального округа и Крымского федерального округа в Южный федеральный округ. По сути, это — завершение переходного интеграционного периода присоединения Крыма к России.

### Список литературы

1. Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. 335 p.
2. Туровский Р.Ф. Российский квазифедерализм: состояние и перспективы // К новой модели российского федерализма / Под общей ред. А. Захарова, О. Здравосмысловой М.: Издательство «Весь Мир», 2013. С. 118–142.
3. Манойло А.В. Ценностные основы управления межцивилизационными конфликтами: российская модель // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. Т. 12. № 3. С. 89–92.

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.03.2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38202>.

4. Федерализм / С.Е. Заславский, В.И. Коваленко, Е.Е. Кочетков и др. М.: Издательство Московского университета, 2016. 492 с.
5. Зубаревич Н.В. Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения // Федерализм и этническое разнообразие в России. Сб. статей / под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюндера. М.: РОССПЭН, 2010. С. 80–94.
6. Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 1. С. 3–61.
7. Цветкова О.В. Границы и межрегиональные отношения в политико-территориальной структуре России: технологии моделирования / О.В. Цветкова. Ульяновск: УлГУ, 2016. 384 с.
8. Смирнягин Л.В. Российский федерализм: Парадоксы, противоречия, предрассудки. Серия «Научные доклады», № 63. М.: Московский общественный научный фонд, 1998. 72 с.