

*НИКЛАУС Анна Александровна-
кандидат политических наук,
доцент, доцент, Московский
психолого-социальный универ-
ситет, Москва, Россия*

nicklaus.anna@gmail.com

*NIKLAUS, Anna Alexandrovna,
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Associate
Professor, Moscow Psychological
and Social University, Moscow,
Russia*

nicklaus.anna@gmail.com

DOI: 10.30932/2072-6015-2026-116-3-21-31

Политическая консолидация и региональное развитие: российский федерализм после 2000 года / Political consolidation and regional development: Russian federalism after 2000

Аннотация

В статье предлагается рассмотрение эволюции российского федерализма, акцентируя внимание на трансформации федеративных отношений, произошедшей в начале XXI века. Особое значение придается анализу политики укрепления центральной власти, которая ознаменовала переход от периода постсоветской децентрализации к формированию «вертикали власти». Исследуются и механизмы централизации, в том числе изменения в законодательстве, направленные на ограничение автономии регионов и усиление контроля со стороны федерального центра.

Статья разбирает уникальную специфику российского президентского федерализма, выделяя его отличительные черты на фоне классических моделей федеративного устройства. Значительное внимание уделяется асимметричному характеру современных федеративных отношений, который проявляется в неравномерном наделении субъектов федерации полномочиями и ресурсами.

Приведены примеры влияния этнофедеративного наследия Советского Союза на современную модель, включая связанные с этим проблемы и противоречия.

Анализируются также вопросы пространственного развития российских регионов, существующих диспропорций и роли различных инструментов координации, используемых для взаимодействия между федеральным центром и субъектами.

Работа выявляет фундаментальное противоречие, обусловленное становлением российского федерализма преимущественно «сверху», что в свою очередь порождает устойчивую тенденцию к унитаризации государственного устройства. В заключительной части предлагаются пути оптимизации федеративных отношений, направленные на достижение необходимого баланса между интересами централизации и региональной автономией. Это предполагает учет факторов,

критически важных для обеспечения устойчивого государственного развития и сохранения территориальной целостности Российской Федерации.

Ключевые слова

Пространственное развитие; асимметричный федерализм; оптимизация; унитаризм; консолидация; децентрализация.

Abstract

The article offers a review of the evolution of Russian federalism, focusing on the transformation of federal relations that took place at the beginning of the 21st century. Particular importance is attached to the analysis of the policy of strengthening the central government, which marked the transition from the period of post-Soviet decentralization to the formation of a "vertical of power." The mechanisms of centralization are also being investigated, including changes in legislation aimed at limiting the autonomy of regions and strengthening control by the federal government. The article examines the unique specifics of Russian presidential federalism, highlighting its distinctive features against the background of classical models of federal structure. Considerable attention is paid to the asymmetric nature of modern federal relations, which manifests itself in the uneven allocation of powers and resources to the subjects of the federation. Examples of the influence of the ethnofederative heritage of the Soviet Union on the modern model, including related problems and contradictions, are given. The issues of spatial development of Russian regions, existing imbalances and the role of various coordination tools used for interaction between the federal center and the subjects are also analyzed. The work reveals a fundamental contradiction caused by the emergence of Russian federalism mainly from above, which in turn generates a steady trend towards the unitarization of the state structure. The final part suggests ways to optimize federal relations aimed at achieving the necessary balance between the interests of centralization and regional autonomy. This involves taking into account factors that are critically important for ensuring sustainable state development and preserving the territorial integrity of the Russian Federation.

Keywords

Spatial development; asymmetric federalism; optimization; unitarianism; consolidation; decentralization.

В первое десятилетие XXI века российская модель федерализма претерпела заметные изменения. Реформы, инициированные новым на тот момент (2000-й год) президентом страны В.В. Путиным, оказали значительное влияние на развитие федеративных отношений в России.

Хотя сепаратистские настроения утратили свою остроту к 2000 году, президент в начале своего правления столкнулся с серьезными

рисками дезинтеграции¹. Фрагментация проявилась в политической, юридической, экономической и финансовой сферах. С точки зрения политической стратегии руководства страны, это создало настоящую потребность в принятии политических мер.

В эпоху Б.Н. Ельцина федерализм характеризовался стремлением центра к интеграции регионов через предоставление им широкой политической автономии. Этот подход, особенно во второй половине 1990-х, сопровождался двусторонними переговорами с региональными лидерами. Региональные элиты, в свою очередь, использовали ситуацию для укрепления своей политической власти, стремясь к максимальной независимости от центра.

С момента основания федерации отношения между регионами и центром отличались сложностью и противоречивостью. Федеральные и региональные представители часто находились в конфликте, а региональные политические элиты оказались разобщенными. Это, среди прочих факторов, привело к возникновению разнообразных политических моделей в рамках единой страны. Но с 2000 года ситуация резко изменилась.

Ключевым законодательным актом в направлении «дефедерализации» (в том смысле, что он изменил конфигурацию управленческих структур и усилил роль федерального центра) стал Указ от 13 мая 2000 года о создании семи федеральных округов (количество которых к 2025 году увеличилось), каждый из которых до настоящего времени возглавляется представителем президента. Этот Указ, наряду с другими законодательными инициативами, был одобрен Государственной Думой летом 2000 года. Очевидное преодоление возможного вето Совета Федерации квалифицированным большинством голосов в Думе привело к принятию закона о реорганизации и Советом Федерации, установившего принцип его постоянной работы. Также был принят закон, упрощающий процедуру отстранения губернаторов от должности.

Эти меры, с некоторыми оговорками, можно интерпретировать как попытки усиления центральной власти и укрепления вертикали государственного управления. Учреждение федеральных округов, каждый из которых находится под управлением представителя президента, преследовало цели укрепления президентской вертикали на местах и повышения эффективности управления.

Второй закон, вступивший в силу 29 июля 2000 года, предоставил президенту право увольнять губернаторов и президентов республик по упрощенной процедуре вследствие «утраты доверия», а также распускать региональные парламенты.

В том же 2000 году В.В.Путин потребовал от президента Башкортостана привести Конституцию республики в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией РФ,

¹ Портнова Е.В. Некоторые современные проблемы российского федерализма // Социально-политические науки. 2016. № 3. С. 103-106.

настаивая на признании верховенства российской Конституции, ограничении прав республики в сфере международных отношений и внесении изменений в гражданское законодательство, включая регулирование понятия «гражданство». После невыполнения требований, президент повторно обратился к спикеру парламента Башкортостана К.Толкачеву с письмом от 11 мая 2000 года. 20 мая 2000 года президент Башкортостана Муртаза Рахимов выразил согласие с требованиями, при этом высказав сомнения в их позитивном влиянии на развитие региона.

Аналогично парламент Якутии пересмотрел конституцию, исключив положения об абсолютном верховенстве региональных законов и о вступлении в силу федеральных законов только после ратификации парламентом Якутии.

В указанный период времени подобная политика главы государства воспринимались как укрепление федеративной структуры, зафиксированной Конституцией¹. Бесспорно, федеральные институты нуждались в развитии, поскольку ситуация, сложившаяся после распада СССР, была отмечена сильной децентрализацией страны.

Новый президент в большей степени, чем Б.Н.Ельцин, демонстрировал приверженность идее «сильного государства» и концепции «державности». «Державность» подразумевает создание государства с централизованным управлением, патерналистской системой власти и элементами внешней экспансии с опорой на историческое наследие царской и советской эпох. С самого начала президентства программные заявления В.В.Путина транслировали идею о былом величии России и о необходимости его восстановления.

Спустя четверть века после 2000 года интеграция принципов федерализма, подразумевающих децентрализацию власти, с президентской моделью, стремящейся к её концентрации, породила важную особенность федерализма в РФ. Президентский федерализм выводит на первый план дилемму между усилением центральной власти и расширением полномочий регионов, поскольку президентская вертикаль и федеративное разделение компетенций основываются на диаметрально противоположных началах².

В отличие от парламентских федераций, таких как Германия, Канада или Австралия, российский президентский федерализм отличается ярко выраженной централизацией исполнительной власти в лице президента – президент осуществляет управление посредством указов, имеет право вето в отношении законодательных инициатив, контроль над региональными органами власти и иные полномочия.

¹ Паламарчук А.В. Исторический аспект проблем российского федерализма // Научный вестник Крыма. 2020. № 1 (24). С. 1-14.

² Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2020. № 3. С. 6-19.

Более того, ветви исполнительной и законодательной власти тесно взаимосвязаны через фигуру президента. Типичные недостатки президентских систем, такие как: слабая мотивация для создания устойчивых парламентских партий, фокус на персонализированной политике с акцентом на харизматичных лидерах вместо программных партий, поляризация избирателей из-за мажоритарной системы и угроза авторитаризма – негативно влияют на федеративное разделение властей и потенциал федерализма для разрешения конфликтов.

В отличие от парламентских федераций, где доминирует нижняя палата, распределение власти между Государственной Думой и Советом Федерации в России относительно сбалансировано. Унитарные элементы системы – президентская администрация и Дума – уравниваются особыми полномочиями и правом утверждения, которыми наделен Совет Федерации.

В условиях концентрации власти в руках президента, федеративное разделение властей в России выступает инструментом вертикального ограничения и контроля власти¹, что является важным гарантом сохранения отдельных элементов демократии.

Другая особенность российского федерализма – это советское наследие. Советская модель федерализма закрепила национальную самобытность народов через систему автономных образований, которую Российская Федерация унаследовала от СССР. С незначительными корректировками, российский федерализм в некотором смысле воспроизвел этнофедеративную структуру советского периода, одновременно повысив статус ряда административно-территориальных единиц до уровня субъектов федерации.

Комбинированный подход, сочетающий этнический и территориальный принципы в организации государства, преследовал двойную цель: не допустить доминирования одной этнической группы и отказаться от централизованного управления регионами. Отказ от исключительно этнического или территориального федерализма можно расценивать как достижение федерализации.

Несмотря на периодические призывы в 1990-е годы к унификации статуса регионов, сокращению их числа и упразднению особого статуса автономных образований, эти идеи не получили серьезной политической поддержки. В результате, сосуществование этнически и территориально «неравновесных» субъектов федерации стало фактической нормой.

В свою очередь, «чистый» этнофедерализм мог бы поставить в невыгодное положение регионы с преобладающим русским населением и спровоцировать рост шовинистических настроений. Тем не менее

¹ Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 55-58.

сочетание этнофедеративных и территориально-федеративных принципов не лишено противоречий, поскольку те регионы, которые вносят значительный вклад в федеральный бюджет, неизбежно ставят под сомнение привилегированное положение автономий, основанное не на экономике, а на этнической принадлежности. Этнофедерализм может спровоцировать дезинтеграционные процессы при двух условиях: если нетитульные этнические группы подвергаются экономической и политической дискриминации, и если этнофедерализм используется как прикрытие для недемократических методов управления¹.

Хотя политическая практика автономных республик явно отдает предпочтение титульным этническим группам, большинство конституций и законов гарантируют защиту прав меньшинств.

При этом политическая практика в автономных республиках зачастую приводит к необоснованному предоставлению привилегий титульной этнической группе, независимо от её фактической доли в населении. В результате, относительные или даже абсолютные меньшинства, представляющие титульную этническую группу, непропорционально представлены при распределении политических и административных должностей.

В Совете Федерации принцип равного представительства от субъектов федерации закрепляет равноправие как этносов, так и административно-территориальных единиц. Структура Совета Федерации, состоящая из представителей исполнительной и законодательной власти каждого региона, соединяет аспекты исполнительного и законодательного федерализма, с целью привлечения и интеграции обеих ветвей власти на уровне регионов в процесс принятия решений на федеральном уровне².

Такое сочетание принципов представительства обеспечивает федеральному центру дополнительный контроль.

Более того, ввиду того, что региональные представители входят в Совет Федерации в силу своей должности, верхняя палата в значительной степени деполитизирована: отсутствует необходимость мобилизации электоральных интересов для получения места в Совете Федерации. Хотя законодательные полномочия Совета Федерации не включают участие в выборах должностных лиц исполнительной власти, он всё чаще играет роль в внесении изменений в конституцию и принятии законов.

Тем не менее если рассматривать различные каналы влияния регионов в центральном правительстве, то явное преобладание наблюдается за представительством интересов исполнительной

¹ Ежукова О.А. Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 46-54.

² Ким Ю.В. К вопросу о смысле российского федерализма // Образование и право». 2022. № 2. С. 23.

власти. Внешнее представление регионов осуществляется почти исключительно исполнительной ветвью власти. В качестве примера можно привести следующее: губернаторы и главы республик являются представителями исполнительной власти на региональном уровне. Их кандидатуры часто проходят согласование в Администрации Президента РФ и Правительстве РФ. Следовательно, процесс их выдвижения и назначения находится под сильным контролем федерального центра, и они, в свою очередь, должны учитывать интересы центра. Если губернатор не справляется или вступает в открытый конфликт с федеральным центром, его могут отправить в отставку. Далее, когда региону нужно получить дополнительные средства из федерального бюджета (например, на инфраструктурные проекты, социальные нужды или ликвидацию последствий), обращение идет напрямую к федеральным министерствам (Минфин, Минэкономразвития) и Правительству РФ.

Таким образом, реальные механизмы взаимодействия регионов и федерального центра демонстрируют явное преобладание исполнительной ветви власти в отстаивании интересов субъектов Федерации. Это касается как кадровых вопросов, так и распределения финансовых ресурсов. Однако, несмотря на эти налаженные, хоть и с определенным уклоном, каналы влияния, сама основа региональных межбюджетных отношений и степень централизации в их регулировании остаются предметом дискуссий.

В России пока не сформировалось единое мнение относительно того, насколько необходимо сглаживать различия между регионами в уровне жизни и доступности государственных услуг. Также нет ясности в вопросе влияния перераспределения ресурсов на социальную консолидацию. Децентрализация в своё время, в конце XX века, в основном преследовала цели макроэкономической стабилизации. Одним из возможных решений является закрепление определенных налогов за конкретными уровнями власти, что обеспечит предсказуемость в планировании. Однако для этого необходимо четко разграничить ответственность за предоставление государственных услуг.

Различия между субъектами федерации¹ могут стимулировать конкуренцию между ними, направлять инвестиции в регионы с наиболее благоприятным климатом и способствовать перемещению трудовых ресурсов внутри страны. Увеличение дифференциации уровня жизни неизбежно приведет к расширению самостоятельности регионов и ограничению экономического влияния центра.

Фундаментальное противоречие российского федерализма – его «рождение» «сверху», а не снизу, принесло свои плоды в 2000-е годы. Так, хотя, согласно Конституции, Россия является федеративным государством, в последние годы наблюдается устойчивая

¹ Емельянов А.С. Развитие налогового федерализма в контексте формирования федеральных территорий // Финансовое право. 2022. № 1. С. 23-26.

тенденция к унитаризации. Изначально присущий российской модели «асимметричного федерализма» дисбаланс в наделении полномочиями в пользу центра проявился ещё в 1990-е годы, однако наиболее радикальные шаги по усилению вертикали власти были предприняты в начале 2000-х, в течение первого президентского срока В.В.Путина.

Ключевой вызов для пространственного развития Российской Федерации – значительные диспропорции в уровне социально-экономического развития регионов, обуславливающие высокую зависимость многих из них от федерального центра. Основная экономическая активность сосредоточена в ограниченном числе субъектов: Москва и Санкт-Петербург лидируют в финансовой и инновационной сферах, Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) является основным поставщиком углеводородного сырья, а Республика Татарстан отличается развитой промышленностью.

При этом значительная часть регионов нуждается в финансовой поддержке из федерального бюджета: согласно статистике, почти все субъекты регулярно получают федеральные трансферты. В ряде республик Северного Кавказа и Сибири более половины бюджетных поступлений обеспечивается за счет федеральных дотаций. Это свидетельствует о существенных дисбалансах в территориальном развитии¹.

В ситуации сохранения значительного неравенства политика выравнивания должна основываться не только на денежных инструментах, но и на организационных², например, таких как специализированные договоры о развитии, преференциальные условия для инвестиций и межрегиональные объединения. Подобное может выступать наглядным аргументом в пользу смешанной модели федерализма, сочетающей признаки единого стратегического планирования и рассредоточенной ответственности за результат, как это принято в странах с прочной многоуровневой системой управления.

В заключение отметим, что в политическом плане российская модель федерализма существенно эволюционировала на протяжении последних трех десятилетий³ и в настоящее время характеризуется довольно высоким уровнем с точки зрения задач оптимизации территориального пространства страны.

Она отличается централизованным принятием решений на

¹ Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 55-58.

² Ромашов Р.А. Юридическая техника изменения конституции в постсоветской истории Российского государства // История государства и права. 2020. № 5. С. 74-80.

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант-Плюс.

федеральном уровне, в то время как реализация многих менее значимых в общегосударственном масштабе проектов возлагается уже на органы власти субъектов федерации. Для улучшения координации между уровнями территориальной организации государства используются инструменты «вертикальных» проектов, в рамках которых федеральные министерства контролируют национальные проекты, назначают кураторов в регионах и регулярно оценивают показатели. Такой подход призван компенсировать недостаточную самостоятельность регионов усиленным контролем со стороны центра.

Таким образом, российский опыт демонстрирует сложности, возникающие в асимметричной федерации с высокой степенью централизации. С одной стороны, обеспечивается единство политического и правового пространства, все регионы подчиняются федеральным законам, а сепаратистские тенденции подавляются, но с другой – пространственное развитие остается неравномерным, с концентрацией ресурсов в отдельных регионах и зависимостью большинства субъектов от центра.

В ответ на это, государственная политика всё чаще прибегает к стратегическому планированию и «прямому» управлению развитием территорий, что оказывается недостаточно эффективным без перераспределения полномочий и стимулирования региональных инициатив. Для оптимизации пространственного развития России необходим баланс между центром и регионами, и их заинтересованность в совместном успехе; в противном случае федерализм становится формальным и регионы не получают преимуществ от децентрализации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2020. № 3. С. 6-19.
2. Ежукова О.А. Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 46-54.
3. Емельянов А.С. Развитие налогового федерализма в контексте формирования федеральных территорий // Финансовое право. 2022. № 1. С. 23-26.
4. Закон Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС Консультант-Плюс.
5. Ильин И.М. Конституционная модель бюджетного федерализма России: особенности, проблематика и перспектива конституционной настройки (модернизации) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 55-58.
6. Ким Ю.В. К вопросу о смысле российского федерализма // Образование и право». 2022. № 2. С. 23.

7. Кочетков Е.Е. Региональное пространство: особенности возникновения и трансформации // Социально-гуманитарные знания. 2023. № 4. с. 145-150.
8. Кочетков Е.Е. К истории федеративных отношений асимметричного типа в России // Вестник Российской нации. 2014. № 6 (38). С. 357-366.
9. Паламарчук А.В. Исторический аспект проблем российского федерализма // Научный вестник Крыма. 2020. № 1 (24). С. 1-14.
10. Портнова Е.В. Некоторые современные проблемы российского федерализма // Социально-политические науки. 2016. № 3. С. 103-106.
11. Ромашов Р.А. Юридическая техника изменения конституции в постсоветской истории Российского государства // История государства и права. 2020. № 5. С. 74-80.

REFERENCES

1. Busygina I.M., Filippov M.G. On the benefits of failure: Russia's experience for comparative federalism research [*O pol'ze neudachi: opyt Rossii dlya issledovaniy sravnitel'nogo federalizma*] // Bulletin of Perm University. Ser. Political science. 2020. No. 3. pp. 6-19.
2. Yezhukova O.A. The model of the federal structure of Russia in the context of the world practice of federal relations [*Model' federativnogo ustroystva Rossii v kontekste mirovoy praktiki federativnykh otnosheniy*] // Constitutional and municipal law. 2021. No. 9. pp. 46-54.
3. Yemelyanov A.S. The development of tax federalism in the context of the formation of federal territories [*Razvitiye nalogovogo federalizma v kontekste formirovaniya federal'nykh territoriy*] // Financial Law. 2022. No. 1. pp. 23-26.
4. The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated 03/14/2020 No. 1-FKZ "On Improving the regulation of Certain issues of the organization and functioning of public power" [*Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 14.03.2020 g. № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti»*] // SPS Constant-Plus.
5. Ilyin I.M. The constitutional model of budgetary federalism in Russia: features, problems and prospects of constitutional adjustment (modernization) [*Konstitutsionnaya model' byudzhnogo federalizma Rossii: osobennosti, problematika i perspektiva konstitutsionnoy nastroyki (modernizatsii)*] // Constitutional and municipal law. 2021. No. 9. pp. 55-58.
6. Kim Yu.V. On the question of the meaning of Russian federalism [*K voprosu o smysle rossiyskogo federalizma*] // Education and Law". 2022. No. 2. p. 23.
7. Kochetkov E.E. Regional space: features of emergence and transformation [*Regional'noye prostranstvo: osobennosti vozniknoveniya i transformatsii*] // Socio-humanitarian knowledge. 2023. No. 4. pp. 145-150.
8. Kochetkov E.E. On the history of federal relations of an asymmetric type in Russia [*K istorii federativnykh otnosheniy asimmetrichnogo tipa v Rossii*] // Bulletin of the Russian Nation. 2014. No. 6 (38). pp. 357-366.
9. Palamarchuk A.V. The historical aspect of the problems of Russian federalism [*Istoricheskiy aspekt problem rossiyskogo federalizma*] //

Scientific Bulletin of the Crimea. 2020. No. 1 (24). pp. 1-14.

10. Portnova E.V. Some modern problems of Russian federalism [*Nekotoryye sovremennyye problemy rossiyskogo federalizma*] // Socio-political Sciences. 2016. No. 3. pp. 103-106.

11. Romashov R.A. The legal technique of constitutional amendment in the post-Soviet history of the Russian state [*Yuridicheskaya tekhnika izmeneniya konstitutsii v postsovetskoy istorii Rossiyskogo gosudarstva*] // History of the State and law. 2020. No. 5. pp. 74-80.