

УДК 323.172

DOI: 10.34670/AR.2020.38.46.004

Основания асимметричного устройства российской федеративной системы

Давыдов Дмитрий Владимирович

Старший научный сотрудник,
отдел мониторинга социальных процессов,
Государственное казенное учреждение Республики Мордовия
«Научный центр социально-экономического мониторинга»,
430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Богдана Хмельницкого, 39-а;
e-mail: gumanitariy13@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросу асимметричности российского федерализма. Раскрыв понятие асимметричного федерализма, автор останавливается на конкретных факторах, повлиявших на формирование асимметричного устройства российской федеративной системы. К ним автор относит: территориальные контрасты российских регионов, несхожий демографический потенциал территорий, разнородную этническую картину страны, экономическую дифференцированность российского хозяйственного пространства, поливариантные практики управления страной в предшествующие периоды истории и особенности становления отечественной федеративной системы. По мнению автора, данные основания современного асимметричного устройства делают невозможным принятие симметричной модели.

В работе показано, что в качестве важнейших оснований, определивших асимметричное устройство российской федеративной системы, следует выделить природно-географическое, демографическое, этническое и экономическое многообразие и уникальность страны, особенности исторического развития государства. Именно перечисленные причины порождают различие интересов различных регионов страны, активизируют требование соответствующих прав для их удовлетворения, для решения специфических задач, не являющихся типичными для всех территорий. Масштабы межрегиональных диспропорций, а также своеобразие территорий делают затруднительной (даже невозможной) принятие Российской Федерацией сугубо симметричной модели устройства. Очевидно, что элементы асимметрии сохраняются в федеративном устройстве страны и в дальнейшем.

Для цитирования в научных исследованиях

Давыдов Д.В. Основания асимметричного устройства российской федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 5А. С. 33-41.
DOI: 10.34670/AR.2020.38.46.004

Ключевые слова

Асимметричный федерализм, межрегиональные диспропорции, этническое многообразие, становление федерализма в России.

Введение

Федеративные отношения, включающие неравенство составляющих федерацию единиц – различный правовой статус, вариативный характер взаимодействия с федеральным центром, несхожий набор полномочий, отличные друг от друга режимы хозяйствования, природопользования, налогообложения и т.п., получили название асимметричного федерализма. Эта особенность федеративного устройства не является уникальным явлением, присущим лишь отдельным федеративным государствам. Асимметричный федерализм распространен повсеместно, является естественной формой существования федерации. Некоторые исследователи полагают, что подлинная симметрия в функционировании федеративного механизма недостижима в принципе и асимметрия является чертой любого федеративного государства. Например, по мнению А.И. Дурова и А.Н. Мочалова, симметричная федерация – это идеальная модель, неосуществимая в реальной практике государственного строительства [Дуров, Мочалов, 2009]. При проектировании реальных федераций следует отталкиваться не от идеальной модели, а исходить из реально существующих в государстве исторических, национальных, культурных, экономических, географических и иных факторов – данное обстоятельство и делает асимметрию неизбежной. С.Д. Валентей, М.В. Глигич-Золотарева и Л.Н. Лыкова полагают, что характер федерации определяет обладание регионами определенным социально-экономическим потенциалом, позволяющим претендовать на статус субъекта федерации. Поскольку в мире нет федеративных государств с одинаковым уровнем социально-экономического развития их субъектов, то и сформировать полностью симметричную федерацию не получится [Валентей., Глигич-Золотарева, Лыкова, 2012]. Н.В. Варламова высказывает мысль, что асимметричное устройство необходимо в тех федерациях, для которых характерна неоднородность населения – этническая, религиозная, языковая, культурная [Варламова, 2001]. По мнению сторонников данной позиции, в этом случае, асимметрия составляющих федерацию единиц, различие законодательной, культурной лингвистической компетенции, способствует сохранению единства многонациональной системы.

Очевидно, что есть весьма существенные предпосылки, определяющие асимметричную природу российского федерализма. Россия является федерацией с самым большим количеством субъектов, при этом сами субъекты не однотипны – края, области, города федерального значения, республики, автономные округа и автономная область (часть из них сформирована на основе территориального принципа, другие – национального). Многие российские регионы полиэтничны, многоконфессиональны, они характеризуются дифференцированностью и по целому ряду других признаков – природно-географическим факторам, экономическим, историческим, культурным и иным особенностям. Представляется, что именно комбинация данных особенностей порождает неравенство составляющих федерацию единиц, делает невозможным применение на всем протяжении страны одинаковой модели взаимодействия «Центр – субъект федерации» и, тем самым, обуславливает асимметричную природу российской федеративной системы. Целесообразно рассмотреть данные особенности более пристально.

Территориально-пространственные контрасты

Российская Федерация – мировой лидер по числу субъектов, заметно опережающий по этому показателю другие федеративные государства. На сегодняшний день их 85, тогда как в зарубежных федерациях число субъектов существенно ниже. Так, например, ФРГ состоит из 16 федеральных земель, ОАЭ – из 7 эмиратов, Канада – из 10 провинций и 3-х территорий, Индия – из 28 штатов и 8 союзных территорий. Лишь США характеризуются более-менее соотносимым с российским количеством субъектов – 50 штатов (в перспективе субъектный состав США может расшириться за счет столичного округа Колумбия, Пуэрто-Рико, Северной Виргинии и др.). При этом если штаты США относительно схожи по площади (особенно если вынести за скобки ряд исключений – небольшие Род-Айленд и Делавэр, гигантскую Аляску), то территориальное разнообразие российских регионов просто поражает. Площадь субъектов РФ колеблется от 0,9 тыс. км² (г. Севастополь) до 3083,5 тыс. км² (Республика Саха (Якутия)). Пространственная протяженность субъектов сильно разнится даже если не принимать в расчет города федерального значения. Так, например, площадь Республики Саха (Якутия) больше площади Республики Ингушетия в 856,5 раза. Площадь Красноярского края (2-й по величине субъект РФ) превышает площадь Республики Адыгея (предпоследний по площади регион, если исключить города федерального значения) в 303,4 раза. При этом Республика Саха (Якутия) и Красноярский край выделяются на общем фоне субъектов РФ – на территории этих двух субъектов мог бы разместиться 71 российский регион из нижней части рейтинга с точки зрения обширности пространства.

Следует упомянуть и огромную протяженность страны, раскинувшейся в 11 часовых поясах. Из-за этого ряд субъектов РФ не могут взаимодействовать с федеральным центром в течение обычных часов рабочего дня (когда в Москве 10 часов утра в Петропавловске–Камчатском 7 часов вечера). При этом распространить на страну опыт КНР, установившей на своей территории 1 часовой пояс («Пекинское время»), невозможно из-за не имеющей аналогов в мире широтной протяженности. Среднее расстояние между главными городами субъектов федерации и федеральной столицей составляет 1769 км, средняя разница во времени – 1,66 ч.

Огромные пространства, нахождение регионов в разных природных, климатических условиях, определяют разные цели и задачи, стоящие перед ними. Для одних жизненно важным является организация «северного завоза», другие борются с опустыниванием, третьи в качестве приоритета поставили развитие рекреационной инфраструктуры и т.д. Столь значительная пространственная протяженность (в совокупности со слабой обустроенностью бескрайних российских пространств) вызывает объективные логистические и коммуникационные сложности при взаимодействии между федеральным центром и регионами. Данные обстоятельства делают затруднительным применение в масштабах всей страны одинаковой модели взаимодействия «Центр – субъект федерации», и вполне могут вынудить федеральные власти искать вариативные пути выстраивания отношений с субъектами, а кроме того стать своеобразным фундаментом для потенциального делегирования регионам разного объема прав и полномочий.

Демографические различия

Демографический фактор является одним из самых значимых при конструировании федеративной модели государства, он выступает серьезным источником дифференциации

единого федеративного пространства. Субъекты Российской Федерации характеризуются существенными различиями в демографическом потенциале. Число жителей самого населенного региона (г. Москва) больше числа проживающих в наименее населенном (Ненецкий автономный округ) почти в 287 раз. Если убрать из сравнительных расчетов столицу и малонаселенные автономные округа, то превышение также будет значительным – 54 раза (именно во столько раз число жителей Московской области больше числа проживающих в Магаданской области). Между тем, демографический потенциал напрямую определяет политический вес региона и степень защиты его интересов – посредством более широкого представительства в нижней палате парламента. В настоящее время количество депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным округам, сформированным в субъектах Федерации, варьируется от 1 (32 российских региона) до 15 (г. Москва). Помимо столицы большое количество депутатов от одномандатных округов делегируют Московская область (11 депутатов), Краснодарский край, г. Санкт-Петербург (по 8), Ростовская и Свердловская области (по 7). Очевидно, что высокий уровень представительства данных субъектов Федерации в нижней палате российского парламента является одной из причин их большего политическое влияние по сравнению с другими субъектами.

Численность населения российских регионов в определенной степени влияет и на их представительство в составе различных экспертных, консультативных комиссий, советов, организуемых при федеральных органах власти для совместной выработки общегосударственных решений, рекомендаций по различным вопросам. Формально такой зависимости не существует. Однако А.А. Панов, проанализировав состав советов и комиссий при Президенте РФ, подсчитал, что в состав 8 из 34 подобных структур входят руководители регионов – как правило, наиболее населенных (а также экономически мощных) [Панов, 2017]. Неучастие в подобных структурах представителей регионов с низкой численностью населения ставит их в неравное положение.

Помимо того, что демографические различия обуславливают разницу в политическом весе регионов, разную степень влияния на выработку общегосударственных решений, у регионов с разным демографическим потенциалом зачастую различные интересы – в характере территориальной организации государства, основах налоговой системы, организации публичной власти и др. Эти обстоятельства делают затруднительным выстраивание федеративной симметрии.

Этническое многообразие

Россия имеет сложный национальный и религиозный состав населения. На территории страны (отличающейся чрезвычайной протяженностью и неравномерно распределенным демографическим потенциалом) расположены многочисленные этнические ареалы. По результатам последней переписи населения доля русских в общей численности жителей страны, указавших национальную принадлежность, составила 80,9%. При этом ситуация в отдельных российских регионах часто не соответствует усредненной картине. В большинстве российских регионов русское население доминирует. Так, в 40 субъектах Федерации доля русских находится в диапазоне от 90 % (Волгоградская область) до 97,3 % (Вологодская область), в 18 – от 80,9 % (Ставропольский край) до 89,9 % (Забайкальский край), в 14 – от 52,5 % (Чукотский автономный округ) до 75,9 % (Оренбургская область). Однако в 13 регионах (исключительно в республиках) численность русского населения составляет менее половины (от 0,8 % в

Ингушетии до 47,4 % в Марий Эл) и уступает численности титульных этносов. Следует отметить, что построение субъекта на основе национального принципа еще не означает, что титульная нация будет составлять большинство – чаще наблюдается другая картина.

Этническое многообразие оказывает серьезное влияние на асимметричность федерации в России. Народы, населяющие страну, сохраняют свою культуру, язык, религию, хотят, чтобы государство учитывало их интересы в данных сферах, содействовало их развитию. Субъектам, сформированным по национальному принципу, объективно приходится решать более широкий круг задач, связанный с поддержанием культурного своеобразия населяющих их народов, чем мононациональной области. Например, любому национальному региону необходимо поддерживать и развивать систему национального образования – обучать родному языку, издавать специальную учебную литературу, готовить соответствующие преподавательские кадры, создавать теле- и радиопередачи на национальных языках. Большой перечень решаемых задач обуславливает несколько больший объем прав, полномочий, ресурсов, что сказывается на симметрии федеративного устройства. Многонациональность и единообразие несовместимы. Как указывает Р.С. Хакимов, «нерусские народы... не национальные меньшинства, а коренные этносы с соответствующими претензиями на контроль над собственной территорией» – по мнению исследователя, это одна из главных причин асимметричного федерализма [Хакимов, 2001]. Игнорирование фактора многонациональности, попытки все унифицировать и привить единообразие, чреваты самыми негативными последствиями, опасностью дестабилизации единого государственного пространства. И, напротив, асимметрия – это путь к сокращению базы для этнического конфликта, устранению предпосылок сепаратизма.

Экономическая дифференциация

Сильно разнится российское хозяйственное пространство. Некоторые российские территории до настоящего момента находятся практически на доиндустриальной стадии развития (Тыва, Калмыкия, Республика Алтай, территории упраздненных автономных округов и др.). Другие – уже шагнули в постиндустриальную эпоху (Москва, Санкт-Петербург и др.). Регионы одной группы способны самостоятельно обеспечивать собственное развитие – они характеризуются большим числом налоговых резидентов, эффективно функционирующих предприятий (в силу природно-географических, исторических и иных причин). Другим же для существования необходима значительная финансовая поддержка, причем часто речь идет о невозможности самостоятельно содержать сеть бюджетных учреждений – в таких условиях сложно говорить о каком-то развитии. Причины таких различий – структура и особенности размещения производства, доля экспорта в региональном продукте, наличие природных и человеческих ресурсов. Исходя из анализа отраслевой структуры валовой добавленной стоимости регионального продукта, примерно десятая часть российских регионов ориентирована главным образом на сельскохозяйственную деятельность, пятая часть – на добычу полезных ископаемых, в два раза больше – на развитие обрабатывающих производств, остальные – на транспорт, связь, торговлю, производство электроэнергии и др.

Е.Е. Кочетков приводит мнение экспертов, согласно которому пространство России неоднородно настолько, что можно вполне обоснованно говорить о существовании «нескольких России»: России больших городов; России провинциальной; России традиционалистской, включающей этнические республики и аграрные территории (кроме того отдельно выделяется «дотационная Россия») [Кочетков, 2017]. Н.Н. Ключев, обращая внимание на то, что в

российском сельском хозяйстве наблюдаются признаки архаизации и примитивизации, говорит о существовании серьезных межрегиональных различий социально-экономических укладов – от доиндустриального до постиндустриального [Кочетков, 2017].

Успешные с экономической точки зрения территории всегда будут испытывать соблазн более автономного существования, стремиться к расширению доступных властных полномочий. Примечателен пример Республики Татарстан. В 1990-е гг. регион добился того, чтобы федеральный центр делегировал руководству республики ряд полномочий – региональное правительство было вправе координировать и контролировать деятельность территориальных органов министерств и ведомств РФ, в ограниченном объеме перечислялись средства в федеральный бюджет. Очевидно, что без мощной экономической основы невозможно было бы добиться подобных привилегий (даже в условиях слабой федеральной власти). Интересы остальных регионов лежат в другой плоскости – усиление мер поддержки со стороны государства. Достаточно сложно представить механизмы, способные создать симметричное положение для столь различающихся регионов. Экономическая ситуация в субъекте Федерации в немалой степени определяет характер его отношений с федеральным центром.

Исторический фундамент

Россия практически на протяжении всей своей многовековой истории характеризовалась наличием многовариантных моделей управления отдельными территориями, их значительным своеобразием при нахождении в составе единого государства. Корни этого лежат в обширной территориальной экспансии, определившей масштабы страны. Удержание занятых районов обеспечивалось не только неизбежными репрессивными мерами, но и большим разнообразием и гибкостью управленческих форм. Так, территориальное устройство Российской империи в период ее максимального расширения опиралось не только на однотипные губернии, но характеризовалось наличием других единиц с уникальной системой организации власти. В их числе – наместничества (речь о Кавказском наместничестве или Наместничестве Дальнего Востока, а не о продуктах реформы Екатерины II), окраинные генерал-губернаторства, Великое княжество Финляндское (с высочайшей степенью автономии, сложившейся в соответствии с европейской политической традицией), Царство Польское (периодические восстания неизменно уменьшали автономные права территории), протектораты (Бухарский эмират и Хивинское ханство, находясь в составе империи не утратили традиционную администрацию, суды и систему управления) и др [Кутафин, 2006].

После установления в стране советской власти началась организация управления на федеративных началах с учетом национального принципа и уникальности территорий, охватившая всю страну (это было одним из главных положений риторики большевиков с момента основания партии) – создавались республики, автономные области, для обустройства совсем уж малочисленных народов возникли национальные округа. О реальном федерализме в условиях жесткого централизма и подавления инакомыслия говорить не приходится, однако формальная модель советской федеративной системы была асимметричной – предусматривала особое положение и исключительные права для автономных республик, автономных областей и автономных округов (при этом положение этих типов субъектов было вариативным), поскольку «русский народ реализует свои национальные права и волю непосредственно через федеральные органы РСФСР» [Рахлевский, 1975].

В 1990-е гг. речь шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства и предотвращение распада страны. Наличие таких характерных черт РФ как большое количество субъектов, «пестрота» их статуса, позволяющая говорить о неравноправии, неопределенность в правовом положении отдельных субъектов, является в значительной мере следствием того, что формирование современного субъектного состава происходило на фоне «парада суверенитетов» и стремления федерального центра заручиться поддержкой региональных элит ценой самых различных и дифференцированных уступок.

Исторические особенности развития России являются значимым фактором, способствовавшим становлению в стране асимметричной модели федерализма. Характерные черты состояния государственного устройства страны в прежние исторические периоды, особенности отечественного процесса федерализации в значительной степени предопределили асимметричность современного федеративного устройства России.

Заключение

Таким образом, подводя итог, в качестве важнейших оснований, определивших асимметричное устройство российской федеративной системы, следует выделить природно-географическое, демографическое, этническое и экономическое многообразие и уникальность страны, особенности исторического развития государства. Именно перечисленные причины порождают различие интересов различных регионов страны, активизируют требование соответствующих прав для их удовлетворения, для решения специфических задач, не являющихся типичными для всех территорий. Масштабы межрегиональных диспропорций, а также своеобразие территорий делают затруднительной (даже невозможной) принятие Российской Федерацией сугубо симметричной модели устройства. Очевидно, что элементы асимметрии сохранятся в федеративном устройстве страны и в дальнейшем.

Библиография

1. Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н. Старые и новые проблемы российского федерализма // Федерализм. – 2012. – № 4 (68). – С. 7-38.
2. Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. – М., 2001. – 109 с.
3. Дуров А.И., Мочалов А.Н. Асимметрия в федеративном устройстве России и принцип равноправия субъектов РФ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2009. – № 2 (7). – С. 20-30.
4. Ключев Н.Н. Российские контрасты как угроза территориальной целостности страны // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2010. – № 1. – С. 18-29.
5. Кочетков Е.Е. Практика адаптации асимметричного федерализма в контексте политической модернизации: российский вариант // Вестник Российской нации. – 2017. – № 1. – С. 126-140.
6. Кутафин О. Е. Российская автономия. – М., 2006. – 767 с.
7. Панов А.А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне // LEX RUSSICA (Русский закон). – 2017. – № 1 (122). – С. 78-93.
8. Рахлевский В.А. Формы советской автономии. М., 1975. 50 с.
9. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: Стат. сб. – М., 2019. – 1204 с.
10. Тома официальной публикации итогов Всероссийской переписи населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. 1. Национальный состав населения // URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf.
11. Тома официальной публикации итогов Всероссийской переписи населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. 4. Население по национальности и владению русским языком по субъектам Российской Федерации // URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-04.pdf.

12. Хакимов Р.С. Об основах асимметричности Российской Федерации // Федерализм в России (Сборник науч. трудов под ред. Р Хакимова). – Казань. – 2001. – С. 267-273.

Bases of the asymmetrical structure of the Russian federal system

Dmitrii V. Davydov

Senior Research Officer,
Department of Monitoring Social Processes,
State Budget Institution of the Republic of Mordovia
"Scientific Center for Socio-Economic Monitoring",
430005, 39-a, Bogdan Khmel'nitsky str., Saransk, Russian Federation;
e-mail: gumanitariy13@yandex.ru

Abstract

The article deals with the causes of the establishment of the asymmetrical federal system in Russia. At the beginning, the author reveals the concept of asymmetrical federalism, provides the researchers' approaches to the asymmetrical federalism in Russia. Then the author singles out the specific factors that influenced the development of the asymmetrical structure of the Russian federal system. In the course of the study, the author briefly describes the impact of each of them. Among these factors, the author includes the following: territorial contrasts of Russian regions, dissimilar demographic potential of the country's territories, diverse ethnic picture of the country, economic differentiation of the Russian economic space, multivariate management practices in the previous periods of the history, and the features of the emergence of the national federal system. The author deduces that these factors determine the asymmetry of domestic federalism and make it impossible for Russia to adopt a fully symmetrical model of federal structure.

The paper shows that the most important reasons for determining the asymmetric structure of the Russian Federal system are the natural-geographical, demographic, ethnic and economic diversity and uniqueness of the country, as well as the peculiarities of the historical development of the state. It is these reasons that give rise to differences in the interests of different regions of the country, activate the demand for appropriate rights to meet them, to solve specific tasks that are not typical for all territories. The scale of inter-regional disparities, as well as the uniqueness of the territories, make it difficult (even impossible) for the Russian Federation to adopt a purely symmetrical model of organization. It is obvious that the elements of asymmetry remain in the Federal structure of the country in the future.

For citation

Davydov D.V. (2020) Osnovaniya asimmetrichnogo ustroystva rossiiskoi federativnoi sistemy [Bases of the asymmetrical structure of the Russian federal system]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (5A), pp. 33-41. DOI: 10.34670/AR.2020.38.46.004

Keyword

Asymmetrical federalism, regional disparities, ethnic diversity, establishment of federalism in Russia.

References

1. Valente S.D., Gligich-Zolotareva, M. V., Lykova, L. N. Old and new challenges to Russian federalism // *Federalism*. – 2012. – № 4 (68). – pp. 7-38.
2. Varlamova N.V. Modern Russian federalism: the constitutional model and the political and legal dynamics. – Moscow, 2001. – 109 p.
3. Durov A.I., Mochalov A.N. Asymmetry in the Federal structure of Russia and the principle of equality of subjects of the Russian Federation // *Bulletin of the Ural Institute of Economics, management and law*. – 2009. – № 2 (7). – pp. 20-30.
4. Klyuev N.N. Russian contrasts as a threat to the territorial integrity of the country // *Contours of global transformations: politics, Economics, law*. – 2010. – № 1. – pp. 18-29.
5. Kochetkov E.E. Practice of adaptation of asymmetric federalism in the context of political modernization: Russian version // *Bulletin of Russian nation*. – 2017. – №. 1. – pp. 126-140.
6. Kutafin O. E. Russian autonomy. - M., 2006 – 767 p.
7. Panov A.A. Participation of the subjects of the Russian Federation in decision-making at the Federal level / / *LEX RUSSICA (Russian law)*. – 2017. – № 1 (122). – pp. 78-93.
8. Rakhlevsky V.A. Forms of Soviet autonomy. Moscow, 1975. – 50 p.
9. The Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2019: Stat. compendium. – Moscow, 2019. – 1204 p.
10. Volumes of the official publication of the results of the 2010 all-Russian population census. Volume 4. National composition and language proficiency, citizenship. 1. National composition of the population / / URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-01.pdf.
11. Volumes of the official publication of the results of the 2010 all-Russian population census. Volume 4. National composition and language proficiency, citizenship. 4. Population by nationality and Russian language proficiency by subjects of the Russian Federation / / URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol4/pub-04-04.pdf.
12. Khakimov R. S. About the basics of asymmetry in the Russian Federation // *Federalism in Russia (Collection of scientific works, ed. R Khakimov)*. – Kazan. - 2001. - pp. 267-273.