

УДК 32:342.24

Преимущества асимметричного федерализма: основные аргументы сторонников

Давыдов Дмитрий Владимирович

Старший научный сотрудник,
отдел мониторинга социальных процессов,
Научный центр социально-экономического мониторинга,
430005, Российская Федерация, Саранск, Б. Хмельницкого, 39а;
e-mail: gumanitariy13@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются основные аргументы сторонников асимметрии в устройстве федеративного государства. Представлены доводы политического, экономического, социокультурного плана, наиболее часто выдвигаемые в поддержку асимметричного федерализма. Среди них — устранение предпосылок сепаратизма, укрепление основ единого государства, урегулирование межэтнических противоречий, сохранение и защита национально-культурного разнообразия, выравнивание уровня жизни на различных территориях, стимулирование экономического роста за счет усиления конкуренции между субъектами федерации, реализация меньшинством (являющимся большинством в отдельном регионе) собственного политического влияния и др.

Для цитирования в научных исследованиях

Давыдов Д.В. Преимущества асимметричного федерализма: основные аргументы сторонников // Теории и проблемы политических исследований. 2024. Том 13. № 12А. С. 64-71.

Ключевые слова

Асимметричный федерализм, преимущества асимметрии, российский федерализм, предотвращение сепаратизма.

Введение

Федерализм представляет собой постоянно развивающуюся динамичную систему, для которой характерен непрерывный поиск оптимального баланса между центробежными и центростремительными тенденциями, появление новых элементов, приспособляющих ее к возникающим вызовам. Особое внимание исследователей проблем федерализма привлекает вопрос асимметрии в устройстве федеративного государства. Термином «асимметричный федерализм» обозначают федеративные отношения, основанные на неравенстве субъектов федерации — при таком устройстве для них характерен неодинаковый объем прав и полномочий в политической, экономической, административной и иных сферах (отличные друг от друга режимы управления, налогообложения, хозяйствования), различный конституционно-правовой статус (необязательное требование), вариативный характер взаимодействия с федеральным центром [Давыдов, 2020, 34]. Появление научного интереса к асимметричному федерализму обусловлено осознанием значимости данного явления в государственном строительстве, а также той большой роли, которую он играет в судьбе любого федеративного государства.

Проблема асимметрии является предметом интенсивных споров. Широко распространено мнение, что асимметричный федерализм характерен практически для любого федеративного государства — абсолютная симметрия невозможна, поскольку не существует субъектов с одинаковым уровнем социально-экономического развития, демографическим потенциалом и идентичными историческими традициями [Валентей, Глигич-Золотарева, Лыкова, 2012, 9]. Соответственно, в федеративном союзе из неоднородных субъектов обязательно используются элементы асимметрии. В условиях полиэтничности федеративного государства асимметрия в принципе является неперенным атрибутом — для нормального функционирования такого государства необходимо признание различий языковой, культурной компетенции и др. (т.е. асимметрии субъектов).

Точка зрения противников использования данного механизма в государственном устройстве основывается на том, что широкое применение элементов асимметрии ведет к постоянному увеличению самостоятельности субъектов — логичным завершением данного процесса станет распад государства. Кроме того, противодействие асимметричному федерализму объясняется сложностью административных отношений, также оно нередко имеет некий «интуитивный» характер — специальный статус для отдельного региона, особый набор прав и полномочий противоречит «идее справедливости», поскольку привилегированное положение одних означает ущемление прав других [Webber, 1994, 314].

Предметом настоящего исследования станет аргументация сторонников построения асимметричной федерации.

Основная часть

Любая федерация характеризуется определенным наличием несовпадающих интересов, иначе в федеративном устройстве, призванном как раз учитывать и координировать различные несоответствия, нет смысла. Следовательно, само принятие федеративной структуры управления означает невозможность встраивания каждого субъекта федерации в жестко унифицированные рамки. Игнорирование отношений и институтов органически присущих

конкретному обществу не способствует стабильному, долговременному и бесконфликтному функционированию государственного организма.

Асимметричный федерализм выступает механизмом адаптации претензий национальных групп на самоопределение по территориальному признаку — данный институт путем предоставления национальным меньшинствам доступа к самоуправлению и возможности самореализации на региональном уровне является реальной альтернативой независимой государственности, *предотвращает этнополитические конфликты в многонациональном государстве* [Кочетков, Коршунов, 2016, 99]. Своевременный выбор в пользу асимметричного федерализма со стороны федеративных государств (даже небольших, но характеризующихся разноплановым многообразием), способен сгладить проблемы, обусловленные непохожестью регионов и этнической разделенностью обществ.

При этом обращение к асимметричному федерализму происходит и в момент, когда государство начинает рушиться, как попытка спасти единое целое, и в период, когда дезинтеграционные процессы только зарождаются. Стремление предотвратить политический конфликт различной интенсивности, предоставить этническим конкурентам возможность жить максимально обособленно, но в единых государственных рамках, выливается в передачу составным частям расширенных дифференцированных полномочий. И такая стратегия нередко достигает успеха. Например, сохранение Нигерии (страны, разделенной двумя религиями) не в последнюю очередь обеспечивается разрешением применения исламского права для ряда северных штатов. Сепаратизм китайцев в малайском Пинанге ослабляется особым вниманием к ним со стороны центральных властей (чего лишены другие штаты), в частности, назначением на пост местного премьер-министра исключительно представителя их народа — это предотвращает развитие ситуации по «сингапурскому» сценарию (город-государство с этническим балансом в пользу китайского населения покинул Федерацию Малайзия в результате конфликта в 1965 г.). Особый статус и наличие дополнительных полномочий для Квебека сохраняет в устоявшихся границах Канаду.

По мнению Чарльза Тейлора, движение к системе федеративного устройства под названием «унифицированная модель» — путь к точке распада [Taylor, 1991, 76]. Вместо этого на основе использования существенного разнообразия следует создавать систему взаимопонимания и сотрудничества.

Л.Ф. Болтенкова отмечает, что следствием симметрии в федеративном устройстве России станет примитивная унификация регионов, а также формирование конфликтного потенциала в федеративных отношениях [Болтенкова, 1995, 49]. Тогда как асимметричный федерализм, напротив, *способствует развитию нормальных федеративных отношений и укреплению основ федерации* — реалии российских регионов слишком богаты и многообразны, ни одна симметричная конструкция не в состоянии их учесть, а значит, их не получится привести к полному единообразию и втиснуть в единую узкую схему.

Широко распространена точка зрения, что асимметрия подразумевает многообразие, поэтому данное явление в федеративном устройстве вполне естественное и будет существовать всегда — тотальное равенство и однообразие в принципе недостижимы, а их навязывание приведет лишь к отрицательным последствиям. Так, В.Е. Чиркин негативно оценивает игнорирование реально существующих социально-экономических, исторических, национальных, географических и иных условий, отличающих субъекты федерации [Чиркин, 1994, 153]. Аналогичную мысль высказывает Н.В. Варламова, считающая, что асимметричное устройство необходимо в тех федерациях, для которых характерна неоднородность населения

(этническая, религиозная, языковая, культурная) [Варламова, 2001]. В этом случае, асимметрия составляющих федерацию единиц *способствует сохранению единства многонациональной системы*.

Схожие оценки явлению дают и зарубежные исследователи. Р. Уоттс отмечал, что асимметрия региональных единиц, отличающихся значительным разнообразием (например, находящихся на разных стадиях политического развития) является эффективным способом их приспособления к существованию в рамках единого государства [Watts, 1999, 109]. Асимметрия в федеративном устройстве опирается на реально существующие различия между субъектами с разными потенциалами и *способствует сосуществованию в атмосфере политической стабильности*.

По мнению А. Ганьона, государство не сможет выдержать проверку временем, если его конституция не отражает присущие конкретному обществу отношения и институты [Gagnon, 1995, 136]. Механизм федеративного устройства подразумевает невозможность подчинения каждого субъекта федерации жестко унифицированным законам. Равенство субъектов федерации возможно и в условиях различных законов, соответствующих существующим различиям между народами и этническими обществами. Важнейшая миссия асимметричного федерализма заключается в *охранении объективно существующего в государстве национально-культурного многообразия*. А. Ганьон приводит в пример канадский Квебек — франкоязычная провинция, являясь источником культуры, отличной от сложившейся в соседних провинциях и территориях (которые являются просто частями более широкого культурного образования), заслуживает больше полномочий.

Прослеживается очевидная связь между демократическим режимом и федерализмом — практически все крупные демократические государства являются федерациями (и даже формально унитарные территории, управляемые демократически, нередко характеризуются развитым регионализмом и наличием возможности для структурных единиц соучаствовать в верховной власти). Асимметричный федерализм, в наибольшей степени учитывает национально-этнические, историко-политические, социокультурные особенности различных территорий, *выступает важнейшим фактором развития демократических начал в государственном устройстве* [Кочетков, Коршунов, 2016, 101]. По мнению А. Хайнеманна-Грудера, именно асимметрия (путем вариативной «договорной политики») обусловила переход России к подлинному федерализму, создав предпосылки для «общественного договора» в рамках федерации — без ее применения никогда бы не возникла федеральная общность ценностей, а сформированная политическая система в сущности повторяла бы партийный централизм [Плотников, 2017, 36].

Для регионов многонациональной России характерно наличие множества уникальных обычаев, традиций, различный уровень развития и влияния неформальных институтов — советов старейшин (кавказские территории), курултаев (тюркские народы), структур казачества и др. В таких условиях передача большего объема прав и обязательств на места способна *повысить эффективность применяемых управленческих мер*. Большой объем полномочий республик в системе российского федерализма (в частности, право устанавливать свои государственные языки) прежде всего обусловлен большим объемом выполняемых функций (например, развитие титульных этносов), которые не актуальны для субъектов, организованных на основе территориального принципа.

Асимметрию федеративного устройства страны следует воспринимать как должное, поскольку она *учитывает исторические процессы формирования государства*, традиции,

которые сложно полностью игнорировать. Так, асимметричность федеративного устройства России соответствует историческим традициям государства, нередко имевшего в своем составе территории с особым статусом, отличавшегося наличием многовариантных моделей управления отдельными территориями и их значительным своеобразием. В унитарной Российской империи имела тенденция к многовариантности модели управления отдельными территориями — в составе государства существовали не только губернии и области, но и генерал-губернаторства, наместничества, градоначальства, автономное Великое княжество Финляндское и Царство Польское (автономия которого урезалась после очередного восстания), а также зависимые протектораты — Бухарский эмират и Хивинское ханство со своей традиционной администрацией, судом и системой управления [Кутафин, 2006, 77]. Модель советского федерализма предусматривала асимметричное устройство РСФСР, в состав которой помимо административно-территориальных единиц с равным статусом (края и области), входили автономные образования, чей статус разнился (автономные республики, автономные области и автономных округа). Этот же характер воплотился и в современной Российской Федерации, имеющей разные группы субъектов федерации, характеризующиеся и разным объемом прав.

Асимметричность отечественной федеративной системы — реальность, обусловленная объективными факторами, поскольку федерализация страны проходила сверху, путем директивного предоставления регионам вынужденных уступок. В таких условиях любые попытки создать унифицированную федеративную систему с помощью «губернизации» национальных субъектов федерации или «республиканизации» субъектов, организованных по территориальному принципу, бесперспективны. Отказ от принципа сочетания национально-государственного и административного в государственном устройстве чреват межэтническим противостоянием, способным привести к разрушению целостности и единства государства. Игнорирование многообразия народов и территорий в пользу бюрократических удобств является неприемлемым для стабильного и динамичного развития государства [Гуляков, Леонкина, 2017, 113]. По мнению Е.Е. Кочеткова, вне федеративного устройства Россия не могла бы развиваться ни как правовое демократическое государство, ни даже как единое государство, а асимметричный федерализм выполняет функцию «прививки» от сепаратизма и является рациональным выбором, обусловленным существующими рисками национальной безопасности [Кочетков, 2015, 11].

Ряд исследователей позитивно оценивают асимметричную федерацию, отталкиваясь от факта существенной экономической дифференциации российских регионов. На фоне того, что в число доноров входит лишь незначительная часть субъектов федерации, а также при функционировании механизма выборов губернаторов, у богатых регионов появляется соблазн и определенные возможности встать на путь экономического сепаратизма. По мнению А.И. Дурова и А.Н. Мочалова для России, характеризующейся гигантской пространственной протяженностью, наличием самодостаточных субъектов (объективно мало заинтересованных в диалоге с федеральным центром и с другими субъектами) создает условия для их последующего отчуждения и стремления к постоянно расширяющейся самостоятельности, вплоть до отделения [Дуров, Мочалов, 2009, 29]. Крупным и экономически самодостаточным регионам, особенно имеющим выход к межгосударственным границам, часто гораздо выгоднее сотрудничать с иностранными государствами и международными экономическими объединениями, чем выстраивать диалог с другими субъектами и федеральным центром. Между тем, любая федерация существует постольку, поскольку существует заинтересованность субъектов друг в друге.

А. Бьюкенен приводит конкретные примеры попыток отделения территорий, имевших лучшие экономические перспективы, чем другие регионы страны — борьба Катанги за отделение от Демократической Республики Конго, борьба Биафры за выход из состава Нигерии, баскский сепаратизм, отделение Словении от Югославии. В каждом из этих случаев регион, стремящийся к независимости, в материальном отношении является более богатым и/или экономически более развитым, чем остальная страна [Бьюкенен, 2001, 35].

В этих условиях применение в отношениях федерации и ее субъектов элементов асимметрии позволит снизить опасность возникновения данного сценария. Экономическая асимметрия и дифференцированный подход федерального центра к субъектам, стимулирующие потребность в поддержании экономических связей с другими субъектами, является одним из механизмов *обеспечения стабильности функционирования федеративного государства*. Формальное наделение всех субъектов равным объемом полномочий может стать успешным подходом в федерациях с примерно одинаковым уровнем развития региональных экономик. Однако в России большинству субъектов федерации недостает финансовых средств для осуществления многих полномочий. Экономическое пространство страны формирует несколько типов региональных экономик, каждый из которых нуждается в специфических формах взаимодействия с федеральным Центром. Кроме того, применение элементов асимметрии (включающее, например, вариативное управление с целью ликвидации крайних форм социального неравенства) *способствовало бы и выравниванию уровня жизни населения регионов* [Валентей, Глигич-Золотарева, Лыкова, 2012, 24]. Помимо прочего, асимметрия федеративного устройства сопровождается высоким уровнем децентрализации, что позволяет регионам конкурировать за привлечение экономических ресурсов — такая конкуренция стимулирует качественное экономическое развитие территорий и, в конечном итоге, *обеспечивает устойчивый экономический рост всего государства*.

Заключение

Таким образом, по мнению сторонников асимметричного федерализма, данное явление является органичным следствием естественных различий субъектов федерации по широкому перечню критериев — историко-культурному наследию, этническим особенностям, экономическому потенциалу и др. Основываясь на реальных объективных предпосылках, он в значительно большей степени, нежели полная симметрия, соответствует идеальной модели федеративного устройства. В число главных аргументов в поддержку асимметричного устройства федеративного государства входят эффективное предотвращение сепаратизма, достижение межэтнического согласия, сохранение и защита национально-культурных различий и традиций, обеспечение подлинной демократии, стимулирование экономического развития.

Библиография

1. Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития (сборник). М., 1995. 301 с.
2. Бьюкенен А. Сецессия: право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М., 2001. 239 с.
3. Валентей С.Д., Глигич-Золотарева М.В., Лыкова Л.Н. Старые и новые проблемы российского федерализма // Федерализм. 2012. № 4 (68). С. 7-38.
4. Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. 109 с.

5. Гуляков А.Д., Леонкина А.А. Федерализм как фактор устойчивого развития Российского государства // Право: история и современность. 2017. № 1. С. 112-116.
6. Давыдов Д.В. Основания асимметричного устройства российской федеративной системы // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 5А. С. 33-41.
7. 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.
8. Кочетков Е.Е. Адаптация асимметричного федерализма как императив национальной безопасности в современной России // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. 2015. № 4 (51). С. 7-16.
9. Кочетков Е.Е., Коршунов Г.В. Состояние научной разработанности понятия асимметричного федерализма в отечественной и зарубежной литературе // ПОИСК: Политика. Обществоведение. Искусство. Социология. Культура. 2016. № 5 (58). С. 94-102.
10. Кутафин О.Е. Российская автономия. М., 2006. 767 с.
11. Плотников А.А. Оптимизация российской модели федеративного устройства: преодоление асимметрии или ее допустимость // Актуальные вопросы образования и науки. 2017. № 1(59). С. 33-38.
12. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 150-158.
13. Gagnon A. Manufacturing Antagonism: The move towards uniform Federalism in Canada // Evaluating federal System. Dordrecht-Boston-London. 1995. pp. 125-142.
14. Taylor Ch. Shared and divergent values // Option for new Canada. Toronto. 1991. pp. 53-76.
15. Watts R.L. Comparing federal systems in 1990s. Kingston Ont., 1999. 138 p.
16. Webber J. Reimagining Canada: language, culture, community and the Canadian constitution. McGill-Queen's University Press. 1994. 384 p.

The advantages of asymmetric federalism: the main arguments of supporters

Dmitrii V. Davydov

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

Abstract

The problem of asymmetric federalism is the subject of intense debate. The emergence of scientific interest in this subject is due to the awareness of the importance of this phenomenon in state building, as well as the great role it plays in the fate of any federal state. This article discusses the reasons for choosing an asymmetric model for the structure of a federal state. The main advantages of asymmetric federalism are analyzed. The main arguments of the supporters, most often put forward in support of the functioning of an asymmetric model — political, economic, socio-cultural plan, are presented. Such arguments in support of asymmetric federalism as the elimination of the prerequisites of separatism, strengthening the foundations of a single state, the settlement of interethnic contradictions, the preservation and protection of national and cultural diversity, equalization of living standards in various territories, stimulating economic growth through increased competition between the subjects of the federation, the realization of an ethnic minority of its own political influence, etc. are considered.

Dmitrii V. Davydov

For citation

Davydov D.V. (2024) Preimushchestva asimmetrichnogo federalizma: osnovnye argumenty storonnikov [The advantages of asymmetric federalism: the main arguments of supporters]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 13 (12A), pp. 64-71.

Keywords

Asymmetric federalism, advantages of asymmetry, Russian federalism, prevention of separatism.

References

1. Boltenkova L.F. Rossiyskaya Federatsiya i status ee sub"ektov [Russian Federation and the Status of its Subjects]. *Rossiyskaya gosudarstvennost': sostoyanie i perspektivy razvitiya* [Russian Statehood: Status and Prospects]. Moscow, 1995. 301 p.
2. Byukenen A. Secessiya: pravo na otdelenie, prava cheloveka i territorial'naya celostnost' gosudarstva [Secession: the right to secession, human rights and territorial integrity of the State]. Moscow, 2001. 239 p.
3. Valentey S.D., Gligich-Zolotareva, M.V., Lykova, L.N. Starye i novye problemy rossijskogo federalizma [Old and new challenges to Russian federalism]. *Federalizm* [Federalism], 2012. № 4 (68), pp. 7-38.
4. Varlamova N.V. Sovremennyj rossijskij federalizm: konstitucionnaya model' i politiko-pravovaya dinamika [Modern Russian federalism: the constitutional model and the political and legal dynamics]. Moscow, 2001. 109 p.
5. Gulyakov A.D., Leonkina A.A. Federalizm kak faktor ustojchivogo razvitiya Rossijskogo gosudarstva [Federalism as a factor of sustainable development of the Russian state]. *Pravo: istoriya i sovremennost'* [Law: history and modernity]. 2017. № 1. pp. 112-116.
6. Davydov D.V. Osnovaniya asimmetrichnogo ustrojstva rossijskoj federativnoj sistemy [Bases of the asymmetrical structure of the Russian federal system]. *Teorii i problemy politicheskix issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 2020. № 9 (5A), pp. 33-41.
7. Durov A.I., Mochalov A.N. Asimetriya v federativnom ustrojstve Rossii i princip ravnopraviya sub"ektov RF [Asymmetry in the Federal structure of Russia and the principle of equality of subjects of the Russian Federation]. *Vestnik Ural'skogo instituta e'konomiki, upravleniya i prava* [Bulletin of the Ural Institute of Economics, management and law]. 2009. № 2 (7). pp. 20-30.
8. Kochetkov E.E. Adaptaciya asimmetrichnogo federalizma kak imperativ nacional'noj bezopasnosti v sovremennoj Rossii [Asymmetrical federalism adaptation as an imperative of national security in modern Russia]. *POISK: Politika. Obshchestvovedenie. Iskusstvo. Sociologiya. Kul'tura* [POISK: Politics. Social studies. Art. Sociology. Culture]. 2015. № 4 (51). pp. 7-16.
9. Kochetkov E.E., Korshunov G.V. Sostoyanie nauchnoj razrabotannosti ponyatiya asimmetrichnogo federalizma v otechestvennoj i zarubezhnoj literature [State of asymmetrical federalism scientific concepts' elaborate in domestic and foreign literature]. *POISK: Politika. Obshchestvovedenie. Iskusstvo. Sociologiya. Kul'tura* [SEARCH: Politics. Social studies. Art. Sociology. Culture]. 2016, № 5 (58). pp. 94-102.
10. Kutafin O.E. Rossijskaya avtonomiya [Russian autonomy]. M., 2006. 767 p.
11. Plotnikov A.A. Optimizaciya rossijskoj modeli federativnogo ustrojstva: preodolenie asimmetrii ili ee dopustimost' [Optimization of the Russian sample of the federative arrangement: overcoming the asymmetry or its allowance]. *Aktual'ny'e voprosy obrazovaniya i nauki. [Relevant issues of education and science]*. 2017. № 1(59). pp. 33-38.
12. Chirkin V.E. Modeli sovremennogo federalizma: sravnitel'nyy analiz [Models of Modern Federalism: Comparative Analysis]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law]. 1994. № 8-9. pp. 150-158.
13. Gagnon A. Manufacturing Antagonism: The move towards uniform Federalism in Canada // *Evaluating federal System*. Dordrecht-Boston-London. 1995. pp. 125-142.
14. Taylor Ch. Shared and divergent values // *Option for new Canada*. Toronto. 1991. pp. 53-76.
15. Watts R.L. Comparing federal systems in 1990s. Kingston Ont., 1999. 138 p.
16. Webber J. Reimarinin Canada: Language. Culture. Community and the Canadian Constitution. McGill-Queen's University Press. 1994. 384 p.