

ИНСТИТУТ ИСТОРИИ ИМ. Ш. МАРДЖАНИ  
АКАДЕМИИ НАУК РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

---

На правах рукописи

**ХАКИМОВ РАФАИЛЬ СИБГАТОВИЧ**

**РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА  
В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ  
ТРАНСФОРМАЦИИ КОНЦА XX – НАЧАЛА XXI ВВ.  
(ИСТОРИКО-ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)**

Специальность: 23.00. 01 – Теория политики,  
история и методология политической науки  
(по историческим наукам)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора исторических наук

**Казань – 2009**

Работа выполнена в Институте истории имени Ш.Марджани  
Академии наук Республики Татарстан

**Официальные оппоненты:**

доктор исторических наук, профессор

Малашенко Алексей Всеволодович

доктор исторических наук, профессор

Наумкин Виталий Вячеславович

доктор политических наук

Мириханов Назиф Музагиданович

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится «31» августа 2009 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.081.17 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при ГОУВПО «Казанский государственный университет имени В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, корпус 2, ауд. 1113.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке имени Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2009 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор исторических наук,

профессор

Р.А. Циунчук

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Одной из основных задач современной историко-политической мысли и тесно связанных с ней «секторов» обществознания, нацеленных на теоретическое осмысление и изучение истории феномена государства, является разработка проблем характера и особенностей российского федерализма. Дело не только в значительном научно-теоретическом потенциале этой темы, она выходит далеко за пределы собственно академических задач, что определяется ее онтологическим статусом: федерализм – наряду с демократизацией, а в известном смысле как часть общего процесса демократизации, – является стратегическим путем развития политической системы страны, условием обеспечения ее стабильного поступательного развития в условиях вызовов XXI века.

Стремление автора к гносеологической ясности диктует необходимость определиться с теми ключевыми понятиями, что являются наиболее значимыми, базовыми для данного исследования. Под «федерацией» мы будем понимать форму государственного устройства, в рамках которой юридически обладающие относительной политической самостоятельностью административно-политические единицы – субъекты федерации интегрированы в единое (союзное) государство, чьим важнейшим признаком является наличие двух систем (двух уровней) высших органов власти (администрирования). Соответственно, «федерализм» рассматривается в качестве принципа, парадигмы государственного устройства, а посему в виде определённой идеологии он может присутствовать и в унитарном государстве.

Следует также учитывать, что федеративное государственное устройство в его российском варианте отличается от функционирующих в мире федераций наличием субъектов в виде республик как государственных образований и областей, краев как территориальных единиц. Россию отличает также чрезвычайное разнообразие субъектов в этническом, экономическом, географиче-

ском, климатическом отношениях, что обуславливает особенности во взаимодействии центра и регионов.

Существуют разные методы анализа процессов федерализации России. Историко-эволюционный подход позволяет учесть процессы трансформации общества в целом и строить прогнозы развития государства. При этом макроисторический взгляд позволяет выявить причины мобилизации социальных сил в переломные моменты истории, их требования по федерализации в ходе революции 1917 г. и Гражданской войны. Микроисторический взгляд важен с точки зрения исследования общественных явлений в относительно короткий отрезок времени, например, в период «перестройки», который обладает собственными относительно самостоятельными характеристиками. Федерализм в таком разрезе оказывается связанным не только с «возрождением» народов и религий, но и общей демократизацией общества, преодолением последствий тоталитаризма.

При политологическом подходе мы исследуем федерализм не только в единстве с политической культурой, но также можем наблюдать колебания системы управления от централизации к децентрализации, ситуативные, конъюнктурные изменения функций парламента и других органов власти, роль субъективного фактора и т.д.

Социальный подход высвечивает место политических сил и общественного мнения в процессе федерализации, роль неформальных отношений между центром и региональными элитами, факторов эволюции отношений центра и субъектов. В этом случае обнаруживаются такие явления как «пределы централизации», конфликтогенные границы, за которыми меняется поведение субъектов.

Институциональный подход дает характеристику формально существующих институтов, практику взаимодействия уровней государственной власти. Конституционно-правовая сторона в анализе взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной власти, федеральных и региональных органов власти является центральной темой такого подхода. В России инсти-

туциональный анализ не может ограничиваться только правовой стороной, как в большинстве развитых стран. Сложная законодательная ситуация в России сопровождается частым изменением федеральных законов, ограничением сферы регионального законотворчества, отсутствием правовой дисциплины, поэтому неизбежно в отношении центр/субъекты вмешивается политический фактор. Именно в связи с этим не только в публицистике, но и научной литературе существуют понятия «сильных» и «слабых» регионов, под которыми имеется в виду не объем полномочий или экономический потенциал, а целый ряд ресурсных факторов в совокупности.

Сравнительный подход интересен с точки зрения изучения опыта других, прежде всего, европейских федераций, как наиболее близких к России. Он помогает разобраться в общем и особенном различных форм федерации, прогнозировать тенденции эволюции российского государства.

У России для возврата к унитарному государству остается все меньше ресурсов, а нынешний федерализм несет много неопределенностей в силу наличия противоречий в Конституции РФ, сложного сочетания целой совокупности факторов федерализации. Исторический экскурс, наряду с политологическим анализом, важен для объяснения основных тенденций в развитии российской государственности, освобожденных от конъюнктурных выводов, ангажированных позиций, полемических суждений. Существенно знание особенностей нынешней ситуации России как переходного состояния от государства централизованного, несущего в структурах и сознании остатки империи к демократической федерации.

Очевидно, что наиболее полно российский федерализм становится освещенным при комплексном подходе к объекту исследования, тогда исторический, политологический, социологический, сравнительный и институциональные стороны взаимно дополняют друг друга и открывают новые грани государственного устройства страны.

Попытки квалифицировать форму российского федерализма только через сравнение с другими государствами оказывается малопродуктивным. Во-

первых, каждая страна имеет собственную историю становления федерализма. Во-вторых, Россия находится в ситуации трансформации, и не приобрела устоявшихся форм взаимоотношений центра и субъектов. В-третьих, особенность федерализма заключается в ее постоянной эволюции, что мы можем наблюдать на примере даже классических образцов федерализма. Типологизация федераций имеет смысл только с точки зрения выяснения учредительных начал государственности. Если в США это индивидуумы, организованные в сообщества по территориям, то в Европе в основе лежат этно-религиозные сообщества. Германия в этом плане не является исключением, ибо земли отражают исторические, лингвистические и этнографические особенности немецкой нации.

Россия, как государство, опирается на многонациональность своего народа. Поэтому народность для России является единственным источником права, но ее нельзя трактовать как русскую, она изначально полиэтнична, а потому совершенно верно Конституция РФ была провозглашена от имени «многонационального народа» страны. Президент РФ Д.А.Медведев об этом сказал следующее: «И, наконец, ещё один фактор, способный серьёзно упрочить нашу Федерацию, – это поддержка национальных традиций и культур народов России. Считаю это не только условием укрепления федеративных основ, но и условием согласия в нашем обществе, единства российской нации – как залога стабильного, цивилизованного развития всей страны»<sup>1</sup>. Это, несомненно, важнейший фактор успешной трансформации России в демократическое государство.

**Хронологически** работа охватывает конец XX - начало XXI вв., когда в стране развернулись широкие реформы, способствовавшие демократизации общества, становлению правового государства, строительству новых федеративных отношений. В этот период шел переход на рыночную экономику, возникали многочисленные партии и политические движения, народы России переживали исторический этап своего возрождения, восстанавливались религи-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 6 ноября, 2008 г.

озные организации, появились независимые СМИ, обеспечившие гласность и открытость в обществе.

«Перестройка» привела к коренным изменениям в социально-политической, хозяйственной и культурной сферах, к открытости по отношению к внешнему миру, что повлияло на общественное сознание, отказавшегося в своей массе от советской идеологии и традиций, а также начавшего искать место российской культуры в мировой цивилизации.

**Территориальные рамки исследования** охватывают всю Российскую Федерацию. В работе делается определенный акцент на опыт Татарстана и других республик, которые нередко выступали с инициативами по федерализации страны.

**Объект настоящего исследования** – российский федерализм, как самостоятельная форма государственного устройства, не повторяющая другие виды федераций; **предмет** – теоретические аспекты трансформации советской формы государственного устройства в демократическую федерацию в конце XX - начале XXI вв. в условиях политического плюрализма и особенности федеративного устройства России.

**Цель исследования** заключается в комплексном изучении российского федерализма в исторической динамике, оценки возможных путей дальнейшего развития государственного устройства страны.

Для достижения поставленной цели нами сформулированы следующие основные задачи:

- определить особенности развития российского федерализма в условиях демократизации и становления рыночной экономики;
- дать характеристику динамике взаимоотношений центра и регионов в Российской Федерации;
- определить основные особенности статуса субъектов федерации;
- проанализировать главные направления государственной политики по административному управлению в условиях федерализации страны;

- рассмотреть реформаторскую деятельность государственных органов и ведущих партий по разграничению предметов ведения и полномочий между органами власти федерального центра и субъектов;
- показать роль федерализма в преодолении общественных противоречий и предупреждении конфликтов;
- рассмотреть динамику изменений общественного мнения и экспертных оценок по отношению к федерализации в стране.

**Степень изученности проблемы.** Историография вопроса условно делится на три периода, характеризующиеся разной степенью аргументированности аналитических обобщений. Первый период приходится на конец XX века, когда вместе с «перестройкой» интерес к демократизации подстегнул общественную мысль на поиски несоветских моделей развития. В те годы было определенное преувеличение роли федерализма. Вторым периодом начинается с 2000 г. и характеризуется разочарованием федерализмом. Многие политики и исследователи начали смотреть с надеждой на жесткую «вертикаль власти», делали сравнения с царской Россией, а также унитарными государствами. Одновременно в научных статьях и, особенно в СМИ, появляются высказывания в адрес федерализма, как источника бед, в частности, причину чеченского конфликта, слышатся требования ликвидировать республики, провести «губернизацию» и укрупнить субъекты. Третий период начинается с 2008 г., когда оценки федерализма становятся более спокойными и взвешенными. Вновь ставится вопрос о более рациональном разграничении полномочий между центром и субъектами, урегулированный конфликт в Чечне снимает тему федерализма как причины возможного развала страны. Защита Южной Осетии и Абхазии от агрессии Грузии вновь поднимает тему самоопределения народов.

Первые серьезные попытки научного осмысления «нового федерализма» начинаются вместе с подготовкой Союзного Договора. Большое количество работ посвящено осмыслению российского федерализма в условиях распада СССР. Труды тех лет отличает не только публицистичность, но и критика прежнего режима. «Перестройка» сопровождалась требованием народов рав-

ных прав, автономные республики критиковали свой ущемленный статус. Поэтому федерализм виделся как путь предотвращения для России участи СССР. В те годы исследователи в своих трудах нередко обращались к сравнительному анализу с зарубежными федеративными системами <sup>2</sup>.

Впоследствии научный поиск модели российской федерации пошел по нескольким направлениям. Ряд исследователей публиковали свои труды как реакцию на изменяющуюся ситуацию в стране. Другие продолжали обстоятельное изучение особенностей российского федерализма и начали печатать, наряду со статьями, монографии. Третья группа приступила к углубленному изучению конкретных проблем федерализма.

Немало трудов посвящено процессам трансформации общества от советского режима в демократическое, правовое государство. Транзитивность в обществе выделяется в целое научное направление <sup>3</sup>. Вызывает интерес сравнительный анализ ситуации в РФ с трансформацией обществ в Испании, Бельгии, процессами деволуции в Великобритании и других странах. Представляет ценность исследование тех авторов, которые хорошо знают опыт ряда стран, например Александр Бланкенагель прекрасно представляет федеративную систему Германии и России, особенно в сфере конституционного права, Гейл Лапидус и Донна Бари в равной степени представляют федерализм в

---

<sup>2</sup> Р.Абдулатипов. Послание о федеративной и национальной политике//Панорама-форум. – Казань, №1, 1995. – С. 10 – 23; Состояние и перспективы российского федерализма: политика, право, экономика. – М., 1997. – С. 45; Проблемы укрепления Российской Федерации: международные, федеральные и региональные аспекты. – М., 1999. – С. 96; Наш Путь. Стратегические перспективы развития России в XXI веке. – М., 1999 – С. 101-108; А.Н.Аринин, Г.В.Марченко. Уроки и проблемы становления российского федерализма. – М., 1999 – С. 234; П.Федосов. Федерация в России – некоторые вопросы теории//Федерализм в России. – Казань, 2001. – С. 10 - 16; С.Шахрай. Проблемы развития российского федерализма на современном этапе//Федерализм в России. – Казань, 2001. – С. 17 - 22; Federalism: Russian and swiss perspectives. – Moscow, 2001. – P.190; А.Казаков. Состояние федерации в Российской Федерации//Стратегия России, №1, январь, 2004. – С. 61 - 66; Л.Болтенкова. Россия унитарная: миф или реальность?//Казанский федералист. - Казань, №4 (12), осень, 2004. – С. 4 – 18; М.Дианов. Инициативы президента по изменению политической системы и особенности российского федерализма//Вестник аналитики. – М., 2005, №1 (19). – С.7-13.

<sup>3</sup> Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Международная конференция)//Современная Европа. №1, январь-март, 2001. – С. 32 – 89; Страна после коммунизма: государственное управление в новой России. Т. 1, 2. – М., 2004. – 285 с., 366 с.; В. Березовский. Устройство России – с чего начинать?//Главная тема. 2004, декабрь. – С. 182-191; В.Ачкасов. Легитимация власти в условиях трансформации: случай России//Вестник аналитики. №2 (16), 2004. – С. 110 – 118; А.Уткин. Прорыв в будущее//Главная тема. 2005, июль-август. – С. 62-109; С.Бирюков. Как нам переустроить Россию//Стратегия России. №7, июль, 2005. – С.48 – 52; Стивен Коэн. «Вопрос вопросов»: почему не стало Советского Союза//Вестник аналитики. №4, 2006. – С. 37 – 44.

США и РФ, Мари Мендрас хорошо знакома с политической ситуацией в Европе и РФ, И.Бусыгина знает опыт Испании и т.д. <sup>4</sup>.

На рубеже XX и XXI вв. взоры ученых обратились в большей степени к самой России, ее особенностям. Разброс позиций был весьма широк. Наиболее категоричным был В.В.Жириновский. Его мнение было далеко не одиноким. О серьезности высказываний В.Жириновского можно судить по факту образования семи федеральных округов. Именно он первым предложил такое деление, а в научную форму облек Д.Бадовский <sup>5</sup>. Вместе с тем появилась критика этого направления, как со стороны республик (М.В.Столяров, Н.М.Мириханов, Ф.Х.Мухаметшин, Г.А.Исаев и др.), так и исследователей, придерживающихся общедемократических воззрений (В.Лысенко, В.А.Черепанов и др.) <sup>6</sup>. Постепенно стали складываться представления о российском федерализме, как адекватной форме условиям страны, без эйфории начала 90-х гг., но и без полного его отрицания. Примечательно, что по российскому федерализму появились монографии, учебные пособия для вузов, что является признаком сложившихся представлений в научном сообществе <sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> И.Дискин. Российская модель социальной трансформации//Pro et Contra. – М., Лето. 1999. – С. 5 - 40; Сигэки Хакамада. Политическая реформа и возможность федерализма в России//Федерализм в России. – Казань, 2001. – С. 39 - 43; Л.Григорьев, А.Загорский, М.Урнов. Второй срок президентского правления В.Путина: дилеммы российской политики. – М., 2004. - С.83- 91; Патриция Хогвуд. Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации?//Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. – С. 561 - 583; И.Бусыгина. Взаимоотношения между властными уровнями в федеративном государстве и государстве автономий: сравнительный анализ (практика России и Испании)//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 550 - 560; Николя Лагасс. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разведения//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 583 - 605; В.Ачкасов. Легитимация власти в условиях трансформации: случай России//Вестник аналитики. – М., №2 (16), 2004. – С. 110 - 118; Л.Шевцова. Как Россия справилась с демократией: логика политического отката//Pro et Contra. Т.8, №3, 2004. – С.36 – 55; В.Мау. Перестройка сквозь призму двух десятилетий//Россия в глобальной политике. – Том 3, №2, март-апрель, 2005. – С.40-64; В.Шейнис. Реформы и контрреформы на рубеже веков//Свободная мысль – XXI. – М., 2005, №10 (1560) – С.100-116; В.Прилепский. Южный экспресс. Тенденции развития современного российского федерализма//Стратегия России. №6, июнь, 2005. – С.60 – 69.

<sup>5</sup> В.В. Жириновский. Каким быть государству Российскому. - М, 1995; Д.Бадовский. Полпреды Президента: проблемы становления нового института//Научные доклады Научно-исследовательского института социальных систем МГУ им. М.В.Ломоносова. № 3. 2001. Январь. – С.3-13; Н.Зубаревич. Укрупнение регионов как политическая целесообразность, а не социально-экономическая необходимость//Казанский федералист. - Казань, №4 (12), осень, 2004. – С. 71 – 74; А.Климов. Субъекты «haute couture». Объединение регионов и проблемы российского федерализма//Стратегия России. №7, июль, 2005. – С.41 - 47.

<sup>6</sup> В.Лысенко. Новый федерализм//Панорама-форум. – Казань, №1, 1995 – С. 24 – 33; М.В.Столяров. Федерализм и державность: российский вариант. – М., 2001. – С. 320; В.А.Черепанов. Федеративная реформа в России. – М., 2007. – С. 320; Н.М.Мириханов. Федерализм, этничность, государственность: новый курс российской власти. – М., 202. – С. 351; Ф.Х.Мухаметшин, Г.А.Исаев. Региональный политический процесс в федеративном и социологическом измерениях. - Казань, 2002. – С.152.

<sup>7</sup> Федерализм в России и мире. Учебное пособие. - Казань, 2004. – С. 168; В.А.Черепанов. Теория российского федерализма. Учебное пособие. – М., 2005. – С. 320; А.А.Муравьев. Развитие системы регионального управ-

Выявление особенностей России, национальной идеи, собственного пути развития, породил ряд научных исследований, которые касаются форм федерализма. Появились такие термины как «новая», «демократическая», «бюрократическая» федерация (С.Шахрай, С.Митрохин, А.Казаков, Н.Петров)<sup>8</sup>, активно обсуждалась проблема «асимметричной федерации» (Л.Дробижева, И.Умнова, Н.Ермакова, Ш.Ягудин)<sup>9</sup>, ряд зарубежных исследователей дали критический анализ российского федерализма с точки зрения международного опыта (Филипп Хэнсон, Омар Энкарнасьон, Мари Мендрас, Ричард Саква, Томас Ремингтон)<sup>10</sup>. Тема «этнического федерализма» присутствует во многих работах, как в позитивной, так и в негативной оценке (В.А.Тишков, В.Р.Филиппов, Э.А.Паин)<sup>11</sup>, несколько особняком стоит позиция А.Дугина о «евразийском федерализме»<sup>12</sup>.

Обширная научная литература посвящена конституционно-правовым вопросам. И.А.Умнова, С.М.Шахрай особое внимание уделяют конструкции Конституции РФ и отдельно федеративному устройству. В отличие от множества публикаций на эту тему работа С.М.Шахрая (как одного из участников разработки проекта Основного закона) отличается наибольшей полнотой с

---

ления Российским федеративным государством. – М., 2007. – 576; В.Пастухов. Три времени России. Общество и государство в прошлом – настоящем – будущем. – М., 1994. – С. 96 – 109; В.А.Черепанов. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. – М., 2003; Проблемы российского федерализма. – Ставрополь, 2007. – С. 92.

<sup>8</sup> Н.Петров. Федерализм по-русски//Pro et Contra. – Том 5, №1, Зима, 2000 – С. 7-33; С.Митрохин. Перспективы развития России по пути к «бюрократическому федерализму»//Казанский федералист. - Казань, №1, зима, 2002. – С. 12 – 16; С.Шахрай. Три модели. Современные реалии федеративного развития России//Стратегия России, №8, август, 2005. – С. 19- 24.

<sup>9</sup> Леокадия Дробижева. Проблемы асимметричной федерации в глазах элиты и масс//Федерализм в России... – С. 322 - 335; И.Умнова, Н.Ермакова. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства в России//Федерализм в России... – С. 295 – 304; Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей. – М., 1998. – С. 204.

<sup>10</sup> Мари Мендрас. Как региональные элиты защищают свою власть// Pro et Contra. – М., Том 5, №1, Зима, 2000. – С.63 - 79; Гейл В.Лapidус. Трансформация национального вопроса: новые подходы к национализму, федерализму и суверенитету//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 154 – 164; Александр Бланкенегель. Россия – многоуровневая федерация//Федерализм в России... – С. 49 – 55; Донна Бари. Новый Федерализм и парадоксы регионального суверенитета в России//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 174 - 199; Филипп Хэнсон. Федерализм с российским лицом: региональное неравенство, административные функции и региональные бюджеты в России//Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (51), 2005. – С.115 – 127; Ричард Саква. Российский федерализм на перепутье//Сравнительное Конституционное Обозрение. №3 (52), 2005. – С.173 – 182; Тома Гомар. Парадокс непостоянства//Россия в глобальной политике. Т. 4, №3, май-июнь, 2006. – С. 62 – 72; Омар Энкарнасьон. Революция компромиссов. Испанский урок для России//Россия в глобальной политике. Т. 4, №3, май - июнь, 2006. – С. 72 – 85.

<sup>11</sup> В.Тишков. Pro et Contra этнического федерализма в России//Федерализм в России... – С. 23 - 38; В.Р.Филиппов. Критика этнического федерализма. – М., 2003. – С. 379.

<sup>12</sup> А.Дугин. «Евразийский федерализм» в современной России//Главная тема. – М., ноябрь, 2004. – С. 86 – 103.

привлечение не только юридического, но и политологического материала<sup>13</sup>. А.С.Автономов исследует федерализм как с общетеоретической точки зрения, так и в конкретных аспектах, М.Глигич-Золотарева подробно рассматривает различные аспекты федерализма с чисто правовой точки зрения<sup>14</sup>. Множество работ посвящено роли Конституционного Суда РФ (В.Зорькин), конституционно-правовой ответственности субъектов (В.Виноградов), разделению властей (Г.Гаджиев)<sup>15</sup>. В предмет нашего исследования не входят чисто правовые вопросы, поэтому они рассматриваются лишь во взаимосвязи с политическими проблемами, чем и определялся выбор литературы, документов и других источников<sup>16</sup>.

При анализе сути российского федерализма важной составляющей является структура государства, т.е. функции Совета Федерации, Президента, Правительства, органов управления, их взаимодействие между собой и с органами государственной власти субъектов федерации. Немало литературы издано о статусе субъектов (М.Галеев, Ш.Ягудин, В.Н.Лексин и др.), о различиях между республиками и остальными административно-территориальными субъектами. Однако, тема субъектов федерации зачастую рассматривается применительно к отдельным регионам, хотя есть немало обобщающих трудов. Послед-

---

<sup>13</sup> И.А.Умнова. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998; С.М.Шахрай. Конституционное право Российской Федерации. – М. 2003. – 638 с.; В.Евдокимов, С.Пчелинцев. Об основных направлениях развития законодательства Российской Федерации в современных условиях//Конституционное Право: Восточное Обозрение. №1 (46), 2004. – С.186 – 194; О.Снежко. Правовая природа конституционных ценностей современной России//Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (51), 2005. – С.13 – 24; Е.Ткачев. Верховенство конституции в контексте конституционного плюрализма//Сравнительное Конституционное Обозрение. №4 (53), 2005. – С.104 – 113; М.Саликов. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе//Сравнительное Конституционное Обозрение. №3 (52), 2005. – С.167 – 172.

<sup>14</sup> А.С.Автономов. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М., 1999 – С. 210-221; А.С.Автономов. Принцип субсидиарности и российский федерализм//Федерализм в России... - С. 79 - 85; М.В.Глигич-Золотарева. Правовые основы федерализма. – М., 2006. – С. 422.

<sup>15</sup> Томас Ремингтон. Демократизация, разделение властей и объем государственных полномочий в России//Сравнительное Конституционное Обозрение. №4 (49), 2004. – С.26 – 40; Отто Пферсманн. Понятие разделения властей и проблема «власти во власти»//Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (47), 2004. – С.44 – 49; Г.Гаджиев. Новые грани принципа разделения властей//Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (47), 2004. – С.50 – 52; В.Виноградов. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. – М., 2005. – 420 с..

<sup>16</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001; Проект Концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти//Казанский федералист. - Казань, №1, зима, 2002. – С. 105 – 132; В.С.Кронский, А.Г.Баженов. Конституционные основы разграничения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. – Н.Новгород, 2003. – С. 2003; С.Шахрай. Роль договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ//Федерализм: российское и международное измерение... – С. 301 – 341.

ние годы внимание исследователей сосредоточилось на проблеме укрупнения регионов. Ю.Тихомиров, А.Климов, С.Бирюков, Л.Болтенкова предлагают различные пути решения вопроса разностатусности субъектов федерации. Самостоятельным направлением стало изучение перспектив федеральных округов (Д.Бадковский, В.Лысенко, Ю.В.Зорин) <sup>17</sup>.

Особой остротой отличались дебаты по поводу суверенности республик, самоопределения народов. Решение Конституционного суда РФ по этому вопросу, казалось бы, положило конец самой дискуссии, вынеся вердикт о несовместимости суверенитета страны в целом и суверенности ее составных частей – республик. Однако в научной литературе эта тема остается дискуссионной. Ряд ученых предлагают использовать субсидиарность, как термин, замещающий понятие суверенитета. Хотя субсидиарность в РФ не получила широкого освещения, тем не менее, она под влиянием европейской традиции вхо-

---

<sup>17</sup> С.Булдаев. О конституционном процессе в республиках Российской Федерации//Конституционный вестник. – М., №10, февраль-март, 1992. – С. 17 - 19; Л.Капустина. Эволюция отношений «Центр – регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России//Федерализм в России... - С. 64 - 71; Д.Бадковский. Система федеральных округов и институт полномочных представителей Президента Российской Федерации: современное состояние и проблемы развития//Федерализм в России... - С. 72 - 78; Ш.Ягудин. Особенности статуса республики в Российской Федерации//Федерализм в России... - С. 86 - 89; А. Макарычев. Регионостроительство: концептуальные контексты (на примере Приволжского федерального округа)//Казанский федералист. – Казань, 2002, №4, осень. – С.32 – 44; Совет Федерации: Эволюция статуса и функций. – М., 2003. – С. 454; В.Лысенко. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 448 – 462; Проблемы управления социально-экономическим развитием региона. – Казань, 2004. – С.192; М.Юрьев. Реформа территориального устройства//Главная тема. – М., ноябрь, 2004. – С. 22 - 35; В.Зубов. Какой губернатор лучше: назначенный или избранный?//Казанский федералист. - Казань, №4 (12), осень, 2004. – С. 58 – 63; А.Г.Гранберг. Региональная экономика и региональная наука в России: десять лет спустя//Регион: экономика и социология. – Новосибирск, №1, 2004. – С. 57 - 81; В.Е.Селиверстов. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти//Регион: экономика и социология. – Новосибирск, №1, 2004. – С. 26 - 56; А.Медушевский. Административная реформа в России//Сравнительное Конституционное Обозрение. №4 (49), 2004. – С.156 – 161; Н.Салищева, Е.Абросимова. Административная реформа и административный процесс в России//Сравнительное Конституционное Обозрение. №3 (52), 2005. – С.149 – 162; М.Дианов. Инициативы президента по изменению политической системы и особенности российского федерализма//Вестник аналитики. №1 (19), 2005. – С. 7 – 13; Н.Н.Чучелина. К вопросу о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Федерации//Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. – М., №6, октябрь, 2006. – С. 35 - 43; И.Лексин. Конституционное значение понятия «единая система исполнительной власти»//Сравнительное Конституционное Обозрение. №1 (54), 2006. – С.119 – 123; О. Гаман-Голутва. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные малоутешительные итоги//Вестник аналитики. №4, 2006. – С. 45 – 52; Ю.Тихомиров. О влиянии административной реформы на федеративные отношения//Сравнительное Конституционное Обозрение. №1 (54), 2006. – С.129 – 135; Н.Петров. Корпоративизм vs регионализм//Pro et Contra. – №4-5, Июль-октябрь, 2007. – С. 75-89; И.Сухов. Российский федерализм и эволюция самоопределений//Россия в глобальной политике. – Том 5, №2, март-апрель, 2007. – С. 187-201; В.Н.Лексин. Федеральный центр и субъекты Федерации: проблемы взаимовлияния и взаимодействия//Проблемы современного государственного управления в России. – М., 2007. – С. 5 – 90.

дит в научный оборот. Среди наиболее интересных работ следует отметить статьи А.Автономова, О.Алексеева, П.Щедровицкого и др.<sup>18</sup>.

Важный аспект суверенитета связан с проблемой образования новых государств. События в бывшей Югославии, постсоветском пространстве вновь подняли тему соотношения права народов на самоопределение и принципа территориальной целостности<sup>19</sup>.

В любом федеративном государстве одним из ключевых вопросов являются межбюджетные отношения. Хотя многие работы на эту тему представлены в сугубо экономическом аспекте, тем не менее, есть труды (С.Валентей, Л.Вардомский, В.Н.Лексин, В.В.Хоменко, М.Галеев), исследующие проблему на стыке политики и экономики<sup>20</sup>.

Обсуждая перспективы федерализма, авторы выделяют ряд факторов, влияющих на развитие государственности в России. Среди них заметное место занимают этно-конфессиональные отношения, о чем немало написано как в регионах, так и в Москве. Среди исследователей по этой проблематике следует отметить работы В.А.Тишкова, Р.Г.Абдулатипова, Л.Ф.Болтенковой,

---

<sup>18</sup> М.С.Джунусов. Суверенитет: терминологизация и детерминологизация. Пагубность ложной стереотипизации суверенитета в массовом сознании. – М., 1997. – С. 41; Бусыгина И.М. Стратегии европейских регионов в контексте интеграции и глобализации. – М., 2002. – С. 38 - 44; О.Алексеев, П.Щедровицкий. «Практическая субсидиарность»//Казанский федералист. – Казань, 2002, №4, осень. – С. 45 – 56; Джованни Гриви. По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности//Казанский Федералист. – Казань, №1 (5), зима, 2003. – С.90 – 102; Томас Хьюгелин. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 626 – 639; Т.Бордачев. Суверенитет и интеграция//Россия в глобальной политике. Т. 5, №1, январь-февраль, 2007. – С. 65 – 77.

<sup>19</sup> Хёрст Ханнум. Переосмысление самоопределения//Панорама-форум. – Казань, №3, 1995. – С. 46 – 72; В.Малахов. Вызов национальному государству//Pro et Contra. Т.3, №2, 1998. – С.141 – 154; В.Зорькин. Апология Вестфальской системы//Россия в глобальной политике. Т. 2, №3, май-июнь, 2004. – С. 18 – 25; С.Кортунов. Реформа ООН и национальные интересы России//Вестник аналитики. №4 (22), 2005. – С. 154 – 170; И.Сухов. Российский федерализм и эволюция самоопределений//Россия в глобальной политике. Т. 5, №2, март-апрель, 2007. – С. 187-200; В.Швейцер. Сепаратизм или автономия?//Россия в глобальной политике. Т. 5, №1, январь-февраль, 2007. – С. 130 – 140; Дитер Боден. Конфликты в Грузии: как быть дальше?//Россия в глобальной политике. Т. 5, №6, ноябрь-декабрь, 2007. – С. 181-190.

<sup>20</sup> Л.Вардомский. Региональные аспекты рыночной трансформации в России и странах Центральной Европы//Казанский федералист. – Казань, 2002, №4, осень. – С. 4 – 31; Л.Пронина. Совершенствование бюджетного и налогового законодательства России в целях реализации реформы федеративных отношений и местного самоуправления//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 410 – 425; Формирование российской модели межбюджетных отношений: взгляд из Татарстана// Казанский федералист. – Казань, №4 (16), осень, 2005. – С. 87; А.Головков. Выбор приоритетов. От сметного финансирования к целевому//Стратегия России. №8, август, 2005. – С.49 – 56; К.С.Вартапетов. Межбюджетное выравнивание в России в контексте международного опыта//Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. – М., №6, октябрь, 2006. – С.26 – 34; В.Хоменко, В.Кулькова, Н.Кулягина, О.Закирова. Формирование российской модели межбюджетных отношений//Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. – С. 366 – 376; Н.Миронов. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой// Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (55), 2006. – С.21 – 27.

Ю.В.Зорина, Э.Паина, Ш.Ягудина, И.Нам<sup>21</sup>. Определенное воздействие на федерализацию оказывает деятельность партий и общественных движений, экономический фактор, местное самоуправление<sup>22</sup>.

Как известно, на постсоветском пространстве возникли конфликты и один из самых тяжелых в Чечне. В связи с необходимостью их урегулировать в Грузии и Молдове поднимался вопрос о возможной федерализации их стран. Международные консультативные «Круглые столы» при участии автора проходили во Дворце мира в Гааге, что стало определенным шагом в понимании природы конфликта в Молдове, Грузии, Чечне, Крыму. Осмысление результатов этой работы, а также деятельности официальных комиссий по урегулированию конфликта на Северном Кавказе содержатся в работах В.А.Михайлова, Э.А.Паина, В.А.Тишкова, Ю.В.Зорина и других<sup>23</sup>.

На рубеже XX – XXI вв. субъекты Российской Федерации проявили заметную активность в развитии внешних связей, особенно в экономической деятельности. В многочисленных исследованиях обсуждается вопрос о рес-

---

<sup>21</sup> С.Перуанский. Некоторые замечания о национально-государственном устройстве Российской Федерации //Конституционный вестник. – М., №10, февраль-март, 1992 – С. 20 – 24; В.Пустогаров. Федерализм, национальные и иные меньшинства и малые народы//Панорама-форум. – Казань, №4 (7), 1996 – С. 14 – 19; Р.Абдулатипов, В.Михайлов, А.Чичановский. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. – М., 1997 – С. 20 – 23, 105 - 109; И.Нам. Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы//Федерализм в России... – С. 195 – 206; В.А.Тишков. Этнология и политика. – М., 2001 – С. 240; Э.А.Паин. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. – М., 2003 – С. 48-75.

<sup>22</sup> Европейская хартия местного самоуправления//Европейские конвенции в Российской Федерации. – Казань, 2000. – С.116 – 124; Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ. – М., 2001. – 400 с.; А.Черкасов. Местное самоуправление в механизме федеративного государства (на примере США и Российской Федерации)//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 462 – 473; С.Юркова. Местное самоуправление в России//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 494 – 501; Е.Гриценко. Новый этап реформы местного самоуправления в России и опыт Германии//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 501 – 519; А.Сергеев. Российское законодательство о местном самоуправлении в свете конституционных принципов и норм международного права//Сравнительное Конституционное Обозрение. №2 (51), 2005. – С.91 – 96; Н.Миронов. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой//Сравнительное конституционное обозрение. – М., №2 (55), 2006. – С. 21 – 27.

<sup>23</sup> Международный опыт урегулирования этно-политических конфликтов. Консультативный круглый стол. (Дворец мира, 14 – 15 января 1995 г., Гаага, Нидерланды). Стенографический отчет. – Казань, 1996. – 156 с.; От конфронтации к наведению мостов. Консультативный круглый стол. (Дворец мира, 27 – 29 марта 1996 г., Гаага, Нидерланды). Стенографический отчет. – Казань, 1997. - 112 с.; В.А.Тишков. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). – М., 2001 – С. 204 -273; А.Малашенко, Д.Тренин. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России. – М., 2002 – С. 47 - 68; Кофи А.Аннан. Проблема вмешательства. – Нью-Йорк, 1999. – 59 с.; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств//Европейские конвенции в Российской Федерации. – Казань, 2000. – С. 105 - 115; Ханс Ульрих Зайдт. Распад государств: анализ ситуации и определение нового курса//Вестник аналитики. №4 (14), 2003. – С. 4 – 18; Лидия Р.Баста Фляйнер, Томас Фляйнер. Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель. – Казань, 2004 – С. 212.

публиках как субъектах международного права, пограничных отношений РФ с соседними государствами, работа с соотечественниками <sup>24</sup>.

На развитие федеративных отношений в немалой степени влияет общественное сознание. Наряду с многочисленными социологическими опросами, где тема федерализма просто упоминается, появились труды, представляющие всю глубину понимания населением данной темы. Наряду с опросами Левада-центра, следует отдельно отметить работы Л.М.Дробижевой, которая всесторонне исследовала проблемы федерализма в оценках экспертов, населения, руководителей регионов и центра <sup>25</sup>.

**Источниковая база исследования.** Ее основу составляет комплекс опубликованных и неопубликованных материалов. Наиболее ранние документы учредительного характера, относятся к 1918 г. и временам Гражданской войны, когда провозглашалась Советская Россия как федерация и самопровозглашались республики по всей стране, проходили съезды Советов и принимались решения ВЦИК <sup>26</sup>.

После принятия Конституции СССР 1936 г. начинается период сворачивания завоеваний демократии. Решения этих лет отражены в документах КПСС. Государство представляло из себя застывшую авторитарную систему, что отражено, прежде всего, в Конституции РСФСР <sup>27</sup>. С «перестройкой» начинаются изменения, которые по масштабам и глубине сравнимы с социаль-

---

<sup>24</sup> В.Пустогаров. Субъекты Российской Федерации в международной жизни//Панорама-форум. – Казань, №2, 1995. – С.3- 15; Е.Примаков. Внешняя политика России сквозь призму федеративных отношений//Панорама-форум. – Казань, 1997, лето (16). – С. 3 – 6; М.Столяров. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности//Панорама-форум. – Казань, 1997, лето (16). – С. 63 – 80; Таможня в системе государственной внешнеэкономической политики России: региональный аспект. – Оренбург, 1999; Л.Вардомский, Е.Скатерщикова. Особенности внешнеэкономических связей регионов РФ в контексте их социально-экономического развития//Федерализм в России... – С. 236 – 244; О.В.Плотникова. Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы. - Новосибирск, 2005. – 356 с.; И.Р.Насыров. Международное сотрудничество регионов. Мировая практика и опыт Татарстана. – Казань, 2007 – 330 с.

<sup>25</sup> В.А.Чердниченко. Федерализм в общественном мнении россиян. – М., 2002. – С. 172; В.Юрченко, И.Юрченко. Центризм как новый курс//Стратегия России, №2, февраль, 2005. – С. 73 - 78; Е.Башкирова. Реформы Путина и российское общественное мнение//Стратегия России. - №1 (13), январь, 2005. – С.73-78; Л.Дробижева, А.Чиркина. Центр и регионы: последствия рецентрализации для российского федерализма//Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С. 544 – 631; Л.Низамова. Дискурс федерализма в современной России: состояние и особенности (на примере газетной прессы РФ)//Политико-правовые ресурсы федерализма в России... – С. 500 – 543;

<sup>26</sup> Декреты Советской власти. Т.1. – М., 1957. – С.341-342.

<sup>27</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – М., 1978.

ной революцией. Этапными стали апрельский Пленум ЦК КПСС 1984 г., затем XIX Всесоюзная конференция КПСС 1988 г, сентябрьский Пленум ЦК КПСС 1989 г.<sup>28</sup>. Важные решения были приняты на Первом съезде народных депутатов СССР в 1989 г. Особо следует отметить Закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» и подготовку «Союзного Договора»<sup>29</sup>. На I Съезде народных депутатов РСФСР (1990 г.) была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР, что стало одним из важнейших событий для всей последующей политики в стране<sup>30</sup>. После распада СССР необходимость выстраивания новых федеративных отношений потребовала вначале внесения изменений в действующий Основной закон<sup>31</sup>, а затем принятия Федеративного Договора и новой Конституции Российской Федерации<sup>32</sup>. В качестве источников, уточняющих характер федеративных отношений, служат правовые документы субъектов РФ<sup>33</sup>.

При всей фундаментальности Конституции РФ в вопросах федеративного устройства, в ней содержатся противоречивые или же слишком общие положения. Поэтому важной источниковой базой служат федеральные законы, которые собраны в сводах законов. Жизнь показала, что многие моменты федеративных отношений, закрепленные федеральными законами, трактовались неоднозначно, а потому понадобились решения Конституционного суда РФ, что стало существенным дополнением к Основному закону страны и федеральным законам<sup>34</sup>. В период с 1994 г. по 2003 г. определенную политическую и юридическую нагрузку несли договоры между центром и субъектами

---

<sup>28</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 15. 1985-1988. - М., 1989. - С. 642-644; Материалы Пленума ЦК КПСС. 19-20 сентября 1989 г. - М., 1989. - С. 216-230.

<sup>29</sup> Третья сессия Верховного Совета СССР: стенографический отчет Ч. XIX. - М., 1989. - С. 140-143.

<sup>30</sup> Сборник документов, принятых первым – шестым съездами народных депутатов Российской Федерации. - М., 1992. - С. 69-71.

<sup>31</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. № 27. 1991. - С. 930-935; Ведомости Верховного Совета РФ. 1992. № 28.

<sup>32</sup> Конституция Российской Федерации. - М., 1993.

<sup>33</sup> Конституции республик в составе Российской Федерации. Вып. 1 и 2. - М., 1995; Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, и автономных округов в составе РФ. - М., 1995-1996.

<sup>34</sup> Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. - М., 2005.

РФ, однако в связи с их денонсацией они как источник права потеряли свое значение, но сохраняют смысл как исторические документы <sup>35</sup>.

По отдельным вопросам, обсуждаемым в диссертации важны международные документы, касающиеся прав народов, норм международного права <sup>36</sup>.

Определенный интерес для освещения тех или иных аспектов темы диссертации имеют программы партий и общественных организаций, социологические исследования, материалы конференций по проблемам федерализма, периодическая печать, а также материалы автора \*. Представленный комплекс источников создает необходимую документальную основу для изучения сущности российского федерализма, ее места в эволюции государственного устройства страны в конце XX - начале XXI вв.

**Научная новизна работы** заключается в том, что она является первым комплексным исследованием, посвященным взаимодействию различных факторов федерализации России в период ее трансформации от советского тоталитарного режима в демократическое, правовое государство с рыночной экономикой. Выявлены особенности российского федерализма, в частности ее народность в самом широком смысле этого слова, что дает возможность определения дальнейших перспектив развития государственного устройства страны. Новизной работы можно считать изучение взаимоотношений двух конкурирующих принципов - права народов на самоопределение и территориальной

---

<sup>35</sup> Документы о взаимоотношениях органов власти Республики Татарстан с федеральными органами России собраны в сборнике документов: Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету. (Сборник официальных документов). 1990 – 1995. – Казань, 1996.

<sup>36</sup> СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. – М., 1989; Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). – Казань, 1993; Европейские конвенции в Российской Федерации. – Казань, 2000.

\* Автор участвовал в подготовке проекта Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, Конституции Республики Татарстан, был членом делегации Татарстана на Конституционном Совете 1993 г. по подготовке проекта Конституции РФ, был экспертом Совета глав республик при Президенте РФ, экспертом Комиссии по подготовке Концепции по разграничению полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов в составе Российской Федерации Государственного Совета при Президенте РФ, членом делегации Республики Татарстан для переговоров по подготовке Договора о делегировании полномочий между Российской Федерацией и Республикой Татарстан (1991 - 1994 гг.), членом Рабочей группы по подготовке Проекта договора между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Татарстан о внесении изменений в Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г. (2004 - 2007 гг.), членом Комиссии по урегулированию конфликта в Чеченской Республике (1996 г.).

целостности применительно к России в современных условиях. Впервые показаны политико-правовые ресурсы федерализации России, противоречивость становления обновленной федерации и возможные пути развития системы управления государством.

**Практическая значимость работы.** Материалы исследования могут быть использованы для разработки концепции по оптимизации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации, при создании обобщающих трудов по теории российского федерализма, в преподавательской работе специалистов высших учебных заведений, при чтении лекций и проведении семинарских занятий, в разработке спецкурсов по теоретическим проблемам развития государственного устройства страны в условиях социально-политической трансформации.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена на кафедре истории и теории политики Казанского государственного университета и рекомендована к защите. Основные положения исследования представлены в выступлениях автора на международных и российских конференциях по проблемам российского федерализма (1998-2007), отражены в 39 авторских публикациях.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, шести глав, заключения, списка использованной литературы и источников.

## Основное содержание работы

**Первая глава диссертации** «Феномен российского федерализма в свете международного опыта» посвящена определению особенностей периода трансформации советской страны к новой демократической федерации. **В первом параграфе** «Общая характеристика современной политической ситуации» рассматривается сложившееся состояние федеративных отношений в конце XX – начале XXI вв.

С 1990 г. в России идут политические споры вокруг вопроса о государственном устройстве, положении субъектов федерации, укрупнении регионов и т.д. Шаги президента В.Путина по укреплению «вертикали власти» некоторыми специалистами были восприняты как отступление от демократии и федерализма. Однако следует учитывать сложную природу федеративного государства, которая не отрицает унитарных начал, а скорее говорит о мере соотношения централизации и децентрализации власти. Противоположностью федерализму является не унитарность, а абсолютно единое начало.

Президент Д.А.Медведев, продолжая в целом прежний курс, весьма определенно заявил: «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства. Вы знаете: государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путём «проб и ошибок» – с учётом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Но ведь такой много-субъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует. Поэтому то, что мы сегодня делаем, делаем действительно впервые»<sup>37</sup>. Политику, в которой сочетаются тенденции к унитаризму с поддержкой элементов федерализма, следует квалифицировать как процесс трансформации государства.

Значительным фактором, отражающим особенность нынешнего этапа трансформации государственного устройства России, является ее тесная связь

---

<sup>37</sup> Российская газета. 6 ноября 2008 г.

с демократизацией. В принципе и унитарное государство может быть демократическим, но в переходный период федерализм оказывается территориальным каркасом демократии.

**Во втором параграфе** «Смена парадигмы развития государственности в России» рассматриваются новые подходы к жизнедеятельности государства в связи с переходом его в новое качество.

Несомненно, существует определенная преемственность между дореволюционной и нынешней Россией, однако с распадом СССР произошли изменения, повлекшие за собой коренной поворот в логике исторического развития. Советский Союз, конечно же, видоизменил отношения, существовавшие в Российской империи - союзные республики стали формально равными, но доминирующее положение центра, русского языка и совпадение структур РСФСР с центральными органами означало фактическое сохранение элементов отношений метрополия/провинция. СССР был «Большой Россией», продолжавшей прежние традиции в социалистической оболочке. Поэтому распад СССР следует рассматривать как «самоопределение новой России»<sup>38</sup>, а не просто как смену формы государства. «Новая Россия» по территории приблизилась к размерам допетровского времени, что повлекло за собой качественные изменения. Резко уменьшился экономический и демографический потенциал. Экономика страны стала более затратной, а проблемы коммуникации (протяженность, влияние тарифов на экономику и др.) при этом остались практически такими же. Но, самое главное, изменились ценностные ориентации: Россия вынуждена перейти от идеологии расширения территории к ее обустройству, т.е. к интенсивной культуре воспроизводства экономики. Вместе с этим, старая схема отношений метрополия/провинция меняется на схему центр/субъекты, что требует выработки нового мышления и иной культуры управления. Волевое принятие решений из центра меняется на корпоративную схему управления страной центром совместно с субъектами федерации.

---

<sup>38</sup> Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному собранию. – М., 1996. – С. 27.

**В третьем параграфе** «Опыт трансформации европейских государств во второй пол. XX в. и особенности переходного периода в Российской Федерации» акцент сделан на транзитивных процессах, без учета которых невозможно определить характер федерализации государства.

Трудно проводить прямую аналогию ситуации в РФ с европейскими странами, столкнувшимися с необходимостью трансформации государства. Более важным является знание общей тенденции эволюции государств под воздействием общемировых законов.

В Бельгии это был переход от унитарного к федеративному государству, как ответ на лингвистические требования основных этнических групп путем создания трех Регионов (Фландрия, Валлония и Брюссель) и трех Сообществ (французского, нидерландского и немецкого) в качестве субъектов. Кроме того, в соответствии со ст.4 Конституции «Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: регион французского языка, регион нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион немецкого языка»<sup>39</sup>. Сложная этно-лингвистическая ситуация привела к созданию смешанной системы федерализма, основанной одновременно на территориальном и этническом принципе.

В отличие от Бельгии Испания должна была решить одновременно две проблемы: общую демократизацию общества после тоталитарного режима Франко и предоставление самостоятельности регионам. «Пакт Монклоа» позволил объединить народ Испании вокруг решения этих проблем, чего не было в РФ из-за острой борьбы политических сил.

Конституция Испании ограничивается определением минимума учредительных норм, в то время как их конкретное наполнение происходит в самих автономиях. Кастильский – официальный государственный язык. «Остальные языки Испании являются также официальными в соответствующих автономных сообществах согласно их статутам» (ст. 3)<sup>40</sup>. Испания в целом не

---

<sup>39</sup> Конституции государств Европы. – М., 2001. – С. 341.

<sup>40</sup> Конституции государств Европы... - С.50.

является многоязычным государством, потому что центральные учреждения официально не признают двуязычия (как, например, в Канаде или Бельгии), за исключением тех учреждений, которые находятся на территориях, где региональный язык является официальным.

Великобритания в XX в. прошла сложный путь от распада империи до внутренней перестройки унитарного государства. Правовые нововведения начались в 1997 г., когда к власти пришла партия лейбористов. Федерализация затронула Великобританию и поставила под сомнение сложившийся принцип «неделимости суверенитета парламента».

Великобритания в отличие от немецкой модели федерализма, не ставит задачу симметричной передачи полномочий. Хотя она представляет из себя унитарное государство, тем не менее, не воспринимает одинаковый статус территорий. Здесь напрашивается аналогия с царской Россией, где монархия терпимо относилась к асимметричности статусов территорий.

Изменения в политическом устройстве Соединенного Королевства привели к тому, что у региональных органов власти появились очень значимые возможности для проведения своей собственной территориальной политики и участия в принятии решений в областях совместного ведения.

Существенно отметить для рассматриваемых примеров (Бельгия, Испания, Великобритания) общую черту – во всех странах, независимо от глубины реформ, вопрос самой конструкции государства оставляют открытым, что позволяет, не навязывая заготовленных решений историческому процессу, бесконфликтно совершенствовать систему управления.

Обзор различных стран показывает, что в мире происходят схожие процессы, тем не менее, сама деволюция/федерализация в разных странах отличается своеобразием, определяемым историей, культурным многообразием, экономической ситуацией. В качестве первотолчка могут служить чисто лингвистические проблемы, как в Бельгии, политические причины, как в Испании, или же экономические факторы, как в Великобритании. В любом случае они сводятся к расширению полномочий регионов.

Особенности транзита в России определяются рядом факторов. Во-первых, распад СССР существенно повлиял на характер государственности, экономику, географию, этнический состав, общественное сознание и место страны в международных отношениях. Во-вторых, демократизация затруднена тоталитарным прошлым, склонным к централизации управления. В-третьих, переход к рыночной экономике осложняется прошлой монополизированностью и милитаризованностью экономики. В-четвертых, тесная интеграция в мировую экономику приносит нехарактерные для страны явления. В-пятых, открытость границ страны создает значительное влияние различных идеологических течений.

**Вторая глава** «Теория и практика федерализма в исторической динамике» посвящена анализу условий возникновения федеративных государств применительно к российским условиям. **В первом параграфе** главы «Причины возникновения федеративных государств» представлена та общественная среда, в которой возникает потребность в федерализации.

Основные мотивы появления федеративных государств лежат в сфере политики, культуры, религии, экономики, безопасности. Соединенные Штаты исходили из потребности укрепления демократических начал, при этом в основу положили принцип «плавильного котла», т.е. все этносы и языки должны были исчезнуть в едином американском народе. Большая территория для лучшего управления требовала деления населения по территориальному принципу.

Швейцарская модель федерализма жестко привязана к этническому, религиозному и лингвистическому разнообразию страны и опирается на принцип «единства многообразия». Там функционируют четыре государственных языка: немецкий, французский, итальянский и ретороманский. Пример Швейцарии показывает, что при сложной этноконфессиональной структуре даже небольшие государства нуждаются в федеративном устройстве.

Своеобразной была ситуация в побежденной Германии. Союзники из антигитлеровской коалиции были озабочены возможностью восстановления

тоталитарного режима. «В этой связи федеративный принцип воспринимался как многообещающая возможность предотвратить аккумуляцию власти и злоупотребление ею».<sup>41</sup> Разработанная система федерализма оказалась не только стабильной, но и содействовала становлению демократии, а также быстрому экономическому росту Германии.

Помимо вышеназванных способов, формирование федеративных государств также происходило путем завоеваний или покупки территорий.

Россия сочетает в себе как обширную территорию, наподобие США, так и этноконфессиональное многообразие, как в Швейцарии. Немаловажный фактор в становлении Российской державы – это завоевания и добровольные присоединения территорий. История складывания России вынуждала, с одной стороны, считаться с территориальными интересами русского народа, с другой – культурой завоеванных народов. Учитывая историю и структуру общества, можно утверждать, что фундаментом российской государственности не может быть мэдисоновская доктрина сообщества индивидуумов, как в США, созданной эмигрантами. Характер России вытекает из народности, причем понимаемой в единстве двух аспектов – общенациональной в европейском смысле этого слова и народности как этничности. Поэтому форму, которую приобретает российская государственность, можно назвать «народным федерализмом».

**Во втором параграфе** «Исторические тенденции в понимании различий унитарных, децентрализованных, конфедеративных и федеративных государств» анализируется совокупность сопряженных понятий, что позволяет лучше понять природу федерализма.

Конкретную форму государства определяет учредительная власть в лице специального органа, как правило, учредительного собрания или же эту функцию берет на себя парламент. В зависимости от решений учредительной власти федерация может выступать в качестве «договорной», то есть возникающей «снизу» в результате объединения независимых государств, либо

---

<sup>41</sup> В.И. Васильев. Германский федерализм: проблемы развития. - М., 2000. – С. 133.

вследствие присоединения на договорной основе к данному государству новых территорий. Федерация может строиться как «конституционная» или «конституционно-договорная», образованная «сверху».

Россия после распада СССР включала в себя элементы, как договорных отношений, так и распределения полномочий «сверху» на основе соглашений, а затем Конституции. С принятием Основного закона в 1993 г. закрепился конституционный характер федерации, хотя существует (номинально) Федеративный Договор, а также двусторонний договор по разграничению полномочий с Татарстаном от 2007 г..

Степень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от распределения полномочий между центральными и местными уровнями правительства, а также от разделения полномочий между различными ветвями власти. Децентрализация не есть федерализм. Она может предоставлять территориям широкую автономию, но без наделения законодательной и судебной властью.

В отличие от административных территорий децентрализованного унитарного государства, субъекты федерации изначально обладают самостоятельностью, что закрепляется законодательно. Например, в Конституции Швейцарии в ст. 3 записано: «Кантоны суверенны настолько, насколько их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией»<sup>42</sup>.

Самостоятельную законодательную деятельность субъекта федерации можно рассматривать как краеугольный камень ее государственности. Члены федерации должны также иметь свои собственные исполнительные органы, т.е. их формирование и роспуск должны происходить на уровне члена федерации (по решению народа или парламента). В отличие от унитарных государств судебная система федерации предполагает наличие параллельных судебных органов. Следующий элемент федерализма – участие субъектов в законодательном процессе на общегосударственном уровне. В федеративном государстве особая роль принадлежит Конституционному суду.

---

<sup>42</sup> Конституция Швейцарской Конфедерации. – М., 2001. - С.23.

**В третьем параграфе** «Историческое многообразие форм федеративных государств» рассматриваются особенности складывания федеративных отношений в различных странах.

Симметричная – это федерация, составные части которой в соответствии с конституцией страны равноправны между собой и в отношениях с федерацией. Так, штаты США – это однопорядковые субъекты с равными полномочиями. У них равное количество сенаторов в Конгрессе, нет языковых или каких-либо иных различий. Априори симметричная федерация считается наиболее стабильной и приемлемой. Однако это ничем не подтверждается на практике, более того в настоящее время трудно найти абсолютно симметричные федерации. Даже в США существуют особые ассоциированные отношения с Пуэрто-Рико <sup>43</sup>. Частичная асимметрия не нарушает общей симметричной конструкции.

Асимметричная федерация – это такое государство, составные части которого неравноправны между собой и (или) в отношениях с федерацией. Асимметрия – это не аномалия, а форма наиболее подходящая в конкретной ситуации, для конкретной страны. Критики асимметрии отмечают как принципиальный недостаток такой формы нарушение равных прав при управлении, поскольку, на их взгляд, права должны быть гарантированы преимущественно личности, а не группе. Но демократия касается не только прав индивидуумов, но также заключается в защите прав народов, меньшинств. Асимметричный федерализм - это попытка признания этих множественных аспектов демократических прав. Критики асимметрии приводят также прагматические доводы - дифференцированные полномочия в разных регионах могут усложнить процесс институциональной и политической координации, и станут препятствием на пути центра при перераспределении ресурсов.

Сторонники же асимметрии считают, что это плюралистичная гибкая форма федерализма, особенно важная для России, которая насчитывает

---

<sup>43</sup> Documents on the constitutional relationship of Puerto Rico and the United States. Third edition. Puerto Rico Federal Affairs Administration, Washington, D.C. – P. 600-611; Договор о долговременном союзе между Соединенными Штатами и Пуэрто Рико (17 декабря 1975 г.)//Панорама-форум. – Казань, №2, 1995. - С.120 – 127.

одиннадцать часовых поясов и является одним из самых этнически разнообразных государств мира. Моделирование особых условий для отдельных регионов дает возможность на месте решать возникающие проблемы.

В Конституции РФ содержатся противоречивые положения о статусе субъектов. С одной стороны, во взаимоотношениях с федеральными органами власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ч. 4 ст. 5). С другой - Конституция России закрепила в своем составе пять разных по своей природе видов субъектов. Республики – государства и имеют право принимать конституцию (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66), а также устанавливать государственные языки, чего нет у других субъектов (ч. 2 ст. 68). Конституция допускает сложносоставные субъекты РФ (ч. 3, 4 ст. 66), особый статус столицы (ч. 2 ст. 70). Фактическая дифференциация субъектов РФ имеет тенденцию к росту, что обусловлено климатическим, географическим и экономическим разнообразием регионов. Поэтому можно говорить не об искусственной (в результате ошибки разработчиков Основного закона), а естественной асимметричности РФ, получившей отражение в Конституции.

В научной литературе фигурирует понятие конфедерации. В отличие от федерации конфедерация представляет собой союз независимых государств, не обладающий собственным суверенитетом. Причиной объединения разных стран в конфедерацию служит чаще всего потребность в совместной обороне и снятии торговых барьеров. Конфедерация неустойчивая форма межгосударственных связей, которая распадается, выполнив поставленные задачи, или же становится федерацией.

Исследователи и политики предлагают различные модели федерации для России. Наиболее обсуждаемым является «этнический федерализм». Этнический фактор в России всегда играл значительную роль. Даже беглый исторический взгляд показывает, что народы в России всегда создавали предпосылки для особых отношений между центром и регионами. Существует мнение, что Россия является одной из самых моноэтнических государств. Такая позиция исходит из процентного соотношения русских (83%) и других этносов.

Однако эту цифру следует скорректировать с учетом расселения народов по разным территориям. В ряде субъектов соотношение русских и нерусских вполне сопоставимо. Статистика показывает, что растет численность нерусских народов и мусульман в общей доле населения. Поэтому роль этноконфессионального фактора со временем будет расти.

Существует немало противников учета этнического фактора в федеративных отношениях. В.Р.Филиппов пишет: *«Конструктивистский подход предполагает постепенную деполитизацию этничности... Модернизация Российской Федерации представляется в этой парадигме эволюционным процессом унификации статусов, прав и обязанностей всех субъектов федеративного или земель (“губерний”) унитарного государства»*<sup>44</sup>. Такая доктрина по существу направлена на ликвидацию российского федерализма. Компромиссную точку зрения высказал В.А.Тишков, который призвал считаться с тем фактом, что «сама форма национальной государственности обрела огромную политическую и эмоциональную легитимность» и в силу этого и негативные последствия социалистического федерализма «могут быть устранены не через демонтаж национальной государственности, а через расширение полномочий субъектов федерации и утверждение в них полного гражданского равноправия»<sup>45</sup>. Достаточно уверенно можно прогнозировать, что совершенствование российского федерализма будет идти по пути сочетания этнотерриториального принципа с административно-территориальным.

Концепцию многоуровневой федерации наиболее полно изложил немецкий ученый Александр Бланкенагель, хорошо знающий Конституцию России. Он достаточно жестко оценивает существующее состояние федерации и приходит к выводу, что Россия представляет собой «унитарный федерализм без многообразия и децентрализации, которые свойственны западным федерациям»<sup>46</sup>. Он положительно оценивает многоуровневость (центр / феде-

---

<sup>44</sup> В.Р.Филиппов. Критика этнического федерализма. – М., 2003. – С.371-372.

<sup>45</sup> В.А.Тишков. Межнациональные отношения в Российской Федерации. – М., 1993. – С. 37.

<sup>46</sup> Александр Бланкенагель. Россия – многоуровневая федерация//Федерализм в России... – С. 52-53.

ральные округа / субъекты) и асимметричность России, которые стимулируют, на его взгляд, федерализацию государства.

«Евразийский федерализм» был выдвинут А.Дугиным. Он строит свою концепцию, исходя из двух базовых представлений: (1) противостояния суши и моря, в геополитической терминологии – евразийства и атлантизма; (2) противопоставления субъекта «евразийского федерализма», как самобытного органического общинного образования на базе этнической культуры территориальным единицам США, не имеющим никаких исторических, географических, этнических, расовых, религиозных, языковых корней<sup>47</sup>. По мнению автора, центр ничего не навязывает регионам и народам, но они не могут претендовать на какую-либо государственность. В такой интерпретации республики становятся культурно-национальными автономии фактически унитарного государства.

В РФ вопросы регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления финансирования полномочий называют «бюджетным федерализмом». В мировой практике считается, что финансировать расходы должны те территориальные единицы, население которых пользуется услугами, предоставляемыми этими единицами: федеральный бюджет финансирует объекты национального значения, региональные бюджеты – специализированные объекты, местные бюджеты – «рядовые объекты». При наличии наиболее общих принципов, в соответствии с которыми складываются отдельные формы межбюджетного федерализма в развитых странах, они имеют и различия. Одни страны считают уместным конкуренцию между субъектами для стимулирования экономики, а потому оставляют значительные возможности для налогообложения регионам, другие, напротив, считают это вредным, а потому сосредоточивают налоговую политику в центре.

Система межбюджетных отношений России характеризуется высоким уровнем централизации финансовых потоков. В РФ, кроме традиционных целей межбюджетного федерализма, таких как решение задач общегосударст-

---

<sup>47</sup> См.: А.Дугин. «Евразийский федерализм» в современной России//Главная тема. – М., ноябрь, 2004. – С.96.

венного характера в производственной сфере и транспортной инфраструктуре, обеспечения обороноспособности страны, поддержки сферы образования и здравоохранения, выравнивания уровня территориального развития, присутствуют также специфические задачи социально-культурного развития народов, чего нет в германской или американской моделях, создание дополнительных центростремительных стимулов в экономике с учетом обширного российского пространства.

В результате централизации государственных финансов доля федерального бюджета в консолидированном бюджете России из года в год увеличивается. Несмотря на это, разрыв между уровнем развития субъектов остается значительным. Во многом это результат неверной оценки законодателями природы российского государства, как однородной субстанции, к которой применимы единые законы, нормы и правила в то время как на самом деле страна состоит из разнокачественных частей и по разному реагирует на используемые регуляторы. Это означает, что нужны иные механизмы политики выравнивания, которые не лишали бы работоспособные регионы стимулов к развитию.

**В четвертом параграфе** «Территория федеративного государства и право народов на самоопределение: диалектика конкурирующих принципов» основной акцент сделан на наиболее болезненной теме всякой федерации – сепаратизма.

Международное право защищает как государства, так и отдельные народы. В первом случае это называется принципом целостности государства, во втором — равноправия народов и права на самоопределение. Оба принципа содержатся в международном праве, как «жесткие» нормы, т.е. обязательные для всех стран, подписавших соответствующие документы. Они оказались конкурирующими принципами, поэтому государства-члены ООН ссылаются преимущественно на территориальную целостность, как основополагающий принцип. Народы же, отстаивающие свои интересы, опираются на право на самоопределение вплоть до отделения.

Принцип равноправия и самоопределения народов часто трактуется как отделение от государства, хотя могут быть различные формы самоопределения: союз в виде конфедерации или федерации, ассоциированный статус, автономия или же полное растворение в структуре государства<sup>48</sup>. Самоопределение и полная независимость не являются тождественными понятиями. Отделение от государства — всего лишь одна из форм самоопределения, причем наиболее радикальная. Многие народы предпочитают отделению широкую автономию в рамках единого государства. Одностороннее отделение субъекта, мотивируемое правом народа на самоопределение, всегда сталкивается с интересами народов, остающихся в федерации, тем более, что при этом возникает проблема прав меньшинств в отделившемся государстве. Поэтому международное сообщество увязывает сецессию с чисто политической проблемой признания, накладывая на потенциально новые государства многочисленные требования демократии, соблюдения прав человека и прав меньшинств, ядерного нераспространения и решения споров мирным путем.

**Третья глава** «Основные этапы становления российского федерализма» посвящена историческому обзору формирования государственности страны. В **первом параграфе** «Истоки российского федерализма» выясняются причины учреждения федерализма в России.

Немало исследователей, считающих Российскую империю чисто унитарным государством. На самом деле Россия отличалась своеобразием территориального управления, наличием даже квазигосударственных образований (Великое княжество Финляндское, Польша, Бухарский эмират, Хивинское ханство и др.).

В конце XIX – начале XX вв. вопрос устройства России обсуждался в Государственной думе, появилось немало публикаций по проблемам автономии и путях решения национального вопроса. При некоторых различиях в аргументации, в целом преобладала идея перехода к федеративной форме го-

---

<sup>48</sup> См.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (1970)//Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). - Казань, 1995. – С.115.

сударства и создания в его рамках областных и национальных автономий. В первой Государственной думе даже сложился блок автономистов, включавший в себя 70 депутатов – поляков, латышей, литовцев, украинцев, мусульман. Однако царская Россия не была готова воспринять эти идеи.

Следует заметить, что большевики не сразу поняли неизбежность для России федеративного устройства. В.И.Ленин, как известно, выступал за унитарное государство с возможностью образования автономий. Только прибыв в Россию и изучив обстановку изнутри, он понял, что империя фактически распалась и чтобы ее собрать заново, нужно было дать народам право на самоопределение. Он рассматривал федерализм как способ решения национального вопроса и как элемент революционной тактики.

**Второй параграф** «Причины образования Российской Федерации» посвящен учреждению России как федерации.

Федеративное устройство России юридически было закреплена III Всероссийским съездом Советов в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, где было записано, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»<sup>49</sup>. За годы гражданской войны, кроме автономных республик, были созданы независимые республики – УССР, БССР, АзССР, АрмССР, ГрузССР. 30 декабря 1922 г. была принята Декларация и подписан Договор об образовании СССР. Впоследствии вхождение новых республик в состав СССР оформлялось законами. В Конституции СССР 1936 г. не содержится ссылки на Договор 1922 г. Дальнейшее развитие федерализма пошло по пути автономизации, то есть создания автономных республик, автономных областей, национальных (затем автономных) округов. Таким образом, применительно к союзным республикам и автономным республикам был заложен национально-государственный принцип. Относительно автономных областей и автономных округов действовал национально-

---

<sup>49</sup> Декреты Советской власти. Т. 1. - М., 1957. - С. 341.

территориальный принцип. Края и области были административно-территориальными единицами.

Не только в военное, но и мирное время СССР был централизованным государством, формально сохраняя элементы федерализма. Изменения наступили только в 80-е гг. Важным этапом в развитии федеративных отношений в СССР стала подготовка Союзного договора, но страна распалась, поскольку союзное руководство опаздывало с принятием решений по децентрализации и федерализации страны.

**В третьем параграфе** «“Новый федерализм” и его периодизация» выделяются этапы развития федерализма в России после распада СССР.

На I Съезде народных депутатов РСФСР (12 июня 1990 г.) была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Она содержала важные пункты 4 и 9, где речь шла об «обеспечении... каждому народу права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах». Начался период «парада суверенитетов». Парламенту России пришлось реагировать на этот процесс. В конституцию были внесены соответствующие изменения. Важным этапом в становлении новой демократической России стал Федеративный договор, а также принятие новой Конституции РФ.

Начавшийся в 1994 г. договорный процесс между центром и субъектами федерации был вызван недовольством регионами фактическим управлением страной. Вместе с подписанием договоров одновременно со стороны ряда политических сил послышались призывы к их денонсации. Взгляды на природу двусторонних договоров были порой прямо противоположными, от превознесения до уровня международных, до оценки как временной тактики центра с целью успокоить субъекты. С точки зрения теории федерализма отдельные договоры центра с субъектами не являются аномалией, они стабилизирующий фактор, если их подписание оправдано политической ситуацией.

К концу 90-х гг. хаотичность становления правового поля России, несбалансированность законов, их разнотой от субъекта к субъекту заставил феде-

ральный центр взяться за упорядочение федеративных отношений. Тем более, что на рубеже XXI в. у руководства страны сконцентрировалось для этого достаточно экономических и политических ресурсов. Договорный процесс был введен в законодательное русло. Были образованы семь федеральных округов, которые активно занялись приведением местного законодательства в соответствие с федеральным. Предпринятые руководством страны меры позволили стабилизировать законодательную базу федеративных отношений. Одновременно наметились тенденции к избыточной централизации, что перегружало федеральные органы власти. Рассматривая вопросы федерализма, Президент Д.А.Медведев в Послании Федеральному собранию в 2008 г. сказал следующее: «Первое – это достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами. Как вы знаете, здесь была проведена большая, можно сказать, огромная работа. Но мы всё равно ежегодно уточняем параметры этого разграничения»<sup>50</sup>. Это заявление означает дальнейшее развитие федерации на почве единого правового поля.

**Глава четвертая** «Конституционно-правовые основы российского федерализма» посвящена правовым вопросам федеративных отношений. **В первом параграфе** «Законодательная база федеративных отношений» рассмотрены основные документы, определяющие характер федерации.

Конституция РФ играет основополагающую роль в деле закрепления условий федерации. В ней содержится более 40 статей, где определены такие базовые понятия федеративного устройства, как суверенитет государства, структура власти, разграничение полномочий между центром и субъектами. Согласно ч. 1 ст. 4 Конституции РФ суверенитет России распространяется на всю ее территорию. Наряду с этим республики в составе Федерации признаются государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции), что, по мнению некоторых исследователей, свидетельствует о наличии у них суверенных прав в рамках собственных полномочий. Существует иная точка зрения, утверждающая неделимость суверенитета государства. На практике существенно разделение

---

<sup>50</sup> Российская газета. 6 ноября 2008 г.

полномочий, а не спор о делимости или неделимости суверенитета. В эпоху глобализации суверенитет всех государств ограничивается как международными нормами, так и расширением прав регионов. Особенно ярко эти процессы демонстрирует Евросоюз, где понятию суверенитет предпочитают принцип субсидиарности.

**Во втором параграфе** «Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов России» рассматривается проблема разграничения полномочий между центром и регионами как важнейший признак федерации.

В РФ разграничение предметов ведения и полномочий включает в себя сферу ведения Федерации (ст. 71), сферу совместного ведения (ст. 72), ведение субъектов Федерации, которое формируется по остаточному принципу (ст. 73). Указанные конституционные нормы носят предельно общий характер. Кроме указанных статей разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется Федеративным и иными договорами (ч. 3 ст. 11). Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ наделяются правом передачи друг другу части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (ч. 2 и 3 ст. 78). Конституционная база оказалась недостаточной для обеспечения эффективности процесса разграничения на практике. Наиболее проблемной является совместная компетенция РФ и ее субъектов. Из ст. 72 Конституции не ясно, каким образом должны размежевываться и осуществляться полномочия по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Поэтому время от времени обсуждается вопрос пересмотра Конституции, однако многие правовые пробелы вполне могут быть компенсированы через принятие законов. Как показывает мировой опыт, сфера совместной компетенции в зависимости от конкретной ситуации может принимать различные очертания от полного отказа от нее до детального определения перечня предметов ведения и полномочий.

**В третьем параграфе** «Историческая динамика изменения статуса субъекта Российской Федерации» исследуется проблема субъектов федерации с особым акцентом на проблеме преодоления их разностатусности.

Россия – страна с наибольшим количеством субъектов, причем имеющих различный статус, что вызывает серьезную дискуссию. В литературе обсуждается тема количества субъектов как избыточное, а потому предлагается их объединить в более крупные единицы. Однако, для федеративного государства не имеет большого значения количество субъектов, поскольку само управление строится на разделении полномочий,

По вопросу статуса субъекта не существует единой точки зрения. Конституция РФ дает общую формулировку, оставляя детальное определение статуса самим субъектам. В литературе восторжествовала концепция постепенного уравнивания статуса краев и областей с республиками, что различными исследователями понимается по-разному. Одна из популярных идей – губернизации России – предполагает придание унифицированного административно-территориального статуса всем субъектам без учета этнического фактора. С 1999 г. начинается процесс унификации законодательства субъектов и одновременно выравнивания уровней их фактического развития через экономические рычаги, однако вопрос о ликвидации республик на официальном уровне не ставится.

**В четвертом параграфе** «Судебная власть в федеративном государстве» рассматривается место и характер института судебной власти в федерациях.

В унитарном государстве иерархия судов достаточно проста – дела рассматриваются судами низших инстанций, а затем – в более высоких судебных инстанциях. В федеративном государстве учитываются правовые особенности субъектов федерации, причем существуют две основных модели организации судебных систем: централизованная и дуалистическая. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 1996 г. в России установлен принцип единства судебной системы, допускающий лишь некоторую автономию субъектов Федерации в сфере судебной власти. Другим примером

централизации судебных систем может служить модель ФРГ. Там суды земель также входят в федеральную систему. Ярким примером дуалистической модели служит судебная система США, где судьи каждого штата выносят решения по большинству дел на основании законов своего штата. Даже вопрос о применении или неприменении смертной казни в каждом штате решается по-своему. Каждый штат вправе устанавливать собственную судебную систему, которую венчает верховный суд штата.

Особое значение для федеративных государств имеют конституционные суды. В ряде федеративных государств, наряду с конституционными судами федерации, действуют еще и аналогичные суды некоторых субъектов федерации. В РФ они функционируют в 12 субъектах.

Прокуратура, как и суды, может строиться в соответствии с либо дуалистической, либо централизованной моделями. В России прокуратура строится на основе последовательной и жесткой централизации: генеральный прокурор РФ назначается по представлению президента РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ; в свою очередь он назначает своих заместителей, включая заместителей в федеральных округах, прокуроров субъектов Федерации, главного военного прокурора, прокуроров, возглавляющих другие специализированные прокуратуры.

**Пятая глава** «Организация исполнительной власти в федеративном государстве» посвящена вопросам структуры административной власти. **В первом параграфе** «Единство системы государственной власти в федеративных государствах и особенности структуры исполнительной власти Российской Федерации» рассматриваются вопросы обеспечения единства управления при федеративном делении администрирования.

В РФ единство исполнительной власти, провозглашенное Конституцией (ч.2 ст.77), понимают в основном как жесткую подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, хотя в Основном законе положение о подчиненности органов власти субъектов РФ федеральным органам власти отсутствует, нет там положений и о пределах допустимости дублирования федеральных и ре-

гиональных функций, не уделяется внимания институту федерального вмешательства как одного из основных механизмов ответственности в системе федеративных отношений. Только с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 2000 г. произошло учреждение данного института.

Динамика развития структуры исполнительной власти претерпела ряд изменений. В постперестроечный период наблюдалось становление самостоятельности исполнительных структур регионов. Начало XXI в. отмечено учреждением многочисленных территориальных структур федерации в субъектах, которые взяли на себя в основном контролирующие функции. Поскольку при этом не всегда сокращалось количество региональных органов, то возник параллелизм в администрировании и значительный рост аппарата. Не случайно, с 2007 г. глав субъектов наделили функцией координаторов всех органов исполнительной власти, расположенных на их территории. Финансовый кризис, начавшийся в 2009 г., вновь поставил вопрос об использовании потенциала регионов для стабилизации экономики страны, а значит, следует ожидать укрепления роли местных исполнительных структур.

**Во втором параграфе** «Система федеральных округов и политика укрупнения субъектов Российской Федерации: современное состояние и проблемы развития» рассматривается противоречивость процесса реформирования исполнительных структур власти.

Образование округов явилось результатом недовольства состоянием законотворчества в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Округа были призваны повысить степень управляемости, приблизить центральный аппарат к субъектам Федерации. Не исключалось, что федеральные округа в перспективе могут стать административной и территориальной структурой для проведения государственной региональной политики. Однако, многие эксперты полагают, что с формированием округов созда-

ется дополнительный потенциал дезинтеграции, возникает опасность усиления тенденции к делению страны на семь политико-экономических и информационных пространств. Время показало, что округа не стали административными единицами и после выполнения функции приведения региональных законов в соответствие с федеральными занимаются в большей мере контрольными функциями.

Идеология «укрепления российской государственности» стала основанием для попыток пересмотра контуров федеративного устройства России через политику «укрупнения субъектов». На этой волне появились многочисленные проекты деления страны на 50, 30, 28 и т.д. равностатусных субъектов без этнического признака. Однако в условиях демократии такой вопрос не решается без мнения населения субъектов. Политический аспект оказался связанным не только с республиками, как национально-государственными единицами. Примеры попыток объединить Ленинградскую область и Петербург, а также Московскую область с Москвой столкнулись с противодействием не только администраций, но и экономических элит, не заинтересованных в ликвидации их административного ресурса. Тем не менее, Администрация президента РФ начала реализацию политики укрупнения субъектов Федерации за счет объединения областей, краев и автономных округов, в сложносоставных территориях. Не все предложения об объединении встретили поддержку в регионах. Поскольку сама процедура была обусловлена проведением референдума и центру нежелательны были отрицательные результаты, то процесс укрупнения получил дополнительное финансирование из федерального бюджета. Сегодня считается, что такая процедура обходится слишком дорого и сама идея укрупнения понемногу забывается, во всяком случае, на фоне финансового кризиса потеряла политическую остроту.

**В третьем параграфе** «Субъекты федерации в системе международных отношений» показаны новые явления в деятельности регионов – участие в международной жизни РФ.

В федеративных государствах вопрос о международной правосубъектности членов федерации решается конституцией или специальными законами. В международном праве не существует норм, непосредственно причисляющих членов федерации к субъектам международного права. Вместе с тем нет норм, препятствующих этому. Внутреннее законодательство ряда федеративных государств предоставляет право субъектам выступать на международной арене от собственного имени, заключать международные соглашения по ограниченному кругу вопросов (пограничные, культурные, полицейские, экономические и т.п.) под контролем или с согласия федерации. Отсюда можно признать, что указанные образования являются субъектами международного права с ограниченным объемом правоспособности, производным от правосубъектности федерации.

Правовое регулирование международной деятельности регионов РФ прошло в своем развитии ряд этапов. На первом этапе (1991-1994 гг.) соответствующего федерального законодательства практически не было. Регионы были вынуждены сами формировать правовую базу для установления международных связей. На втором этапе (1995-1998 гг.) центр предпринял усилия для разработки соответствующего законодательства и усиления контроля за международными связями регионов. Третий этап начался в 1998 г. с принятием новых законов о координации международной деятельности субъектов РФ и разграничении предметов ведения между центром и регионами.

Внешние связи субъектов РФ зависят от потенциала, географического положения, развитости инфраструктуры региона. При этом различия весьма значительны. Половина субъектов РФ имеют сравнительно широкие внешнеэкономические связи. Но их внешняя открытость по своему содержанию неодинакова и реализуется в основном через крупные города, где, как правило, действует большинство всех размещенных в регионе предприятий с иностранным участием, концентрируются внешнеторговые функции.

Внешняя деятельность субъектов РФ одна из наиболее динамичных сфер, в которой ярко проявляется федерализм современного типа.

**Глава шестая** «Социально-политические ресурсы развития федерализма в России» посвящена определению перспектив федерализации страны. В **первом параграфе** «Этноконфессиональные процессы в России и их влияние на особенности отношений субъектов с федеральным центром» рассматривается роль этнического фактора в федерализации государства.

Со времен «перестройки» инициаторами реформирования федерации выступали народы во главе с республиками, а также субъекты-доноры, демократические силы в виде партий и движений, а также СМИ. Сотрудничество субъектов в вопросах отстаивания своей самостоятельности постепенно привело к созданию движения «Регионы России», которое затем совместно с «Отечеством», преобразовалось в партию «Отечество – вся Россия». Существование этой партии было относительно недолгим, оно, слившись с «Единством», трансформировалось в «Единую Россию».

Наличие республик и народов с ними связанных остается серьезным ресурсом федерализации России. Здесь сказывается не только инерция в виде сохранения однажды возникших административных единиц, но и деятельность социально активных этнических групп. Регионы-доноры также остаются потенциальными союзниками федерализации, поскольку самостоятельность дает им возможность повышать уровень жизни населения.

Некоторые политики с большой надеждой смотрели на институт национально-культурной автономии, который практиковался в переломные 1917-1922 гг. и начал возрождаться в 90-е гг. Наряду с завышенными надеждами, у национальных элит появился страх, что вместе с укреплением национально-культурной автономии, будут упразднены республики. Большинство исследователей придерживалось позиции их взаимодополнения. М.С.Саликов определил национально-культурную автономию, как «систему национального самоуправления в форме различных национально-культурных центров, обществ, союзов, объединений, способствующих свободному развитию национальной культуры, языка, школы и других общественных институтов, дис-

персно проживающих в инонациональной среде...»<sup>51</sup>. Эта точка зрения была близка к официальной. На практике национально-культурная автономия не стала альтернативой республикам, тем более, что ее финансовое положение весьма ограничено, но оно и не исчезло с политической арены, заняв свою определенную нишу среди общественных организаций.

Несомненным социальным ресурсом сохранения федерализма остается деятельность региональных элит, прежде всего, властной и бизнес-элит, т.е. тех групп, которые участвуют или влияют на принятие решений. Политическая и бизнес-элита во многих субъектах работают в тесной взаимосвязи, а потому их влияние оказывается достаточно весомым и на уровне федерации. Что касается интеллектуальной, научной и художественной элиты, то она как выразительница этнокофессиональных интересов влияет на формулирование мобилизационных лозунгов, разработку политических программ, содержание СМИ. Творческая элита не только республик, но и в других регионах выступает защитницей интересов субъектов в силу не только профессиональных, но и патриотических настроений.

**Во втором параграфе** «Роль политических партий и движений в дальнейшей федерализации России» определяется место политических сил в процессе федерализации государства.

Демократические силы, активно выступавшие за федерализм в начале «перестройки», сегодня практически не обсуждают эту тему. Это не означает ослабления этого фактора, его воздействие стало не прямым, а косвенным.

Направленность программных заявлений политических сил «за» федерализм или «против» определяется настроениями электората, позицией федерального центра, состоянием субъектов, с которыми связаны партии и общественные организации. Сам центр в стремлении к унитаризму ограничен рядом факторов: недовольством населения тем или иным вопросом, позицией

---

<sup>51</sup> Саликов М.С. Национально-территориальные и культурно-национальные формы автономии: проблемы становления и реализации//Вестник МГУ. 1993. №4. Сер.11. Право. - С.44.

субъектов, мнением международного сообщества, необходимостью проведения выборов, стремлением избежать межэтнических конфликтов.

К числу явных противников федерализма можно отнести ЛДПР, Партию национального возрождения «Народная воля», чьими принципами является идея великодержавность России.

Для партии «Единая Россия» упоминание федерализма носит вынужденный характер, связанный с тем, что при ее учреждении одной из организаций выступало движение «Отечество - Вся Россия», изначально построенная для защиты интересов регионов. Кроме формального упоминания, ничего другое не связывает эту партию с федерализмом. Она активно выступает за ограничение прав регионов, голосует за законы унитаристского содержания.

Проблемы федерализма не являются принципиальными для КПРФ, хотя формально коммунисты признают данный конституционный принцип. Такой же неопределенностью по отношению к федерализму отличаются партии «Справедливая Россия» и «Патриоты России». Для Аграрной партии России (АПР), как и «Правового дела» проблематика федерализма имеет второстепенное значение, а этнический фактор воспринимается негативно.

Для «Правового дела» приоритетными являются ценности либеральной демократии. Идеологи «Яблоко» стремятся совместить идеи либерализма и социал-демократии. В их программных заявлениях представлена модель отношений между федеральным центром и регионами с достаточно широкими полномочиями у регионов в финансовой сфере и жестким контролем со стороны центра законодательного регулирования.

Давние традиции приверженности федерализму имеет Республиканская партия России (РПР), созданная в 1990 г. (отказано в регистрации в 2007 г.). РПР, как и «Яблоко», исходит из того, что федерализм является территориальной формой демократии.

Анализ показывает, что лишь немногие российские партии поддерживают идеи федерализма, при этом их электоральный потенциал крайне ограничен, а значит в обозримом будущем их влияние на законодательный процесс,

скорее всего, будет незначительным. Почти монопольное положение у «Единой России», которая придерживается прагматических подходов и будет следовать установкам Президента РФ. Таким образом, прямая роль партийных структур в федерализации страны весьма незначительна.

**В третьем параграфе** «Роль местного самоуправления в развитии федеративных отношений» представлены взгляды на местное самоуправление как элемент федерализации РФ.

Для федерации не является обязательным наличие местного уровня управления, достаточно существование двух уровней власти. В западной традиции местное самоуправление рассматривают вне федеративных отношений, оставляя все вопросы на усмотрение субъектов федерации. Однако с точки зрения не государственной структуры, а процессов федерализации местное самоуправление рассматривается как важный фактор.

Федеральный центр в России всегда стимулировал развитие органов местного самоуправления, исходя из двух тезисов: (1) общей концепции демократизации, (2) укрепляя их в качестве противовеса региональным органам власти. Субъекты по-разному относились к требованию создавать органы местного самоуправления. Где-то считали, что они создают эрозию региональной власти, в других субъектах выступали за постепенность введения этого института по мере экономического укрепления поселенческого уровня. В третьих субъектах под впечатлением западного опыта активно создавали органы местного управления. Сегодня можно говорить о выработке модели российского местного самоуправления, которая достаточно жизнеспособна.

В 1995 г. был издан первый закон о местном самоуправлении в постсоветской России. В октябре 2003 г. появилась новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой уменьшен объем регулятивных полномочий субъектов федерации. В то же время расширились правотворческие полномочия органов местного самоуправления. Практика реализации муниципальной реформы с 2006 г. свидетельствует, что отмена большого числа законов

субъектов РФ по вопросам местного самоуправления приводит к законодательным пробелам.

Местное самоуправление остается определенным ресурсом федерализма в силу стимулирования самостоятельности в сознании и поведении людей.

**В четвертом параграфе** «Российский федерализм: общественное мнение и аналитические оценки» рассматриваются различные мнения и позиции на предмет путей развития федерализма в России.

Общественные настроения изменчивы, тем более, что они в определенной мере формируются СМИ. Нельзя преувеличивать как влияние общественного мнения, так и возможностей влияния на общественное мнение. События последних лет в Грузии, на Украине хорошо демонстрируют то, как избранные населением президенты в течение года теряют авторитет. В то же время идеи, ставшие частью общественного сознания выполняют мобилизующие функции.

Отмена прямых выборов глав субъектов Федерации и фактическое их назначение президентом РФ, реформа избирательной системы и утверждение пропорционального принципа формирования представительных органов власти, изменение полномочий субъектов Федерации в целом были подготовлены и поддержаны населением и публицистами. Вместе с тем многие аналитики заговорили о нарастании авторитарных тенденций, хотя нередко подобные оценки были преувеличены. Лидеры регионов стали более подконтрольными администрации Президента РФ, но вовсе не лишились своих ресурсов. Можно сказать, что в политической игре появился дополнительный фактор, но сами «правила игры» не претерпели принципиальных изменений. Вопрос скорее стоит в иной плоскости – насколько быстро Россия перейдет к проверенным, в какой-то мере классическим, образцам демократии и федерализма.

В публичном пространстве произошли изменения в лексиконе, лозунгах, риторике. Тема державности, «укрепления государства» стала обязательной для роста популярности лидеров. В текстах выступлений президента РФ, руководителей государства и видных политиков исчезло слово федерализм, но

при этом отмечалась неизменность конституционных норм. Региональные элиты стали менять свое поведение и, хотя с их стороны определенное сопротивление по ограничению их полномочий ощущалось, тем не менее, общий вектор был положительно воспринят практически всеми субъектами. Поиск политического поведения региональных элит был направлен на выстраивание новой модели взаимодействия с Центром, в активизации персональных взаимоотношений в Правительстве.

Отношения Центр/субъекты на современном этапе теряют свою остроту, превращаясь в отношения иерархического соподчинения, становятся похожими на схему «патрон – клиент». Это вытесняет руководителей регионов из политического пространства и превращает в большей степени в исполнителей указаний сверху, менеджеров. Центр в результате получает управляемость, хотя остается открытым вопрос об ее эффективности.

Параллельно с политической реформой в современной России были запущены компенсационные механизмы на региональном уровне, позволившие местным элитам сохранить, а в ряде случаев и упрочить свои позиции в системе власти. Лояльность к федеральной власти стала для региональных лидеров политическим ресурсом. Губернаторы приобрели контроль над региональными отделениями «Единой России» и поддержку со стороны Кремля. Немаловажную роль играет ресурс консолидации власти и бизнеса, власти и населения, а также потенциал харизматического лидера. Нельзя отрицать значимость экономического ресурса субъекта в отношениях с центром. В перспективе резкого падения ресурсной базы регионов ожидать не следует. Есть вероятность того, что наибольшие потери будут испытывать слабые в экономическом и политическом отношении регионы, в то время как у регионов-доноров с сильной экономикой и крепкой властью потери будут не ощутимы.

Отношение к федерализму в определенной мере зависит от места жительства. В регионах настроения, оценки, суждения отличаются от столичных (московских), в республиках думают не так как в областях и краях, в субъектах-донорах ожидания не совпадают с дотируемыми регионами. Одни

в централизации видят решение жизненных проблем путем «наведения порядка», преодоления регионального неравенства, укрепления безопасности. Другие же убеждены, что ослабление регионов приведет к ослаблению страны в целом, а сильной Россия может стать только через усиление регионов.

Аналитические оценки, общественное мнение, программы партий, доктрины отдельных политиков, включая первых лиц государства, ученых и специалистов крайне важны для понимания происходящих процессов, они могут повлиять на темпы федерализации, но не способны в корне изменить ситуацию. Их роль в общественной жизни можно оценить только в совокупности с деятельностью субъектов федерации, настроением народов страны, интересами ведущих партий и экономических структур.

**Заключение.** Историко-политологический подход позволяет сделать сравнительный анализ российской государственности с другими формами федерализма в мире, причем не только в нынешнем их состоянии, но и в исторической ретроспективе, что существенно для понимания типологических особенностей России как федерации. Знание причин эволюции российского федерализма становится надежным инструментом для прогнозирования его дальнейшей трансформации.

Одним из важных выводов данной работы является утверждение, что отказ от заведомо заданной модели российского федерализма, прагматичский подход к реформам, опора на согласие в обществе благодаря принципу «единства многообразия» может обеспечить политическую стабильность, а значит быстрый прогресс страны в политическом, социальном и экономическом сферах.

#### **Публикации по теме диссертации:**

#### **Монографии:**

Р.Хакимов. Развитие российского федерализма в условиях социально-политической трансформации. – Казань, 2009. – 218 с.

### **Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:**

1. Р.С.Хакимов. Федерализация России: взгляд из Казани//Родина. 1998, №4.
2. Р.С.Хакимов. Процессы трансформации российского федерализма на современном этапе//Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – Саратов, 2009.
3. Р.С.Хакимов. Многообразие форм федеративных государств//Известия АлтГУ. – Барнаул, 2009.
4. Р.С.Хакимов. К вопросу о модели российского федерализма//Евразийский Международный Аналитический журнал: Проблемы современной экономики (КАИ). – Казань, 2009.
5. Р.С.Хакимов. «Народный федерализм»: к постановке вопроса//Известия Самарского научного центра РАН. – Самара, 2009.
6. Р.С.Хакимов. Истоки российского федерализма//Известия Политехнического ун-та. - Екатеринбург, 2009.
7. Р.С.Хакимов. Евразия как конфедерация стран и народов Востока // Учёные записки Казанского государственного университета. Серия. Гуманитарные науки. - 2009. - Том 151, кн. 2, часть 1. – С. 248-254.
8. Р.С.Хакимов. Пути трансформации российского федерализма. - Родина. 2009, №5.

### **Статьи и материалы:**

1. Р.С.Хакимов/ Р.Курчаков, Р.С.Хакимов/Проблемы экономической самостоятельности автономной республики//Вопросы экономики. №12, 1989. – С.16-23.
2. Р.С.Хакимов. Федерализация через стабильность//Панорама-форум. 1995, №1. – С. 34 – 39.
3. Raphael S.Khakimov. Prospects of Federalism in Russia: A View from Tatarstan//Security Dialogue. Oslo. 1996, Vol. 27 (1): 69-80 p.

4. Р.С.Хакимов. Выступления на консультативном круглом столе «Международный опыт урегулирования этно-политических конфликтов». (Дворец мира, 14-15 января 1995 г., Гаага, Нидерланды)//Международный опыт урегулирования этно-политических конфликтов. Стенографический отчет и аналитические материалы под редакцией Рафаэля Хакимова. – Казань, 1996. – С. 23 – 24; 33 – 34; 56 – 57; 60 – 61; 98 – 100; 151-155.
5. Р.С.Хакимов. Выступления на консультативном круглом столе «От конфронтации к наведению мостов». (Дворец мира, 27-29 марта 1996 г., Гаага, Нидерланды)//От конфронтации к наведению мостов. Стенографический отчет под редакцией Рафаэля Хакимова. – Казань, 1996. – С. 21 – 23; 50 – 52; 79; 83-84; 106 - 108.
6. Р.С.Хакимов. Стержневая проблема – история государственности// Научный Татарстан. 1997, №3,4. – 23-29.
7. Р.С.Хакимов. Перспективы федерализации России: взгляд из Татарстана//Ислам в татарском мире: история и современность. – Казань, 1997. – С. 325 – 337.
8. Р.С.Хакимов. Россия и Татарстан: у исторического перекрестка// Панорама-форум, 1997, № 1. – с. 34-63.
9. Р.С.Хакимов. Россия и Татарстан: у исторического перекрестка// Панорама-форум, 1997, №16. – с. 39-54.
- 10.Р.С.Хакимов Об основах асимметричности// Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей. – М., Изд-во Института социологии РАН, 1998. – С. 37- 48.
- 11.Raphael Khakimov. Tatarstan's Model For Developing Russian Federalism//Centre and Periphery in Russian Politics. The Development of Russian Federalism. – Nr. 235. September, 1998. Norwegian Institute of International Affairs. – P. 43 – 52.
- 12.Raphael Khakimov. Russia and Tatarstan. At a Crossroad of History//Anthropology & Archeology of Eurasia, vol. 37, no. 1 (Summer 1998), N.Y., pp. 30-71.

13. Р.С.Хакимов. История татар и Татарстана: методологические и теоретические проблемы. – Казань, 1999. - 43 с.
14. Р.С.Хакимов. Будущее Татарстана – вызов времени//Экономика Татарстана после 17 августа. – Казань, 1999, с.75-89.
15. Р.С.Хакимов. Тенденции конституционного процесса в Российской Федерации//Правосудие в Татарстане. 1999, №1. – С.35 – 37.
16. Р.С.Хакимов. Татарстан как полиэтничное сообщество//Этнопанорама. – Оренбург, 1999, №1.
17. Raphael Khakimov. Concluding Remarks//Federalism: Russia and Swiss perspectives. Materials of the Conference Edited by Thomas Fleiner and Rafael Khakimov. – 2001, Moscow, pp. 155-156.
18. Р.С.Хакимов. Заключительное слово//Федерализм: российское и швейцарское измерения. Под редакцией Томаса Фляйнера и Рафаэля Хакимова. – Москва, 2001, с.181-182.
19. Р.С.Хакимов. Об основах асимметричности Российской Федерации//Федерализм в России. – Казань, 2001, с.266-272.
20. Р.С.Хакимов. Перспективы федерализма в России: решение старых и возникающих новых проблем//Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России». – М., 2002. – С.27 – 36.
21. Р.С.Хакимов. Суверенитет проглочен. Анархия или унитаризм не могут быть его послевкусием//Российские вести. 16.01.2002. – С.5.
22. Raphael Khakimov. Political-legal resources of federalism in Russia//Kazan federalist, N4 (8), autumn, - Kazan, 2003, pp.5-12.
23. Р.С.Хакимов. Конституция Российской Федерации и опыт договорных отношений//Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – М., 2003, № 4(45), с.126-131.
24. Р.С.Хакимов. Федерализм: обзор основных понятий//Федерализм в России и в мире. Учебное пособие. – Казань, 2004, с.4-22.
25. Р.С.Хакимов. Перспективы федерализма в России//Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. - С.679-687.

- 26.Р.С.Хакимов. Перестройка и новейшая история Татарстана: взгляд через 20 лет//Политико-правовые ресурсы федерализма в России. – Казань, 2006. - С.107-115.
- 27.Р.С.Хакимов. Федерализация через стабильность//Рафаэль Хакимов. Тернистый путь к свободе (Сочинения. 1989-2006). – Казань, 2007. – С. 336 – 339.
- 28.Р.С.Хакимов. Татарстанская модель развития российского федерализма//Рафаэль Хакимов. Тернистый путь к свободе (Сочинения. 1989-2006). – Казань, 2007. – С. 340 – 347.
- 29.Р.С.Хакимов. Внешняя политика Республики Татарстан: реальность и перспективы//Рафаэль Хакимов. Тернистый путь к свободе (Сочинения. 1989-2006). – Казань, 2007. – С. 348 – 355.
- 30.Р.С.Хакимов. Федерализация России: взгляд из Казани//Рафаэль Хакимов. Тернистый путь к свободе (Сочинения. 1989-2006). – Казань, 2007. – С. 356 – 360.
- 31.Р.С.Хакимов. Десять лет Конституции Российской Федерации и опыт договорных отношений//Рафаэль Хакимов. Тернистый путь к свободе (Сочинения. 1989-2006). – Казань, 2007. – С. 361 – 368.