

Зачем и как реформируют российский федерализм

Федеративные отношения — это, по сути, переплетение взаимозависимостей: региональные политики, по крайней мере в некоторых сферах, получают полномочия действовать самостоятельно, в то время как в других сферах они выступают в качестве зависимых агентов федерального центра. С другой стороны, федерализм требует взаимности, и федеральные политики также находятся в определенной зависимости от регионов и их представителей. Регионам, помимо этого, необходимо найти баланс взаимоотношений с местными властями, особенно крупных городов. В каждой федерации баланс взаимоотношений подвергается постоянно пересмотру, фактически каждое поколение политиков считает необходимым в той или иной степени и сфере реформировать отношения между центром и регионами для решения возникающих проблем.

Таким образом, федерализм не только подразумевает, но и требует реформ, и в гибкости заключено одно из основных преимуществ подобной формы политического управления. Однако в эффективных демократических федерациях это реформы крайне сложные, требующие длительного процесса переговоров и согласования интересов, причем не только центра и регионов, но и других заинтересованных акторов — политических партий, обеих палат парламента, институтов судебной системы (в частности, Конституционного Суда) и других. Важно и то, что реформы федерализма касаются не изменения числа субъектов федерации (такая рефор-

ма — совершенное исключение) и ни в коем случае не отмены региональных выборов, но преимущественно вопросов разграничения компетенций между центром и регионами в различных сферах. Поскольку обе стороны взаимодействуют на равных, результатом переговоров не может быть “игра с нулевой суммой”: теряя что-то в одной сфере, регионы получают что-то в другой, и наоборот.

Для России сюжет “реформы федерализма” тоже не является чем-то особенным, однако выстроен он принципиально по-другому. Так, в 90-е годы, когда интерес к этой стороне реформирования был крайне высок, появлялись своего рода мегапроекты — модели будущего, выстраивающие федерализм в России от а до я¹. В 2000-е окно возможностей резко сузилось — единственным реальным реформатором федерализма (и всего остального) в России стал главный актер (президент и его администрация). Таким образом, реформы, включающие разного рода институциональные преобразования, мотивировались исключительно задачей сохранения и укрепления власти президента.

Россия отличается от действующих федераций в главном — в нашей стране не построены федеративные отношения именно как переплетение взаимозависимостей. Поэтому реформы можно делать быстро, без переговорного процесса и согласований. Власть может сделать практически все, однако эта свобода маневра не приблизит нас к подлинному федерализму.

Федерализм реформируется постоянно

Как политический принцип федерализм фиксирует *отношения* между центральными и региональными (или групповыми) органами власти и управления, построенные на основе разделения властей и наличия права на самоуправление для различных групп и/или территорий в рамках объединенной политической системы. В то же время для национального политического процесса федерализм представляет собой институциональный “торг”, закрепленный конституционным договором (контрактом), между двумя уровнями власти — центральным и региональным. Конституционный договор представляет собой неполный контракт²: постулируя базовые принципы отношений между центром и регионами, он оставляет достаточно свободы для реформы отношений; кроме того, поправки могут вноситься, конечно, и в сам конституционный договор. При этом одним из основных преимуществ федеративной формы государства является то, что разрешение конфликтов и противоречий происходит в открытой публичной форме, между конституционными партнерами, а не в “тени” централизованных бюрократических учреждений. Таким образом, федеративные отношения принципиально не статичны — поскольку партнеры постоянно ищут адекватный баланс между единством и разнообразием. В мире нет ни одной федерации, которая оставалась бы неизменной с момента образования; реформы — это естественный процесс для федеративных отношений.

Однако это процесс долгий и сложный, поскольку речь идет о пересмотре контракта в процессе торга между центром и регионами. Напротив, длительный торг подразумевает компромиссы и взаимные “жертвы” в различных областях — и со стороны регионов, и со стороны федерации. Успешная реформа подразумевает обязательное согласование позиций двух сторон, и еще до реформы начинается экспертная дискуссия с привлечением не только экспертов по федерализму, но и представителей политических партий (обязательно!), а также всех ветвей власти

обоих уровней.

Конечно, характеристики процессов реформирования федерализма отличаются в различных федеративных системах, и отличаются весьма существенно. Так, известен опыт латиноамериканских федераций (Бразилии, Мексики, Аргентины и Венесуэлы), где развитие федерализма представляло собой длительный нелинейный процесс, который характеризовался многочисленными периодами движения как в сторону большей унификации и централизации, так и в сторону федерализации и децентрализации, а также высокой степенью политической и конституционной нестабильности. В частности, усиление президентской власти и личной популярности главы государства приводило к ослаблению практики федерализма, а периоды политически неустойчивых и менее популярных президентов — к возврату федеративных практик³. Так, правление Варгаса в Бразилии и Чавеса в Венесуэле привели к свертыванию федерализма, а режим Гайзеля в Бразилии, напротив, способствовал усилению региональной автономии.

С другой стороны, во многих консолидированных демократических федерациях процесс реформирования, точнее, согласования самой сути реформ и вопросов их имплементации необычайно сложен и сопровождается горячими публичными дискуссиями. При этом, в отличие от России, реформируется не число субъектов федерации (как было сказано выше, в стабильных федерациях слияние субъектов — это нечто экстраординарное), но, как правило, либо критерии бюджетных трансфертов центра в регионы⁴, либо те направления политики, которые центр и регионы проводят совместно. Так, длительные дебаты по конституционным реформам федерализма проходили в Канаде, Швейцарии, Австрии⁵. В США обсуждение реформ федерализма связано преимущественно с проблемами со стороны федерального центра, его недостаточной институциональной дееспособностью и стремлением переложить на штаты избыточную финансовую ношу (в частности, в области политики здравоохранения), что подрывает принцип фискального партнерства между национальным и региональным

уровнями. Эксперты предлагают, в частности, создать новый федеральный заем для штатов, который они могли бы использовать в периоды экономической рецессии, а также сократить расходы штатов на программы здравоохранения и пересмотреть условия получения штатами федеральных грантов⁶. В Австралии в процессе реформирования находится политика в области школьного образования, которая, будучи ранее компетенцией штатов, сейчас принадлежит к сферам совместного ведения, при этом степень участия федерального уровня в разработке и осуществлении этой политики постоянно росла и постепенно достигла беспрецедентных масштабов, что привело к многочисленным перекосам и дисбалансам. Перед реформаторами стоит задача “вернуть штаты обратно”⁷.

Кроме того, мне кажется очень показательной ситуация в Германии, где реформы федерализма идут в несколько этапов уже более десяти лет. Так, первая конституционная реформа была направлена на сферу совместного ведения и завершилась в 2006 году передачей ряда законодательных компетенций на уровень федеральных земель. Вторая стадия реформ завершилась в 2009 году введением долгового порога как гаранта фискальной ответственности земель и созданием Совета по стабильности, контролирующего их бюджетную дисциплину. Важную реформу системы финансового выравнивания, которая первоначально была предусмотрена на первом этапе, так и не удалось согласовать — она была отложена на второй этап реформ и впоследствии снова перенесена на неопределенное время; вплоть до сегодняшнего дня исполнительные власти земель готовят и направляют предложения по реформе этой сферы в Берлин (фактически обозначают свои переговорные позиции) для последующего процесса переговоров (торга)⁸. Такие медленные, поэтапные реформы позволяют лучше и глубже понять логику федеративных реформ в принципе — и в отношении институтов, и в отношении используемых нормативных дискурсов и систем аргументации, и, наконец, в отношении роли различных политических акторов⁹.

Общий вывод можно сделать следующий:

подлинный федерализм не только допускает, но требует постоянных реформ или, по крайней мере, постоянной готовности к реформам. Фактически речь идет о постоянном процессе “подгонки” федерализма, его адаптации к изменяющимся внешним и внутренним условиям. Важно, однако, понимать, что это самый сложный и долговременный процесс, сердцевиной которого являются переговоры.

Реформы федерализма в России: история 1990-х и 2000-х

В 1993 году Россия сделала конституционный — стратегический — выбор в пользу федерации. Этот выбор был предопределен характером политического процесса в России — слабостью национального центра, который превратился в поле битвы между президентом Ельциным и Верховным Советом, и нарастающей хаотической децентрализацией, пионерами которой выступили сильные этнические регионы, прежде всего Татарстан и Башкортостан. В этих условиях перспектива территориальной дезинтеграции страны по сценарию Советского Союза выглядела вполне реальной, поэтому первоочередной задачей Ельцина стало подписание соглашения с регионами, которое хоть в какой-то степени могло гарантировать их лояльность. Таким соглашением стал Федеративный договор, подписанный в марте 1992 года.

Фактически федерализм в России был “выбором без выбора”, и дискуссии между элитными группами велись не о выборе между Россией федеративной и Россией унитарной, но о “подходящей” для России модели федерализма, в частности о сохранении этнических регионов. Обсуждались самые разные проекты — от создания симметричной федерации (по образцу США или Германии) до сохранения этнических регионов и слияния всех “неэтнических” регионов в одну “Русскую республику”. Ход этих дискуссий был насильственно прерван кризисом в октябре 1993 года и антиконституционным роспуском парламента. После этого Ельцину было необходимо как можно скорее принять конституцию — у него уже не было времени на то,

чтобы взвесить издержки и преимущества различных вариантов федеративной модели. Оставалось лишь зафиксировать в Конституции тип федерации, описанной Федеративным договором, — федерации в высшей степени сложной и асимметричной. Конституция 1993 года оформила основные институты федерализма в России; далее в 90-е годы проходила “достройка” этой системы — прежде всего через изменение порядка формирования Совета Федерации в 1995 году, практики двусторонних договоров, первый из которых был подписан между Москвой и Татарстаном в 1994 году, и введением института прямых выборов глав исполнительной власти регионов в 1996-м.

Федерализм в России довольно быстро стал объектом серьезной критики со стороны как практиков, так и экспертов, однако они критиковали не сам выбор федеративной модели, а, скорее, ее неверную интерпретацию¹⁰. Это не помешало, однако, институтам федерализма выжить — по крайней мере, *de jure* — вплоть до прихода к власти нового президента, который начал свою деятельность именно с реформ “ельцинского” федерализма. Федерализм “по-ельцински” действительно развивался в условиях нарастающего давления регионов на центр, и слабый центр с непопулярным президентом был не в состоянии сопротивляться этому давлению.

При Путине ситуация коренным образом изменилась: федеральный центр резко усилил свои позиции, и в этот момент возникло (по крайней мере, теоретически) окно возможностей для реформы, которая привела бы отношения центра и регионов в состояние, описываемое как “сильный центр — сильные регионы” (что и требуется для подлинно федеративных отношений). Однако Путин пошел по пути разрушения федерализма девяностых. Важно при этом, что основной задачей была не столько собственно реформа федерализма, сколько удаление из правящей коалиции региональных элит — посредством резкого ослабления их политической автономии.

Сохранение нового главного актора у власти и укрепление его позиций в значительной степени зависит от того, как распределяются политические полномочия. Именно поэтому,

заявив президентский пост, Путин в первую очередь предпринял усилия для восстановления контроля над теми акторами, которые выступали конкурентами Кремля, а именно региональными элитами, олигархами и Госдумой¹¹. Задача нейтрализации альтернативных локусов власти, исключения их из правящей коалиции была идеологически обоснована Путиным, который еще до выборов 2000 года заявил о том, что суперцентрализация заложена в генетическом коде России, ее традициях и ментальности населения¹².

Новый президент быстро и эффективно решил проблему политической автономии глав регионов, которые в предшествующий период получили слишком большое влияние на национальный процесс принятия решений. Реформы Путина описаны многократно: это создание института федеральных округов, выведение глав исполнительной власти регионов из Совета Федерации (с потерей ими депутатской неприкосновенности), наконец, возможность смещать глав регионов. Как заключает Ольга Крыштановская, эти реформы превратили губернаторов из независимых политиков в чиновников, полностью зависимых от благорасположения Москвы¹³. В 2004 году с отменой прямых выборов губернаторов (которые еще в конце девяностых официально считались одним из главных завоеваний российской демократизации) прошла вторая волна путинской реформы. Надо отметить, что формально попятное движение — возвращение выборов губернаторов в 2012 году, но с жесткой системой фильтров — не привело к восстановлению политической автономии регионов.

Еще одной реформой 2000-х стало укрупнение субъектов федерации; фактически речь шла об объединении экономически слабых и территориально небольших автономных округов с более благополучной соседней областью и образованием “края”. Такая реформа как будто выглядела целесообразной, поскольку подразумевала сокращение числа субъектов федерации и стремление к большей симметрии посредством освобождения от одного из типов субъектов — автономных округов. Однако на деле реформой были охвачены лишь наиболее “легкие” для объединения

случаи; кампания захлебнулась, как только речь зашла об экономически мощных автономных округах Тюменской области — Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком. Реформа не подразумевала процесса переговоров центра с региональными элитами, а элиты округов не имели возможности сопротивляться решению, которое принял центр. При этом центр пытался “подсластить пилюлю”, обещая дополнительные бюджетные трансферты и возможность сохранить особый статус в составе укрупненного региона. По большей части эти обещания реализованы не были.

Фактически федерализм девяностых, пусть и сопровождавшийся многочисленными перекосами, был принесен в жертву, во-первых, задаче укрепления позиции президента, а во-вторых, его пониманию федерализма как набора технократических решений центра. В рамках этого подхода регионы принципиально не воспринимаются в качестве партнеров центра, с которыми центр должен о чем-то договариваться.

Проекты реформ федерализма и их ограничения

Реформирование отношений между центром и регионами с самого начала 90-х годов стало темой большого числа проектов по реформированию/модернизации России. В этом нет ничего неожиданного: в такой стране, как Россия, территориально протяженной и разнообразной, трансформация отношений между центром и регионами неизбежно становится важной частью любого большого реформаторского процесса. Кроме того, реформы, в каком бы секторе они ни осуществлялись, всегда будут давать разные эффекты в разных регионах, так что реформаторы должны быть готовы к этому не после начала реформ, а до того, как эти реформы стартуют.

Основная цель большинства проектов федеративных реформ — изменить институты, как это было, например, в отношении глав исполнительной власти регионов: прямые выборы поменяли на назначение, а потом снова вернулись к выборам, но уже с “фильтрами”. Существуют проекты по укрупнению субъек-

тов федерации, по переселению всех граждан страны в двадцать пять агломераций, по отмене института федеральных округов (или наоборот — по расширению их полномочий) и т.п. Иными словами, идет поиск “идеальной формулы”, с которой механизм государственного управления внезапно заработает с повышенной эффективностью. Иногда поиск этой “формулы” сопровождается расчетами и теоретическими рассуждениями, а иногда основной движущей силой проектов выступает фантазия авторов. Можно представить себе выдвижение такого рода проектов как своего рода игру, где целью является не столько победа (реализация именно этого проекта), сколько участие.

Между тем нынешние тенденции российского политического процесса, очевидно, не благоприятствуют проектам подлинной федерализации страны. Так, в отношении региональной исполнительной власти мы наблюдаем постоянный рост контролирующих и надзорных инстанций; правда, это не ограничивается сферой отношений центр — регионы, а имеет более общий характер. Фактически речь идет о том, чтобы зарегламентировать все, что возможно (и невозможно), при этом в отношении губернаторов универсальным объяснением этого процесса почти всегда выступает один и тот же мотив — центр борется с коррупцией. В перспективе такая политика федерального центра приводит к усугублению и расширению на все новые сферы “проблемы сторожевого пса” — необходимости создавать структуры, которые контролируют исполнение людьми или другими структурами возложенных на них обязательств, затем создавать контролирующие структуры, которые будут контролировать первые контролирующие структуры, и т.д.

Федерализм не является самоподдерживающимся процессом — для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях или гарантиях¹⁴. Так, крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является *партийная система*. В стабильных федерациях действуют так называемые “интегрированные партии”, в рамках которых политики одного уровня состоят в постоянных институциональных

отношениях с политиками других уровней. Другими важными условиями, поддерживающими федерализм, являются соблюдение принципа верховенства права, а также роль Конституционного Суда¹⁵ в политическом процессе. Именно суду принадлежит важная роль в создании климата доверия между федеральным центром и субъектами; последние — в случае адекватного исполнения судом своей роли — могут быть уверены в том, что их права не будут ущемлены, а суд не будет играть на стороне сильнейшего игрока, которым, как правило, оказывается федеральный центр. Наконец, сам конкурентный порядок в политике и экономике общества является важнейшей поддерживающей силой для федерализма.

В то же время в отсутствие конкурентной среды и развитой партийной системы федерализм как конституционная форма приводит к нарастающей анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Именно второй вариант и был реализован в России. Сохраняя прописанный в Конституции федерализм, Россия — если судить по крайне низкой степени политической и экономической автономии, которой располагают регионы (субъекты федерации), и по характеру институтов, которые реально структурируют взаимоотношения между ними и федеральным центром, — федерацией не является¹⁶. Понятно, что в такой стране, как Россия, учитывая огромный размер территории, разнообразие и многонациональный состав населения, какая-то степень децентрализации (формальной или неформальной) неизбежно будет присутствовать; однако эта децентрализация не сделает страну федерацией¹⁷.

В современных проектах реформы¹⁸ федеративных отношений речь на самом деле идет о реформе институтов/процедур/формул, но не о перестройке отношений, т.е. трансформации их в подлинно федеративные, какими они сейчас, очевидно, не являются — иначе выдвижение подобных проектов, да еще с подобной легкостью, было бы просто невозможно. Для успеха федеративной модели прежде всего необходимо задать стимулы

(установить контракты) политикам федерального и регионального уровней. Кроме того, сфера отношений между центром и регионом не является автономной — что означает, что даже если отношения будут перестроены, их поддержание потребует наличия других функционирующих институтов, которые служили бы гарантией федерализма.

Конечно, предлагаемые авторами проектов перестройки типа “уменьшить/увеличить” или “убрать/вернуть” могут дать какие-то эффекты. Понятно, что 30 регионов или 85 — это большая разница, принцип формирования Совета Федерации — очень существенная вещь, и назначение или выбор губернаторов тоже имеет принципиальное значение для федерализма. Однако при существующей в России ситуации даже в случае “правильных” реформ нет никакой уверенности в их устойчивости: институты могут появляться и исчезать по соображениям, не имеющим отношения к самому федерализму, — типа борьбы с терроризмом или борьбы с коррупцией. В нынешней ситуации главный актер (президент) не подотчетен никому, его действия не ограничены никакими рамками. В подлинной же федерации, при реальной автономии субъектов, в принципе невозможно провести реформы без длительного процесса согласования их с субъектами федерации.

Сегодня ситуация в России следующая. Гипотетически возможно все (поскольку федерализма как такового нет) — любой проект может быть реализован, если на то будет воля главного актора. Некоторые институциональные подвижки (не реформы федерализма, но вынужденное движение в сторону экономической децентрализации) возможны и практически, однако они не сдвинут страну в сторону подлинного, а не номинального федеративного устройства, если не будут реформированы сами федеративные отношения.

При этом крайне важно учитывать, что в краткосрочном и среднесрочном плане политические реформы, скорее всего, приведут к обострению проблем территориального устройства, а возможных улучшений в виде эффективного развития федеративных отношений можно будет ожидать только в долгосрочной перспективе, после периода

длительной неопределенности и сопровождающей ее череды кризисов. Таким образом, возврат к федерализму — в результате демократической трансформации или реакции на (новый) экономический кризис и ограниченные ресурсы центра — неизбежно приведет к периоду политической нестабильности и в регионах, и в центре, вплоть до риска для территориальной целостности страны. Однако если федерализация действительно создаст подобную угрозу, то это наверняка будет вновь использовано противниками демократизации как аргумент в пользу ужесточения централизованного контроля. Поэтому в России движение в сторону демократизации — и федерализации как части этого процесса, — во-первых, требует времени и значительных экономических и политических ресурсов, а во-вторых, связано с серьезными рисками.

Особо следует отметить, что любые реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Тем не менее необходимо, чтобы центр оставался в достаточной степени сильным; в случае чрезмерного ослабления центра — если будут утрачены политические и экономические рычаги воздействия на положение дел в регионах — мы рискуем вернуться в ситуацию 90-х годов, оставаясь на все той же линии движения маятника, “качаясь” между централизацией и децентрализацией. Простая идея своего рода “игры с нулевой суммой”, которую разделяли многие демократически ориентированные эксперты в 90-е годы: “меньше центру — больше регионам, и наоборот” (то есть “или сильный центр — или сильные регионы”), оказалась, увы, принципиально неверной. Стабильные федерации функционируют не по принципу “или — или”, но по принципу “и — и”: сильный центр и сильные регионы.

Основные институты федерализма заложены в Конституции, следовательно для строительства подлинно федеративных отношений “большие” институциональные реформы не требуются. Восстановление института выборов губернаторов — это необходимый шаг в направлении федерализации, однако шаг, во-первых, половинчатый, а во-вторых, явно

недостаточный. В качестве еще одного шага можно было бы предложить восстановление прямых выборов депутатов Совета Федерации — такая система существовала в России в 1993–1995 годах. Однако принципиально важным является формирование так называемых гарантий федерализма (подчеркну еще раз: федерализм не является самоподдерживающимся порядком!), а именно — конкурентных и справедливых выборов, межпартийной конкуренции, увеличения роли парламента и Конституционного Суда. Иными словами, речь идет об уровне публичной конкуренции, принципиально отличном от нынешнего.

Кроме того, принципиальное значение имеет вопрос, какие ограничения существуют для России в том, что касается выбора того или иного институционального федеративного дизайна. В мире много федераций, и они чрезвычайно разнообразны. В России, даже при успехе строительства федерации, выбор конкретной модели ограничен как минимум двумя важными обстоятельствами.

Во-первых, это высокий уровень межрегиональных диспропорций. Сейчас в России чрезвычайно большое количество регионов-реципиентов, получающих средства из федерального бюджета, и это обуславливает необходимость больших объемов финансового перераспределения через центр. В случае успеха модернизации, частью которой станет экономическая децентрализация (в частности, соответствующее изменение налоговой политики), таких регионов станет меньше, однако все равно останется довольно много из-за качества территории (большого количества северных регионов) и дисперсного расселения. Следовательно, федерация в России и в будущем будет вынуждена сохранять определенный уровень централизации для того, чтобы иметь возможность поддерживать слабые и проблемные регионы.

Во-вторых, крайне острая проблема, которую ни в коем случае нельзя игнорировать в российском случае, связана с этническими республиками. Вспомним 90-е годы, когда лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием стихийной децентрализации, то есть массового присвоения регионами функций и полномочий федерального центра.

В условиях широкой политической активности граждан межсегментарные различия (прежде всего межэтнические) приобрели политическое значение, так что избиратель в этнических регионах был мобилизован под лозунгами самостоятельности или даже суверенности для своего региона. В этой связи необходимо четко понимать: реформы и связанное с ними ослабление государства сопряжены с высоким риском усиления этнической мобилизации, прежде всего в республиках.

Как бы ни были важны политические меры, в нынешних условиях начало рефедерализации России едва ли будет положено реформами политических институтов. Более

вероятными выглядят реформы экономические: федеральная элита осознает необходимость повышения экономического роста, а рост (особенно устойчивый) невозможен без экономической децентрализации, то есть расширения экономических полномочий и самостоятельности регионов. В свою очередь, экономическая децентрализация может (хотя стопроцентной уверенности в этом, конечно, нет) перерасти в политическую и способствовать не изменению процедур и выдвиганию бесконечных проектов, а реальному реформированию отношений между центром и регионами России.

Примечания

- 1 См., например: ДОБРЫНИН Н.М. *Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации*. Новосибирск: Наука, 2003.
- 2 См.: GREWAL B. SHEEHAN P. *The Evolution of Constitutional Federalism in Australia: An Incomplete Contracts Approach* // CSES Working Paper. 2003, November. №22; BENZ A. *German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems* // Polis. 2008. №65.
- 3 *Federalism and Democracy in Latin America* // GIBSON E. (ED.) Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 2004.
- 4 См., например: GOVINDA RAO M, SINGH N. *Federalism in India: Political Economy and Reform* // Conference on “India: Ten Years of Economic Reform”, at the William Davidson Institute, University of Michigan. 2011, September.
- 5 RUSSELL P.H. *Constitutional Odyssey*. Toronto: University of Toronto Press, 2004; ВЕНКЕ N. *Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich* // BLUMENTHAL J.V., BRÖCHLER S. (RED.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag. 2010. S. 37–58; BRAUN D. *Verfassungsänderung trotz vieler Veto-Spieler: Föderalismusreform in der Schweiz* // BRÄUNINGER T., SHIKANO S. ВЕНКЕ J. (RED.). *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*. Wiesbaden: VS Verlag, 2009. S. 87–118.
- 6 WILLIAM G., DAVIS K. *21st Century Federalism: Proposals for Reform* // Center for Effective Public Management at Brookings. 2014. January 17th. URL: <https://www.brookings.edu/research/21st-century-federalism-proposals-for-reform/> (доступ 30.01.2018).
- 7 BRONWYN H. *Schooling Federalism: Evaluating the Options For Reforms* // Melbourne School of Government. 2015. August. URL: <http://bespoke-production.s3.amazonaws.com/msog/assets/b4/19b510db6d11e58244af312943873d/MSoGSchoolingReform5.pdf> (доступ 30.01.2018).
- 8 ВЕНКЕ N., KROPP S. *Arraying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case* // Regional & Federal Studies. 2016, October. Vol. 26. P. 585–602.
- 9 *Op. cit.*
- 10 BUSYGINA I. *Governors in the federated system of Russia* // Osteuropa. 1997. Vol. 47, №6. P. 544–56; STONER-WEISS K. *Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia* // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15, № 1. P 87–106; TOLZ V., BUSYGINA I. *Regional Governors and the Kremlin* // Communist and Post-Communist Studies. 1997. Vol. 30, №4. P. 401–426.
- 11 KRYSHANOVSKAYA O. *Authoritarian Modernization of Russia in the 2000* // KRASDEV I., LEONARD M., WILSON A. (EDS.) *What Does Russia Think*. London: European Council on Foreign Relations, 2009. P. 27. URL: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR16_What_Does_Russia_Think.pdf (доступ 30.01.2018).
- 12 Цит. по: BROWN A. *Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power* // Post-Soviet Affairs. 2001. Vol. 17. P. 51.
- 13 KRYSHANOVSKAYA O. *Op. cit.* P. 28.
- 14 ВЕДНАР J. *The Robust Federation: Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- 15 Обычно именно этот суд выносит решения по конфликтам между федеральным центром и субъектами.
- 16 БУСЫГИНА И., ФИЛИППОВ М. *Проблема вынужденной федерализации* // Pro et Contra. 2009, Май-Август. №3–4. С. 125–138.
- 17 Децентрализация в унитарном государстве означает, что центральное правительство из собственных соображений решает делегировать определенные полномочия на более низкие уровни. Федерализм, напротив, отличает принципиально другой способ разделения полномочий, функций и обязанностей. Главное отличие состоит в том, что федерализм предполагает равноправие сторон федерального и регионального уровней хотя бы в некоторых областях, а именно в тех, где стороны выстраивают договорные отношения между собой. Выстраивание договорных отношений означает, что стороны отстаивают собственные интересы, конкурируют друг с другом за полномочия и ресурсы, “торгуются”, соглашаясь в итоге на компромисс.
- 18 Реформы по укрупнению субъектов разрабатываются в Совете Федерации (в частности, сторонником перекройки карты является Валентина Матвиенко). Кроме того, объединение регионов поддерживают эксперты Фонда “Петербургская политика”. (См.: Проценко Н. *В России могут появиться “суперсубъекты” Федерации* // Взгляд. 2016. 27 апреля. URL: <https://vz.ru/politics/2016/4/27/807577.html> (доступ 30.01.2017)). Центр стратегических разработок Кудрина также исследовал вопрос о перекройке карты страны — слиянии субъектов и создании современных городских агломераций.