
К. РОСС¹

КРИЗИС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Введение

В декабре 1993 г. Россия приняла посткоммунистическую Конституцию, статья 1 которой гласит, что страна представляет собой «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Однако в ельцинскую эпоху (1991–1999) «федерация» была лишь номинально сформирована, но основные руководящие принципы федерализма так и не были полностью реализованы. Вместо них была выстроена асимметричная и договорная по характеру форма федерализма, отношения центра с региональными и местными органами власти стали крайне политизированы и персонализированы, а основы принципа верховенства права и конкретно конституции при этом были серьезно подорваны. Кроме того, после вступления Путина в должность президента в 2000 г. мы стали очевидцами прямого влияния президента на принципы и практики федерализма, а также централизации власти в Кремле. Серьезной проблемой для российского государства сегодня являются не неустойчивость конфедерализма или угроза этнического распада, как это было в эпоху Ельцина, а, скорее, дефедерализация и создание централизованного квазиунитарного государства под руководством «тангема» Медведев – Путин.

¹ Статья Камерона Россса «Кризис российского федерализма» («Russian federalism in crisis») подготовлена автором для журнала «Политическая наука». Перевод выполнили Н.А. Звягина и А.А. Моисеенко (НИУ ВШЭ, Кафедра публичной политики). По просьбе автора сохранены система сносок и способ оформления библиографического описания.

Определение федерализма

С точки зрения Уоттса, федерации имеют следующие ключевые характеристики: 1) существование в государстве двух и более уровней власти, каждый из которых может непосредственно оказывать влияние на жизнь граждан на местах; 2) формально закрепленное вертикальное и горизонтальное разделение законодательной и исполнительной власти разных уровней, а также распределение доходов и ресурсов между правительствами разных уровней; 3) верховенство конституции, которая не может быть изменена в одностороннем порядке властью любого из уровней, для этого требуется согласие каждой стороны; 4) процедура разрешения споров между правительствами разных уровней, как правило, осуществляется через суд; 5) установленный порядок и специальные институты содействия межправительственному сотрудничеству в ситуациях, где полномочия властей разных уровней разведены или с неизбежностью пересекаются; 6) гарантированное законом представительство интересов регионов при принятии государственных решений, в том числе через действие верхней палаты парламента [Watts, 2007, p. 226].

Ряд исследователей подчеркивают значимость *территориальных* особенностей федерации. Так, для Гибсона «федерализм представляет собой систему, априори означающую, что полномочия будут разделены между центральным и региональным правительствами и что политическое представительство территорий будет сбалансировано в соответствии с численностью населения» [Gibson, 2004, p. 7]. Кинг подчеркивает следующую отличительную черту федераций: «Вовсе не очевидно, что «народ» рассматривается как суверен, но выражение его суверенитета связано с существованием и закреплением региональных территориальных образований. В федерации «население» воспринимается как единое целое, с одной стороны, и как множество разных групп – с другой. Люди представлены как в виде целого (страны), так и частями (различные регионы, составляющие нацию)» [King, 1993, p. 94].

Кроме того, как отмечает Элазар, «сущность федерализма следует искать не в определенном наборе институтов, а в особенностях институционализации отношений между участниками политической жизни» [Elazar, 1987, p. 12]. Здесь мы должны прини-

мать во внимание тот факт, что федерализм представляет собой не только *структуры*, но и процессы. Другими словами, федерализм может быть полностью реализован в демократических государствах с сильным гражданским обществом и со сложившейся правовой культурой. Так, например, Уоттс пишет: «Процессы федерализма включают в себя явную тенденцию к демократии, поскольку они предполагают добровольное согласие граждан в субъектах Федерации, не-централизацию как принцип в системе принятия решений, действующую систему сдержек и противовесов, позволяющую избежать концентрации политической власти, а также уважение к конституционным принципам» [Watts, 1999, p. 14].

Более того, как справедливо замечает Кемптон: «Большинство экспертов по федерализму считают, что федерализм не может существовать долго без поддержки политической культуры, которая включает в себя: а) толерантность; б) терпимость к этнокультурным различиям / разнообразию, в) взаимную сдержанность и взаимное самоограничение в выборе методов достижения целей, г) приверженность переговорам как методу разрешения споров и д) готовность к изменениям» [Kempton, Clark, 2002, p. 198].

Но российское государство, возникшее после распада СССР в конце 1991 г., унаследовало весьма авторитарную политическую культуру и слабое гражданское общество. При Ельцине сформировалась традиция федерализма, которая могла бы помочь стране преодолеть посткоммунистический переходный период. В советской конституции 1977 г. было заявлено, что СССР представляло собой «единое, союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма»; пятнадцати республикам был предоставлен суверенитет (статья 76) и возможность свободного выхода из состава Союза (статья 72). В действительности эти права существовали только на бумаге, а федерализм, провозглашаемый в СССР, был фикцией. На практике партийные и государственные органы управления действовали на основе принципа «демократического централизма», согласно которому каждый орган одного уровня был подчинен власти вышестоящего, а централизованное управление осуществлялось из Москвы. В России, как я уже говорил выше, и что также отмечает Уоттс, ключевые институциональные элементы федерализма были в целом сформированы, но реальные отношения между федеральным

центром и субъектами Федерации не регулировались провозглашенными принципами [Ross, 2002, p. 182].

Исследователи федерализма подчеркивают положительную связь между федерализмом и демократизацией. Дэниелс утверждает, что «распределение власти при федерализме предотвращает произвол как в центре, так и на местах. Ответственность децентрализуется, обеспечивая механизм сдерживания потенциальных локальных конфликтов и злоупотреблений. Это становится школой демократии и буквально делает власть ближе к народу» [Daniels, 1997, p. 233]. Однако вопрос влияния федерализма на демократизацию – палка о двух концах. Как отмечает Гибсон, анализируя ситуацию в Бразилии и Мексике, «федерализм переходного периода от авторитарного правления предоставлял местным властям площадки и ресурсную базу, позволяющую оспаривать централизованное авторитарное управление... В период укрепления бразильской демократии... институты, оспаривавшие решения центра в период авторитарного правления, продолжили ту же самую работу при демократически избранной власти» [Gibson, 2004, p. 24].

Необходимо отметить, что увеличение автономии не обязательно ведет к росту демократии. «Являясь источником экономического развития и демократических перемен, политический курс регионов может выступать и в качестве основы авторитарных политических проектов при демократической форме правления» [ibid., p. 17]. Региональные элиты в России чаще использовали свою независимость для укрепления авторитарных режимов, чем для содействия развитию демократии. Более того, в России именно те субъекты федерации, которым была предоставлена наибольшая степень конституционной независимости, а именно 21 этническая республика, смогли установить наиболее авторитарные режимы [Ross, 2002].

Межправительственные отношения

Как отмечает Сёдерлунд: «Непрерывные процессы политических переговоров являются значимым и центральным элементом федеральной системы... [а] необходимость изменений в распределении полномочий между различными уровнями власти оказывает влияние на важность межправительственного взаимодействия»

[Söderlund, 2006, p. 14]. Схожей точки зрения придерживается Родин: «Федеральное институциональное строительство, которое опирается на гарантированное конституцией разделение власти на нескольких уровнях, создает множество типов взаимоотношений, таких как «федерально-региональные», «федерально-местные», «регионально-местные», «межрегиональные» и отношения между местными органами власти» [Rodin, 2006, p. 18].

Таким образом, как отмечает Камерон, «структура межбюджетных и межправительственных отношений может сильно варьироваться от одной федеративной системы к другой... Количество и относительный размер субъектов Федерации, степень асимметрии между ними... формируется правительством парламентом или президентом, – все эти соображения имеют первостепенное значение при определении характера межправительственных структур» [Cameron, 1999, p. 2].

При большом количестве субъектов Федерации, как в России, региональная власть, как правило, не так сильна и ее объединение является сложной задачей. Там же, где лишь несколько территориальных единиц, они, напротив, как правило, сильны и при определенных условиях могут привести к распаду федерации, как это было в Чехословакии и Югославии [Rodin, 2006, p. 46].

Сёдерлунд также делает важное замечание о том, что различные формы правления способны генерировать различные модели межгосударственных отношений. Например, в президентских системах, таких как Россия, где власть распределяется между большим числом субъектов, межправительственные отношения фрагментированы и их трудно координировать. Это происходит «из-за появления сразу двух типов связей: горизонтальных и вертикальных, – между исполнительной и законодательной ветвями власти как на федеральном, так и на региональном уровнях» [Söderlund, 2006, p. 15–16].

Еще одним важным фактором формирования межправительственных отношений являются особенности партийной системы. По мнению Камерона, «федерация с единой национальной / региональной партийной системой обладает интегративным потенциалом, который отсутствует в разнородной по составу федерации. Отношения между органами государственного управления могут порой походить на отношения коллег-политиков в рамках одного

политического образования» [Cameron, 1999, p. 3]. Слабость и фрагментарность партийной системы может привести к активизации центробежных сил, что затрудняет взаимодействие и объединение субъектов Федерации. Именно так обстояли дела в России в эпоху Ельцина (1991–1999). Аналогичным образом, если в централизованной федерации интересы субъектов не находят своего отражения, это может привести к напряженности и конфликтам между центром и федеральными образованиями, особенно в многонациональных федерациях. Именно такая ситуация сейчас наблюдается в России, где региональные партии запрещены, и почти во всех региональных законодательных собраниях большинство у «Единой России».

Основы федеративной системы России. Образование российской федеративной системы в 1991–1993 гг.

Истоки федеративных государств и пути их создания обуславливают характер распределения полномочий в федерациях. По мнению Гибсона, «в определенном смысле происхождение предопределяет последующую траекторию развития федеративных систем» [Gibson, 2004, p. 14]. Так, например, федерации, возникшие в результате открытой дискуссии, дают больше полномочий своим субъектам, чем федерации, созданные сверху в результате соглашения между элитами.

Образование федеративной системы России относят к началу 1990-х годов, когда еще не началась ожесточенная борьба за власть между президентом и парламентом. Воспользовавшись периодом политической нестабильности, ряд республик принял конституции смелого конфедеративного типа. Для того чтобы прекратить поток требований все большего уровня политической и экономической самостоятельности регионов, Ельцин пошел на уступки, подписав в марте 1992 г. Федеративный договор, передающий основные полномочия регионам. Однако после роспуска парламента Ельциным в октябре 1993 г., в соответствии с принятой в декабре «президентской конституцией», большая часть полномочий, переданных регионам в 1992 г., возвращалась в центр.

Россия, население которой составляет 142 млн. человек, является одной из крупнейших и самой многонациональной федерацией в мире. В стране насчитывается 182 различных национальности, которые проживают на площади 170 млн. км². Федеративные отношения в России очень сложны и состоят из «четырех субнациональных уровней власти» [Intergovernmental reforms, 2009, p. 20]. На первом уровне 83 субъекта Федерации: 21 республика, 46 областей, 9 краев, 4 автономных округа, 1 автономная область и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Второй уровень – 8 федеральных округов. Эти «супер-регионы» представляют собой новые административные образования, созданные Путиным в 2000 г. для контроля над главами регионов. Каждый из округов включает в себя десятки субъектов Федерации. Субъекты Федерации, в свою очередь, подразделяются на 521 городской округ и 1790 муниципальных районов, которые являются третьим уровнем. Наконец, районы подразделяются на 1733 городских поселения и на 19 858 сельских поселений [ibid.].

Российская федерация крайне асимметрична. 83 субъекта Федерации существенно различаются по размеру территории, численности населения, социально-экономическому положению и этническому составу населения. Так, например, территория Республики Саха в 2803 раза больше Москвы. Население же Москвы на январь 2009 г. (10 509 000) в 212 раз больше, чем в Чукотском автономном округе (49 500) [БДГ – Регионы России, 2009].

Россия также и конституционно асимметрична. Хотя п. 4 ст. 5 Конституции РФ и гласит, что все субъекты Федерации равны, некоторые из них, очевидно, являются «более равными». В действительности есть три различных классификации субъектов Федерации в Конституции. Во-первых, это республики, образованные по *этническому признаку*, которые классифицируются как *национально-государственные образования* (их 21). Во-вторых, это края и области, которые определяются как *административно-территориальные образования*, и, в-третьих, автономные области и автономные округа, определенные как *национально-территориальные образования* [Карапетыян, 1999]. Однако только республики определены как «государства» (статья 5, п. 2) с правом на собственные конституции, языки, флаги, гимны и другие атрибуты государственности.

Распределение полномочий

Как было отмечено выше, Конституция России была принята в декабре 1993 г. в результате конфликта и принуждения, а не консенсуса и компромисса. Это был проект Конституции, в значительной степени навязанный регионам из центра после известных событий в октябре 1993 г. Поэтому нет ничего удивительного в том, что она дает гораздо больше полномочий федеральному центру, чем субъектам Федерации. Так, например, статьей 71 Конституции в ведение федерального правительства отнесены 18 полномочий в сфере национальной экономики, федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, иностранных дел и обороны и в других ключевых областях. В статье 72 представлен список из четырнадцати сфер совместного ведения федеральных органов власти и субъектов Федерации. Субъекты Федерации не имеют назначенных полномочий. Статья 73 просто гласит, что «вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Иными словами, субъекты Федерации обладают только «остаточными полномочиями» – правом издавать законы в тех немногих сферах, которые не предусмотрены статьями 71 и 72.

Конституция РФ подчеркивает верховенство федеральных законов. Так, например, согласно ст. 15, ч. 1, «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Статья 76, ч. 5 гласит, что «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и ч. 2 настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

Конституция также гласит, что ее юрисдикция распространяется на все субъекты Федерации. В статье 4, ч. 1 сказано, что «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию», а статья 4, ч. 3 гласит, что «Российская Федерация

обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». Федеральные полномочия исполнительной власти закрепляются в статье 77, ч. 2, в которой отмечается, что «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ». Кроме того, в статье 78, ч. 4 отмечено, что «Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ».

Переход от конституционного к договорному федерализму в 1993–1999 гг.

Хотя «президентская Конституция» была официально принята в декабре 1993 г., авторитет Конституции был значительно ослаблен вопросами ее легитимности. Одним из основных условий создания демократической федерации является добровольность членства ее субъектов. В декабре 1993 г. 42 субъекта Федерации не поддержали проект Конституции: либо потому, что население проголосовало против новой Конституции, либо в связи с тем, что явка в республиках была ниже установленных 50%. Многие из национальных республик приняли региональные конституции до принятия Конституции РФ и стали утверждать, что их конституции должны иметь приоритет (высшую юридическую силу) по праву первенства [Ross, 2002].

19 из 21-й республик (все, кроме Ингушетии и Калмыкии) заявили о своем государственном суверенитете, и, как следствие, о праве на отделение. Так, например, в статье 1 Конституции Татарстана сказано, что республика является суверенным государством, субъектом международного права, *объединенным* с Российской Федерацией на основании договора о взаимном делегировании полномочий [Федеративное устройство, 1995, с. 6]. Конституция Чечни пошла еще дальше. Не отметив того факта, что республика является частью России, конституция отмечает, что Чечня является *независимым суверенным государством* и полноправным членом мирового сообщества [там же, с. 7].

Кроме этого, ряд республик в одностороннем порядке взяли под свою юрисдикцию те области политики, которые в соответст-

вии со статьей 71 Конституции РФ подпадают под исключительную юрисдикцию федеральной власти. Так, например, некоторые республики заявили о своем праве: принимать решения о войне и мире (например, Тыва); утверждать республиканские законы о военной службе (Башкортостан, Саха, Тыва); определять процедуру введения чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации (Бурятия, Коми, Тыва, Башкирия, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия); заключать международные договоры (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми); объявлять природные ресурсы территории собственностью субъекта РФ (Ингушетия, Саха, Тыва) [Столяров, 2008, с. 111].

Двусторонние договоры

Статья 78 Конституции РФ гласит, что федеральные органы исполнительной власти имеют право передавать «осуществление части своих полномочий» субъектам Федерации и наоборот. На эту статью опирался Ельцин для оправдания действия 46 двусторонних договоров, которые были подписаны между федеральным правительством и субъектами Федерации в период 1994–1998 гг. Эти договоры предоставляли подписавшим целый ряд политических и экономических привилегий. Так, например, двусторонний договор с Татарстаном, который был подписан в феврале 1994 г., узаконил радикальную конфедеративную конституцию Татарстана и подтвердил суверенитет республики в экономических и политических вопросах, в том числе в вопросах внешней торговли и внешней политики. В общей сложности специальные соглашения, прилагаемые к двустороннему договору с Татарстаном, противоречили 12 из 18 подпунктов ст. 71 Конституции РФ. Более того, 42 из 46 двусторонних договоров содержали положения, не соответствующие Конституции РФ. В частности, многие из договоров вступают в противоречие с конституционным распределением уровней власти, что предусмотрено статьями 71–73.

Шквал подписания подобных договоров наблюдался накануне парламентских выборов, состоявшихся в декабре 1995 г., и президентских выборов 1996 г. В течение этого периода, подписавшим договоры были предоставлены особые экономические и политические привилегии в обмен на их обещание «привлечь голоса в под-

держку Ельцина». Важно отметить, что ни один из двусторонних договоров не был утвержден региональными парламентами или Государственной Думой. Во многих случаях двусторонние договоры сопровождали негласные соглашения. Такая практика подрывает идею приоритета законности и препятствует развитию правового и конституционного строя в России.

Однако, как отмечает Хайнеман-Грюдер, двусторонние договоры также имели положительную сторону: «Включение региональных элит в процесс принятия федеральных решений и формирование двусторонних федерально-региональных отношений служило барьером для регионального сепаратистского курса» [Heinemann-Grüder, 2002, p. 156]. После подписания двустороннего договора Татарстаном в 1994 г., сепаратистские движения в республике потеряли общественную поддержку и сошли на нет. И лишь Чеченская республика стала единственным субъектом Федерации, который настаивал на полной независимости: она не подписала Федеративный договор в 1992 г. и отказалась проводить референдум по Конституции в 1993 г. Чтобы предотвратить отделение, российские войска были введены в республику в 1994 и 1999 гг. И после двух кровавых войн Кремлю наконец удалось создать «марионеточное правительство» в республике. Новая Конституция Чечни, которая была принята на референдуме 23 марта 2003 г., гласит, что «территория Чеченской Республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории РФ. Единственным источником власти в республике является ее многонациональный народ. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Чеченской Республики действует федеральный закон [Mäkinen, 2008, 173].

Федеративные процессы при Путине и Медведеве

В июне 1999 г. Ельцин издал указ, который должен был привести двусторонние договоры в соответствие с положениями Конституции. Однако указ незначительно повлиял на ситуацию. Как отмечает Умнова, к концу 1990-х годов сложилось четыре конкурирующих типа федеративных отношений: 1) международные отношения (между Чечней и Россией), 2) конфедеративные отношения (между Россией и республиками Татарстан и Башкортостан,

3) федеративные отношения с элементами конфедеративного начала и унитарной системы (почти все национальные республики, регионы-доноры), 4) федеративные отношения с элементами унитарной системы (дотационные регионы) [Umnova, 2000, p. 7].

Для того чтобы положить конец правовому нигилизму ельцинской эпохи, Путин предпринял ряд радикальных федеральных реформ, основной целью которых было: 1) ограничить власть глав регионов, 2) создать единое правовое федеративное пространство и 3) установить «диктатуру закона». Путин подчеркивал, что для того чтобы достичь эти цели, должна быть создана «вертикаль власти», которая позволит навести порядок и укрепить единство Федерации. В период своего правления Путин осуществил несколько реформ, которые серьезно подорвали развитие федерализма в России: (1) создание федеральных кругов, (2) реформа Совета Федерации, (3) приведение в соответствие с Конституцией РФ региональных конституций и законов, (4) налоговая централизация, (5) определение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти, (6) отмена всенародных выборов губернаторов, (7) объединение субъектов Федерации.

По мнению многих экспертов, путинские кардинальные изменения в сфере федерализма привели не к созданию более устойчивой системы, а скорее к процессу распада федерации и созданию квазиунитарного государства. В 2008 г. закончился срок президентских полномочий Путина, и его преемником стал Дмитрий Медведев. Путин был назначен премьер-министром в мае 2008 г. и фактически продолжает руководить страной вместе с Медведевым.

Перейдем к более детальному рассмотрению семи ключевых путинских реформ:

1. Образование федеральных округов

В 2007 г. Путин разделил страну на 7 федеральных округов, каждый из которых включал в себя 12 и более субъектов Федерации и в каждый из которых был назначен полномочный представитель президента. Основной целью этой реформы было укрощение региональных губернаторов и усиление контроля Кремля в регионах. 19 декабря 2009 г. Южный федеральный округ был разделен

на две части, благодаря чему был образован новый восьмой федеральный округ.

Как справедливо отмечает Гуд, ключевая задача полномочных представителей состояла «в установлении контроля над регионами через федеральные ведомства и агентства, а также в укреплении президентского контроля за деятельностью губернаторов» [Goode, 2010, p. 236]. Круг полномочий и сфера ответственности полномочных представителей были чрезвычайно обширны. Среди их основных обязанностей были: 1) контроль над соответствием региональных законодательных актов Конституции РФ федеральным законам и указам президента; 2) выдвижение из числа представителей региональной элиты кандидатур для замещения должностей в федеральном госаппарате; 3) защита интересов национальной безопасности в регионах и 4) создание и координация межрегиональных экономических программ [Teague, 2002]. Полпреды имели право рекомендовать президенту приостановить действие местных законодательных актов или указов, которые противоречили федеральному законодательству, а также требовать отставки глав регионов и роспуска региональных парламентов в случае принятия ими указов и законов, нарушающих федеральное законодательство. Тем не менее с 2005 г., когда президент получил право напрямую назначать глав регионов (об этом ниже), роль полпредов в контроле над работой региональной исполнительной власти была сокращена, а их статус снижен. Потребность президента в полпредах для осуществления своего курса была недолгой: лишь до тех пор, пока главы субъектов не были встроены в кремлевскую «вертикаль власти».

2. Реформирование Совета Федерации

Согласно статье 95 Конституции РФ, в Совет Федерации входят «по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти». Однако в Конституции точно не определен способ избрания его членов. Первый состав Совета Федерации в 1993 г. был сформирован путем всеобщих выборов, а в период с 1996 по 2000 г. членами СФ становились главы законо-

дательной и исполнительной власти регионов в силу занимаемой должности.

В 2000 г. Путин кардинальным образом меняет порядок формирования Совета Федерации. Главы региональных администраций и парламентов, по должности являвшиеся членами Совета Федерации, были заменены двумя представителями от губернатора и законодательного органа региона. В соответствии с новым порядком, представители от законодательного органа выдвигаются главами региональных парламентов и одобряются депутатами путем тайного голосования. Теоретически группа депутатов в составе не менее чем одной трети от общего числа депутатов может предложить альтернативную кандидатуру. Кандидатуры представителей исполнительного органа выдвигались главой субъекта федерации на рассмотрение регионального парламента. Кандидатура, представленная главой региона, могла быть ветоирована голосами 2/3 от числа депутатов парламента, по крайней мере в теории. Ремингтон отмечает, что наряду с главами регионов и региональными парламентами «важную роль в процессе выбора сенаторов играли крупный бизнес, Администрация Президента и полпреды президента в семи федеральных округах» [Remington, 2003, p. 674].

Членство в Совете Федерации

В ходе изучения биографий действующих членов Совета Федерации обнаруживается большое количество сенаторов, сделавших карьеру в органах исполнительной власти федерального или регионального уровней. Многие бывшие главы регионов занимали высокие посты в Правительстве РФ и Администрации Президента, значительное число сделавших карьеру в органах судебной власти, учреждениях прокуратуры и органах безопасности. В качестве примера – Юрий Бирюков (Ненецкий автономный округ), занимавший должность заместителя Генерального прокурора РФ; Владимир Рушайло (Архангельская область) занимал пост министра внутренних дел и должность секретаря Совета Безопасности РФ. Николай Рыжков (Белгородская область) – бывший глава Совета министров СССР, сейчас является членом верхней палаты парламента, как и двое других бывших членов советского прави-

тельства. Можно ли было предположить, что верхушка федеральной исполнительной власти является наилучшим выразителем региональных интересов! Значительно и число представителей частного бизнеса, составляющих более 30% членов Совета Федерации¹.

Все это также является доказательством процесса «дерегионализации» верхней палаты парламента. Как отмечает Туровский, летом 2001 г. доля москвичей в Совете Федерации уже превышала 26%, а к 2003 г. выросла до 37% [Turovsky, 2007, p. 77]. Данные 2009 г. свидетельствуют о том, что только в 12 регионах оба сенатора являлись представителями региональной элиты на момент их назначения, а в 23 регионах ни один из сенаторов до назначения не имел отношения к региону [Turovsky, 2010, p. 29]. Такое положение дел подрывает одно из базовых условий существования федерации, а именно «законодательное укрепление власти» субъектов Федерации в процессе осуществления государственной политики [King, 1993, p. 93].

Все это представляет серьезную угрозу независимости верхней палаты парламента в осуществлении своих полномочий. Если в 1996–1999 гг. Совет Федерации отклонял около 23% законопроектов, поступивших из Государственной Думы, то в настоящее время верхняя палата является не более чем «послушным большинством» [Remington, 2003, p. 670]. Так, например, СФ одобрил президентские инициативы по изменению налогового и бюджетного законодательства, отменяющие число региональных и местных налогов и устанавливающие долю федеральных налогов, поступающих в региональный бюджет. Члены Совета Федерации в большинстве своем открыто поддержали инициативу президента по изменению процедуры избрания глав субъектов Федерации [Intergovernmental reforms, 2009, p. 19]. Сенаторы также одобрили серию законопроектов, принятых в 2003–2007 гг., лишивших регионы большей части полномочий, гарантированных им Конституцией РФ.

Медведев в 2008 г. в своем Послании Федеральному собранию предложил еще несколько изменений в порядок формирования Совета Федерации. По его предложению, верхняя палата

¹ Автор благодарит Ростислава Туровского за помощь в предоставлении биографий членов Совета Федерации РФ.

должна состоять только «из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации» [Медведев, 2008, с. 14–15]. Новый порядок избрания членов верхней палаты вступил в силу в январе 2011 г. По замечанию Гуда, реформа представляла собой «грубое нарушение принципа разделения властей и урезания исполнительной властью полномочий верхней палаты парламента» [Goode, 2008]. Цель реформы – завершение процесса «дерегionalизации» – на практике не была осуществима. Хотя сенаторы сейчас выбираются из числа региональных депутатов и депутатов органов местного самоуправления, они не могут гарантированно занять должность без поддержки «Единой России» или какой-либо еще партии.

Законодательные инициативы

В соответствии со статьей 104 российской Конституции, правом законодательной инициативы обладают «законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации». Однако процент успешного прохождения региональных законодательных инициатив крайне низок. В период с 1996 по 2007 гг. только 4,7% (213) из 4439 законопроектов, внесенных в Думу из регионов, были приняты [Доклад Совета Федерации, 2009, Приложение 1]. По мнению Лексина, эти результаты отличаются от успеха прохождения президентских и правительственных инициатив. Например, в 2006 г. из 27 законопроектов, направленных в Думу Президентом РФ, 26 были одобрены. Аналогичным образом 100 из 106 законопроектов, представленных Правительством РФ, были одобрены Государственной Думой РФ [Лексин, 2008, с. 158]. Указанные проблемы были обозначены Медведевым в его Послании Федеральному Собранию РФ в 2008 г.: «Законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Думе. А в целом плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне. Полагаю, что здесь значительно большую роль, чем сейчас, мог бы сыграть Совет Федерации – как координатор

законодательной деятельности представительных органов территорий» [Медведев, 2008].

Государственный Совет и Совет Законодателей

В качестве компенсации главам субъектов Федерации и главам региональных парламентов, лишившимся членства в Совете Федерации по должности, были созданы два новых совета: Государственный Совет и Совет Законодателей. Госсовет, созданный в сентябре 2000 г., собирается каждые три месяца, Председателем Совета является Президент РФ. В состав Президиума входят по одному представителю от каждого федерального округа, ротация которых происходит каждые шесть месяцев. Госсовет не обладает властными полномочиями и является исключительно совещательным органом при Президенте РФ. В большей степени Госсовет представляет собой площадку, с помощью которой Президент быстрее проводит свой курс в регионы.

Подобным образом в 2003 г. был создан Совет Законодателей в качестве площадки, предоставляющей главам региональных парламентов возможность участия в выработке государственной политики. В действительности же смысл работы Совета заключается в осуществлении контроля за реализацией президентского курса в регионах. Слабость Совета наглядно демонстрирует небольшое количество принятых региональных законодательных инициатив на федеральном уровне.

3. Приведение уставов и конституций субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством

Летом 2000 г. Путин дал старт большой кампании по приведению уставов и конституций субъектов Федерации, регионального законодательства в соответствие с федеральной конституцией. Для этих целей была создана специальная комиссия под руководством Дмитрия Козака, занимавшего на тот момент должность замглавы Администрации Президента. В период с начала кампании в 2000 г. до 2003 г. региональными органами прокуратуры в качестве не соответствующих законодательству были рассмотрены около 10 000 за-

конодательных актов, свыше 8000 из которых были приведены в соответствие с федеральным законодательством [Лексин, 2008, с. 57–58].

Решения Президента были подкреплены двумя решениями Конституционного Суда (приняты 7 и 27 июня 2000 г.), признающими республиканские декларации о суверенитете противоречащими принципу суверенитета Российской Федерации. Были отменены и двусторонние соглашения. Завершился процесс принятием закона в 2003 г., по которому все соглашения были отменены. Был подписан лишь один новый двухсторонний договор. В июле 2007 г. Татарстан ратифицировал соглашение с Москвой, дающее республике значительную степень самостоятельности и властных полномочий, бо́льшая часть из которых все же противоречила Конституции РФ. Так, например, «соглашение гарантирует власти Татарстана самостоятельность в решении вопросов экономики, культуры, окружающей среды и предполагает совместное управление нефтяными месторождениями региона федеральной и региональной властью» [Arnorld, 2007, p. 1].

По мнению Лексина, подобные процессы означали тенденцию к движению законодательства в сторону «презумпции региональной вины». Региональные законодательные акты, приведенные в соответствие с федеральным законодательством, все равно оставались юридически вышестоящими над федеральными [Лексин, 2008, с. 57]. Стоит отметить, что множество новых региональных и местных законодательных актов не соответствуют Конституции РФ. По данным Генерального Прокурора РФ Юрия Чайки, в 2009 г. почти 900 000 законодательных актов, принятых на муниципальном уровне, были признаны не соответствующими Конституции РФ. В первые девять месяцев 2010 г. их число составило 720 000 [Егоров, 2010].

4. Налоговая централизация и федеральная интервенция центра

Одной из важных черт эпохи правления Путина и Медведева стало привлечение финансовых потоков в федеральный бюджет и сокращение региональных бюджетных фондов. Так, региональная доходная часть в консолидированном бюджете РФ сократилась с

55% в 1998 г. до 39,3% в 2009 г. [Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ]. Правительство РФ получило право вмешиваться в систему налогообложения. Так, например, регионы с уровнем просроченной задолженности, превышающим 30% от их собственного дохода, могут попадать под контроль федерального правительства.

5. Определение сферы компетенции федеральных, региональных и местных органов власти

В полномочия Комиссии Козака входило определение и разграничение сфер ответственности между федеральной, региональной и местной властями. Законы, принятые в 2003–2006 гг., передавали ключевые полномочия из регионов в центр. Согласно докладу Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», опубликованному в 2008 г., полномочия субъектов Федерации были значительно сокращены. Большая часть вопросов государственной политики была полностью переведена в компетенцию федеральных органов государственной власти, а механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов по важнейшим задачам были упразднены [Доклад Совета Федерации, 2008, с. 111].

В конечном итоге регионы сохранили за собой 70 полномочий, 700 были переданы в сферу федерального правительства [Глигич-Золотарёва, 2008, с. 259]. Слайдер отмечает, что «недостаточная эффективность новых институтов означала, что право принимать решения переходит центральным институтам – национальным министерствам и их территориальным представительствам. Налоговые доходы перераспределялись из регионов в центр и возвращались в регионы в ограниченном количестве и только в особых целях» [Slider, 2008, р. 3]. Кроме того, число федеральных чиновников в регионах существенно увеличилось. По данным 2001 и 2006 гг., число чиновников федеральных исполнительных органов власти в регионах увеличилось с 348 000 до 616 000, что в три раза превышало число госслужащих регионального уровня [Slider, 2008; Полосин, 2010, с. 130]. В результате принятых в 2003–2006 гг. законодательных актов, главы департаментов районных администраций обязаны действовать в рамках системы «двойного

подчинения», будучи подотчетными и главам регионов, и руководителям федеральных ведомств, расположенным в субъекте Федерации.

В своем обращении к Федеральному Собранию в ноябре 2008 г. Медведев признал, что оптимального баланса власти между федерацией и регионами еще необходимо достигнуть, в том числе и в «перечне имущества, необходимого для федерального, регионального уровней». Кроме того, он также подчеркнул, что до сих пор не найдена «схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и их эффективного взаимодействия с региональными органами власти», и призвал к сокращению количества федеральных органов в регионах. Однако президент также отметил, что «в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему» [Медведев, 2008].

6. Отмена всенародных выборов губернаторов

Еще одной крупной реформой, инициированной в 2000 г. Путиным, был закон, наделяющий президента полномочиями по смещению с должности всенародно избранных губернаторов и роспуску региональных парламентов. Затем, согласно закону, принятому Думой 11 декабря 2004 г., одна из кандидатур, предложенных Президентом на должность губернатора, должна быть утверждена региональным законодательным собранием. В случае если предложенная кандидатура дважды отвергается, президент может распустить собрание и назначить исполняющего обязанности председателя регионального парламента до новых выборов законодательного собрания. В декабре 2005 г. была принята поправка, закрепляющая право выдвигать кандидатов в губернаторы партией, имеющей большинство мест в региональном законодательном собрании. Эта идея не была реализована на практике во время президентства Путина. Однако в 2008 г. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию предложил вернуться к ней, и поправка была ратифицирована Госдумой в 2009 г. Вероятно, не случаен тот факт, что эта поправка была принята в условиях парламентского большинства партии «Единая Россия» практически во всех региональных зако-

нодательных собраниях. К концу мая 2010 г. 41 из 83 глав регионов были назначены Медведевым [Blakkisrud, 2011, p. 371]. Тем не менее очевидно, что это является решением федерального руководства партии, а не лидеров ее региональных отделений. Таким образом, Путин в качестве лидера партии «Единая Россия» продолжает играть важную роль в назначении губернаторов [Petrov, 2010, p. 288].

Прямое назначение мэров

Путин также предполагал наделить губернаторов правом самостоятельного назначения глав региональных центров. Однако это требовало серьезных изменений в Конституции РФ. Статья 32.2 Конституции РФ гласит, что «граждане Российской Федерации имеют право быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Более того, в статье 130.2 говорится, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Статьей 131.1 закрепляется, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

Медведев в своем Послании в 2008 г. заявил, что «представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости и отстранять от должности руководителей муниципальных начальников за качество и результаты их работы давно назрел». По мнению Гуда, «общий смысл этого предложения состоит в том, чтобы ослабить напрямую избранных, помимо президента России, должностных лиц мэров городов» [Goode, 2008].

7. Объединение субъектов Федерации

Одним из парадоксов российской конституции является предоставление самостоятельности автономным округам и автономной области. Эти «десять автономий, образованных по этническому принципу», изначально находились в составе других субъектов Федерации и являлись, в соответствии с Конституцией РФ, одновременно равными и подчиненными своим «материнским регио-

нам». Но в 2005 г. администрация Путина начала процесс объединения округов с их «материнскими регионами». В соответствии с законодательством, регулирующим процесс объединения, принятым в 2001 г., все изменения в существующих административных границах должны быть добровольными, а инициатива по объединению должна исходить от субъектов Федерации. Кроме того, процесс объединения не может начаться без одобрения жителями регионов их слияния на референдуме. Законом предусмотрена поддержка двух третей членов Госдумы и трех четвертей членов Совета Федерации.

К марту 2008 г. было завершено пять процессов объединения (с участием шести субъектов Федерации), что сократило число субъектов Федерации с 89 до 83-х: (1) объединение Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом 1 декабря 2005 г. привело к созданию Пермского края; (2) объединение Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским автономными округами 1 января 2007 г. привело к созданию Красноярского края; (3) 1 июля 2007 г. путем объединения Камчатской области с Корякским автономным округом был создан Камчатский край; (4) объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом привело к созданию Иркутской области 1 января 2008 г.; (5) 1 марта 2008 г. был создан Забайкальский край путем объединения Читинской области с Агинским Бурятским автономным округом [Kusznir, 2008, p. 10–11]. В 2009 г. Министерство регионального развития РФ составило программу дальнейшего объединения, реализация которой привела бы к сокращению количества субъектов Федерации до 23 [Intergovernmental reforms, 2009, p. 24.]. Однако эти смелые планы были приостановлены. В 2010 г. влиятельный аналитический центр Институт современного развития в своем докладе призвал приостановить процесс объединения [Объединение субъектов Российской Федерации, 2010]. По мнению ИНСОР, главную роль во всех объединениях играли политические интересы, а не экономическая или административная целесообразность [Goble, 2010].

В Кремле рассматриваются еще несколько возможных в будущем объединений: 1) Архангельской области и Ненецкого автономного округа; 2) Ставропольского края с Карачаево-Черкесской республикой; 3) Республики Хакасия с Красноярским краем;

4) Республики Адыгея с Краснодарским краем; 5) Республики Алтай с Алтайским краем; 6) Москвы и Московской области; 7) Санкт-Петербурга с Ленинградской областью; 8) Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким автономными округами. Однако во многих из этих регионов есть противники идеи объединения, и если Кремль пойдет на этот шаг, то не исключен рост конфликтов и межнациональной напряженности. Многие эксперты, в том числе Александр Торшин, заместитель Председателя Совета Федерации, признают, что основной целью политики объединения является ослабление этнической основы федерации [Oracheva, Osipov, 2010, p. 221].

Заключение

После прихода Путина к власти в 2000 г., основные принципы российского федерализма были существенно изменены. Так, изменение порядка избрания членов Совета Федерации значительно ослабило легитимность верхней палаты и лишило регионы определенной степени самостоятельности в принятии решений. Законодательство, принятое в 2003–2006 гг., ослабило конституционные полномочия регионов и, в частности, их контроль над сферой совместных полномочий, многие из которых были переданы в компетенцию центра. Все главы регионов стали назначаться Президентом, а вертикаль власти сегодня выстроена от Кремля до муниципалитетов.

По мнению Элазара, в федерациях, в отличие от унитарных государств, «самостоятельность регионов и степень их представительства не только более децентрализованы, но и гарантированы конституцией. Центр не имеет юридических прав на отмену или пересмотр количества и структуры территориальных единиц» [Elazar, 1987, p. 8]. Однако Путин и Медведев выстраивали свою политику в советском стиле, устанавливая принципы иерархичности и административного контроля из Москвы. Сейчас Россия имеет все структурные предпосылки к созданию федерации, в которой отсутствуют основополагающие принципы федерализма. По сути это квазиунитарное государство в федеративной оболочке. Как было отмечено в докладе Совета Федерации в 2008 г., «разграничения полномочий в рамках федеративной системы были замене-

ны делегированием административных полномочий сверху вниз... Субъекты Федерации становятся административно-территориальными единицами, тем самым создавая угрозу превращения федеративного государства в унитарное» [Доклад Совета Федерации, 2008, с. 112].

ЛИТЕРАТУРА

- Объединение субъектов Российской Федерации: За и против / Ред.-сост. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. – М.: ИНСОР, 2010. – 175 с.
- БДГ – Регионы России. Социально-экономические показатели – 2009 г. / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_14p/Main.htm (Дата обращения: 1.08.2011.)
- Глигич-Золотарёва М.В. Правовые основы российского федерализма // Российский федерализм: экономико-правовые проблемы / Под ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – С. 235–277.
- Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 г. О состоянии законодательства в Российской Федерации / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. – М.: Совет Федерации, 2009. – 512 с. – Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/journalsf/cat9/journal57/2009/number290.html> (Дата обращения: 1.08.2011.).
- Егоров И. Местную власть избавят от давления. В этом им поможет прокуратура // Российская газета. – 2010. – 12 октября. – № 5372 (293). – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/12/27/gen.html> (Дата обращения: 1.8.2011.)
- Карапетян Л.М. Федерализм и права народов: курс лекций. – М.: ПРИОР, 1999. – 112 с.
- Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 352 с.
- Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1968> (Дата обращения: 1.10.2009.)
- Отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html> (Дата обращения: 1.08.2011.)
- Полосин А.В. Политический регион: Опыт операционализации и концептуализации понятия. – М.: МГУ, 2010. – 200 с.
- Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 672 с.
- Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации: сборник аналитических обзоров и рекомендаций / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (М.); Под ред. Н.В. Попова, Б.С. Крылова, Ю.А. Тихомирова. – М.: [б. и.], 1995. – 294 с.

- Arnold C.* Russian Federation Council Backs Tatarstan Power Sharing Treaty. – RFE/RL Russia Report. – 2007. – 11 July.
- Blakkisrud H.* Medvedev's New Governors // *Europe-Asia studies*. – Abingdon, Oxfordshire, UK, 2011. – Vol. 63, N 3. – P. 367–395.
- Cameron D.* Structures of intergovernmental relations. – Background paper, Forum of federations, Conference on Federalism, Mont-Tremblant, October 1999. – Mode of access: <http://26772.vws.magma.ca/en/libdocs/IntConfFedBk99/ICFE9911-intCameron-bg.htm> (Дата обращения: 24 октября 2009.)
- Daniels R.V.* Democracy and federalism in the former Soviet Union and the Russian Federation // *Beyond the monolith: The emergence of regionalism in post-Soviet Russia* / P.J. Stavrakis, J.DeBardeleben, L. Black (eds.). – Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1997. – P. 233–244.
- Intergovernmental reforms in the Russian federation: One step forward, two steps back? / M.O. De Silva, G. Kurlyandskaya, E. Andreeva, N. Golovanova. – Washington D.C.: The World Bank, 2009. – 135 p.
- Elazar D.J.* Exploring federalism. – Tuscaloosa ; L.: The Univ. of Alabama Press, 1987. – 335 p.
- Gibson E.* Federalism and democracy: Theoretical connections and cautionary insights // *Federalism and democracy in Latin America* / E. Gibson (ed.). – Baltimore; L.: The Johns Hopkins Univ. Press, 2004. – P. 1–28.
- Goble P.* Moscow institute with links to Medvedev calls for ending Putin's regional amalgamation plan // *Window on Eurasia*. – 2010. – 7 April. – Mode of access: <http://windowoneurasia.blogspot.com/2010/04/window-on-eurasia-moscow-institute-with.html> (Дата обращения: 7.05.2010.)
- Goode P.J.* Medvedev's State of the Nation: Letter to Barack or Putin? – Mode of access: <http://www.russiaotherpointsofview.com/2008/11/medvedevs-state.html> (Дата обращения: 1.08.2011.)
- Goode P.J.* The fall and rise of regionalism? /// *Journal of communist studies and transition politics*. – L., 2010. – Vol. 26, N 2. – P. 233–256.
- Heinemann-Grüder A.* Why did Russia not break apart? Legacies, actors, and institutions in Russia's federalism // *Federalism doomed? European federalism between integration and separation* / A. Heinemann-Grüder (ed.). – N.Y.; Oxford: Berghahn Books, 2002. – P. 146–166.
- Kempton D.R., Clark T.D.* Unity or separation: Centre-periphery relations in the former Soviet Union. – Westport, Connecticut ; London: Praeger, 2002. – 344 p.
- King P.* Federation and representation // *Comparative federalism and federation* / M. Burgess, A-G. Gagnon (eds.). – N.Y.; L.: Harvester-Wheatsheaf, 1993. – P. 88–95.
- Kusznir J.* Russian territorial reform: A centralist project that could end up fostering decentralisation? // *Russian analytical digest*. – 2008. – N 43. – P. 7–11.
- Makinen S.* Russian geopolitical visions and argumentation: Parties of power, democratic and communist opposition on Chechnya and NATO, 1994–2003. – Tampere: Acta Universitatis Tampereensis, Tampere Univ. Press, 2008. – 369 p.

- Oracheva O., Osipov A.* Territories of 'special status' in Russia: The ethnic dimension // Journal of communist studies and transition politics. – L., 2010. – Vol. 26, N 2. – P. 212–232.
- Petrov N.* Regional governors under the dual power of Medvedev and Putin // Journal of communist studies and transition politics. – L., 2010. – Vol. 26, N 2. – P. 276–305.
- Remington T.F.* Majorities without mandates: The Russian Federation Council since 2000 // Europe-Asia studies. – Abingdon, Oxfordshire, UK, 2003. – Vol. 55, N 5. – P. 667–691.
- Rodin J.* Rethinking Russian federalism: The politics of intergovernmental relations and federal reforms at the turn of the Millennium. – Stockholm: Univer. of Stockholm, Södertörn Political Studies, 2006. – 269 p.
- Ross C.* Federalism and democratisation in Russia. – Manchester: Manchester Univ. Press, 2002. – 182 p.
- Slider D.* Russian federalism: Can it be rebuilt from the ruins? // Russian analytical digest. – 2008. – N 43. – P. 2–7.
- Söderlund P.* The dynamics of federalism in Russia: A study of formal and informal power resources of the regional chief executives in Russian centre-region relations. – Åbo: Åbo Akademi Univ. Press, 2006. – 175 p.
- Teague E.* Putin reforms the federal system // Regional politics in Russia / C. Ross (ed.). – Manchester: Manchester Univ. Press, 2002. – P. 207–218.
- Turovsky R.* The liberal and the authoritarian: How different are Russian regions // The politics of sub-national authoritarianism in Russia / V. Gel'man, C. Ross (eds.). – Aldershot: Ashgate Publishers, 2010. – P. 19–38.
- Turovsky R.* The mechanism of representation of regional interests at the federal level in Russia: Problems and solutions // Perspectives on European politics and society. – Leiden ; Boston, 2007. – Vol. 8, N 1. – P. 73–97.
- Umnova I.* The contemporary model of Russian federalism: In search of the way to peace, democracy and stabilization (2000). – Mode of access: <http://www.federalism.ch/FTPMirror/ircc/InHouseSeminar> (Дата обращения: 9.10.2004.)
- Watts R.L.* Comparing federal systems. 2nd Edition. – Montreal; Kingston: McGill-Queen's Univ. Press., 1999. – 138 p.
- Watts R.L.* Multinational federations in comparative perspective // Multinational Federations / M. Burgess, J. Pinder (eds.). – L.; N.Y.: Routledge, 2007. – P. 225–247.