

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2020-3-6-19

## О ПОЛЬЗЕ НЕУДАЧИ: ОПЫТ РОССИИ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЙ СРАВНИТЕЛЬНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**Ирина Бусыгина**

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург)*

**Михаил Филиппов**

*Университет штата Нью-Йорк в Бингемтоне (США)*

### Аннотация

В 1990-е гг. российский федерализм был гордостью российских реформ, убедительным доказательством необратимости демократизации, к настоящему дню сохраняются лишь формальные оболочки федеративных институтов. Однако уроки российского федерализма чрезвычайно обогатили исследования по сравнительному федерализму: впервые страна такого территориального масштаба и разнообразия сознательно строила федеративные отношения, при этом в условиях крайне неблагоприятного наследия, наличия этнического «компонента» и выраженных асимметрий. Российский случай показал, что федерализм существенно затрудняет переход к демократии в том случае, если демократическое и федеративное институциональное строительство развиваются одновременно. Кроме того, случай России еще раз подтвердил, что федерализм не может выжить, не будучи поддержанным со стороны других институтов; необходимым условием выживания федерализма является развитие демократической конкуренции в направлении усиления роли политических партий, заинтересованных в федерализме. Российские уроки 1990-х гг. могут оказаться полезными как другим странам, выбравшим федерализм, так и самой России, поскольку любые значимые реформы неизбежно приведут к изменению характера отношений между центром и регионами.

**Ключевые слова:** сравнительный федерализм; Россия; институты; асимметрии; патологии.

Сравнительный федерализм – одно из наиболее разработанных направлений в политической науке, а федеративные системы – перспективные, хотя и крайне сложные объекты для сравнительного анализа. Федеративные системы отличаются друг от друга по целому ряду измерений, прежде всего речь идет о тех направлениях политики, которые проводят правительства разных уровней, о типах стимулов, возникающих для политиков на каждом из уровней и о тех институтах, которые поддерживают федерализм или же препятствуют его сохранению. Современные политические исследования федерализма уделяют основное внимание реальной практике федеративных отношений, противопоставляя ее формализму конституционных положений.

Вторая половина XX столетия продемонстрировала череду примеров несостоятельности федераций. Федерации либо распались, либо становились централизованными системами, сохраняя федеративные институты лишь формально. Более того, многие политики и эксперты утверждали, что федеративный порядок опасен, поскольку он провоцирует сепаратизм, а также стимулирует бюджетную безответственность и коррупцию со стороны региональных властей. Оптимизм защитников федеративного правления возродился на рубеже столетий, в том числе, благодаря успехам экономической и политической интеграции в Европе. За последние десять-пятнадцать лет федеративные решения были предложены для ряда стран, таких как Афганистан, Кипр, Грузия, Индонезия, Молдова, Украина и, конечно, Ирак. Однако в целом, современный опыт выстраивания федеративных отношений едва ли внушает энтузиазм – за немногими известными исключениями, попытки создать федеративные государства заканчивались неудачно. Несмотря на очевидный экономический потенциал федеративных союзов, в XX столетии было крайне мало случаев создания успешно функционирующих федераций. И тем не менее, и негативный опыт федеративного строительства крайне ценен; каждый новый страновой случай – это важный вклад в «копилку» научного опыта сравнительного федерализма, который позволяет уточнять уже существующие теории, а также выдвигать и тестировать новые гипотезы.

Распад Советского Союза и появление на его территории пятнадцати новых государств, безусловно, обогатили сравнительную политическую науку, в том числе, и в отношении исследований федерализма, регионализма, децентрализации. Территориально крупные постсоветские государства, прежде всего Казахстан и Украина, дали много важного эмпирического материала для анализа процессов формальной и неформальной децентрализации экономического и политического характера. На постсоветском пространстве возникла только одна конституционная федерация – Россия, при этом сам территориальный размер страны и уровень ее разнообразия неоднократно давали исследователям повод заявить о том, что федерализм в России неизбежен (см. например, Zhuravskaya, 2020: 2). Современные федеративные институты в России были построены после распада Советского Союза. Таким образом, с самого начала это была попытка переструктурировать постсоветское экономическое и политическое пространство в тот период, когда территориальная целостность новой независимой России оказалась под вопросом (Libman and Vinokurov, 2010: 3). Реформы 1990-х гг. в России предусматривали не только экономическую либерализацию и политическую демократизацию, но и переход от сверхцентрализованного унитарного к децентрализованному федеративному государству. В начале 2000-х гг., после прихода к власти Владимира Путина, произошел поворот: «федеративные эксперименты» 1990-х гг. были свернуты и объявлены не только провальными, но и просто опасными для целостности страны (Zhuravskaya, 2010: 2). Усиливающиеся процессы экономической и политической централизации, охватившие Россию в 2000-е гг., привели к тому, что в конце 2000-х гг. страна находилась в ряду таких централизованных федераций, как Малайзия, Индия, Нигерия (Burgess, 2009: 38). Сейчас это утверждение правомерно усилить: сегодня Россия осталась федерацией только формально, реальный политический процесс в стране развивается принципиально «нефедеративным» образом, а подобно тому, как это происходит в авторитарных политических системах.

Научная литература, посвященная различным аспектам российского федерализма, поистине огромна (среди последних работ Starodubtsev, 2018; Libman and Rochlitz, 2019; Shaikhutdinova, 2020). Задача же данной статьи конкретна: она заключается в том, чтобы показать, *что именно* случай российского федерализма внес в общую научную «копилку», как он позволил продвинуть понимание характера федеративных отношений, связи федерализма с политическим режимом, роли исторического наследия и т.п.

Структура статьи выглядит следующим образом. Первая часть посвящена роли исторического наследия с точки зрения дизайна федеративных институтов. Вторая – очень кратко описывает эволюцию федеративных отношений в России. В третьей – исследуется российский опыт федерализма и демократизации. Четвертая – посвящена асимметриям российского федерализма. В пятой – обсуждаются институты, поддерживающие федерализм. Шестая – посвящена патологиям российского федерализма. В заключении подводятся итоги.

### **Роль советского наследия для постсоветского федерализма**

В отношении политической траектории развития страны историческое наследие определяет очень многое, в частности, оно может ограничить как скорость продвижения реформ, так и существенно влиять на их характер. Иными словами, наследие, т.е. структурные факторы прошлого, наряду с другими факторами, задают коридор возможностей для институциональных изменений, разграничивая желаемое и возможное. Стоит отметить, что факторы наследия будут, по-видимому, играть еще более долгосрочную роль для федеративных институтов – ведь здесь речь идет о территории, а паттерны территориального развития чрезвычайно инерционны.

Роль советского наследия изучали многие исследователи в самых разных аспектах. Например, как пишет Липман, режим Путина основывался на советской версии традиционной российской модели государства: централизованной и неоспоримой власти государства, в котором силовые структуры служат основным инструментом контроля. При этом политический порядок основан на принципе, согласно которому народ остается бессильным по отношению к всемогущему государству (Lipman, 2013: 18). В отличие от Путинского режима, взявшего наследие и традицию за основу, режим Ельцина декларировал заведомо недостижимую цель – полностью порвать с прошлым. Факторы наследия оказались крайне значимы и для российского федерализма. Так, Кан подчеркивает сильнейшую зависимость (path dependency) нового российского федерализма от советских институтов: институциональные оболочки, которые так долго были неактивны в Советском Союзе, стали мощными формами политической мобилизации в обновленной федерации, когда старые формы партийного контроля развалились, а региональные выборы создали возможность появления новых региональных полити-

ческих повесток (Kahn, 2002: 3). Берджес указывает на то, что в российском случае советское наследие федерализма должно непременно анализироваться *до того*, как можно будет проводить любые сравнительные исследования состояния федеративных отношений в России. По его мнению, большинство нынешних проблем и вызовов прямо связаны с этим печальным наследием: Российская Федерация, возникшая в 1991–1993 гг., строилась в самых бесперспективных условиях, что, безусловно, не сулило ничего хорошего для демократической стабильности в будущем. В отсутствие у России собственного опыта федеративных отношений, сравнение ее с устойчивыми функционирующими федерациями не имеет особого смысла; продвинуть понимание России позволяет, скорее, ее сравнение с собственным прошлым (Burgess, 2009).

Федерализм в России фактически был построен на основе, заменившей бывшую советскую федеративную государственную структуру, которая оказалась чрезвычайно хрупкой. Советская территориальная структура цементировалась унитарной централизованной однопартийной системой, которая контролировала все политические институты и все направления политической коммуникации. Пока контроль был эффективен, система работала. В конце 1980-х гг. Горбачеву было необходимо одновременного проводить реформы и советской экономики, и политических институтов, сохраняя при этом единство компартии и советского государства. Эта попытка не удалась (Ross, 2010: 18), проблема поддержания контроля оказалась неразрешимой. Последующий период 1991–1993 гг. можно рассматривать как своего рода междуцарствие, в ходе которого российское государство возникло после распада СССР и утверждало себя.

Росс выделяет факторы, обусловившие «трагедию» российского федерализма. Во-первых, крах коммунизма в Советском Союзе был в лучшем случае незавершенной «революцией», в ходе которой одна группа советских лидеров, возглавляемых Горбачевым, была заменена другой элитной группой под руководством Ельцина. Во-вторых, приватизация 1992–1993 гг. привела к оформлению новых альянсов региональных политических и экономических элит, интересы которых требовали суверенитета для «своих» территорий. В условиях слабого федерального центра эти группы заявили о своих правах на контроль и/или собственность в отношении природных ресурсов на территории «своих» регионов. Таким образом, учредительные политические и экономические институты в регионах оказались под контролем авторитарных политических лидеров, наследников советской номенклатуры. Постсоветские региональные элиты, особенно в этнических республиках, с появлением массовой политики мобилизовали избирателей и обрели легитимность под лозунгами национализма и сепаратизма (Ross, 2010: 22–23)<sup>1</sup>. Таким образом, то обстоятельство, что учредительные институты были захвачены советской номенклатурой в регионах, является крайне существенным для понимания характера дальнейшего развития отношений между центром и регионами.

Одним из ключевых факторов советского наследия для постсоветских федеративных отношений стал этнический федерализм. Еще в начале 20-х гг. прошлого века советское руководство пошло на беспрецедентное решение: построить этнофедеративное государство на обломках Российской империи (Beissinger, 2002; Brubaker, 1996; Vunse, 2013; Hale 2008). Это было государство, которое, как и все федеративные системы, было разделено на территориальные субъекты, имеющие собственные институты представительства и принятия решений. Однако – и в этом заключалась новация – границы этих территорий оконтуривали этнокультурные сообщества, то есть группы, которые имели общую этническую принадлежность, язык и / или религию. Таким образом, большевики добавили к своей и без того амбициозной повестке задачу построения нового типа национального государства, которое использовало бы политические, социальные и культурные институты для создания, представления и расширения возможностей национальных общин (Vunse, 2013).

Анализируя три кейса авторитарных этнических федераций – Советский Союз, Югославию и Чехословакию – Валери Банс приходит к выводу о том, что этнический федерализм создает краткосрочные выгоды и долгосрочные издержки, при этом последние имеют тенденцию расти со временем. Этнический федерализм всегда базируется на культурном и политическом (а иногда и экономическом, и социальном) фаворитизме. Институты в такой системе препятствуют взаимодействиям сообществ, как на уровне элит, так и на уровне граждан, этнические регионы «окукливаются», политическое пространство государства фрагментируется.

Таким образом, этнофедерализм не укрепляет, а ослабляет государство. Во-первых, способствуя дифференциации между субъектами, он повышает риски сепаратизма, поскольку в случае любого кризиса или ослабления центрального государства лидеры этнических субъектов начинают мобили-

<sup>1</sup> The Soviet legacy and Russian federalism, 1991–93 Cameron Ross, pp. 22–23.

зацию граждан под лозунгами обособления или сепаратизма. Во-вторых, отсутствие стимулов для взаимодействия субъектов ведет к недоразвитию горизонтальных связей. В приоритете оказываются вертикальные связи – между столицей и регионом. Такой порядок весьма напоминает имперский (Bunce, 2013). Добавим, что характер взаимодействий центра и регионов имеет весьма инерционный характер, и принципиально изменить существующую динамику крайне сложно, а в кратко- и среднесрочной перспективе невозможно, что и продемонстрировало политическое развитие России в постсоветский период.

Наконец, как показывает Степан, большое значение для дальнейшего развития федеративных отношений имеет способ формирования федерации, который определяет *первоначальный контракт* между центром и регионами. Степан предлагает смотреть на каждый случай формирования федеративных систем с точки зрения его расположения внутри континуума, на одном конце которого находится добровольное решение независимых сообществ объединиться – это федерации «собирающиеся вместе» ("coming together"), в которых сообщества и впоследствии сохраняют существенную автономию, а на другом конце континуума – федерации, «удерживаемые вместе» ("holding-together"), когда большую власть сохраняет федеральный центр. Существует еще уникальный вариант насильно собранных вместе усилиями недемократического центра регионов – именно этот вариант был использован в Советском Союзе (Stepan, 1999). Впоследствии Степан сделал то же самое утверждение о постсоветской России (Stepan, 2000).

### Эволюция развития федеративных отношений в России

После распада Союза ССР и обретения Россией независимости в стране фактически с нуля строится новая политическая система, которая заявлена как демократическая. Демократия (в отличие от империи и советского государства) предусматривает качественно различные способы решения территориальной проблемы: демократическое государство может быть и федеративным, и унитарным. Однако реального выбора способа решения территориальной проблемы у российского политического класса не было в силу ряда причин, главной из которых являлось то, что в этот период (конец 1980-х–начало 1990-х гг.) сегментарные различия с появлением нового ресурса – массовой политики – впервые приобретают политическое значение (прежде всего в этнических регионах). Элиты регионов, еще в раннесоветское время образованные на этнической основе, опираясь на этническую мобилизацию, добиваются привилегированного положения – крайне высокой степени автономии от центра. Ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии «реформаторы-демократы» / «консерваторы-коммунисты», не в состоянии. Так что федерализм становится «выбором без выбора», средством хоть какой-то гарантии лояльности регионов.

С середины до конца 1990-х гг. демократические институты в большой степени служили фасадом для реального политического процесса, связанного с пределом государственной собственности; формальное введение главным актором (президентом) этих институтов не решало задачи создания демократического режима и даже такой задачи не ставило. Основной структурной характеристикой режима этого периода являлось преобладание неформальных институтов; правящую коалицию формировали две категории акторов – крупнейшие экономические акторы («олигархи») и часть глав регионов, политические партии действовали на периферии системы (Рыженков, 2006). К концу 1990-х гг. федеральный центр постепенно утрачивает основные рычаги влияния на ситуацию в регионах (возможности главного актора были крайне ограничены), а уровень неуправляемой регионализации в стране достиг максимальной отметки. В регионах формируются автономно функционирующие моноцентрические политические режимы, по отношению к которым центр играет роль внешнего актора (Гельман и Рыженков, 2000).

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 гг., неизбежно привела и к принципиальному изменению характера отношений между центром и регионами. Начатая президентом Путиным «федеральная реформа», разворачивающаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Значительная опора на силовые структуры, конституционное большинство, которое партия власти – «Единая Россия» – получила в Государственной думе, наконец, начавшийся период экономического роста позволили новому главному актору резко сузить состав правящей коалиции, понизив, в частности, уровень представительства региональных интересов на федеральном уровне, значительно сократив степень

региональной автономии. Основной характеристикой нового политического режима было крайне существенное ограничение политической конкуренции.

Переход от несовершенного «ельцинского» федерализма (который, по сути, означал хаотическую децентрализацию при слабом федеральном центре и непопулярном президенте) к некоему новому формату отношений между центром и регионами обычно описывается как усиление централизации при упрощении управленческих процедур, или «вертикаль власти». Однако с течением времени стало понятно, что вертикаль власти, хотя, возможно, и задуманная с целью унитаризации, – это вовсе не строгая иерархия унитарного государства, она гораздо больше напоминает имперский (или подобный ему) порядок. Как показали Гельман и Рыженков, в условиях российской вертикали власти, акторы (локальных режимов) «знают, что аппарат власти безразличен к некоторым результатам политического процесса...». Федеральный центр требует от региональных властей, во-первых, исполнения действий по социальному патронажу, а во-вторых, гарантию определенных электоральных результатов и поддержания политически спокойной обстановки (Гельман и Рыженков, 2000).

Российский случай показывает, что фактическая централизация при формальном сохранении федеративных институтов может вести к формированию «имперскоподобного» порядка в отношениях между центром и регионами. Понятно, что в современных условиях никакая степень внутрисистемного принуждения не может обеспечить жизнеспособность многонационального государства, пока это идет вразрез с интересами региональных элит. Поэтому империя пытается добиться заинтересованности региональных элит в стабильности центра путем устранения политической конкуренции и «назначения» в элиту на основе принципа личной преданности руководству центра (Бусыгина и Филиппов, 2009). При этом, не располагая достаточными ресурсами для тотального контроля над регионами, империя вынужденно допускает элементы *нецентрализации* – то есть безразличие и терпимость к действиям региональных властей за пределами договоренностей (Бусыгина и Филиппов, 2012).

### **Федерализм и переход к демократии (что помогают понять случаи Советского Союза и России)**

Довольно долгое время исследователи на примере российского случая изучали связь между федерализмом и демократией. Казалось бы, здесь достаточно указать на тот факт, что все самые территориально крупные демократические страны – это федерации, кроме Китая, который является страной-гигантом, но не является демократией. Невозможно, однако, оставаться территориально протяженной *демократической* страной и не быть при этом федерацией. В соответствии с этими наблюдениями, в литературе по федерализму довольно часто утверждается, что федерализм и демократия взаимно благоприятствуют друг другу. Здесь, однако, крайне важно указать на то обстоятельство, что такое благоприятствование происходит только *в равновесной системе*, то есть в такой, где эффективный федерализм и консолидированная демократия *уже достигнуты и работают*. Возникает вопрос: как получить это замечательное равновесие, и что происходит с институциональными системами на пути к нему?

Таким образом, теоретически более важным будет вопрос о связи между федерализмом и *переходом* к демократии, точнее, о связи между переходом к федерализму и переходом к демократии. Иными словами, речь идет о том, что происходит, если строительство демократических и федеративных институтов происходит в одно и то же время. Как показывает Берджес, *тип* федерации, возникший в России, был определен прежде всего тем, что она создавалась в «контексте и в период транзита», который охватывал все стороны жизни российского общества и государства (Burgess, 2009: 33).

Известно, что три страны – Советский Союз, Югославия и Чехословакия – распались, как только попытались ввести лишь первые элементы демократии. Нигерия несколько раз переходила от попыток построить демократию к военной диктатуре; Пакистан и Малайзия отказались от демократического перехода. Россия не утратила территориальной целостности, однако есть основания полагать, что *федерализм существенно затруднил и продолжает затруднять переход к демократии, более того, возможно, он облегчил переход к авторитаризму*. Это может означать, что переход к демократии будет заведомо более трудным, а может быть и невозможным, в такой большой и разнообразной стране, как Россия. (Отметим, что свидетельств тому, что для зрелых демократий федерализм создает дополнительные угрозы, нет никаких (хотя, конечно, он накладывает отпечаток на политическую систему, ограничивая возможности большинства игнорировать интересы территориальных меньшинств)). В России же зачастую делают ошибку, подменяя проблему перехода к демократии нормативными оценками самой демократии, точнее, зрелой консолидированной демократии.

Кан приходит к выводу о том, что конкретная форма федерализма, которая развивалась в России в 1990-х гг., «негативно сказалась на переходе к демократии» (Kahn, 2002:4). В свою очередь, Росс отмечает, что «федеративные государства гораздо сложнее создать, чем унитарные. Создание новой федеративной системы одновременно с приватизацией экономики и попыткой радикального пересмотра политической системы явно сделало переходный процесс в России втрое сложнее" (Ross, 2002: 2). Действительно, любой политический режим, стремящийся осуществить демократические реформы, сталкивается с множеством препятствий и рисков. Успешные реформаторы должны построить устойчивую коалицию различных политических, социальных и экономических групп в поддержку перемен, однако поддержание такой коалиции на протяжении всего периода институциональных трансформаций весьма проблематично, особенно в России, принимая во внимание ее федеративный конституционный дизайн. Дополнительной проблемой является необходимость поддержания устойчивой коалиции федеральных и региональных политиков. Хотя такая коалиция может быть относительно легко создана в *начале* реформ, ее практически невозможно сохранить в *процессе* реформ, поскольку политические предпочтения федеральных и региональных политиков на каком-то этапе неизбежно разойдутся. Следовательно, любая прореформенная коалиция будет сталкиваться с растущими напряжениями и столкновениями интересов при продвижении реформ. Таким образом, для России основной проблемой является не начало, а окончание процесса демократизации, учитывая то, что многие региональные инкубенты будут стремиться «заморозить» процесс реформ на середине пути и превратить его в равновесие, в той его точке, где их выигрыши будут максимальными (Busygina et al, 2010).

Другим, не менее важным, оказывается вопрос о том, какова роль федерализма (при этом весьма несовершенного) в случае отказа от движения в сторону консолидированной демократии. Так, в начале 1990-х гг. в России регионы служили гарантией того, что коммунисты, даже придя к власти, не смогут добиться абсолютного контроля и будут вынуждены искать согласия с другими группами – т.е. сохранять демократические институты. В то же время, на региональном уровне режимы, похожие на нынешний режим в России в целом, сложились задолго до прихода к власти Владимира Путина. Регионы стали своего рода лабораториями авторитаризма, подготавливая население и бизнес к отказу от демократического транзита. Это произошло, в том числе, потому, что российская федеративная модель вела к практике двухстороннего торга регионов с Москвой, успех в котором требовал сильных (политически неограниченных) лидеров. Подобная практика плохо совместима со сдержками и противовесами – слабый лидер не смог бы выполнить свои обязательства по «торгу»: например, обеспечить нужные результаты федеральных выборов.

Одним из вызовов, которые распад коммунистических режимов поставил перед теорией демократизации, оказалась необходимость учитывать фактор этнонационального разнообразия в процессе транзита. Так, ключевой предпосылкой в литературе о демократизации (пусть и неартикулированной) было то, что основные переговоры и торг, которые в конечном итоге и определяют ключевые политические решения и саму траекторию транзита, происходят на одной, центральной политической арене, т.е. на едином политическом пространстве, в котором действуют все акторы. Такая теоретическая рамка, однако, не учитывает того, что стратегический политический контекст в многонациональных коммунистических федерациях – Советском Союзе, Югославии, Чехословакии – принципиально отличается как от этнически гомогенных, так и от унитарных многонациональных государств. В случае многонациональных федераций политические взаимодействия развиваются не на одной, а на множественных аренах, следствием чего является то важное обстоятельство, что режимные изменения могут происходить с различной скоростью на разных субнациональных аренах (в республиках), а это, в свою очередь, может вести к эрозии контроля центра над процессом транзита. Теория демократизации подчеркивает стратегический выбор, обусловленный балансом власти между режимными и оппозиционными акторами, а объяснения политики транзита в многонациональных государствах должны учитывать стратегические выборы акторов на многих взаимосвязанных политических аренах, а также изменение баланса власти между центром и республиками (Skalnik, 1999).

### **Отсутствие гарантий или институты, не поддерживающие федерализм в России**

Федерализм – не самоподдерживающаяся система. Иными словами, для того, чтобы федерализм выжил, ему необходима поддержка (гарантии) со стороны других институтов. Выстраивание дизайна жизнеспособной и устойчивой федерации предполагает, таким образом, «работу» на уровне институциональных структур, которые имеют дело с индивидуальными политическими стимулами,

как на уровне центра, так и на уровне регионов. Множественность точек, в которых протекают политические процессы в федеративном государстве (иными словами, выигрываются выборы и заседают законодательные органы), и создает пространство для возникновения взаимной заинтересованности между рассредоточенными представителями политического класса.

Опыт постсоветских реформ продемонстрировал, что рыночные отношения требуют кропотливого выстраивания весьма сложной системы институциональной поддержки для реализации своих преимуществ. Для эффективно функционирующего современного рынка необходимо обеспечить не только соответствующее законодательство и механизм выполнения законов, но и готовность участников следовать определенным неформальным правилам и нормам. Без такой системы институциональной поддержки, в современной сложной экономике рыночные отношения принимают весьма уродливые формы. Так же и конституционный федерализм требует сложной системы «поддержки» для своего эффективного функционирования, особенно в такой огромной многонациональной стране, как Россия.

В своей известной книге Филиппов, Ордешук и Швецова (Filiprov et al., 2004) поставили задачу определить структуру политических институтов в федеративном государстве, которая наилучшим образом способствовала бы выживанию федеративной политической системы, а также наиболее полно обеспечивала бы проявление ее преимуществ. Кейсами их сравнительного исследования стали Канада, США, Германия, Швейцария, Индия, Австралия и Россия.

Известно, что принципы построения и деятельности федерации являются объектом распределительного конфликта. Именно поэтому федеративные институты оказываются под постоянным давлением из-за попыток пересмотра договоренностей. Важно подчеркнуть, что, как правило, пересмотр происходит неформально, фактически посредством выборочного применения существующих формальных положений и законов. Федеративное соглашение принципиально невозможно прописать полностью, исчерпывающим образом, оно, по своей сути, всегда является «неполным контрактом» (*incomplete contract*). При этом отсутствует механизм гарантий исполнения в виде внешней силы, способной принудить стороны выполнять контракт. В свете распределительного характера институционального выбора неизбежно возникает давление с целью пересмотра правил и проведения их формальных или неформальных модификаций, более выгодных решающей группе (например, большинству, контролирующему федеральный центр).

В демократических федерациях давление со стороны избирателей и вызовы со стороны политических конкурентов *вынуждают* федеральных и региональных политиков отстаивать институциональные правила, наиболее выгодные важнейшим группам их электората. Избирательные стимулы задают давление в направлении пересмотра правил, вплоть до попыток изменения конституционных принципов и практики. Если противодействие таким избирательным стимулам отсутствует, то федеративные отношения становятся нестабильными: в зависимости от того, какая сторона оказывается сильнее в конкретный момент, они быстро меняются или в сторону полной анархии и потери управляемости со стороны федерального центра или, наоборот, превращаются в пустую формальность, прикрывающую фактическую сверхцентрализацию. Поддержание федерального баланса требует создания противодействующих, стабилизирующих стимулов для федеральных и региональных политиков, заставляющих их по большей части игнорировать популистское давление. Немногие демократические государства оказываются способными сформировать такие противодействующие стимулы, поэтому федерализм остается исключительно редкой конституционной формой государства.

Следовательно, для стабильности федеративного договора политики должны быть поставлены в условия, позволяющие им действовать вопреки популистским призывам конкурентов и при этом выигрывать выборы. Необходимым условием этого является развитие демократической конкуренции в направлении усиления роли *политических партий*, заинтересованных в федерализме. Необходимо чтобы: 1) поддержка одной из основных политических партий была обязательной для любого политика, желающего выигрывать выборы и строить политическую карьеру; 2) успешные политические партии были федеральными по своей организации – т.е. национальными по охвату и действовали как коалиция региональных отделений; 3) политическая конкуренция должна поставить основные партии в такое положение, чтобы они были заинтересованы в поддержании принципов федерализма, включая уважение региональных особенностей и интересов. Другими словами, партии должны быть заинтересованы в федерализме именно потому, что поддержка федерализма помогает выигрывать выборы. И наоборот, партия, выступающая против принципов федерализма, теряет поддержку региональных политиков и избирателей.

Это предъявляет особые требования к логике избирательной конкуренции. Во-первых, как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане, выборные политики должны принимать во внимание не только интересы своих непосредственных избирателей, но и избирателей других регионов, республик и областей. Другими словами, выборные политики должны быть поставлены в условия, при которых они действуют так, как будто участвуют сразу во многих выборах – на всех уровнях и во всех регионах. Во-вторых, выборные политики всех уровней должны действовать так, как будто именно они в будущем окажутся политически ответственными за положение дел и во всей федерации, и в отдельных регионах.

Итак, роль политических партий для поддержания федерализма является ключевой. В России, однако, ситуация складывается почти парадоксальная: в 1990-е гг. партии были слабы, фрагментированны, не имели ресурсов, поэтому были объективно не в состоянии поддерживать федерализм. Федеративные отношения вообще не развивались через партии или при помощи партий. В настоящее время ситуация иная, однако развитие партийного ландшафта идет в том направлении, которое не только не способствует развитию федерализма, но ему прямо противопоказано. В настоящий момент в России нет ни одной национальной политической партии, действующей так, как будто она заинтересована в федерализме и, тем более, в сохранении асимметричной федерации. Нет ни одной политической партии, желающей и способной предложить политическую программу, учитывающую национальные особенности республик. Партии максимально централизованы, все ключевые решения принимаются в Москве. На протяжении последних лет существующая партия власти действует при все более слабой оппозиции, особенно в регионах и республиках. Так, Конитцер и Вегрен анализируют роль «Единой России» как одного из важнейших инструментов федеральной власти в процессе централизации страны (Konitzer and Wegren, 2006). Исследование, проведенное Голосовым на материале региональных выборов 2017 г., показало, что политическое доминирование партии власти в региональных законодательных собраниях поддерживается сложной комбинацией институтов партийного регулирования и электоральных правил. В частности, выборы губернаторов проводятся таким образом, который обеспечивает победу инкубентов, назначенных президентом страны (Golosov, 2018).

### Асимметрии российского федерализма

Одно из наиболее популярных направлений исследований российского федерализма связано с его асимметричным характером (см, например, Heinemann-Grueder, 2002; Lapidus, 1999; Kahn, 2002; Treisman, 1997; Solnick, 1998; Stepan, 2013; Бусыгина и Хайнеманн-Грюдер, 2009). И прежде всего асимметрии естественным образом порождает многонациональный характер российского государства.

Многонациональные государства являются результатом объединения различных наций, имеющих свои территориальные «родины», в одно государство (Kymlicka, 1998). Как следствие, эти государства сталкиваются с необходимостью урегулирования проблем национальных меньшинств, определяемых как культурные группы, заявляющие свои права на самоопределение на территориальной основе (Keating, 1999). Многонациональные федеративные системы решают эти проблемы через институт асимметричной автономии. Таким образом, этническому меньшинству предоставляется особая (асимметричная) автономия для осуществления того, что доминирующая группа проводит на уровне государства – самоопределения как правящего большинства (Kymlicka, 1998: 133).

В России начала 1990-х гг. политическое руководство страны приняло решение не порывать с советским наследием, а сохранить этнотерриториальные иерархии, которые были отличительной чертой советского федерализма. Как следствие, сохранялось и противоречие между статусом этнических республик и Конституцией 1993 г., которая уравнивала все субъекты России, а также между Конституцией и двусторонними договорами, которые были впоследствии заключены между федеральным и региональным правительствами. Президент Ельцин практиковал т.н. договорной федерализм (*negotiated federalism*) как способ признания этнонациональных различий и предотвращения кризиса легитимности политического режима (Cachaback, 2003). Асимметричные институты удовлетворяли запросы большинства регионов, объявивших в начале 1990-х гг. о своем суверенитете (Heinemann-Grueder, 2000).

Как показал Мартинес-Васкес, асимметричные институты российского федерализма были, скорее, данью соображениям политического характера, а не экономической эффективности. Таким образом, асимметричный федерализм был ответом на запрос на широкую автономию со стороны ряда



этнических республик; в то же время асимметричный федерализм был способом минимизации конфликта интересов и растущей дивергенции между более богатыми регионами с сильной экономической базой и бедными, зависящими от трансфертов из Москвы (Martinez-Vazquez, 2007: 247). Российский опыт асимметричного федерализма интересен тем, что эта практика не была ни добровольным, ни сознательным выбором федеральных властей. Асимметричный федерализм был фактически навязан центральному правительству односторонними действиями некоторых региональных правительств. Однако вскоре асимметричный федерализм был отражен в Конституции 1993 г. уже как сознательное решение федерального правительства. После 2000 г. тенденция была обратной – федеральный центр предпринимал сознательные усилия для устранения наиболее важных проявлений асимметричного федерализма (Martinez-Vazquez, 2007: 253).

Кристина Цубер разработала теорию асимметричного федерализма в многонациональных государствах (Zuber, 2011). Ее аргументы, основанные на теории игр, связывают стратегический выбор региональных элит с вопросами федеральной стабильности. Первый аргумент касается создания асимметричных институтов. В игре между центром и национальными меньшинствами, угрожающими сецессией, решение центра о предоставлении им симметричной автономии обеспечивает стимулы для взаимного сотрудничества. Таким образом, посредством расширения автономии для этнических регионов, асимметричный федерализм создает третьего игрока, т.е. «не привилегированные» регионы. Соответственно, второй аргумент представляет асимметричный федерализм как «встроенную игру», где события на этнонациональной арене определяют компенсации на федеральной арене. Если рассматривать всех игроков на всех аренах, то асимметричные правила оказываются по своей сути нестабильными. Эволюция российского федерализма в 1990-е гг. послужила иллюстрацией этого теоретического подхода. Российский случай является практически идеальным с точки зрения тестирования теории, поскольку в 1990-е гг. политическая власть между центром и регионами была поделена и переделана несколько раз – следовательно, этот случай позволяет продемонстрировать множественные теоретические эффекты в рамках одного случая. Опыт России показывает, что подход теории игр объясняет прежде всего непоследовательный характер процесса федерализации. Несмотря на то, что запрос на сепаратизм был смягчен через асимметричные сделки, федеральный центр тем не менее попал в ловушку постоянного торга с «не привилегированными» регионами за конкретный дизайн федеративных институтов. Их требования равного статуса столкнулись с асимметриями, которые возникли как согласованные решения на этнонациональной арене (Zuber, 2011: 568).

### Патологии российского федерализма

Каждая федерация имеет свои «патологии», и каждый новый случай в «копилку» сравнительного федерализма позволяет или увидеть симптомы новых «болезней» или же подтвердить существования старых, выявленных на других случаях. Как мы увидим, у российского федерализма патологий особенно много, прежде всего в части взаимоотношений федерализма с рыночными отношениями и самим государством.

Фигуейредо и Вайнгаст разработали сравнительную теорию, предсказывающую различия в темпах экономического развития федеративных государств, и протестировали эту теорию на России 1990-х гг. (Figueiredo and Weingast, 2002). Известно, что некоторые федеративные системы демонстрируют устойчивый экономический рост, в то время как другие растут очень медленно или не растут вообще – для объяснения этих различий (точнее, историй успеха) была разработана идеальная модель федерализма, поддерживающего-рынок (ФПР) (*market preserving federalism*) (Weingast, 1995; Montinola et. Al, 1995). ФПР выделяет ряд измерений, по которым федеративные системы отличаются друг от друга. В системе ФПР субнациональные правительства имеют значительную экономическую автономию, однако в то же время сталкиваются с общими рыночными и жесткими бюджетными ограничениями, при этом само федеративное устройство институционально защищено. Выполнение этих условий ведет к появлению и поддержанию эффективных федеративных систем. Помимо этого, в системах ФПР можно ожидать конкуренции между субнациональными правительствами, которые мотивируют их добиваться хороших экономических результатов. Во-первых, налоговые стимулы подразумевают, что субнациональные правительства выигрывают тогда, когда в выигрыше оказывается местная экономика. Во-вторых, общий рынок стимулирует мобильность факторов производства и продуктов, что не позволяет субнациональным правительствам использовать внутренние торговые барьеры для защиты своих фирм от рыночной конкуренции. Кроме того, поскольку барьеры ставят местные фирмы в невыгодное положение на рынке по сравнению с фирмами из других регионов

(юрисдикций), общий рынок также не позволяет им пытаться навязать дорогостоящие рыночные искажения в интересах заинтересованных групп. Наконец, жесткие бюджетные ограничения делают опрометчивые бюджетные решения чрезвычайно дорогостоящими.

Когда данная модель была применена к России, выяснилось, что страна страдает существенными патологиями, более того, российский федерализм можно назвать не поддерживающим, а *искажающим рынок*. Действительно, российский федерализм нарушает *все* основные принципы, заложенные в модели; он не создает в регионах стимулы для ускорения экономического роста. Во-первых, Москва слишком старалась контролировать регионы, и это привело к тому, что Россия несла значительные экономические потери из-за попыток Москвы навязать регионам политику «один размер для всех», в то время как регионы наращивали неформальную автономию, которая обходила контроль Москвы. Во-вторых, на региональном уровне налоговые стимулы вознаграждают регионы, которые создают проблемы для Москвы и, напротив, наказывают тех, кто преуспевает в содействии экономическому росту (Sleifer and Treisman, 1999; Solnick, 1995; Treisman, 1999). Фактическое отсутствие общего рынка и жесткие бюджетные ограничения позволяют субнациональным правительствам извлекать ренту, участвовать в коррупционных схемах и проводить интервенции на рынке. Эти черты российского федерализма способствовали значительному росту недоверия между центром и регионами, результатом стал дефицит сотрудничества, экономические и социальные потери.

В системе межправительственных отношений, сложившихся в России в 1990-е гг., региональные правительства получили неверные стимулы, которые не способствовали ответственному управлению региональным бюджетом и проведению политики, стимулирующей предпринимательство, честную конкуренцию и развитие бизнеса. Это отражается в плохом климате для бизнеса и инвестиций, чрезмерных барьерах для входа, лицензиях, пошлинах, налогах и различных видах вымогательства, навязываемых региональными и местными органами власти. Более того, концентрация значительной доли федеральных трансфертов в регионах с достаточно консервативной экономической политикой, сглаживая диспропорции в доходах между регионами, в то же время способствовала задержке экономической модернизации (Eckardt, 2002). Региональные власти возводили внутренние границы, закрывая свои рынки как от федерального центра, так и от соседних регионов (Busygina, 2017).

Таким образом, в 1990-е гг. Москва официально придерживалась риторики экономических реформ, однако не смогла обеспечить исполнительную власть в регионах политической структурой, которая давала бы им стимулы для поощрения экономического роста. Эти недостатки институционального дизайна – не просто одна из многих проблем, препятствовавших демократическому транзиту России, но одна из главных.

Российский федерализм 1990-х гг. – это хорошая иллюстрация одной из наиболее важных издержек федерализма в строящихся государствах, того, что Кай и Трейсман назвали «федерализмом, разъедающим государство» – *“state corroding federalism”* (Cai and Treisman, 2004). Региональные власти помогали предприятиям, работающим на их территориях, избегать уплаты федеральных налогов, что ослабляло экстрактивную дееспособность центрального государства и, соответственно, сокращало его способность оказывать услуги гражданам. Федеральные усилия по сбору налогов давали слабые результаты, поскольку федеральные агенты, осуществляющие сбор налогов – формально федеральные служащие – а также региональные судебные органы – формально независимые – часто были под полным контролем региональных правительств (Zhuravskaya, 2010: 9). После 2000 г. сокращение правящей коалиции, в частности, за счет удаления из нее глав исполнительной власти регионов, позволило президенту Путину аккумулировать ресурсы в федеральном центре и начать процесс строительства авторитарного государства.

Наконец, патологии российского федерализма можно рассматривать и в несколько иной (хотя и связанной с упомянутыми выше) перспективе, предложенной де Фигуэйредо, Макфолом и Вайнгатом (de Figueiredo et al., 2007). Основной предпосылкой исследования является то обстоятельство, что все федеративные системы сталкиваются с сущностной дилеммой. С одной стороны, слишком сильный центр рискует подавить автономию субнациональных правительств, что потенциально ведет к трансформации федеративного государства в унитарное. С другой стороны, слишком слабый центр порождает проблему коллективных действий и, соответственно, фрирайдерство, которые могут привести к территориальной дезинтеграции страны. Проблема заключается в том, что способы и инструменты, решающие одну проблему, неизбежно способствуют усилению другой. Поэтому поддержание стабильной федеративной системы требует создания баланса, иными словами, чтобы быть стабильной, федерация должна создавать стимулы по соблюдению правил для политиков на всех уровнях.

Политики не должны посягать на власть других уровней или проводить действия, способствующие возникновению проблемы коллективных действий. Фактически умение федерации найти баланс относительно этой дилеммы является принципиально важным для создания условий сотрудничества между центром и субъектами федерации и стимулирования экономического роста, что в конечном итоге и определяет успех федерации.

Россия не смогла решить дилемму федерализма, и главной чертой федерализма «по-русски» 1990-х гг. было отсутствие стимулов для сотрудничества между центром и региональными органами власти. Регионы делали явные попытки игнорировать политику центра, скрывать от него свою деятельность и возводить внутренние торговые барьеры. Политика центра, часто мотивированная оппортунистическими соображениями, также внесла свой вклад в усиление недоверия регионов федеральному центру. Дилемма федерализма не была решена. В 1990-х гг. центр был слишком слаб, чтобы решить проблему коллективных действий, регионы не доверяли центру. Продолжая эту логику, можно констатировать, что впоследствии баланс сместился в другую сторону: слишком сильный центр подавил автономию регионов, и Россия из федерации превратилась в централизованное авторитарное государство.

### Заключение

В середине 1990-х гг. российский федерализм был «витриной» российских реформ, убедительным доказательством того, насколько принципиально и необратимо изменился политический порядок в стране, которая твердо встала на путь демократизации. Федерализм в различных его аспектах вызывал невероятный интерес и у отечественных, и у зарубежных ученых, и у практиков. Уроки российского федерализма 1990-х гг., безусловно, обогатили сравнительный федерализм: впервые страна такого территориального масштаба и разнообразия сознательно строила федеративные отношения, при этом в условиях крайне неблагоприятного наследия, наличия этнического «компонента» и выраженных асимметрий. В условиях, когда прежние формы контроля и насилия развалились, прежде «спящие» институциональные советские оболочки стали мощными формами политической мобилизации в новой федерации.

Строительство федерализма шло одновременно с процессами демократизации и перехода к рыночной экономике, что многократно усложняло процессы и увеличивало издержки и риски. Эта попытка перехода (почти ожидаемо) не удалась, по крайней мере в части демократизации и федерализма (что, однако, не делает российский федерализм 1990-х гг. менее интересным для исследования с научной точки зрения). Российский случай показал, что федерализм существенно затрудняет переход к демократии в том случае, если демократическое и федеративное институциональное строительство развиваются одновременно. Более того, есть основания подозревать, что в России федерализм облегчил переход к авторитаризму. Таким образом, для России основной проблемой является не начало, а окончание процесса демократизации, поскольку многие главы регионов как «ранние победители» будут стремиться «заморозить» процесс реформ на середине пути, в той точке, где их выигрыши будут максимальными.

Случай России еще раз подтвердил, что федерализм не может выжить, не будучи поддержанным со стороны других институтов, необходимым условием выживания федерализма является развитие демократической конкуренции в направлении усиления роли политических партий, заинтересованных в федерализме. В России это условие не выполняется: в 1990-е гг. федеративные отношения не развивались через партии или при помощи партий, в настоящее время в России нет ни одной национальной политической партии, действующей так, как будто она заинтересована в федерализме.

Фактически все «уроки» федерализма в России были выучены в 1990-е гг. В 2000-е гг. параллельно с усилением авторитарных тенденций шла ломка, пусть весьма несовершенного, но все же федерализма эпохи Ельцина. Сейчас исследователи изучают характер отношений между Москвой и регионами, политические процессы на региональном уровне, однако исследования России именно как федерации утратили научный смысл. Российские уроки 1990-х гг. могут оказаться полезными как другим странам, выбравшим федерализм, так и самой России – но не сейчас, а тогда, когда в стране начнутся реформы, ведь любые значимые реформы неизбежно приведут к изменению характера отношений между центром и субъектами. Значит, неизбежна и новая волна научного интереса к российскому федерализму.

### Финансовая поддержка

Статья подготовлена в рамках проекта Российского фонда фундаментальных исследований (№ 19-014- 00030) “Модели лидерства в многополярном мире: сравнительный анализ стратегий России, Китая и Евросоюза в Евразийском регионе”.

### Библиографический список

- Бусыгина, И., Хайнеманн-Грюдер, А. (ред.) (2009) *Федерализм и этническое разнообразие*. Москва: РОССПЭН. [Busygina, I. and Heinemann-Grueder, A. (eds.) (2009) *Federalism and ethnic diversity* [Federalism i etnicheskoe raznoobrazie]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)].
- Бусыгина, И., Филиппов, М. (2009) 'Проблема вынужденной федерализации', *Pro et Contra*, 13(3-4), сс. 125–138. [Busygina, I., Filippov, M. (2009) 'The problem of forced federalization' [Problema vynu-zhdennoi federalizatsii], *Pro et Contra*, 13(3-4), pp. 125–138. (In Russ.)].
- Бусыгина, И., Филиппов, М. (2012) 'Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»', *Неприкосновенный запас*, 84(4), сс. 67–81. [Busygina, I., Filippov, M. (2012) 'Agents and principals: What to expect after “power vertical” [Agenty i printsipaly: chego ozhidat' posle “vertikali vlasti”], *Neprikosnovennyi zapas*, 84(4), pp. 67–81. (In Russ.)].
- Гельман, В., Рыженков, С., Бри, М. (2000) *Россия регионов: трансформация политических режимов*. Москва: Весь мир. [Gelman, V., Ryzhenkov, S., Bri, M. (2000) *Russia of regions: Transformation of political regimes* [Rossiya regionov: transformatsiya politicheskikh regimov]. Moscow: Ves' Mir. (In Russ.)].
- Рыженков, С. (2006) 'Динамика трансформации и перспективы российского политического режима', *Неприкосновенный запас*, 6, сс. 65–78. [Ryzhenkov, S. (2006) 'Dynamics of transformation and perspectives of Russia's political regime' [Dinamika transformatsii i perspektivy rossiiskogo politicheskogo regima], *Neprikosnovennyi zapas*, 6, pp. 65–78. (In Russ.)].
- Beissinger, M. R. (2002) *Nationalist mobilization and the collapse of the Soviet State*. New York: Cambridge University Press.
- Bird, R. M. (2014) *Fiscal fragmentation in decentralized countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Brubaker, R. (1996) *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Bunce, V. (2004) 'Federalism, nationalism, and secession', in Amoretti, U.M. & Bermeo, N.G. (eds.) *Federalism and territorial cleavages*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 417–440.
- Bunce, V. (2013) 'Regime Transition, Political Institutions and Minority Politics in Russia', in Protsyk, O., and Benedikt Harzl (ed.) *Managing Ethnic Diversity in Russia*. New York: Routledge, pp. 263–275.
- Burgess, M. (2008) 'Between a rock and a hard place: the Russian Federation in comparative perspective', in Ross, C. & Campbell, A. (eds.) *Federalism and local politics in Russia*. London: Routledge, pp. 25–53.
- Busygina, I. (2017) 'How Does Russian Federalism Work? Looking at Internal Borders in the Russian Federation', *Journal of Borderlands Studies*, 32(1), pp. 105–119.
- Busygina, I., Filippov, M. and Shvetsova, O. (2011) 'Risks and constraints of political modernisation in Russia: The federal problem', *Perspectives on European politics and society*, 12(1), pp. 1–12.
- Cai, H. and Treisman, D. (2004) 'State corroding federalism', *Journal of Public Economics*, 88(3-4), pp. 819–843.
- Cashaback, D. (2003) 'Risky Strategies-Putin's Federal Reforms and the Accommodation of Difference in Russia', *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 3.
- Darrell, S. (1997) 'Russia's market-distorting federalism', *Post-Soviet Geography and Economics*, 38(8), pp. 445–460.
- de Figueiredo Jr, R. J. and Weingast, B. R. (2005) 'Pathologies of federalism, Russian style: political institutions and economic transition'. *Fiscal Federalism in the Russian Federation: Problems and Prospects for Reform*, Higher School of Economics, Moscow, Russia.
- de Figueiredo, R. J. P., Jr., McFaul, M. and Weingast, B. R. (2007) 'Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia', *Publius: The*

- Journal of Federalism*, 37(2), pp. 160–189.
- Eckardt, S. (2002) 'Russia's Market Distorting Federalism', *Decentralization, governance, and economic performance in Russia in the 1990s*. Berlin, Ost-Europa Institut der Freien Universität Berlin, 42.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C. and Shvetsova, O. (2004) *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golosov, G. V. (2018) 'Russia's centralized authoritarianism in the disguise of democratic federalism: Evidence from the September 2017 sub-national elections', *International Area Studies Review*, 21(3), pp. 231–248.
- Hale, H. E. (2008) 'The double-edged sword of ethnofederalism: Ukraine and the USSR in comparative perspective', *Comparative Politics*, 40(3), pp. 293–312.
- Heinemann-Grüder, A. (1998) 'Why did Russia not break apart? Legacies, actors, and institutions in Russia's federalism', in Heinemann-Grüder, A. (ed.) *Federalism doomed*. Oxford: Berghahn Books, pp. 146–166.
- Heinemann-Grüder, A. (2000) *Der heterogene Staat: Föderalismus und regionale Vielfalt in Russland*. Berlin Verlag Spitz.
- Kahn, J. (2002) *Federalism, democratization, and the rule of law in Russia*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M. (1999) 'Asymmetrical government: Multinational states in an integrating Europe', *Publius: The Journal of Federalism*, 29(1), pp. 71–86.
- Konitzer, A. and Wegren, S. K. (2006) 'Federalism and political recentralization in the Russian Federation: United Russia as the party of power', *Publius: The journal of federalism*, 36(4), pp. 503–522.
- Kymlicka, W. (2005) 'Is federalism a viable alternative to secession?', in Lehning, P.B. (ed.) *Theories of secession*. London: Routledge, pp. 121–160.
- Lapidus, G. W. (1999) 'Asymmetrical federalism and state breakdown in Russia', *Post-Soviet Affairs*, 15(1), pp. 74–82.
- Libman, A. and Vinokurov, E. (2010) Regional integration and economic convergence in the post-Soviet space: Experience of the decade of growth. MPRA, Paper No. 21594.
- Libman, A., and Rochlitz, M. (2019) *Federalism in China and Russia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lipman, M. (2013) 'Stalin is not dead: A legacy that holds back Russia', in De Waal, T., Lipman, M., Gudkov, L. & Bakradze, L. (eds.) *The Stalin Puzzle: Deciphering Post-Soviet Public Opinion*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 15–26.
- Lipman, M., Gudkov, L. and Bakradze, L. (2013) *The Stalin puzzle: deciphering post-Soviet public opinion*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Martinez-Vazquez, J. (2007) 'Asymmetric federalism in Russia: Cure or poison?', in Bird, R.M. (ed.) *Fiscal fragmentation in decentralized countries*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. R. (1995) 'Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China', *World politics*, 48(1), pp. 50–81.
- Ross, C. (2010) The Soviet legacy and Russian federalism, 1991–93. In: Federalism and democratization in Russia, Ross C. (ed.). UK: Routledge, pp. 18–28.
- Shaikhutdinova, G. R. (2020). *Contemporary Russian Federalism*. TMC Asser Press, The Hague.
- Shleifer, A. and Treisman, D. (2001) *Without a map: Political tactics and economic reform in Russia*. MIT Press.
- Skalnik Leff, C. S. (1999) 'Democratization and disintegration in multinational states: the breakup of the communist federations', *World Politics*, 51(2), pp. 205–235.
- Solnick, S. (1995) 'Federal bargaining in Russia', *European Constitutional Law Review*, 4, pp. 52–67.
- Solnick, S. (1998) 'Will Russia Survive?', in Mark, V.H., Rubin, B.R. & Snyder, J. (eds.) *Post-Soviet political order: Conflict and state building* London: Routledge, pp. 58–80.
- Starodubtsev, A. (2018). *Federalism and regional policy in contemporary Russia*. Routledge.
- Stepan, A. (1999) 'Federalism and democracy: Beyond the US model', *Journal of Democracy*, 10(4), pp. 19–34.
- Stepan, A. (2000) 'Russian federalism in comparative perspective', *Post-Soviet Affairs*, 16(2), pp. 133–176.
- Treisman, D. (1997) 'Russia's "ethnic revival": the separatist activism of regional leaders in a

- postcommunist order', *World politics*, 49(2), pp. 212–249.
- Treisman, D. (2001) *After the deluge: Regional crises and political consolidation in Russia*. University of Michigan Press.
- Weingast, B. R. (1995) 'The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development', *Journal of Law, Economics, & Organization*, pp. 1–31.
- Zhuravskaya, E. (2010) 'Federalism in Russia', in Åslund, A., Guriev, S. & Kuchins, A. (eds.) *Russia After the Global Economic Crisis*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, pp. 59–77.
- Zuber, C. I. (2011) 'Understanding the multinational game: Toward a theory of asymmetrical federalism', *Comparative Political Studies*, 44(5), pp. 546–571.

### Информация об авторах

*Бусыгина Ирина Марковна* – доктор политических наук, профессор Департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, Директор Центра сравнительных исследований власти и управления НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге. E-mail: ira.busygina@gmail.com; ibusygina@hse.ru (Researcher ID R-6747-2017. ORCID: 0000-0001-9866-9738).

*Филиппов Михаил Георгиевич* – профессор Университета штата Нью-Йорк, США (State University of New York, SUNY, US). E-mail: filippov@binghamton.edu (ORCID: 0000-0001-8551-6724).

Статья принята к печати: 30.06.2020

## ABOUT THE BENEFITS OF FAILURE: RUSSIAN EXPERIENCE FOR THE COMPARATIVE FEDERALISM RESEARCH

**I. M. Busygina**

*National Research University Higher School of Economics (St. Petersburg)*

**M. Filippov**

*State University of New York at Binghamton (USA)*

### Abstract

In the 1990s, Russian federalism was the pride of Russian reforms, a convincing proof of the irreversibility of democratization. Today, only the formal shells of federal institutions remain. However, the lessons of Russian federalism have greatly enriched research on comparative federalism: for the first time, a country of such territorial scale and diversity consciously built federal relations, while in the conditions of an extremely unfavorable heritage, the presence of an ethnic "component" and pronounced asymmetries. The Russian case showed that federalism significantly complicates the transition to democracy if democratic and federal institution-building develop simultaneously. In addition, the case of Russia once again confirmed that federalism could not survive without being supported by other institutions; a necessary condition for the survival of federalism is the development of democratic competition in the direction of strengthening the role of political parties interested in federalism. The lessons of the 90s in Russia may prove useful both to other countries that have chosen federalism and to Russia itself, since any significant reforms will inevitably lead to a change in the nature of relations between the center and the regions.

**Keywords:** comparative federalism; Russia; institutions; asymmetry; pathology.