

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2025.177.8.011-018

В. Л. Рассказов*,
И. С. Ковалева**

Конституционно-правовая оценка федеративного устройства России: диссонанс теории и практики

Аннотация. В работе представлен подробный анализ модели федерализма Российской Федерации, приведены положения, подтверждающие симметричность и асимметричность федеративного устройства. В основе исследования — положения Конституции РФ, определяющие особенности федеративного устройства России. Историческая справка позволяет проводить подробный разбор конституционно-правового положения республик, автономных округов и автономной области. В статье также указан особый статус столицы РФ. Конкретные примеры, теоретическое обоснование и историческая справка подтверждают вывод авторов об уникальности российского федерализма. Уделено внимание иным формам государственно-территориального устройства, их оценке и перспективам развития. Сравнение моделей государственно-территориального устройства и анализ современного подхода к проблеме федерализма актуализируют приведенные в работе данные. В заключение подробного рассмотрения положений Конституции, посвященных дискуссионному вопросу федерализма России, авторы делают выводы по теме.

Ключевые слова: право; конституционное право; вопросы федеративного устройства; федеративное устройство; федерация; актуальные проблемы; государственное устройство; государственно-территориальное устройство; федерализм; субъекты РФ.

Для цитирования: Рассказов В. Л., Ковалева И. С. Конституционно-правовая оценка федеративного устройства России: диссонанс теории и практики // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 8. — С. 11–18. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.177.8.011-018.

© Рассказов В. Л., Ковалева И. С., 2025

* Рассказов Вячеслав Леонидович, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и международного права Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина
Калинина ул., д. 13, г. Краснодар, Российская Федерация, 350044
slavaras22@mail.ru

** Ковалева Ирина Сергеевна, студентка Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина
Калинина ул., д. 13, г. Краснодар, Российская Федерация, 350044
ira_k2005@mail.ru

Constitutional Law Evaluation of Russia's Federal Structure: The Dissonance Between the Theory and Practice

Vyacheslav L. Rasskazov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Department of State and International Law, Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russian Federation
slavaras22@mail.ru

Irina S. Kovaleva, Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russian Federation
ira_k2005@mail.ru

Abstract. The paper offers a comprehensive analysis of federalism in the Russian Federation, detailing provisions that illustrate both the symmetrical and asymmetrical aspects of its federal structure. The study is based on the Constitution of the Russian Federation that defines the distinctive features of the Russian federal system. To provide context, the paper includes a historical overview, allowing for an in-depth examination of the constitutional and legal status of the republics, autonomous okrugs, and the autonomous oblast. The authors address the special status of Moscow, the capital of the Russian Federation. Specific examples, theoretical frameworks, and historical context support the authors' conclusions regarding the unique characteristics of Russian federalism. The paper reviews alternative models of state-territorial organization, evaluates their effectiveness, and discusses potential directions for their development. The study underscores the relevance of the findings by comparing different approaches to state-territorial organization and analyzing contemporary perspectives on federalism. After a thorough review of constitutional provisions related to the complex issue of federalism in Russia, the authors draw conclusions on the topic.

Keywords: law; constitutional law; issues of federal organization; federal structure; federation; current issues; state structure; state-territorial structure; federalism; constituent entities of the Russian Federation.

Cite as: Rasskazov VL, Kovaleva IS. Constitutional Law Evaluation of Russia's Federal Structure: The Dissonance Between the Theory and Practice. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. 2025;20(8):11-18. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.177.8.011-018.

Федеративное устройство России складывалось в конце прошлого века, в тяжелое для политической системы время, сопровождавшееся нестабильностью и напряженными отношениями между субъектами государства. Многие факторы того периода сказались на особенностях государственно-территориального устройства страны и объеме государственно-властных полномочий субъектов, значительно повлияли на становление федерализма в Российской Федерации.

Основы федеративного устройства России и проблемы российского федерализма долгое время освещаются в науке конституционного права и теории государства и права. Особенности конституционно-правового статуса субъектов РФ стали определяться как некоторый феномен, который будет рассмотрен в статье. Актуальность темы обусловлена теоретической и практической значимостью конституционно-

правового статуса субъектов РФ. Научное осмысление симметричности государственно-территориального устройства Российской Федерации не является новым, при этом работа охватывает комплекс примеров и теоретических положений, подтверждающих как симметрию территориальной организации, так и ее отсутствие.

Ранее в общественно-политических кругах велись споры о необходимости федеративного устройства для России. Сегодня этот вопрос не актуален, так как федерализм представляется единственной подходящей и объективно обусловленной формой территориального устройства для нашей страны, поэтому направленность внимания научных деятелей смещена в сторону определения характера взаимоотношений субъектов, их статуса. Важный аспект — возможность выделения признаков и стандартов современного, развитого федерализма. Это продиктовано требованиями времени, остав-

ляющего пригодными для применения лишь те формы и институты, которые прошли определенные этапы развития, находятся на том же уровне, что и современное общество, цивилизация в целом. Современный федерализм должен быть более совершенным, более гибким и терпимым по отношению к субъектам, в основу которых положен национальный признак деления. Так, например, одна из тенденций современного федерализма — сохранение единства государственной власти в сочетании с расширением полномочий субъектов, развитием партнерских отношений и кооперации на местах¹.

В теории государства и права выделяются виды федеративных государств, в частности по критерию структуры федерации бывают симметричными (с одинаковым правовым статусом субъектов и равными полномочиями) и асимметричными (где субъекты имеют разный статус и не равны в своих полномочиях)². Согласно ст. 5 Конституции Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — равноправных субъектов РФ³. Это положение Основного Закона закрепляет равноправие субъектов России, их равный статус и соответствующие полномочия. Таким образом, можно говорить о симметричном устройстве Российской Федерации. В подтверждение данного положения следует упомянуть и ч. 4 ст. 5 Конституции: «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Между тем нельзя говорить о равном статусе территориальных образований исходя только из их отношений с федеральными органами государственной власти.

Одним из ключевых факторов, позволяющих отметить асимметрию российского федерализма, является особый статус республик, который определяется в соответствии с Конституцией

РФ и конституцией соответствующей республики согласно ч. 1 ст. 66 Конституции РФ. Можно предположить, что определенное неравноправие республик с другими субъектами было заложено в Основном Законе еще в 1993 г. во время его принятия. Тогда подобный прием законодателя был исторической необходимостью, связанной с ранее упоминавшейся напряженной политической обстановкой.

Конституция РФ принималась в 1993 г., а ее разработка проходила в период сложных отношений с некоторыми республиками. Так, Чеченская Республика и Республика Татарстан отказались от подписания Федеративного договора с Российской Федерацией в 1992 г., что породило трудности при переговорах с ними и попытках предпринять меры, исключающие возможность выхода данных республик из состава РФ. Соглашения с Татарстаном и Чечней были подписаны в особом порядке в 1994 и 1996 гг. соответственно. Система разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами после «парада суверенитетов» наложила отпечаток на объем некоторых полномочий в республиках. В научных работах по этому вопросу констатируется, что преимущество полномочий республик может быть основано на их требовании включить некоторые положения договоров, подписанных в особом порядке и закрепляющих определенный уровень самостоятельности, в Конституцию России⁴.

Перечислим ряд положений, отличающих статус республик России от других субъектов. Во-первых, республики имеют отличные от других учредительные документы — собственные конституции, в то время как учредительными документами других субъектов выступают уставы. Во-вторых, в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ исключительно республики указаны как государства, в том числе некоторые главы республик упоми-

¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 25.

² Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс. М., 2015. С. 109.

³ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁴ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 17–19.

наются как президенты республик. В-третьих, в республиках, наряду с русским языком, государственным языком России, могут устанавливаться свои национальные языки, которые в ч. 2 ст. 68 Конституции РФ названы также государственными. Изложенные обстоятельства позволяют оценить более широкий набор полномочий республик в составе России по сравнению с другими субъектами⁵. Отличия обусловлены культурными, географическими причинами и иными местными особенностями, но в большей степени значение придается исторической составляющей.

Вместе с тем иное положение республик — не единственный фактор, позволяющий говорить об асимметрии российского федерализма. Особенностью является и конституционно-правовой статус автономных округов и автономной области. Автономные округа могут входить в состав края или области, то есть могут становиться частью другого субъекта Федерации, в этом случае отношения соответствующего автономного округа и края или области определяются договором между органами государственной власти округа и иного субъекта. Стоит отметить, что, несмотря на вхождение автономного округа в состав другого субъекта, автономный округ не теряет своей самостоятельности и не становится административно-территориальной единицей субъекта, он сохраняет равный статус субъекта Федерации и свои полномочия. Особый статус автономных округов и области определяется и возможностью принятия соответствующего федерального закона об области или округе по представлению законодательных и исполнительных органов данных субъектов⁶.

Если вновь обратиться к ст. 5 Конституции РФ, можно заметить положение, характеризующее еще один факт отсутствия полного равноправия территориальных образований, а именно перечисление видов субъектов Федерации в ч. 1 анализируемой статьи. Все они указаны во множественном числе, кроме одного — автономной области. В составе РФ находится всего

одна автономная область — Еврейская автономная область. В соответствии с ч. 5 ст. 66 Конституции РФ статус субъекта может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. При этом указанное положение ч. 1 ст. 5 Конституции делает невозможным изменение конституционно-правового статуса Еврейской автономной области. Дело в том, что статья 5 Конституции находится в разделе первом, внесение изменений в который возможно только в случае принятия новой Конституции, поправки к данному разделу исключаются. Если предположить, что при изменении статуса автономной области будут приняты поправки к ст. 65 в форме федерального конституционного закона, то формулировка ст. 5 становится камнем преткновения в этом вопросе. Любое изменение статуса Еврейской автономной области повлечет необходимость принятия нового Основного Закона. Таким образом, Конституцией ограничена возможность преобразования Еврейской автономной области, изменение ее статуса как субъекта РФ на сегодняшний день неосуществимо⁷.

При рассмотрении вопроса о распределении полномочий между субъектами РФ особое внимание следует уделить столице РФ, городу федерального значения — Москве. Правовой статус Москвы представляет собой сочетание ее положения как столицы и как субъекта РФ — города федерального значения. Нужно отметить, что такое положение города уникально и не имеет аналогов в зарубежной практике. Это связано с намеренным разделением города, выполняющего функции столицы, и субъектов, имеющих стратегическое значение для страны. Крупные мегаполисы, например, отдалены от столиц в целях поддержания безопасности и общественного порядка. Так, в России главенствующее положение Москвы определяется ее многовековой историей как города, который имеет большую экономическую, политическую и культурную значимость.

⁵ Иванов А. М. Асимметрия в федеративном устройстве России // *Философия права*. 2009. № 6. С. 103–104.

⁶ Конституция РФ.

⁷ Иванов А. М. Указ. соч. С. 104–105.

Часть 1 ст. 65 Конституции РФ закрепляет за Москвой статус города федерального значения, субъекта РФ, данный статус также определяется Уставом города⁸. Часть 2 ст. 70 Конституции РФ, в свою очередь, закрепляет за Москвой статус столицы России. Этот статус города почетно и оправданно исторически обоснован. Первое упоминание о городе относится к 1147 г., тогда Москва была единственной пограничной крепостью на юго-западе Северо-Восточной Руси. Позже Великое Московское княжество соединило в себе центр Русского государства и резиденцию митрополитов, уже в то время Москва стала большим культурным и политическим центром. Неоценимый вклад был внесен городом в отечественную историю на всех этапах ее развития. Сегодня Москва — это духовный центр страны, территория нахождения высших органов государственной власти, настоящий передовой центр с новейшими разработками⁹. Значимость Москвы для государства предопределяет ее расширенные полномочия. В соответствии с Законом РФ от 15.04.1993 (ред. от 08.08.2024) № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»¹⁰ органы государственной власти Московской области содействуют административному центру в осуществлении функций столицы. Территориальной организации, финансовому обеспечению и в целом развитию Москвы уделяется большое внимание: проект генерального плана города согласовывается с Правительством РФ, город финансируется как субъект РФ, но по отношению к федеральному бюджету является источником доходов, так как средства федерального бюджета, полученные из бюджета Москвы, распределяются и направляются на финансирование других субъектов. Программа реновации, введенная в столице, поддерживает инфраструктуру города, улучшает уровень жизни населения посредством переселения в новые квартиры, строительства

социальных объектов, сохраняет и поддерживает культуру города, поскольку реновация предполагает сохранение исторических зданий и строительство новых. Особенности регулирования некоторых земельных, градостроительных отношений, касающиеся реновации, стали поправками к Закону о статусе столицы РФ. На наш взгляд, при оценке правового положения Москвы нельзя не отметить некоторую отстраненность города, его обособленность, которая свидетельствует об исключительном, специальном статусе столицы. При данном наборе компетенций не представляется возможной объективная оценка соотношения статуса Москвы и других субъектов. Двойственный статус органов власти, различные подходы к налогообложению, зависимость федеральных органов государственной власти от столицы поднимают еще один сложный юридический вопрос, требующий отдельного внимания. Именно поэтому при оценке компетенций субъектов следует упоминать и Москву, но с указанием ее особого статуса, который не подлежит корректному сравнению.

Как утверждает в своем исследовании А. А. Александров, сложносоставные полномочия столицы-субъекта формируют основания для создания отдельного административно-территориального образования, которое будет наделено функциями столицы, но при этом не будет обладать статусом субъекта. Теоретически реализация предложенной идеи осуществима путем внесения изменений в Закон о статусе столицы РФ¹¹.

С учетом комплекса приведенных положений полагаем возможным характеризовать Российскую Федерацию как ассиметричную федерацию. Так, например, В. Е. Чиркин считает, что Россия — типичный пример ассиметричной федерации, в составе которой находятся субъекты с неодинаковым статусом¹². Считается, что

⁸ Вестник мэрии Москвы. 2000. Май. № 9.

⁹ Большая российская энциклопедия // URL: <https://bigenc.ru/c/moskva-a34bd2> (дата обращения: 09.11.2024).

¹⁰ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

¹¹ Александров А. А. Правовой статус города Москвы: конституционно-правовой анализ. М., 2008. С. 88–96.

¹² Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8/9.

симметричных федераций в абсолютном их понимании не существует, каждый вид федерации имеет свои преимущества и недостатки, а также обусловлен историческими, национальными и культурными причинами. Между тем правовая неопределенность распределения полномочий между субъектами, по мнению некоторых представителей научного сообщества, может перейти в проблему защиты национальной безопасности, так как асимметрия провоцирует усиление дезинтеграционных тенденций российского пространства и ведет к нарастанию напряженности в рамках федеративного устройства¹³.

Р. В. Михайлов указывает, что конституционно-правовое неравноправие субъектов свидетельствует о серьезном нарушении конституционных основ и принципов. В свою очередь, самостоятельные попытки субъектов расширить свои компетенции и статус в целом, вынужденное выравнивание приводят к национальным конфликтам, спорам и развитию внутрисубъектной вражды. Во избежание таких ситуаций необходима грамотная внутренняя политика, которая является одним из элементов федерализма, обеспечивающих его существование.

На наш взгляд, нет оснований полагать, что некоторые различия правового статуса субъектов могут привести к внутренним разногласиям, напротив, по убеждению В. Е. Чиркина, в отдельных случаях асимметрия федерализма — единственно возможный вариант территориальной организации, и искусственное выравнивание статусов субъектов способно причинить только вред межнациональным отношениям. И. А. Умнова определяет суть федерализма как путь к объединению людей в мирное и гармоничное сообщество на всех уровнях территориальной организации государственной и общественной власти¹⁴. Федерализм в России во многом отражает ее национально-территориальное устройство, наличие большого количества народов, конфессий и местных традиций;

в основе принципов федерализма лежит равноправие субъектов, единство системы государственной власти, национальное и культурное многообразие.

Научный подход к теории федерализма и анализ современных тенденций развития государственно-территориального устройства позволяют выдвинуть теорию регионализма, основная идея которой заключается в объединении преимуществ федерализма и унитаризма, создании промежуточной формы государственно-территориального устройства, где сочетаются уже существующие модели в целях эффективного государственного управления¹⁵. Эта теория представляет собой ответ на вопрос об определении форм государственно-территориального устройства отдельных современных государств. В настоящее время встречаются регионализированные унитарные государства, в которых часть субъектов обладает автономией. При оценке данного обстоятельства возникает довольно философский вопрос о разграничении правового положения асимметричной федерации и регионализированного унитарного государства. Различия названных моделей территориального устройства состоят в количестве уровней органов государственной власти, каналов налогообложения, законодательства, при этом основная идея самостоятельности субъектов и расширенного объема полномочий — общая. Ввиду этого в некоторых источниках регионализированные унитарные государства определяют как переходную форму от унитарного государства к федеративному¹⁶.

Наряду с этим, считаем необходимым вернуться к формулировке ч. 4 ст. 5 Конституции. Ее внимательное изучение и осмысление ставит под сомнение ранее приведенные положения об асимметрии федеративного устройства. Сам законодатель указывает на равноправие субъектов именно во взаимоотношениях с федеральными органами государственной вла-

¹³ Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: Политико-правовые аспекты. М., 1999. С. 1–5.

¹⁴ Умнова И. А. Указ. соч. С. 123–130.

¹⁵ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 15.

¹⁶ Александров А. А. Указ. соч. С. 98–104.

сти. Особо подчеркивается взаимодействие с федеральным центром, а не самостоятельный набор полномочий конкретных субъектов. По нашему мнению, соответствующая формулировка статьи подводит к логическому завершению полемику, связанную с определением вида федеративного устройства России. Субъекты РФ действительно находятся на одном уровне подчинения федеральному центру, ни один из субъектов не обладает большей значимостью или сферой влияния. Поэтому можно говорить об уникальном правовом явлении, которое выражается в сочетании юридического равенства субъектов России, симметричности федерализма и расширенного состава полномочий некоторых субъектов.

Конституционные положения, закрепляющие симметричное федеративное устройство Российской Федерации, встречаются с действительными расхождениями на практике, что характеризует соотношение конституции юридической и фактической. Такая асимметрия государственно-территориального устройства не обладает ярко выраженным характером и предполагает дополнительные возможности субъектов, предоставленные законодателем там, где это необходимо. Асимметричный федерализм имеет важное преимущество: учет особенностей каждого субъекта способствует выработке единой и согласованной политики.

На основе изложенных теоретических положений приходим к выводу о том, что Российская Федерация, согласно Основному Закону, является симметричной федерацией, вместе с тем она имеет признаки асимметрии, при этом положения закона дают возможность расширенного толкования норм, посвященных равенству субъектов. Этот факт оставляет за собой значительное пространство для размышлений по той причине, что спорные положения могут обсуждаться сквозь призму философских рассуждений, политических взглядов и личного восприятия вопроса.

В заключение следует отметить, что современная модель федерализма России продиктована временем, особенностями исторического и культурного развития и, в некоторой степени, исключительным менталитетом русского народа. Определяющее значение в законодательном распределении полномочий и закреплении статуса субъектов РФ имеют исторические особенности развития. Вклад, внесенный многими территориями России в развитие государства, обуславливает их расширенную компетенцию. Российская модель федерализма позволяет рассматривать государственно-территориальное устройство Российской Федерации как демократичную, эффективную и перспективную систему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000. — 512 с.
2. Александров А. А. Правовой статус города Москвы: конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 206 с.
3. Иванов А. М. Асимметрия в федеративном устройстве России // Философия права. — 2009. — № 6. — С. 101–105.
4. Михайлов Р. В. Асимметричность федеративного устройства Российской Федерации: Политико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 1999. — 186 с.
5. Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс. — М., 2015. — 559 с.
6. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1997. — 398 с.
7. Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. — 1994. — № 8/9. — С. 150–158.

Материал поступил в редакцию 16 декабря 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avakyan S. A. Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost. — M., 2000. — 512 s.
2. Aleksandrov A. A. Pravovoy status goroda Moskvy: konstitutsionno-pravovoy analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2008. — 206 s.
3. Ivanov A. M. Asimetriya v federativnom ustroystve Rossii // Filosofiya prava. — 2009. — № 6. — S. 101–105.
4. Mikhaylov R. V. Asimmetrichnost federativnogo ustroystva Rossiyskoy Federatsii: Politiko-pravovye aspekty: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. — M., 1999. — 186 s.
5. Rasskazov L. P. Teoriya gosudarstva i prava: uglublenny kurs. — M., 2015. — 559 s.
6. Umnova I. A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma: dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 1997. — 398 s.
7. Chirkin V. E. Modeli sovremennogo federalizma: sravnitelnyy analiz // Gosudarstvo i pravo. — 1994. — № 8/9. — S. 150–158.