

ГЛОТОВ С.А.¹, МАЗАЕВ В.Д.² РАВНОПРАВИЕ И АСИММЕТРИЧНОСТЬ: СОЧЕТАЕМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ?

Аннотация. В статье речь идет о равноправных, но в то же время асимметричных отношениях, сложившихся как между субъектами Российской Федерации, так и между «центром – регионом». Намечаются и предлагаются пути решения возникающих проблем.

Ключевые слова: распределение власти; российский федерализм; субъекты Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации; асимметричность федеративных отношений.

GLOTOV S.A., MAZAEV V.D. Equality and asymmetry: combined elements in Russian Federalism?

Abstract. The article deals with equal, but at the same time, asymmetric relations that have developed both between the subjects of the Russian Federation and in the center-regions relationship. Ways of solving emerging problems are outlined and proposed.

Keywords: power distribution; Russian federalism; subjects of the Russian Federation; equality of the subjects of the Russian Federation; asymmetry of relations of Russian federalism.

Для цитирования: Глотов С.А., Мазаев В.Д. Равноправие и асимметричность: сочетаемые элементы в российском федерализме? // Соци-

¹ Глотов Сергей Александрович, ведущий научный сотрудник отдела правоведения ИНИОН РАН, доктор юридических наук, профессор.

² © Мазаев Владимир Дмитриевич, профессор факультета права Департамента публичного права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор.

альные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 23–35. DOI: 10.31249/iajpravo/2024.03.02

Введение

Федерализм (лат. *foedus* «договор, союз») как форма государственного устройства является способом преодоления проблем распределения власти на территории сложного негетерогенного государства с учетом справедливого и эффективного взаимоотношения властного центра и составных частей страны. Современный федерализм можно рассматривать как наиболее приемлемую форму государственного устройства, позволяющую государственной власти эффективно управлять территорией.

В мире насчитывается 27 федераций, по шесть, соответственно, в Африке, Азии и Европе, четыре – в Северной Америке, три – в Южной Америке и две – в Океании. Эта форма государственного устройства является наиболее сложным вариантом построения отношений федерации и ее субъектов, предполагающим дополнительные издержки, трудоемкость в разграничении полномочий, ресурсов и ответственности.

Федерация как способ децентрализации служит, во-первых, основой для демократического принятия решений. Принцип федерализма гарантирует наличие децентрализованной власти, которая более чувствительна к разнообразным потребностям гетерогенного общества; расширяет возможности для участия граждан в демократических процессах; позволяет властным структурам чаще предпринимать инновации и эксперименты; и делает власть более отзывчивой.

Во-вторых, принцип федерализма рассматривается как способ рационализации решения социальных и экономических проблем, например, составные части федерации могут в рамках своих самостоятельных прав вводить социальные и экономические новации

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

«без риска для остальной части страны», предоставлять общественные блага более эффективно с учетом региональной специфики¹.

В-третьих, при умелом ведении хозяйственной деятельности на подведомственной территории, власти субъектов РФ и население имеют более широкие возможности для опережающего социально-экономического роста в своем регионе. Об этом свидетельствует в том числе и практика Российской Федерации, таких ее субъектов как республики Татарстан, Башкортостан и другие².

В-четвертых, в ряде случаев, например, в Российской империи, Советском Союзе, Российской Федерации, трансформация унитарного государства в федеративное на определенных этапах истории служила «спасательным кругом» для некоторых народов, позволяла сохранить и укрепить государство. И наоборот, чрезмерная децентрализация, своевременная нерешенность возникающих проблем в сфере экономики, межнациональных отношений и др., «парад суверенитетов» на той или иной территории становились губительными для государства и общества.

В-пятых, федеративное государство может пополняться новыми субъектами (пример – Республика Крым, ЛНР, ДНР, Запорожская и Херсонская области, город федерального значения – Севастополь), и при этом более полно учитывать особенности этих регионов, оказывать существенную помощь со стороны Российской Федерации.

В-шестых, федерация как форма и способ урегулирования внутригосударственных властных отношений между различными уровнями власти направлена на оптимизацию управления и защиту интересов как всего населения, так и отдельных частей государства. Федерация развивается согласно потребностям того или иного общества, в зависимости от исторических, экономических и иных условий и факторов.

¹ См.: Шайо А., Уитц Р. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичинавы, Е.А. Захаровой. –2021. – С. 216–217.

² См.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. –2024. – 26 марта. – № 65 (9307). – С. 10–11.

Российская Федерация и рациональный подход к ее эволюции. Российская Федерация (точнее, ее конституционная модель) постоянно эволюционирует в результате развития законодательного регулирования и практики его применения. Следует согласиться с академиком Т.Я. Хабриевой, что «в Конституции РФ явно не достаёт полноты регулирования проблем федеративного устройства»¹. Но при этом, «существующая недостаточность конституционной регламентации позволяет федеративным отношениям эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для российских условий модель федеративного устройства»².

В последние двадцать лет в российском федерализме преобладают тенденции централизации, даже сверхцентрализации, государственной власти, унитаристская направленность развития государственного устройства³. Так, Н.И. Грачёв отмечает, что в «России сложилась централизованная федерация с существенными элементами унитаризма в организации своего территориального устройства и во взаимоотношениях федеральных и региональных органов публичной власти»⁴.

Заметим, что маятник федерализации, точнее, распределения властных полномочий по вертикали от децентрализации – в начале и середине 1990-х годов – перешел к точке, близкой к централизации. На наш взгляд, это явление обусловлено объективными причинами переходного периода от «полураспада» советской федеративной модели, «парада» суверенитетов 1990-х годов к выстраиванию полновесной управляемой системы публичной власти единого многонационального государства. Несомненно, что современный

¹ См.: Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. – 2022. – № 2. – С. 66–76.

² Там же.

³ См., напр.: Умнова-Конюхова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2. – С. 45–55; Филатова М.В. «Федерация без федерализма». Россия как государство с квазиунитарным строем // E-SCIO. – 2021. – № 7. – С. 2 и др.

⁴ Грачев Н.И. Формы государственного устройства в современном мире: основы теории и конституционно-правовая практика: учеб. пособие. – Волгоград, 2020. – С. 485.

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

этап государственного строительства характеризуется унификацией федеративных отношений, повышением роли федерального центра, отходом от первоначальной модели кооперативного федерализма. Поправки к Конституции РФ 2020 г. и Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» подтверждают данные характеристики: расширяются права федерального центра по формированию органов исполнительной власти субъектов РФ, в том числе по введению ряда институтов исполнительной власти в субъектах РФ и т.д.

Расширение элементов централизации и унификации в отношениях между центром и субъектами РФ не означает значительного сокращения их компетенции, т.е. предметов ведения и полномочий, и, в конечном счете, не ведет к упразднению их самостоятельности. Унификация прежде всего затрагивает вопросы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, механизма разграничения предметов ведения и полномочий между органами различных уровней государственной власти. На практике это нередко выражается в доминировании центра, например, в сфере бюджетных и налоговых отношений с регионами.

В то же время объем полномочий органов государственной власти субъектов РФ не уменьшается, даже расширяется, в том числе за счет делегированных федеральным центром полномочий. При этом федеральный центр развивает практику санкционирования (и/или передачи) реализации части полномочий на самостоятельное усмотрение субъектам РФ с некими элементами опережающего нормативного правового регулирования. Так, во время эпидемии коронавируса субъектам РФ были переданы полномочия по конкретизации и реализации общефедеральных норм по санитарным и эпидемиологическим вопросам. В связи с этим, как пишет С.М. Шахрай, «возникает большой соблазн сказать, что в настоящее время наблюдается доминирование унитарного федерализма, централизации над самостоятельностью регионов, но более внима-

тельный анализ показывает, что реальной победы унитаризма не произошло»¹.

Предстоит более глубоко осмыслить, а главное, реализовать на практике изменения и дополнения, внесенные в 2020 г. в ст. 72 Конституции РФ о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в части, касающейся сохранения и укрепления общественного здоровья населения; обеспечения оказания доступной качественной медицинской помощи; создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; защиты семьи, института брака, детства и т.д., всего того, что принято называть социальным измерением государства и общества.

Равноправие субъектов РФ и асимметричность российского федерализма. Централизация и унификация федеративного устройства России направлены на укрепление единства государства, защиту интересов населения страны, справедливое распределение власти между ее уровнями и повышение эффективности государственного управления. Распределение государственной власти основано на конституционных принципах российской федеративной модели (ст. 5 Конституции РФ). Одним из базовых принципов построения и функционирования Российской Федерации является принцип равноправия субъектов РФ, который в конституционном тексте представлен в общем и особом подходе к его пониманию. В ч. 1 ст. 5 Конституции РФ закрепляется положение о том, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации». То есть субъекты РФ равны между собой с точки зрения своего правового положения. Они обладают одинаковым статусом. В ч. 4 ст. 5 конкретизируется этот общий подход – «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны». То есть, равноправие субъектов РФ можно понимать, как равное правовое положение во взаимоотношениях с федеральным центром. А равенство статуса применительно к взаимоотношениям субъектов РФ между

¹ См.: Шахрай С. Как я написал Конституцию эпохи Ельцина и Путина. – 2021. – С. 90–91.

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

собой характеризуется несколько иначе. Так, конституционный статус республик, автономных округов несколько отличается от статуса иных субъектов РФ, правовое положение городов федерального значения, например, г. Москвы, имеет свои особенности и т.д. Можно предположить, что в Конституции РФ закрепляется широкое понимание равенства субъектов РФ, позволяющее учитывать элементы их юридического и фактического неравенства.

Принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в Конституции РФ, не является абсолютным.

Во-первых, этот принцип отражает особенности конституционного статуса республик (государств). Так, республики имеют право принимать свою конституцию, устанавливая собственные государственные языки, которые употребляются в государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления наряду с общегосударственным русским языком (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). Особый статус республик признается Конституционным Судом РФ в Постановлении от 14.07.1997 № 12-П, который установил, что определение республик в Конституции РФ как государств не означает признание их государственного суверенитета, но отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. *Во-вторых*, рассматриваемый принцип высвечивает специфику правового положения автономий (автономной области и автономных округов), возможности определения их статуса не только Конституцией РФ, конституциями (уставами) самих субъектов РФ, но и специальными федеральными законами, принимаемыми по представлению их законодательных (представительных) или (и) исполнительных органов. *В-третьих*, подчеркивает наличие так называемых сложносоставных субъектов РФ, где автономные округа связываются договорными отношениями с другими субъектами РФ. *В-четвертых*, выражается в особом статусе городов федерального значения и столицы Российской Федерации как субъекта РФ и в особом (переходном) статусе новых субъектов РФ – Республики Крым, г. Севастополя, Донецкой, Луганской республик, Запорожской и Херсонской областей.

С позиции научной доктрины, принцип равноправия субъектов РФ допустимо рассматривать как гарантированное Конституцией формально равное право каждого субъекта РФ на урегулирование

своих отношений с федеральными органами власти посредством договора. При этом конкретный объем взаимных прав и обязанностей центра и регионов может быть разным¹.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ принцип равноправия субъектов РФ «выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации»; «правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации»².

В приведенных позициях выражается расширенное понимание принципа равноправия субъектов РФ. Равенство субъектов РФ означает их равные права по отношению к федеральному центру и возможность разного объема полномочий у каждого субъекта. Конституционный Суд РФ, признавая фактическое неравенство субъектов РФ, допускает, что это неравенство может учитываться в дифференциации правового регулирования их компетенции при соблюдении единых правовых стандартов этого воздействия.

Следует отметить, что принцип равноправия составных частей России никогда не был самоцелью и имперского, и советского государства. В Российской империи были части страны, обладающие особым статусом, который был обусловлен историческими, экономическими, национальными и пространственными фактора-

¹ См.: Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. – 2013. – С. 342.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”».

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

ми¹. В советской модели федеративного устройства в России также не стоял вопрос о равенстве различных частей государства. Каждый вид автономии имел свой статус².

В Российской Федерации в начале 1990-х годов Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ от 31.03.1992 г. (далее – Федеративный договор) заложил новые принципы федеративного устройства страны, среди которых принцип равноправия не был формальным и абсолютным. Так, в одном из проектов Федеративного договора о разграничении компетенции между федеральными органами и субъектами РФ в п. 7 принцип равноправия представлен как «равноправие субъектов РФ по основополагающим политическим и экономическим правам, но при этом субъекты РФ могут отличаться по объему делегированных полномочий федеральным органам власти»³. Принцип равноправия, его необходимость закрепления, содержание и границы был в центре острейшей политической борьбы⁴. В результате – гибкие формулировки содержания этого принципа в Федеративном договоре были изменены на более формализованные, широкие в Конституции РФ.

При закреплении в Конституции РФ принципа равноправия федеральный законодатель следовал тенденции выравнивания статуса субъектов РФ, прежде всего, в единообразии закрепления за

¹ См., напр., работы советского периода: История национально-государственного строительства в СССР (1917–1978 гг.). – Москва, 1979. – Т. 1. – 423 с.; Т. 2. – 399 с.; СССР: Национально-государственное устройство (конституционные основы). К 60-летию образования СССР / редкол.: В.В. Егеньев и др.; вступит. ст. А.П. Шитикова. – 1982. – 304 с.; Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. – 1983. – 175 с.; Кутафин О.Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. – 1985. – 288 с.

² См.: Ковешников Е.М., Шафир М.А. Правовое регулирование положения автономных округов в РСФСР // Сов. государство и право. – 1981. – № 12. – С. 11–19; Ягодин Ш.Ш. Верховный Совет автономной республики. – 1985. – 72 с.

³ Материалы из архивов авторов.

⁴ См.: Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: проблемы соотношения: политико-правовые дискуссии начала 90-х годов. – 2019. – С. 11–39.

ними предметов ведения и полномочий, в регулировании компетенции субъектов РФ, построении системы органов государственной власти. Однако полного уравнивания их статусов не произошло. Новый российский федерализм основан на правовом равноправии субъектов РФ, но исторический груз российского цивилизационного развития со всеми факторами экономического, политического, культурного характера не позволяет отказаться от многообразия и фактического неравенства составных частей России и нивелировать их особенности в правовом статусе. Поэтому фактические отношения федерального центра и субъектов РФ не могут быть построены на принципах формального равенства субъектов РФ. Оно должно соотноситься с конкретными политическими и социально-экономическими условиями жизни Российского государства и служить сохранению культурного многообразия различных регионов страны при безусловном приоритете принципов государственного суверенитета и территориальной целостности¹.

Принцип формального равенства субъектов РФ обуславливает отнесение Российской Федерации к разновидности симметричных. Но если учитывать наличие как фактического, так и юридического неравенства в статусе субъектов РФ, то более верным является признание ее асимметричной. Следует согласиться с достаточно обоснованной в литературе позицией, согласно которой асимметрия в федеративном государстве имеет право на существование и даже необходима для отражения регионального многообразия².

Как отмечалось ранее, формальное равенство субъектов РФ не исключает фактического неравенства и правового признания особенностей развития различных субъектов РФ, дифференцированного подхода к регулированию объема их компетенции и ответственности. И в этой связи асимметричность субъектов РФ

¹ Подробнее см.: Грачев Н.И. Указ. соч. – С. 414–487.

² См.: Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление: электронный вестник. – 2012. – № 35. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-asimmetriya-v-territorialnom-ustroystve-gosudarstva-teoriya-i-praktika?ysclid=lvzmjsv8mz82129517> (дата обращения: 25.04.2024).

***Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?***

можно считать допустимой в процессе распределения и перераспределения полномочий, ресурсов и ответственности.

С конституционно-правовой позиции разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ должно быть обусловлено особенностями субъектов РФ, их целевым политико-правовым назначением, экономическим и социальным потенциалом и т.д. Для этого Конституция РФ предусмотрела два самостоятельных инструмента – договор и соглашение. Использование договорных механизмов в середине 1990-х годов показало опасность выхода договорных отношений по разграничению полномочий за конституционные границы федеративной модели, что привело к практически полному законодательному ограничению этого института (по существу договор поглощен федеральным законом). Но в сегодняшнее время возможно вновь активизировать институт договора как инструмент более тонкой и гибкой достройки механизма разграничения полномочий между органами разных уровней публичной власти.

Решение проблем социально-экономического развития регионов для обеспечения равенства субъектов РФ. Более широкое применение принципа формального равенства субъектов РФ, учет реальной асимметричности федерации наиболее актуально для решения проблем социально-экономического развития регионов.

В экономической и управленческой литературе выделяют два главных вопроса, связанных с решением экономических и социальных проблем Российской Федерации. Первый состоит в том, как согласовать формальное равенство субъектов РФ с глубокими различиями уровней их социально-экономического развития? Второй – с помощью каких экономико-правовых механизмов неравенство субъектов РФ можно преодолеть?

Основная идея решения этих вопросов состоит в том, как обеспечить *разумный баланс элементов симметрии и асимметрии* во всей системе государственной власти. Для осуществления идеи равного социально-экономического развития субъектов РФ предлагается несколько подходов. Первый – направлен на передачу субъектам РФ различных значимых полномочий (инвестиции, инновации, наука, образование и пр.), подкрепленных достаточным объемом бюджетного финансирования субъектов РФ. Второй – состоит в осуществлении масштабной (финансовой, институцио-

нальной и пр.) федеральной «интервенции» в экономику субъектов РФ. Третий – нацелен на передачу субъектам РФ полномочий и ресурсов, что во многом определяется уровнем их социально-экономического развития¹.

При сохранении за всеми субъектами РФ их конституционно-правового статуса, полагаем, целесообразно наделить в зависимости от уровня их экономической самостоятельности различными полномочиями и ответственностью перед обществом и государством. Речь идет в том числе об активной хозяйственной деятельности самих субъектов РФ, что подтверждается показателями социально-экономического развития в 2023 г.²

Заключение

Основные показатели социально-экономического положения субъектов РФ в 2023 г.³ свидетельствуют, что потенциал для экономического роста у субъектов РФ есть, но им необходимо правильно распорядиться с учетом поправок 2020 г. в Конституцию РФ: ст. 75.1 – о необходимости устойчивого экономического роста страны и благосостояния граждан; ст. 72 – о совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (включены положения о сельском хозяйстве как предмете совместного ведения, об оказании доступной и качественной медицинской помощи, создании условий для ведения гражданами здорового образа жизни и т.д.); ст. 114, наделившую Правительство РФ новыми полномочиями, в том числе: по содействию в развитии предпринимательства и частной инициативы (ч. 1 п. «е3»); обеспечению реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (ч. 1 п. «е 4»); осуществлению мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения (ч. 1 п. «е 5»); обеспечению гос-

¹ Подробнее см.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. – 2024. – 26 марта.

² Подробнее см.: Экономика рассчитывает силы. Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2023 г. // Российская газета. – 2024. – 26 марта.

³ См.: там же.

*Равноправие и асимметричность:
сочетаемые элементы в российском федерализме?*

ударственной поддержки научно-технического развития Российской Федерации, сохранению и развитию ее научного потенциала (ч. 1 п. «в 1») и др.

К сожалению, ст. 73 Конституции РФ в ходе конституционной реформы 2020 г. не была дополнена положением об ответственности субъектов РФ за социально-экономическое положение в своих регионах, а также положением о том, что собственность обязывает (в том числе находящаяся в ведении республиканских, краевых, областных властей) заботиться о ней.

Таким образом, сложившаяся асимметричность субъектов РФ отражает их конституционно-правовое положение и реальный уровень социально-экономического развития. Федеральному центру необходимо не только заботиться о выравнивании российских регионов в их экономическом, социальном развитии, но и активно содействовать субъектам РФ, которые нацелены на опережающий социально-экономический рост, что, в свою очередь, станет реальным воплощением в жизнь положений ст. 75.1 Конституции РФ.