

6. Гайдарбекова А.М. Роль Президента Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. - Махачкала, 2012. - 186 с.
7. Марусина О.В. Полномочия Президента Российской Федерации в осуществлении внешних функций государства: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2005. - 149 с.
8. Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно- правовое исследование: диссертация кандидата юридических наук : 12.00.14. - Москва, 2003. - 188 с.
9. Зорькин В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук: 12.00.01. - Санкт-Петербург, 2011. - 304 с.
10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. № 26 (часть I) ст. 3378.
11. Кузнецов В.И. Послания президента РФ Федеральному Собранию: политико-правовая сущность и роль в определении курса развития страны: диссертация кандидата политических наук: 23.00.02 / Кузнецов Вадим Игоревич. - Москва, 2015. - 223 с.
12. Марзак Г.А. Правовая природа Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию// Права человека: история, теория, практика: сборник научных статей пятой Всероссийской научно-практической конференции, 2016. - 136- 140 с.

#### **ОПТИМАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**М.Н. Федорец,**  
**соискатель кафедры конституционного и**  
**муниципального права ИГиП ТюмГУ**  
**memphis72@mail.ru**  
**Научный руководитель:**  
**Н.М. Добрынин,**  
**Заслуженный юрист Российской Федерации,**  
**профессор кафедры конституционного и**  
**муниципального права ИГиП ТюмГУ,**  
**доктор юридических наук, профессор**

После достаточно продолжительного периода поиска эффективных управленческих решений Россия вступает в фазу относительно стабильного общественного развития. К настоящему времени в стране сформированы и функционируют государственные институты, образующие социально-экономическую, политическую и правовую систему российского государства. Однако дальнейшее развитие государства невозможно без совершенствования форм и методов государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях. В федеративном государстве, переживающем длительный период политико-экономической реконструкции, вопрос о федерализме неизбежно становится ключевым вопросом государственности, её будущего.

Нередко накопленный за прошедшие десятилетия опыт устройства и функционирования государства входит в противоречие с законодательно закрепленным государственным устройством и формами взаимодействия органов власти различных уровней. Зарождение нового формата отечественного федерализма, происшедшее в начале 1990-х гг., является причиной многих проблем современной российской государственности.

В настоящее время, как верно пишет Д.А. Авдеев, «в стране наблюдается период определенной стагнации в развитии федеративных отношений, которые скорее можно охарактеризовать как «консервация» сложившегося в результате централистских мер «конституционного порядка», обусловленного социально-экономическими и политико-правовыми обстоятельствами и условиями» [1; 10-11].

Современное государственно-территориальное устройство Российской Федерации, по нашему мнению, продолжает оставаться фактором, который играет ключевую роль в системе организации государственной как в системе образования органов, так и непосредственной территориальной их организации. По справедливому высказыванию С.А. Авакьяна «все упирается в степень централизации и децентрализации. Не случайно в западном конституционном праве и политической науке появились категории децентрализованного государства и регионалистского государства. По большому счету все упирается в два ключевых момента: а) предполагает ли модель государственной организации в соответствующей стране децентрализованное осуществление функций как часть общегосударственного управления; б) доверяет ли центр территориальным единицам и поэтому отпускает на их уровень какие-то дела, или же не доверяет, а поэтому все централизует» [2; 9].

А.А. Степанова отмечает, что «уникальность России как федеративного государства состоит в том, что она является чуть ли не единственным государством, которому приписывают практически все известные и вновь придумываемые теории и модели федеративного устройства» ... «И Россия неустанно продолжает экспериментировать с собственным федеративным устройством» [3; 20].

Известно, что эволюция и дальнейшее развитие федерализма в России, равно как и образование субъектов Федерации путем преобразования административно-территориальных единиц и придание им соответствующего правового статуса в течение всего периода советского государства, также в начале 90-х годов прошлого века, характеризуется неоднозначно в юридической литературе. С момента изменения формы государственно-территориального устройства по настоящее время шел процесс федерализации, который, по нашему мнению, продолжается и по ныне. М.В. Баглай выделял три этапа развития федеративных отношений: 1918-1936 гг. – создание основ социалистического федерализма, 1937-1985 гг. – утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве страны и начало 90-х годов прошлого века ознаменовали собой начало третьего этапа – реформирование государственного устройства перед принятием Конституции в 1993 году [4; 300]. Однако, нельзя не согласиться с Д.А. Авдеевым, что после принятия Конституции Российской Федерации отечественный федерализм продолжает эволюционировать. В связи с чем, по его мнению, «можно выделить еще два этапа – период децентрализации (с 1993 по 2000 г.) и период централизации (с 2000 г. по настоящее время)» [1; 9-10].

В настоящее время в Российской Федерации существует 6 видов субъектов Федерации: республика, край, область, автономная область, автономный округ, город федерального значения. При этом из предусмотренных изначально 89 субъектов с учетом последующего укрупнения, а также присоединение Республики Крым и появление еще одного города федерального значения – Севастополь, стало 83 субъекта Российской Федерации. Следовательно, как мы видим государственное устройство всегда подвержено динамическому развитию.

Полагаем, что изменение формата (модели) федеративных отношений между центром и регионами оказывает влияние на государственно-территориальное устройство, конституционно-правовой статус субъектов Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональными органами власти. В связи с этим, все более актуальной становится проблема совершенствования интеграционных процессов в сложноустроенных субъектах. Разрешение возникающих противоречий следует искать в стратегии построения федеративного государства, обеспечении широкой вариантности форм и методов взаимодействия органов власти. На современном этапе развития федеративных отношений, совпавшем по времени с периодом проведения социальных реформ, как никогда ранее важно проведение согласованной политики Российской Федерации и ее субъектов, основанное на паритетном диалоге и на законных формах учета взаимных интересов.

До сих пор российский федерализм отличает наличие так называемых «сложноустроенных» субъектов (в 90-е годы таких субъектов было семь, и на сегодняшний день данное понятие применимо к двум субъектам Российской Федерации – Тюменской и Архангельской областям). В настоящее время возросший интерес к данному виду субъектов связан с преобразованием государственного устройства, предусматривающим упразднение существующих сложноустроенных субъектов Российской Федерации и образование на их основе новых субъектов Федерации. В определенной мере, это шаги на пути решения ещё, как минимум, двух проблемных особенно-

стей российской модели федерализма: сокращение видового и количественного субъектного состава Российской Федерации. Как максимум, это путь устранения противоречия действительности и норм Конституции Российской Федерации, когда, с одной стороны, все субъекты равноправны, с другой стороны, один субъект является лишь частью другого. В этой связи представляете интерес правовой опыт развития взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов на основе формирования единого экономического и социального пространства. Данный опыт отличен от практики взаимоотношений в других сложноустроенных субъектах, поскольку реализуется уникальная, договорная модель интеграции без образования нового субъекта федерации.

Таким образом, федерализм как правовой феномен не может не затрагивать ряд других юридических вопросов, вытекающих из самой сущности федеративного устройства. К примеру, присоединение Республики Крым, изменило и количественный состав федеральных округов и в целом оказало существенное воздействие на социально-экономическое положение дел в стране.

Безусловно, эти и многие другие аспекты российского федерализма не могут не затрагивать существующие проблемы государственно-территориального устройства. В частности, профессор Н.М. Добрынин к традиционно выделяемым способам образования субъектов Федерации национальному и территориальному стали добавлять экономический [5].

Нельзя не согласиться с А.А. Степановой, аргументирующей, что «в России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия – конституционная, ассиметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации. При этом, самое главное, не совпадает принцип федеративного государственного устройства с реально сложившимися чрезмерно централизованными механизмами взаимодействия центра и регионов. На основании чего А.А. Степанова к числу основных проблем российского федеративного государства, относит следующие: подмена федеративных принципов управления унитарными, отсутствие оптимального межуровневого разграничения компетенции и конституционных механизмов переплетения общегосударственных и территориальных интересов и приходят к выводу, что все это не может не оказывать негативного влияния на эффективность работы государственного механизма и требуют скорейшего разрешения [3; 23].

По мнению О. Ю. Ельчановой, именно «уникальность территориальных форм устройства и системы управления ими в России есть отражение сложного длительного исторического развития, полиэтничности ее населения, самобытности национальной государственности. Любые изменения территориального устройства государства должны носить эволюционный, стадийный, взвешенный характер, приспособление их под известные «образцы» вряд ли будет эффективным. Непродуманное объединение или разъединение регионов по какому-либо признаку может породить деструктивные и дестабилизирующие тенденции и привести к потере управляемости территориями» [6; 765].

После принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации предпринимались попытки реанимировать федеративность российского государства, провести истинную «федерализацию» отношений между центром и регионами [7; 19]. Полагаем, что разумное решение проблемы федеративного устройства России может быть обеспечено плавным переходом от национально-территориального деления к административно-территориальному, то есть такому, когда не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане. В традициях России – сохранение многообразия в самоуправлении народов и территорий, бережный учет и согласование интересов наций, обеспечение их демократического сожителства в рамках Федерации. Как верно отмечает М.С. Саликов, «нынешняя модель государственного устройства России тупиковая, поэтому необходимо решиться на радикальную реформу: создать демократичную, стабильную, симметричную, территориально организованную федерацию» [8; 208].

Представляет интерес хоть и небесспорная позиция Ю.В. Кима, в соответствии с которой «поиск совершенного государственно – территориального устройства закономерно подводит к тому, что оптимальная форма, рационализирующая механизм государства, представляет некий «срединный», промежуточный вариант, который должен гармонично сочетать федеративные и унитарные принципы построения государственности. Наибо-

лее предпочтительной формой государственного устройства России в будущем представляется унитарное государство, опирающееся на широкую законодательную автономию регионов. Именно к такой модели исторически тяготеет Россия; она наилучшим образом соответствует сущности и традициям отечественной государственности. Кроме того, рассматриваемая модель: а) не конфликтует с фундаментальным принципом государства – суверенитетом и б) в равной мере оберегает государство как от крайностей федерализма, так и гипертрофированного централизма» [9; 14].

Таким образом, проблема поиска модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации назрела и пришло время для разработки концепции дальнейшей модернизации государственно-территориального устройства с учетом различного рода факторов, могущих сыграть предопределяющую роль (политико-правовые, экономические, финансовые, национальные, религиозные и др.). Полагаем также, что с учетом вышеуказанных факторов и особенностей отечественного государственного строительства будет учитываться как дореволюционный опыт Российской империи, так и опыт Советской России в совершенствовании и становлении оптимальной модели формы государственно-территориального устройства современной России. По нашему мнению, дальнейшая модернизация государственно-территориального устройства России будет основываться на федеративных началах организации публичной власти в сочетании принципами централизации и равноправия конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.

Совершенствование государственно-территориального устройства России будет зависеть от планомерного перехода к административно-территориальному делению, основанному на особенностях национальных культур и опыта совместного проживания различных народностей. Считаем, что для того чтобы определиться с той или иной моделью государственно-территориального устройства необходимо учитывать ряд факторов, к числу которых следует относить и национальный состав населения, историческое развитие организации публичной власти, сложившиеся взаимоотношения центральной и региональной (местной) власти, особенности государственной правления. Немаловажную роль играют особенности географического положения территории страны, ее размеры, уровень правосознания и политико-правовой культуры общества [10; 1667].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д.А. Проблемы и перспективы федерализма в России // Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: современное состояние и перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции, г. Тюмень, 18 сентября 2015 г. / под ред. канд. юрид. наук, доцента Д.А. Авдеева. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2016. С. 9-17.
2. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. С. 5-12.
3. Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 20-24.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. И доп. М.: НОРМА, 2001. - 784 с.
5. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; Макаров В.А. Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 3-10.
6. Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. 2014. № 6 (174). С. 761-768. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001.
7. Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 16-21.
8. Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Политические исследования. 1998. № 3. С. 207-210.

9. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) //Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009. 44 с.
10. Федорец М.Н., Авдеев Д.А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С.1661-1669.