

6. Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. — 612 с.
7. Колоколов Н. А. Судебная власть как общеправовой феномен: Дис. ... д-ра юрид. наук. Владимир, 2006. — 438 с.
8. Гаврикова Е. В. Указ. соч.
9. Нечаева Ж. В. Принципы конституционно-правовой технологии и их роль в повышении эффективности исполнения решений Конституционного Суда России // Журнал конституционного правосудия. 2009. — №1.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.2012 №22-П «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 2 и части первой статьи 32 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Красноперова» // Российская газета. 26.10.2012. №48.
11. Информация Конституционного Суда РФ «Развитие судебной системы Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2012–2013 годов): (Подготовлена Секретариатом Конституционного Суда РФ; одобрена решением Конституционного Суда РФ от 22.04.2014).
12. Соловьева Т. В. Постановления Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок их реализации. М., 2011.
13. Страшун Б. А., Сухина И. В. О базе данных «Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации» // Журнал конституционного правосудия. 2008. — №1.
14. Федеральный конституционный закон от 08.06.2015 №5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 15.06.2015. №24. Ст. 3362.

### **ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА КАК МЕРА ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА**

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

Произошедшие преобразования в конце 80-х начале 90-х годов XX века и последовавшие за ними реформы повлекли за собой реорганизацию не только государственно-территориального устройства страны в частности, но и федеративной природы государства в целом. Одной из таких реформ является «федеративная реформа», сущность которой заключается не только в изменении характера отношений между центральной властью и регионами, разграничении полномочий в соответствии с установленной Конституцией предметов ведения, но и модернизации конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, образовании новых административно-территориальных единиц и т. п.

По верному замечанию А.А. Степановой «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» [1; 20].

Известно, что эволюция и дальнейшее развитие федерализма в России, равно как и образование субъектов Федерации через процедуру преобразования административно-территориальных единиц и придание им соответствующего правового статуса с момента формального провозглашения российского государства федеративным в 1918 году, характеризуется неоднозначно в юридической литературе. Выделяются периоды развития федерализма и изменения государственно-территориального устройства Российской Федерации. Однако условно можно выделить несколько этапов: *первый* — становление федеративного устройства (формирование первых субъектов Федерации и дальнейшая федерализация страны); *второй* — фактическая унитаризация федеративных отношений и образование смешанного типа федерации, допускающее параллельное сосуществование субъектов Федерации и административно-территориальных единиц, не обладающих подобным статусом; *третий* — децентрализация федеративных отношений (изменение вектора государственной политики в распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами); *четвертый* — централизация государственного управления (пересмотр сложившихся федеративных отношений, трансформация порядка разграничения предметов ведения и полномочий, выражающаяся отход от договорного процесса по данному вопросу, установление правовой вертикали исполнительно-распорядительных государственных органов).

В настоящее время можно говорить о наметившейся тенденции стагнации в развитии федеративных отношений, характеризующейся элементами консервации политического курса, который был положен в основу четвертого периода развития федерализма в России.

Известно, что 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.

Мы не будем говорить о тех проблемах, которые широко обсуждались в юридической литературе относительно процедуры и правовых последствий появления в составе российской Федерации двух новых субъектов, отметим лишь некоторые моменты. В ходе реализации положений Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года «О принятии в Россий-

скую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя», по словам Э.С. Юсубова, «были выявлены некоторые проблемы и внесены предложения по их преодолению в дальнейшем. Поэтому присоединение Крыма к Российской Федерации является ценным практическим материалом для совершенствования как законодательства, так и правоприменения» [2; 7].

По справедливому замечанию А.В. Безрукова, при процедуре принятия в состав Российской Федерации Республики Крым можно выделить два противоречия: во-первых, совмещена процедура принятия нового субъекта Республики Крым и образования двух новых субъектов Федерации: Республики Крым и города федерального значения Севастополя; во-вторых, Севастополь приобрел статус города федерального значения, что в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2011 года «О порядке образования », определяющей условия принятия нового субъекта Федерации, не предусмотрено [3; 33-34].

Как видим практика появления нового субъекта Федерации — города федерального значения (г. Севастополь) отличалась от предусмотренного законом порядка. В частности, В.А. Кряжков считает дискуссионными некоторые положения постановления Конституционного Суда по «крымскому делу», например, Суд не учел тот факт, что часть иностранного государства — город Севастополь принимается в состав Российской Федерации на правах города федерального значения, в порядке, который федеральным конституционным законом исключает подобное [4; 88].

Анализируя конституционную природу Республики Крым В.А. Кряжков также считает, что крымско-татарский народ признается в качестве одного из субъектов образующих коренных народов Республики Крым, что отчасти уже подтверждено закреплением статуса крымско-татарского языка как одного из государственных» [4; 91-92].

Нельзя не согласиться с О.Ю. Ильиной, что «положение субъекта Российской Федерации в федеративном пространстве — это статус субъекта Федерации как целостно осознающей себя посредством конституционно-правовых норм общности людей на соответствующей территории, характеризующийся совокупностью всех ее многообразных федеративных отношений во всех подсистемах федеративного пространства — социокультурном, правовом, экономическом, политическом и других пространствах» [5; 28].

Безусловно, эти и многие другие аспекты российского федерализма не могут не затрагивать существующие проблемы государственно-территориального устройства, требующего в свою очередь, их разрешения. Так, например, к традиционно выделяемым способам образования субъектов Федерации национальному и территориальному стали добавлять экономический [6].

«Финансово-экономическая асимметрия вытесняет формально-юридическую, которая, впрочем, ощутимо проявлялась лишь в период децентрализованного (конфедеративного) этапа развития федерации» [1; 22]. По мнению Т.И. Шайхеева «выравнивание конституционно-правового положения всех субъектов РФ и превращение, таким образом России из асимметричной федерации в симметричную негативно отразится на экономическом развитии регионов и не приведет к ожидаемым результатам» [7; 5].

Высказываются и иные мнения. Так в частности, А.Я. Неверов полагает, что «федеральные округа могут стать центром территориальных органов государственной власти с последующим переходом к новой двухуровневой структуре государственной власти: федеральный центр — федеральные округа» [8; 29-30]. В свое время Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий» [9]. В связи с чем рассматривать федеральные округа как разновидность структурных элементов территориального устройства Российской Федерации является затруднительным, так как они прежде всего, образованы с целью оптимального обеспечения реализации политики проводимой главой государства и координации в реализации тех или иных стратегических планов и программ.

Нельзя не согласиться с А.А. Степановой, что «в России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия — конституционная, асимметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации При этом, если формальные характеристики федерации совпадают с реальными внутригосударственными отношениями, как считает С.А. Степанова, то «провозглашенная кооперативность с реальным распределением полномочий и, 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 [1; 23].

Нельзя не согласиться с выводом О. Ю. Ельчаниновой, что 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 дестабилизирующее тенденции и привести к потере управляемости территориями» [10; 765].

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 сожительства в рамках Федерации.

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 преопределяющую роль (политико-правовые, экономи-

ческие, 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 [11; 1169].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. №7. С. 20-24.
2. Юсубов Э.С. Присоединение Крыма и дискурс о российском федерализме // Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 5-8.
3. Безруков А.В. Совершенствование и разграничение процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №8. С. 23-28.
4. Кряжков В.А. Крымский прецедент: конституционно-правовое осмысление // Сравнительно-конституционное обозрение. 2014. №5. (102). С. 82-96.
5. Ильина О.Ю. Федеративное пространство России и положение в нем субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 24-30.
6. См.: 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.
7. Шайхеев Т.И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №6. С. 3-8.
8. Неверов А.Я. Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. №7. С. 27-31.
9. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.
10. 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.
11. Авдеев Д.А., Федорец М.Н. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. №11. С. 1661-1669.