

СОТРУДНИЧЕСТВО УЧЕНЫХ УРАЛА И СИБИРИ

А.В. Безруков*

ФЕДЕРАТИВНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ К УНИТАРИЗМУ ИЛИ УКРЕПЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА?

Проводимые в России конституционные реформы властной вертикали, берущие начало в 2000 г. с образования семи федеральных округов, охватили многие сферы общественных отношений. Среди них – реформирование Совета Федерации и создание Государственного Совета; изменение порядка выборов депутатов Государственной Думы; внесение изменений в федеральный закон о политических партиях норм, увеличивающих численный состав партии и предусматривающих их государственное финансирование; наделение только Президента РФ прерогативой представления кандидатур Уполномоченного по правам человека в РФ и Председателя Счетной палаты в Государственную Думу; укрупнение субъектов РФ путем их объединения¹; отмена прямых выборов глав субъектов РФ; изменение подходов в деле разграничения федеральных и региональных предметов ведения и полномочий, наконец, формирование Президентом РФ общественного органа контроля – Общественной палаты. Это лишь основные контуры реформирования властной вертикали, свидетельствующие о явной централизации государственной власти. Таким образом, невзирая на нарушение норм Конституции пробивает себе дорогу принцип «больше государства везде».

Анализируя конституционность, легитимность и целесообразность ряда направлений федеративных реформ, попытаемся дать оценку и сформулировать прогноз последствий проводимых преобразований.

* *Безруков Андрей Викторович* – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

¹ В настоящее время активно идет процесс укрупнения субъектов РФ: принят ФКЗ по Пермскому краю, положительно прошел референдум и готовится ФКЗ по Красноярскому краю. Ряд регионов (Тюменская, Камчатская области) прорабатывают вопросы интеграции своих субъектов.

В мировой практике не существует единого эталона федерализма и наблюдается стирание граней между федеративной и унитарной формами государственного устройства. Встречаются централизованные федерации (Индия) и в то же время децентрализованные унитарные государства (Испания, Италия). Проводимая централизация ставит Россию в сложное промежуточное положение, и возникает объективная потребность осмысления такой ситуации. Следует попытаться определить: а есть ли другие варианты для совершенствования современных федеративных отношений? Имеется ли альтернатива сохранению федерации иначе как сверхцентрализацией? Угроза регионального сепаратизма, нарушение региональными органами законодательства активизировало федеральные органы на адекватные действия, направленные на укрепление вертикали власти, которые, правда, не всегда отвечали интересам населения и вписывались в конституционные рамки.

Крупной в сфере государственного строительства задачей, поставленной Президентом РФ в Послании парламенту, явилось укрепление Федерации с построением эффективного государства¹. Выдающий русский историк Ключевский говорил о том, что история нашей страны покоится на факте колонизации, понимая под ней расширение территорий, народов, конфессий в России. Современное состояние территориального устройства таково, что стоит вопрос не о расширении, а сокращении территориальных частей Российского государства, которому сложно сочетать единство в многообразии. Потому и необходимость проведения укрупнения субъектов РФ становится очевидной. Другой вопрос, что процессы территориальных образований следует инициировать снизу, а не сверху, что должно учитываться при реализации централистских начал.

Что касается построения эффективного государства, то оно возможно лишь в том случае, когда каждый его элемент выполняет те задачи и функции, которые может и должен продуктивно выполнять на своем уровне. Ситуация с доминированием Центра уже известна нашей истории, как и ее последствия.

Обратимся к рассмотрению некоторых шагов проводимых реформ. Процесс упорядочения федеративных отношений не мог

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета, 2005. 26 апреля. С. 3-4.

не коснуться разграничения федеральной и региональной компетенций. Конституционно разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов проводится в ст. 71–73 Конституции РФ, а распределение полномочий между ними закреплено законодательно.

Реформа российского федерализма в целом характеризуется смещением полномочий от субъектов к Федерации, что в определенной мере было необходимо выполнить в целях обеспечения единства правового пространства и равенства прав граждан. Но задумается: концентрируя в своих руках огромное количество полномочий, сможет ли Федерация эффективно и объективно их выполнять? Кроме того, есть группа совместных полномочий (в сфере природопользования, образования, культуры), которые лучше осуществлять не из Центра, а в регионах, что требует децентрации правового регулирования с учетом региональной специфики.

Действительно, проблемной остается сфера совместной компетенции. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные акты субъектов РФ. Однако в такой формуле не прозрачен водораздел в правовом регулировании. Насколько глубокого может заходить федеральный законодатель в рамках совместного ведения? Что остается региональному законодательству? Идея принятия Основ федерального законодательства по предметам совместного ведения, где Федерация устанавливает общие принципы, а субъекты их детализируют, к сожалению, не воспринята Центром. А издание такого рода актов решило бы главную задачу – определение границ федерального участия в рамках совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов¹.

Новая модель разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной компетенции, в отличие от прежней, *не соединяет рамочного федерального регулирования и детального регулирования субъектами РФ, а содержит конкретный перечень полномочий органов власти субъектов, которые они осуществляют*

¹ Саликов М.С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука, 2005. № 1. С. 24–25.

ют самостоятельно и за свой счет. Таким образом, сокращена сфера правовых возможностей субъектов РФ в рамках совместной компетенции, а в области собственных полномочий субъектов Федерации оставляет за собой правовое регулирование, которое нельзя теперь назвать как ранее рамочным¹.

Тот факт, что федеральный законодатель в ст. 26-3 ФЗ от 06.10.1999 г. об общих принципах определил 41 полномочие субъектов РФ по предметам совместного ведения, оставляя все остальное Федерации, явно свидетельствует не только о централизации федеративной системы, но и об ограничении деятельности регионов в сфере совместной компетенции. Они просто вытесняются из нее.

И совершенно справедливо отмечает А.Н. Кокотов, что в таких условиях сфера совместного ведения за рамками названного перечня (41 позиция) по сути превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования. Интересным видится предложение постепенно возвращать субъектам РФ полномочия, которые они ранее имели. Такой путь возможен, но может повлечь злоупотребления и иные издержки «дележа»². Нет также гарантии, что Федерация вновь не захочет себе их вернуть. Прав А.А. Кондрашев и в том, что значительная часть таких полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах, хотя трудно согласиться с положительной оценкой их законодательной фиксации³.

Потому требуются более радикальные меры, а именно – законодательно определить исчерпывающий перечень не региональ-

¹ Кокотов А.Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал, 2004. № 1. С. 12-124.

² Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика, наука, 2005. № 1. С. 20-21.

³ Кондрашев А.А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право, 2005. № 1. С. 35.

ных, а *федеральных полномочий в совместной сфере*, оставив все оставшиеся полномочия регионам. Причем определить для федерального законодателя пределы установления общих принципов, исключив детальное правовое регулирование в совместной сфере, которые должны выполнять регионы в развитии рамочного федерального законодательства, в необходимых случаях опережая его.

Несмотря на то, что уже утратила актуальность проблема опережающего правового регулирования субъектов РФ по предметам совместного ведения, автором предлагалось законодательство ограничить «опережающее» законодательство ее положением «в исключительных случаях». Среди таких исключительных случаев предлагались «наличие необходимости правового регулирования конкретных правоотношений, входящих в предмет совместного ведения, при условии внесения соответствующим законодательным органом субъекта Федерации в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу проекта соответствующего закона (рамочного) и непринятия его российским парламентом в течение 1 года с момента такого внесения»¹. Такое предложение встретило возражение в литературе. Так, А.А. Кондрашев полагает, что при отказе от права «опережения федерального законодателя» принудительно ограничивается и конституционный статус субъекта РФ². Действительно, природа совместного ведения предполагает совместное участие федеральных и региональных органов в реализации таких полномочий. Однако, во-первых, речь не идет об отказе в праве опережающего регулирования субъектов РФ по совместной рамке, речь идет об ограниченном опережении федерального законодателя, которое должно проводиться только тогда, когда промедление федерального законодателя повлечет негативные последствия; во-вторых, иной подход выбивается из логики правового регулирования, поскольку ч. 2 ст. 76

¹ Безруков А.В. Конституционная модель разделения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ // Российский юридический журнал, 2001. № 3. С. 15-17.

² Кондрашев А.А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право, 2005. № 1. С. 35-36.

Конституции РФ предполагает первоначальное издание федерального закона по предметам совместного ведения и уже в соответствии с ним принятие регионального акта.

Трудно согласиться с А.А. Кондрашевым в том, что установления условия внесения законопроекта по предметам совместного ведения в Государственную Думу и непринятие ею рамочного закона в течение года означает давление на федеральную власть, что является оптимальной формой взаимодействия законодателей. Отсутствие своевременной реакции федерального законодателя позволяет региональному оправданно действовать с опережением. Нельзя и поддержать идею автора определять формы привлечения органов субъектов РФ для работы над законопроектом по предметам совместного ведения в подзаконном акте – Указе Президента РФ¹. Представляется, что правовое регулирование таких вопросов должно проводиться на законодательном уровне. К тому же определение таких форм привлечения региональных органов может выглядеть давлением на субъекты РФ. Поэтому план совместных законодательных мероприятий должен разрабатываться не в одностороннем порядке Центром и не Президентом РФ, а совместно с законодателями.

Таким образом, закрепление полномочий органов государственной власти субъектов в сфере совместного ведения означает тенденцию к сглаживанию различий между моделью кооперативного способа разграничения полномочий Федерации и ее субъектов, в котором присутствуют федеральная и совместная компетенции, и моделью дуализма, в которой устанавливаются две сферы – Федерация и ее субъекты.

Не определена и судьба исключительных полномочий субъектов РФ. В российской конституционной модели «остаточная компетенция» распределяется на основе способа децентрализации, по принципу, все, что не закреплено за Федерацией и совместными полномочиями, остается субъектам РФ (ст. 73).

Часть 1 ст. 76 Конституции РФ исключает существование (по крайней мере применение) законов субъектов РФ, затрагивающих предметы федерального ведения. В то же время ч. 5 ст. 76 Конституции допускает действие законов субъектов России, регулирую-

¹ Кондрашев А.А. Разграничение полномочий ... Там же. С. 36.

щих вопросы федеральной компетенции, если они не противоречат федеральным законам.

Анализ конституционных положений позволяет выявить и другие противоречия. Часть 4 ст. 76 Конституции РФ предоставляет право субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование вне пределов федерального и совместного ведения России и ее субъектов. Причем ч. 6 ст. 76 провозглашает приоритетность нормативно-правовых актов субъектов РФ, изданных ими по предметам собственного ведения, перед федеральными законами в случае их противоречия. Здесь важно обратить внимание на два момента.

Во-первых, положение ч. 6 ст. 76 идет вразрез с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, провозгласившей верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории. В таком случае необходимо либо исключить ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, либо же уточнить положение ст. 4 Конституции РФ о верховенстве федеральных законов только по предметам федерального и совместного ведения.

Во-вторых, в силу ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае коллизии федерального и регионального правового акта, принятого по предметам собственного ведения субъекта РФ, действует последний, и такая коллизия должна разрешаться на основе регионального акта! Но возникает вопрос: кто и каким образом должен отменять такой акт. Имелись ли на практике такие прецеденты?¹ И здесь следует согласиться с А.А. Сергеевым, что в *сегодняшней действительности исключительных полномочий субъектов РФ не существует. Закрепление собственных полномочий по остаточному принципу делает их юридически неопределенными. И потому нормы ч. 6 ст. 76 Конституции РФ не реализуются*².

Установление сферы ведения субъектов определяется федеральным законодателем по своему усмотрению. Например, вопро-

¹ Попытку ответа на данный вопрос попытался найти парламент Республики Башкортостан, обратившись с запросом о толковании ст. 76 Конституции РФ в КС РФ, который вынес отказное определение. См.: Определение КС РФ от 25 декабря 2003 года // Вестник КС РФ, 2004. № 3.

² Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 37-40.

сы архитектурной деятельности и градостроительства не включены в вопросы федеральной и совместной компетенции (ст. 71–72), однако федеральный законодатель в Градостроительном кодексе РФ определяет субъектам РФ лишь часть полномочий в этой сфере. Не понятно, на каком основании? Конституция РФ предписывает, что все, что за сферой ст. 71–72, то остается субъектам РФ. Федерация и здесь «закручивает гайки».

Другой пример, ФЗ от 27 мая 2003 г. о системе государственной службы РФ подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении РФ, и аналогичную службу ее субъекта, правовое регулирование которой относится к совместной компетенции. Таким образом, законодательно государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения, перечень которых в ст. 72 Конституции РФ является закрытым. Хотя по прежнему Закону 1995 г. «Об основах государственной службы» аналогичные вопросы закреплялись в собственном ведении субъектов РФ¹.

Из сказанного следует вывод, что не только остаточная компетенция субъектов РФ выглядит неопределенной, но и полномочия субъектов РФ в сфере совместной компетенции не являются исключительными и могут в одностороннем порядке произвольно меняться федеральным законодателем, который концентрирует полномочия в совместной компетенции у Федерации. А неконституционное изъятие у регионов конституционного полномочия самостоятельно формировать свои органы государственной власти (ч. 2 ст. 11) препятствует становлению подлинного российского федерализма, превращают его в фикцию, о чем пойдет речь ниже.

Другой аспект – это изменение подходов к договорному регулированию федеративных отношений. После приостановления практики заключения таких договоров в новом законе возрождается договорная практика, но с рядом условий. Согласно ст. 26-7 ФЗ от 06.10.1999 г., заключение договоров допускается только *в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и*

¹ Миронов В.П. Разграничение полномочий в сфере государственной службы между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Российский юридический журнал, 2005. № 1. С. 17-20.

иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено ФЗ, разграничение полномочий. Договоры должны стать вспомогательным механизмом, призванным уточнить отдельные вопросы разграничения компетенции с учетом региональной специфики¹.

Введена процедура согласования (одобрения) договоров с законодательными органами. В ч. 4 ст. 26-7 закона предусмотрено первоначальное одобрение проекта договора региональным парламентом в форме постановления, решение которого затем сообщается главой региона Президенту РФ. После этого договор подписывается Президентом РФ и главой региона и в течение 10 дней после подписания подлежит направлению в Государственную Думу для утверждения его федеральным законом (ч. 7-8 ст. 26-7), после чего он вступает в юридическую силу.

Важно обратить внимание на два новых условия, характеризующих юридическую силу и момент вступления Договора о разграничении полномочий. Во-первых, в законе закреплено положение (ст. 26-7), что рассматриваемые договоры имеют силу федерального закона. Во-вторых, в той же статье указано, что договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об его утверждении.

Соглашаясь со второй позицией и в целом с необходимостью усложнения процедуры заключения внутрифедеративных договоров, вряд ли можно признать правильной постановку знака равенства между законом и договором по юридической силе. Логика таких рассуждений законодателя может привести к тому, что договором можно будет изменять положения федеральных законов, что может повлечь массу негативных последствий. В литературе уже встречаются мнения о приоритете утвержденных ФЗ договоров перед другими федеральными законами².

Представляется, что такое положение ФЗ должно быть незамедлительно изменено парламентом. Несмотря на то, что договор –

¹ *Чертков А.Н.* Договоры между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Журнал российского права, 2004. № 8.

² *Хабриева Т.Я., Сивицкий В.А.* Федеральное Собрание в 2003 году: вклад законодателей в развитие российского федерализма и местного самоуправления // Журнал российского права, 2003. № 12. С. 12.

акт подзаконный и утверждается ФЗ, это не дает оснований приравнивать его к федеральному закону, который принимается в особой законодательной процедуре. И если согласиться с равенством их юридической силы, то сегодня договорный процесс придется рассматривать в качестве стадии законодательной процедуры, что само по себе абсурдно, учитывая, что в такой процедуре стороны договора – глава государства и глава исполнительной власти региона. Такое положение противоречит ст. 10 и ст. 11 Конституции РФ, устанавливающим принцип разделения властей и ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, провозглашающей верховенство Конституции РФ и федеральных законов¹.

И еще одно направление федеративных реформ, которое нельзя обойти – отказ от прямых выборов глав регионов.

Как известно, руководитель региона до декабря 2004 г. избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании².

Глава государства инициировал иной порядок формирования главы субъекта РФ. В соответствии со ст. 18 ФЗ от 06.10.1999 г. (в ред. ФЗ от 11 декабря 2004 года)³, гражданин РФ наделяется полномочиями руководителя субъекта РФ по представлению Президента России законодательным органом субъекта.

В законе предусмотрено проведение консультаций перед представлением кандидатуры главы региона, которую парламент субъекта рассматривает в течение 14 дней (ст. 18). В случае отклонения представленной кандидатуры Президент РФ в течение 7 дней вносит повторно кандидатуру губернатора, и при двукратном отклонении закон наделяет правом Президента РФ назначить временно исполняющего руководителя региона и предусматривает

¹ Безруков А.В. Договорный характер федеративных отношений в России: правовая природа и перспективы // Российский юридический журнал, 2004. № 2.

² Причем установление цензов языковых, оседлости неправомерно, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд РФ. Постановления КС РФ от 10 декабря 1997 г., 27 апреля 1998 г. // Вестник Конституционного Суда, 1998. № 1, 3.

³ Российская газета, 2004. 15 декабря.

проведение консультаций с парламентом субъекта РФ по кандидатуре, которые могут завершиться компромиссом или же роспуском регионального парламента Президентом РФ (ст. 9 закона).

Порядок представления Президенту РФ кандидатур глав субъектов РФ урегулирован Указом Президента РФ¹, согласно которому не менее чем две кандидатуры представляются полпредами Президента РФ в соответствующем федеральном округе Руководителю Администрации Президента РФ, который рассматривает и представляет данные кандидатуры главе государства. Определение кандидатур главы региона полпредом, безусловно, повышает статус полпреда Президента РФ в федеральном округе и свидетельствует об усилении президентской власти.

Однако такой подход не вполне логичен и не отвечает интересам регионов, которые должны изначально определять и представлять кандидатуры главе государства. Правильным было бы наделять этим правом парламенты субъектов РФ по ряду причин. Во-первых, это позволило бы учесть региональные интересы и выразить, пусть и опосредованно, предпочтения избирателей через своих депутатов, что в большей мере бы отвечало принципам демократии. Во-вторых, такой шаг как снизит возможность вероятности конфликтных ситуаций в определении кандидатур главы региона между Президентом РФ и региональными законодателями, так и существенно ускорит процедуры принятия кадровых решений. В-третьих, изначальное определение кандидатуры главы региона парламентом субъекта РФ позитивно может отразиться и на последующих взаимоотношениях главы региона с законодателями, от эффективности и согласованности совместной работы которых зависит благополучие населения и развитие соответствующего субъекта РФ. Наконец, такой подход сократит вероятность принятия излишних радикальных решений, связанных с роспуском парламента субъекта РФ, который вряд ли откажет в согласовании предложенной им же кандидатуры первого лица региона.

Попытаемся оценить такое решение как по критерию конституционности, так и по критерию целесообразности.

¹ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 года «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ» // Российская газета, 2004. 29 декабря.

Такой порядок наделения полномочиями главы субъекта Федерации трудно обнаружить в современных федерациях мира. Есть похожие способы, как например в землях ФРГ, где кандидатуры представляются не главой государства, а победившей на выборах партией. Назначение главы региона осуществляется главой государства в Индии и Пакистане, но в несколько ином порядке. Классическим примером, естественно, остаются те федерации, где глава субъекта Федерации избирается населением региона (Аргентина, Бразилия, Мексика, США и др.). Именно такой способ выглядит наиболее приемлемым и демократичным.

Поэтому представляется, что новый подход вряд ли будет соответствовать Конституции РФ (ст. 3, 10, 11, 32, 55, 56, 77 и др.) и принципам демократии. Обратимся к российской судебной практике, чтобы убедиться в неконституционности такого порядка избрания губернаторов. В Постановлении от 18 января 1996 г. по «алтайскому делу» Конституционный Суд РФ признал, что законодательное собрание региона не может быть превращено в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей, и потому такой порядок избрания главы субъекта РФ не может считаться легитимным¹. Потому Конституционному Суду придется либо подтвердить неконституционность предложенного Президентом РФ порядка избрания глав субъектов РФ, что выполнить непросто, либо изменять свои правовые позиции, что в определенной мере подрывает его авторитет. Хотя, вероятно, Суд попытается принять «отказное» определение или все же изменит свою позицию примерно в таком духе: «в установленном законом порядке, при участии всенародно избранного Президента РФ в механизме назначения губернатора, такой порядок не нарушает принципы разделения властей и демократии, следовательно, соответствует Конституции РФ». И, к сожалению, некоторые ученые не видят в этом проблемы, отмечая, что «при изменении законодательства может изменяться и правовая позиция Конституционного Суда РФ»². Представляется, что правовые позиции КС должны базиро-

¹ Собрание законодательства РФ, 1996. № 4. Ст. 409.

² Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти РФ // Журнал российского права, 2004. № 11. С. 5.

ваться на смысле и духе Конституции, а не законодательстве, которое подконституционно и динамично. Изменение правовых позиций Суда свидетельствует об отсутствии согласованных и устойчивых конституционно-правовых обоснований его решений, изменение которых будет оправданно лишь при условии пересмотра или внесения поправок к Конституции РФ.

Что касается целесообразности такого решения, то можно согласиться с тем, что избранные путем прямых выборов главы регионов нередко обслуживали клановые интересы, а население было лишено возможности реально влиять на региональную политику¹. Однако всегда ли и чьи – народа или правящей элиты – выражает интересы федеральная власть?

Вместе с тем надо понимать, что механизм исполнительной власти в России должен работать системно, стройно и гармонично. Координацию и согласование функционирования силовых структур, расположенных на территории субъекта РФ, вполне эффективно могут осуществлять главы регионов, создавая совещательные органы (Советы безопасности, Комиссии по противодействию преступности и др.) для реализации таких функций. Потому и предложение кандидатур региональных лидеров законодателям субъектов РФ Президентом РФ как Верховным главнокомандующим и Председателем Совета безопасности РФ выглядит в таком механизме логичным и обоснованным. Однако целесообразность не может подменить конституционность, потому важно определить приоритеты.

Таким образом, отмеченные направления федеративных реформ очевидно свидетельствуют о расширении президентской власти и завершении выстраивания в России властной вертикали, концентрирующей полномочия у Федерации. Означает ли это переход к унитаризму? Или же это специфичный для России путь укрепления федерализма, который в целях его сохранения подлежит такой реанимации? В любом случае работоспособность федеративной системы в таких условиях снижена. Потому и позитива в таких преобразованиях немного. Во-первых, это в определенной мере противоречит принципам демократии и основам конституционного

¹ *Сергеев А.А.* Указ. соч. С. 62-63.

строю России и следовательно нарушает права человека. Во-вторых, последние изменения федерального законодательства в очередной раз повлекут необходимость изменения учредительных актов регионов, что негативно скажется на структуре и стабильности регионального законодательства.

Оптимальным выходом из сложившейся ситуации будет постепенное перемещение властных полномочий от Федерации к субъектам путем установления закрытого перечня федеральных полномочий в совместной рамке и конкретизации полномочий субъектов РФ в собственной сфере. В договорном регулировании предстоит уточнить юридическую силу договоров и возможно упростить процедуру их заключения. В порядке наделения полномочиями главы субъекта РФ при невозможности возвращения к выборам предоставить Президенту РФ право предложения кандидатур губернатора парламентам субъектов РФ при возможном участии (как предложил глава государства в Послании ФС РФ) политических партий. Только в таком случае сместится вектор в направлении построения действительно правового демократического федеративного государства в России, где в механизме взаимодействия Федерации и ее субъектов будут учитываться как федеральные, так и региональные интересы, а права человека должным образом будут обеспечены слаженной федеративной системой.