

УДК 343:328.185+32.019.5

Андрей Викторович Безруков

кандидат юридических наук, доцент
докторант кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России
г. Москва. E-mail: abezrukov@bk.ru

СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ КОНСТРУКЦИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Рассмотрены основные направления современных федеративных преобразований, проанализированы способы формирования палат Федерального Собрания РФ, порядок замещения должности руководителя субъекта РФ, процедуры изменения субъектного состава Российской Федерации. Предложены пути оптимизации формирования федеральных и региональных органов власти, а именно: последовательный переход к выборам членов Совета Федерации. Позитивно оценивается возврат к выборам депутатов Государственной Думы по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. На основе анализа действующего законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ предложена корректировка действующего порядка замещения должности главы субъекта РФ в направлении его демократизации и упрощения. Разработаны направления совершенствования федеративных преобразований в части совершенствования и законодательной корректировки процедур изменения субъектного состава Российской Федерации, исключающие совмещение процедур принятия и образования нового субъекта РФ. Изучена практика принятия новых субъектов РФ и направлений ее оптимизации.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративное устройство, федеративные преобразования, правосудие, парламент, Совет Федерации, Государственная Дума, глава субъекта РФ, изменение субъектного состава России, принятия нового субъекта РФ.

Конституционные преобразования продолжают осуществляться с различной периодичностью, охватывая различные политико-правовые сферы, в орбиту решения которых включены вопросы укрепления властной вертикали, порядок формирования органов государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий, избирательные правоотношения и др.

Однако проводимые конституционные реформы могут проводиться лишь в рамках конституционности и не должны нарушать стабильность Конституции РФ, пока она не исчерпала свой потенциал. 20-летний юбилей Конституции РФ должен восприниматься как промежуточный этап ее функционирования. Основные положения ее должны внедряться в общественное сознание и восприниматься обществом как важнейший элемент стабильного развития Российского государства, как подчеркнул глава го-

сударства на встрече с учеными-конституционалистами [5, с. 2-3; 22]. Такой судьбоносный ориентир на конституционную стабильность достоин поддержки народа.

В то же время по инициативе Президента РФ федеральным парламентом принят и одобрен законодателями регионов Закон РФ о поправке к Конституции РФ, предусматривающий фактически упразднение Высшего арбитражного суда РФ и его включение в расширенную структуру Верховного Суда России [14]. Такой шаг в определенной мере подрывает конституционную стабильность и вряд ли является последовательным движением в направлении сохранения стабильности и эффективности работы как формирующейся судебной системы России, так и Конституции России в целом. Кроме того, приняты ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и ФКЗ «О Верховном Суде РФ», определяющий Верховный Суд РФ в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным подсудным ему делам. Верховный Суд РФ теперь будет осуществлять судебный надзор за деятельностью как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Он выведен из системы судов общей юрисдикции и занимает обособленный статус в судебной системе РФ [15].

В Послании парламенту Президент России подчеркнул, что объединение судов направит судебную практику в единое русло, а значит будет укреплять гарантии реализации важнейшего конституционного принципа – равенства всех перед законом [18]. Представляется, что объективность, профессионализм и компетентность судей в большей мере позволят обеспечить реализацию такого конституционного принципа, а реализуемый шаг судебной реформы должен проводиться весьма осторожно и последовательно, обеспечивая сохранение и реализацию судебно-правовой основы и практики, а также сохранение имеющегося профессионального кадрового потенциала высших судов России.

Остается надеяться на то, что такой точечный политический ход будет исключением из общего формирующегося правила – установления конституционной стабильности. Справедливо отмечается в литературе, что проводимые в российском обществе преобразования нуждаются в надежном правовом обеспечении, но оно не может быть чисто волевым [9, с. 8-9]. Действительно, Конституция РФ и законы должны эффективно работать, иначе в обществе к ним будет безразличное отношение, что повлечет правовой нигилизм, а со снижением их престижа упадет престиж и степень доверия населения к власти.

Таким образом, залогом успешного проведения любых конституционных преобразований, включая реформирование федеративного устройства, является не только соблюдение конституционной законности в рамках конституционного поля, но и максимальное сохранение конституционной стабильности при возможной по мере необходимости корректировке федерального законодательства [3, с. 3-5].

В поиске оптимальной модели формирования (выборов) палат Федерального Собрания России. Рассматривая отдельные направления проводимых конституционных преобразований, заметим, что законодатель придает особое значение поиску оптимальной модели формирования органов государственной власти, что выражается в систематическом изменении порядка формирования палат российского парламента и замещения должности главы региона.

После неоднократного реформирования избирательной системы (отмена порога явки избирателей, графы против всех, пропорционализация депутатских выборов) произошла очередная модернизация формирования Совета Федерации. После перехода от должностного к представительному способу формирования верхней палаты законодателем был уточнен порядок формирования Совета Федерации, который с 1 января 2011 г. формировался только из числа депутатов региональных и местных представительных органов.

Затем парламентом принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 года «О порядке формирования Совета Федерации», который скорректировал процедуру его формирования. Кандидаты от парламента субъекта РФ смогут выдвигаться только из числа депутатов соответствующего регионального законодательного органа, причем выдвинуть кандидата может спикер, фракция или объединение депутатов числом не меньше одной пятой от общего количества депутатов. Кандидаты от главы субъекта РФ должны будут пройти процедуру выборов на пост члена Совета Федерации вместе с кандидатом от парламента списком в составе трех претендентов. Избиратель, отдав предпочтение тому или иному кандидату в губернаторы, должен будет также выбрать одного из трех предложенных им кандидатов в Совет Федерации. Первоначально предполагалось, что тот будет представлен в верхнюю палату российского парламента, кто из тройки кандидатов наберет наибольшее количество голосов избирателей. Однако в итоге законодатель оставил окончательный выбор своего представителя за главой субъекта РФ, что по сути не позволяет определить смысл участия избирателей в процедуре отбора кандидатов и фактически делает его фиктивным.

Очевидно, что такие преобразования в целом демократизировали процедуру формирования верхней палаты. Во-первых, это будут представители от регионов и его населения, знакомые с проблемами региона и уже прошедшие процедуру выборов, получив мандат доверия от избирателей. Во-вторых, такой шаг позволяет вернуть многостепенные выборы, имеющие свои сильные стороны, и не требует в этой части изменения Конституции РФ. В-третьих, качественный состав верхней палаты представлен более разнообразными политическими формированиями, что создает основательную платформу для конструктивной и качественной работы в парламенте.

Тем не менее для моделирования оптимального варианта формирования верхней палаты, правильными способом представляется оконча-

тельный выбор кандидата от главы региона оставить за избирателем. В дальнейшей перспективе рациональным представляется переход к прямым выборам членов Совета Федерации, что серьезно расширит возможности реализации избирательных прав граждан и укрепит демократическую основу российского парламента, что уже неоднократно предлагали ученые [6, с. 35-36; 13, с.75-77].

Парламент России принял Закон РФ о поправках к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который предусматривает уточнение принципа формирования Совета Федерации: его состав расширяется представителями Российской Федерации в составе 10 процентов от числа членов палаты, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом РФ. По мнению профильного Комитета Государственной Думы, учреждение института представителя Российской Федерации обеспечит баланс федеральных и региональных интересов, создаст условия для взаимосвязанной работы федерации и регионов с целью максимального учета интересов всех граждан России [4]. Вряд ли можно однозначно положительно оценить такой *подход*, поскольку он в определенной мере искажает предназначение верхней палаты парламента как палаты регионов. Однако при условии перехода к прямым выборам сенаторов такие изменения Конституции будут оправданными.

Неоднократно менялся порядок выборов депутатов Государственной Думы. После установления пропорциональной системы, а затем введения преференциального голосования, Президент РФ в Послании парламенту России в декабре 2012 года предложил вернуться к прежней схеме избрания депутатов Государственной Думы по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе [18].

В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [17] выборы депутатов Госдумы проводятся на основе смешанной избирательной системы, предусматривающей, что половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам, другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Такой подход не является архаизмом или шагом назад. Возврат к смешанной избирательной системе выборов депутатов Думы неоднократно предлагали многие ученые-конституционалисты и политологи, поскольку такая избирательная система представляется наиболее оптимальной, балансируют достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, создает более демократичную платформу для выборов депутатов Думы, учитывает как политические (партийные), так и индивидуальные предпочтения избирателей.

Совершенствование порядка замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации. Неоднократно происходило изменение порядка замещения должности глав субъектов РФ. Руководителя

региона до 2004 г. избирали граждане России, проживающие на территории соответствующего субъекта и обладающие активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

С 2005 г. действовала модель наделения гражданина РФ полномочиями главы региона законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ. Президенту РФ первоначально полпреды в федеральных округах, а затем лидирующие в региональном парламенте политические партии, предлагали кандидатуры на должность главы субъекта РФ, из числа которых он вносил соответствующую единственную кандидатуру в парламент региона. Последний под угрозой роспуска вынужден был безальтернативно ее рассмотреть и одобрить. Как сама процедура, так и правовая конструкция «наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ» повлекли обоснованную критику в научной литературе [1, с. 5-7; 2, с. 25-27; 12, с. 101-102].

В дальнейшем по инициативе Президента РФ законодатель установил, что глав субъектов РФ вновь избирает население субъекта РФ. По сути возвращены прямые выборы глав регионов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, но в усложненном порядке. Кандидатов на указанную должность выдвигают политические партии, при этом политическая партия вправе выдвинуть либо члена своей партии, либо беспартийного гражданина. Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения может предусматриваться законом субъекта РФ. При этом возможность выдвижения кандидатов инициативными группами населения региона законом не предусмотрена, что, разумеется, следовало законодательно установить.

Президент России по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями и выдвинутыми в порядке самовыдвижения кандидатами. Однако не вполне прозрачен смысл и предмет таких консультаций и каковы их юридические последствия.

Вместе с тем в определенной мере обоснованы суждения о том, что такое положение закона закладывает возможности нарушения принципа равного избирательного права, поскольку в отношении одних кандидатов и избирательных объединений глава государства может таким правом воспользоваться, в отношении других нет [8, с. 64-65]. Шансы победить при поддержке или проиграть на выборах при критической оценке Президента РФ у соответствующих кандидатов соответственно существенно возрастают.

В субъектах Российской Федерации кандидатов должны поддерживать от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и избранных на выборах глав муниципальных образований, в числе которых должно быть от 5% до 10% депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и избранных на выборах глав муниципальных районов и городских округов. В городах федерального значения кандидатов также должны поддерживать от 5% до

10% депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований, а также избранных на выборах глав внутригородских муниципальных образований. При этом кандидату необходимо получить поддержку не менее чем в трех четвертях соответственно муниципальных районов и городских округов, внутригородских муниципальных образований. Депутат или глава муниципального образования вправе поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения указанной поддержки, необходимо получить от 0,5% до 2% подписей избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ.

Представляется, что такой подход в определенной мере нарушает принцип равного пассивного избирательного права у кандидатов, поскольку, во-первых, для самовыдвиженцев устанавливаются дополнительные требования, во-вторых, сбор самовыдвиженцами подписей избирателей расширяет возможности их предвыборной агитации населения, что ставит кандидатов от политических партий и самовыдвиженцев в неравные условия.

Такая сложная процедура, безусловно, усложняет процедуру выборов глав субъектов РФ. В этой связи возникают сомнения и в необходимости сконструированного законодателем и трудно реализуемого на практике так называемого «муниципального фильтра» несмотря на то, что Конституционный Суд признал его не противоречащим Конституции РФ [21]. Поэтому оптимальной видится замена муниципального фильтра сбором подписей избирателей, что предлагается в литературе [11, с. 127-128]. Такой шаг способствует реализации принципа равного избирательного права и «разгрузит» излишне усложненную процедуру выборов руководителя субъекта РФ.

Между тем законодатель установил альтернативную возможность субъекту Федерации самостоятельно принять решение, через какие выборы (всенародные или депутатские) должен замещать свой пост руководитель региона. В апреле 2013 г. внесены изменения в ст. 18 ФЗ-184 об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, где предусмотрена возможность установления субъектом РФ в конституции (уставе), законе субъекта РФ, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами парламента субъекта Федерации. И первыми субъектами РФ, принявшим такую модель избрания главы региона, стали республики Дагестан и Ингушетия, затем Северная Осетия и Карачаево-Черкесия, в апреле 2014 г. в своих учредительных актах такую модель определили новые субъекты РФ – Крым и Севастополь.

Кандидатов для избрания на должность главы региона представляет в парламент субъекта РФ Президент России по предложениям политических партий, по спискам кандидатов которые были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственную Думу в соответствующую

щем региональном парламенте. Каждая политическая партия Президенту РФ предлагает не более трех кандидатур, причем это могут быть члены данной или иной политической партии, либо беспартийные лица.

Президент из всех предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы региона в парламент субъекта Федерации. Порядок избрания главы региона депутатами устанавливает конституцией (уставом), законом субъекта Федерации.

Таким образом, законодатель установил возможность парламентских выборов глав регионов, причем отбор кандидатов фактически осуществляется политическими партиями и Президентом РФ, а депутатам регионального парламента предстоит выбрать одного из трех кандидатов, предложенных главой государства. Несмотря на то, что такой подход уже реализован на практике, следует обратить внимание на излишнее усиление в такой модели избрания главы региона роли политической партий и главы государства. Следует принять во внимание опасения ряда ученых относительно введения альтернативного порядка избрания главы региона парламентом субъекта РФ. Такой порядок ограничивает избирательные права граждан в некоторых субъектах РФ, причем не федеральным законом, что допускает ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а законом субъекта РФ. Это однозначно недопустимо, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ еще много лет назад [11, с. 122-123; 19].

Таким образом, принимая установленный законодателем действующий порядок замещения должности главы региона, который в целом отвечает демократическим устоям при условии сохранения регионам самостоятельности при альтернативном определении способа избрания их руководителей, и учитывая, что подавляющее большинство субъектов РФ сохранит прямое избрание глав регионов населением своего субъекта РФ, тем не менее, имеются основания серьезно задуматься о необходимости установления альтернативного порядка избрания главы региона парламентом субъекта РФ.

Возникает вопрос – насколько обоснован отход от унифицированного порядка выборов глав субъектов РФ населением региона? Он в полной мере соответствует конституционным принципам как равноправия субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ), так и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Он также последовательно реализует принцип равного избирательного права, которое не может ограничиваться законодателем субъекта РФ. Поэтому следует либо усложнить такую альтернативную процедуру избрания главы региона парламентом субъекта РФ с обязательным прямым волеизъявлением населения соответствующего региона, либо вообще от нее отказаться, установив единый порядок избрания главы региона путем прямых выборов.

Изменение субъектного состава Российской Федерации: шаги вперед и юридические недочеты. В числе проводимых современных федеративных преобразований важно обратить внимание на их возобновле-

ние в сфере изменения субъектного состава Российской Федерации. Если в середине 2000-х гг. произошел «бум» укрупнения (объединения) субъектов РФ, в результате которого их число сократилось с 89 до 83, то в 2014 г. состав субъектов Российской Федерации увеличен до 85. Сегодня в связи с вхождением в состав РФ Республики Крым, в Российской Федерации появились еще два новых субъекта: Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Реализуя закрепленное в Уставе ООН неотъемлемое право народов на самоопределение население Автономной Республики Крым и города Севастополя 16 марта 2014 г. на референдуме провозгласило свою независимость и проголосовало за принятие в состав Российской Федерации. Согласно официальным результатам, 96,77% проголосовавших при явке 83,1% поддержало присоединение Крыма к России, в Севастополе за присоединение к России проголосовало 95,6% избирателей при явке 89,5%. Поэтому неспроста в науке международного права проводится неразрывная связь принципов территориальной целостности и самоопределения народов.

17 марта 2014 г. на основании Декларации о независимости и результатов референдума провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым обратилась к Российской Федерации с предложением о ее принятии в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики. В этот же день Президент России подписал указ о признании Республики Крым в качестве независимого и суверенного субъекта в составе РФ [22].

Далее события развивались стремительно. 18 марта 2014 года подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. 19 марта 2014 г. Конституционный Суд России подтвердил конституционность данного международного договора [20]. 20 марта 2014 г. Государственная Дума приняла, 21 марта 2014 г. Совет Федерации одобрил, Президент РФ рассмотрел и подписал ФЗ о ратификации указанного международного договора, а также ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [16].

Такая организованность и слаженность работы федеральных органов государственной власти должна явиться образцом эффективного функционирования государственного аппарата в современном демократическом правовом государстве при условии качественной ее реализации в рамках конституционного законодательства. Но все ли конституционные и законодательные процедуры были соблюдены, и вписывается ли столь оперативно реализованная процедура в рамки действующего конституционного законодательства России? И не было ли допущено нарушения или ограничения конституционных прав и свобод граждан при таких мас-

штабных и стремительных преобразованиях федеративного устройства России? Действительно, процедура принятия и образования новых субъектов РФ – Крыма и Севастополя вызывает много вопросов с точки зрения юридической безупречности.

Конституция России не устанавливает возможных форм принятия и образования в составе России нового субъекта РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, изменение субъектного состава России происходит на основе ФКЗ от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации» путем принятия и образования нового субъекта РФ. Законодатель эти процедуры разводит, регулируя в отдельных главах закона.

Если под образованием нового субъекта РФ законодатель определяет объединение граничащих между собой субъектов РФ, то под принятием в РФ нового субъекта понимается изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В случае принятия в состав России иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему статуса края или области. При принятии в состав России части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа. При этом возможности предоставления входящему иностранному государству или его части статуса города федерального значения законом не предусмотрено.

Таким образом, при процедуре принятия в состав России Республики Крым очевидны как минимум два противоречия ФКЗ от 17 декабря 2001 г. Во-первых, совмещена процедура принятия нового субъекта Республики Крым и образования в составе России двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Во-вторых, Севастополь получил статус города федерального значения, что в ст. 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 г., определяющей условия принятия нового субъекта РФ, не предусмотрено [16]. Практика пошла вразрез с предусмотренной законодательством процедурой принятия нового субъекта в состав РФ, совместив как процедуры принятия и образования нового субъекта РФ, так и расширив возможности обретения нового статуса – города федерального значения частью иностранного государства, входящего (входящей) в состав РФ.

Помимо этого законодатель в ст. 1 ФКЗ о порядке принятия... устанавливает возможность присоединения к России *иностранного государства или его части*, в рассматриваемом случае произошло принятие Республики Крым, в результате которого образованы два новых субъекта РФ, причем составная часть входящего государства получила статус самостоятельного субъекта РФ. Представляется, что принятие в состав России Крыма и Севастополя следовало проводить путем двух самостоятельных

процедур – первоначально принять в состав России город Севастополь как часть иностранного государства, заключив международный договор с руководством Республики Крым, а затем принять в состав Российской Федерации Республику Крым, что обеспечило бы соблюдение установленной законодателем процедуры, а также исключило смешение процедур принятия и образования в составе России нового субъекта РФ.

Насколько такой подход вписывается в конституционное поле России и возможен? Конституционный Суд РФ, не выявив противоречий указанного Договора Конституции РФ, тем не менее, обратил внимание, что рассматриваемый Договор предусматривает в статье 2 и ряде других статей совмещение процедур принятия Республики Крым в Российскую Федерацию и образования (как следствие этого принятия) в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В соответствии со статьями 5 (части 1, 2 и 3) и 65 (часть 2) Конституции РФ принятие на основании рассматриваемого Договора Республики Крым в Российскую Федерацию с одновременным образованием в ее составе двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя должно быть реализовано путем установления особенностей этой совмещенной процедуры в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым [20].

Мог ли Суд признавать конституционность не вступившего в силу международного договора при выявлении противоречия с действующим законодательством? Представляется, что у Суда не имелось достаточных оснований для признания такого договора неконституционным по причине не соответствия ФКЗ о порядке принятия и образования нового субъекта в составе РФ. Однако Конституционный Суд не мог не обратить внимания законодателя на имеющееся расхождение, что он в принципе выполнил, предписав необходимость установления особенностей этой совмещенной процедуры в ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым. Вместе с тем представляется, что Суду следовало продвинуться дальше, предписав законодателю привести нормы базового ФКЗ о порядке принятия и образования нового субъекта в соответствие со сформировавшейся практикой, исключив противоречие законодательных норм и положений международного договора в правовой системе России.

На данный момент вопрос приоритета действия правовых норм в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ однозначно решается в пользу международного договора. Поэтому Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, предусматривающий совмещение процедур принятия и образования нового субъекта РФ противоречит ФКЗ от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», и по сути представляет собой практический пример приоритета действия положений международного договора над

законом. Поэтому федеральному законодателю надлежит привести нормы закона в соответствие с действующим международным договором.

Таким образом, позитивно оценивая модернизацию федеративного устройства в направлении расширения числа субъектов РФ путем принятия новых регионов в состав России, тем не менее следует констатировать, что первый опыт оказался небезупречным. Корректировка законодательства и формирующаяся практика позволят в дальнейшем проводить такие процедуры на более качественном уровне в рамках положений действующего конституционного законодательства России.

Оценивая в общем вектор и направления современных федеративных преобразований, следует подчеркнуть, что характер современных конституционных преобразований приобрел более демократичный характер, расширяет возможности реализации конституционных принципов федерализма и демократического государства, способствует реализации избирательных прав граждан РФ. Потому концептуально следует в целом поддержать направления таких преобразований при условии их окончательности и завершенности. Тем не менее в дальнейшем законодателю предстоит вернуться к завершению порядка формирования Совета Федерации, усилив роль избирателей при отборе кандидатов от главы субъекта РФ, а с учетом введения федеральных представителей есть смысл разработать механизм прямых выборов членов Совета Федерации, тем самым обосновав внесение поправок в Конституцию РФ. В процедуре замещения должности руководителя субъекта РФ следует ввести предложенные «разгрузочные» меры. В процедурах принятия и образования нового субъекта РФ необходимо законодательно урегулировать возможности их совмещения, а также расширить перечень видов субъектов РФ (город федерального значения) для принимаемых новых составных частей России.

Вместе с тем наметившиеся тенденции к изменению текста Конституции РФ свидетельствуют об определенной поспешности и требуют более взвешенного и аккуратного их осуществления, исключающего нарушения важнейших конституционных принципов и ценностей.

Таким образом, конституционные преобразования федеративного устройства России, предусматривающие изменение Конституции РФ, а также и действующего конституционного законодательства, необходимо проводить вдумчиво, аккуратно и последовательно, стремясь сохранить конституционную стабильность, выдерживая логику правового регулирования и обеспечивая при этом реализацию заложенных в Конституции России принципов и ценностей в том числе человека, его прав и свобод как высшей ценности в России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Авакьян С.А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституц. и муницип. право. 2006. № 8. С. 3-7.
2. *Безруков А.В.* Формирование органов государственной власти субъектов РФ: поиск оптимального варианта // Конституц. и муницип. право. 2006. № 10. С. 25-27.

Безруков А.В. Современные конституционные преобразования
российского федерализма: поиск оптимальных конструкций и перспективы

3. *Безруков А.В.* Проблемы реализации конституционных преобразований при сохранении стабильности Конституции Российской Федерации // Конституц. и муницип. право. 2014. № 2. С. 3-5.
4. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: www.duma.gov.ru (дата обращения: 03.05.2014).
5. *Латухина К.* Закон стабильности. В. Путин обсудил с правоведами Конституцию // Рос. газ. 2013. 08 нояб. С. 2-3.
6. *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Совет Федерации: модернизация или консервация : (размышления) // Конституц. и муницип. право. 2012. № 3. С. 35-37.
7. *Кряжкова О.* Конституция Российской Федерации о демократии и демократических процедурах: что не так? // Сравнит. конституц. обозрение. 2014. № 1. С. 23-30.
8. *Макарецев А.А.* Электоральная правотворческая политика: проблемы реализации в современной России // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» : сб. тез. / отв. ред. В.И. Фадеев, Г.Д. Садовникова. М., 2012. С. 64-65.
9. *Матузов Н.И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Государство и право. 2013. № 10. С. 7-12.
10. Президент Российской Федерации : официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 08.12.2013).
11. *Черепанов В.* Об изменениях в порядке замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации // Федерализм. 2014. № 1. С. 125-131.
12. *Чертков А.* Федерализм и обеспечение единства государственной власти: некоторые аспекты // Сравнит. конституц. обозрение. 2012. № 3. С. 100-107.
13. *Юсубов Э.С.* К вопросу о прямых выборах членов Совета Федерации в контексте реформы избирательного законодательства // Избирательное законодательство: проблемы и пути совершенствования : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Томск, 2013. С. 75-77.
14. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 07 февр.
15. Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 07 февр.
16. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Рос. газ. 2014. 24 марта.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 05 февраля 2014 года № 20-ФЗ от 22 февраля 2014 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 26 февр.
18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года // Рос. газ. 2013. 13 дек.
19. Постановление Конституционного Суда РФ № 9-П от 04 апреля 1996 года (п. 3 мотивировочной части) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» / Компания «КонсультантПлюс». Последнее обновление 18.07.2014 г.
20. Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П от 19 марта 2014 года по делу о проверке конституционности на вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов // Рос. газ. 2014. 20 марта.
21. Постановление Конституционного Суда РФ № 32-П от 24 декабря 2012 года по делу о проверке отдельных положений ФЗ от 06 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. 31 дек.
22. Указ Президента РФ № 147 от 17 марта 2014 года «О признании Республики Крым» // Рос. газ. 2014. 19 марта.

Материал поступил 29.05.2014 г.

Andrey V. Bezrukov, Candidate of Law, post-graduate student, Department of State and Legal Disciplines, Academy of Management, Ministry of Internal Affairs of Russia. Moscow, E-mail: abezrukov@bk.ru

MODERN CONSTITUTIONAL REFORMS OF RUSSIAN FEDERALISM: SEARCH FOR OPTIMAL STRUCTURES AND PROSPECTS

Abstract: The article examines the main trends in the modern federal reforms. The author analyzes the methods of formation of Chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation, the procedure of filling the position of the Head of subject of the Russian Federation, and the procedure of changing the subject composition of the Russian Federation. The way of optimization of the formation of Federal and regional powers is proposed, namely, gradual transition to the election of members of Federal Assembly. The author positively estimates the return to elections of deputies of the State Duma according to the mixed majoritarian-proportional system. Based on the analysis of current legislation and legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author proposes adjustments of the existing order of replacement of the position of the Head of the RF subjects directed toward democratization and facilitation. The author develops directions of perfection of the Federal transformations, namely, the improvement and legislative adjustments of the procedure of changing the subject composition of the Russian Federation, which excludes the combination of acceptance and formation of new subject of the Russian Federation. The practice of adoption of new subjects of the Russian Federation and directions of its optimization is studied.

Keywords: Constitution of the Russian federation; federal system; federal transformation; justice; Parliament; Federal Assembly; State Duma; Head of RF subject; change of subject composition of Russia; adoption of new subject of the Russian Federation.

***The transliteration of the list of literature
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below***

BIBLIOGRAFICHESKIJ SPISOK

1. Avak'jan S.A. Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya // Konstituc. i municip. pravo. 2006. № 8. С. 3-7.
2. Bezrukov A.V. Formirovanie organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov RF: poisk optimal'nogo varianta // Konstituc. i municip. pravo. 2006. № 10. С. 25-27.
3. Bezrukov A.V. Problemy realizacii konstitucionnyh preobrazovanij pri sohranении stabil'nosti Konstitucii Rossijskoj Federacii // Konstituc. i municip. pravo. 2014. № 2.С. 3-5.
4. Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii : oficial'nyj sajt [Elektronnyj resurs]. URL: www.duma.gov.ru; (data obrashhenija: 03.05.2014).
5. Latuhina K. Zakon stabil'nosti. V. Putin obsudil s pravovedami Konstituciju // Ros. gaz. 2013. 08 nojab. С. 2-3.
6. Kabyshev V.T., Zametina T.V. Sovet Federacii: modernizacija ili konservacija : (razmyshlenija) // Konstituc. i municip. pravo. 2012. № 3. С. 35-37.
7. Krjazhkova O. Konstitucija Rossijskoj Federacii o demokratii i demokraticeskikh procedurah: chto ne tak? // Sravnit. konstituc. obozrenie. 2014. № 1. С. 23-30.
8. Makarcev A.A. Jelektoral'naja pravotvorcheskaja politika: problemy realizacii v sovremennoj Rossii // Materialy IV Mezhdunarodnoj nauchno-praktičeskoj konferencii «Kutafinskie chtenija» : sb. tez. / otv. red. V.I. Fadeev, G.D. Sadovnikova. M., 2012. С. 64-65.
9. Matuzov N.I. Pravovoj idealizm kak oborotnaja storona pravovogo nigilizma // Gosudarstvo i pravo. 2013. № 10. С. 7-12.

10. Prezident Rossijskoj Federacii : oficial'nyj sajt [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.kremlin.ru> (data obrashhenija: 08.12.2013).

11. *Cherepanov V.* Ob izmenenijah v porjadke zameshhenija dolzhnosti rukovoditelja sub#ekta Rossijskoj Federacii // *Federalizm*. 2014. № 1. С. 125-131.

12. *Chertkov A.* Federalizm i obespechenie edinstva gosudarstvennoj vlasti: nekotorye aspekty // *Sravnit. konstituc. obozrenie*. 2012. № 3. С. 100-107.

13. *Jusubov Je.S.* K voprosu o prjamyh vyborah chlenov Soveta Federacii v kontekste reformy izbiratel'nogo zakonodatel'stva // *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo: problemy i puti sovershenstvovanija* : materialy VII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. Tomsk, 2013. С. 75-77.

14. Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii RF № 2-FKZ ot 05 fevralja 2014 goda «O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i prokurature Rossijskoj Federacii» // *Ros. gaz.* 2014. 07 fevr.

15. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 05 fevralja 2014 goda № 3-FKZ «O Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii» // *Ros. gaz.* 2014. 07 fevr.

16. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21 marta 2014 goda № 6-FKZ «O pri-njatii v Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub#ektov Respubliki Krym i goroda federal'nogo znachenija Sevasto-polja» // *Ros. gaz.* 2014. 24 marta.

17. Federal'nyj zakon № 20-FZ ot 22 fevralja 2014 goda «O vyborah deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii» // *Ros. gaz.* 2014. 26 fevr.

18. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii 12 dekabrja 2013 goda // *Ros. gaz.* 2013. 13 dek.

19. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF № 9-P ot 04 aprilja 1996 goda (p. 3 motivirovochnoj chasti) [Jelektronnyj resurs] // *Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tantPljus» / Kompanija «Konsul'tantPljus»*. Poslednee obnovlenie 18.07.2014 g.

20. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF № 6-P ot 19 marta 2014 goda po delu o proverke konstitucionnosti na vstupivshego v silu mezhdunarodnogo dogovora mezhdru Rossijskoj Federaciej i Respublikoj Krym o prinjatii v Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub#ektov // *Ros. gaz.* 2014. 20 marta.

21. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF № 32-P ot 24 dekabrja 2012 goda po delu o proverke otdel'nyh polozenij FZ ot 06 oktjabrja 1999 goda «Ob obshhijh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // *Ros. gaz.* 2012. 31 dek.

22. Ukaz Prezidenta RF № 147 ot 17 marta 2014 goda «O priznanii Respubliki Krym» // *Ros. gaz.* 2014. 19 marta.