УДК 342.531.13

МЕХАНИЗМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЕ ПАРЛАМЕНТА: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЙ

Литвинов Алексей Михайлович,
Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации,
аспирант кафедры конституционного и
муниципального права,
помощник депутата Государственной
Думы по работе в Государственной Думе,
г. Москва, Россия.
E-mail: newsldpr@yandex.ru

Аннотация
В статье проанализированы актуальные изменения в ст. 95 Конституции РФ, связанные с процедурой формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Автором рассмотрен институт назначения Президентом Российской Федерации не более десяти процентов от общего числа состава Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также зарубежный опыт по данному вопросу.

Ключевые понятия:
парламентаризм,
разделение властей,
Конституция РФ,
Совет Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации.

Практика развития мирового парламентаризма показывает, что наличие в государстве двухпалатного парламента, одна из палат которого представляет интересы всего населения страны, а другая – интересы отдельных территорий государства, является характерной чертой крупных демократических государств.

Россия имеет сравнительно небольшой опыт организации и функционирования двухпалатного парламента. Проблема формирования Совета Федерации актуальна с момента принятия Конституции РФ. За это время порядок формирования верхней палаты российского парламента менялся неоднократно при неизменности конституционных положений. Так, периоды функционирования Совета Федерации в зависимости от особенностей его формирования можно выделить по годам: 1993–1995 гг., 1995–2000 гг., 2000–2009 гг., 2009–2012 гг., с 2012 г. по настоящее время.

И сегодня ведущие российские конституционалисты пытаются выработать наиболее эффективную процедуру его формирования с учетом целей деятельности данного органа, особенностей государственного устройства России, обеспечения реализации прав и законных интересов граждан РФ в условиях демократического государства и др.

Конституция Российской Федерации 1993 г.* закрепила, что "в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти". Данная конституционная формула является достаточно многогранной, поэтому текущая законодательная практика формирования Совета Федерации оказалась весьма динамичной. Сменилось уже несколько законов, регулирующих порядок формирования Совета Федерации различным образом. Это связано, как отмечает А.А. Смоленская, не только с местом и ролью верхней палаты Федерального Собрания, ее конституционными полномочиями, но и в значительной степени с ее потенциалом**.

В начале вкратце рассмотрим законодательные вехи регулирования процедуры формирования верхней палаты парламента Российской Федерации после принятия Конституции 1993 г. Каждый этап сопровождается принятием нового нормативно-

* Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

** См.: Смоленская А.А. Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 7.

правового акта, изменяющего процедуру формирования Совета Федерации.

В переходных положениях Конституции России 1993 года было указано, что первый состав Совета Федерации на два года избирается гражданами по двухмандатным округам, а далее порядок формирования Совета Федерации необходимо было установить отдельным законом. Выборы в Совет Федерации состоялись 12 декабря 1993 года. Совет Федерации заседал с 11 января 1994 года по 15 января 1996 года.

Первым нормативным актом, закрепившим процедуру организации Совета Федерации как верхней палаты парламента на законодательном уровне, стал Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"*, принятый в 1995 г. В соответствии с ним в состав Совета Федерации входили главы законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по должности. Такое положение нарушало конституционный принцип разделения властей и, как отмечает И.В. Гранкин, явно противоречило сущности Российского государства как демократического государства, не способствовало развитию парламентаризма в Российской Федерации**.

Важным шагом в направлении реформирования федеративных отношений стало принятие Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"*** в 2000 году. Данный нормативный правовой акт устанавливал новый порядок формирования верхней палаты российского парламента. В состав Совета Федерации по-прежнему входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, но теперь ими являлись не главы исполнительного и законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, а их представители, которым может стать любой гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет.

Данное нововведение имело ряд как положительных, так и отрицательных моментов. Члены Совета Федерации стали работать на постоянной профессиональной основе; проявлялась более последовательная реализация принципа разделения властей и т.д. Но Совет Федерации изначально был создан в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР как совещательный и координационный орган в период разногласий между Верховным Советом РСФСР и Б. Ельциным – Председателем Верховного Совета РСФСР, когда последний искал поддержку и опору в лице руководителей крупных регионов. Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила за Советом Федерации статус палаты Федерального Собрания, формируемой субъектами Российской Федерации. С введением нового порядка формирования Совета Федерации роль глав субъектов Российской Федерации в политической жизни государства ослабла.

Президент РФ в своем ежегодном Послании отмечал возможность формирования Совета Федерации только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации. После данного предложения был принят Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"****. Данный порядок формирования Совета Федерации усилил представительную природу верхней палаты Федерального Собрания. Он формально делал политический вес представителей регионов в федеральном парламенте существенно ниже, чем в условиях вхождения в палату руководителей представительных и высших исполнительных органов субъектов Федерации.

Это вызвало потребность в принятии изменений конституционной модели формирования верхней палаты парламента, что обусловливалось рядом факторов: проблемой обеспечения интересов регионов в Совете Федерации, самой представительной природой парламента и др. *****

---

* Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 50. Ст. 4869.

**Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации: Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 102.

***Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

**** Федеральный закон от 14.02.2009 N 21-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 6. Ст. 1057.

*****См.: Ныркова Т.Ю. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 9. С. 10–11.

Попытка решить данную проблему привела к новому изменению порядка формирования Совета Федерации путем принятия очередного Федерального закона*. Данный порядок предполагает, что представителем от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа. Решение о наделении его полномочиями члена Совета Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов данного органа. Таким образом, один представитель субъекта в верхней палате парламента избирается косвенным путем.

Процедура наделения полномочиями члена Совета Федерации представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации сложнее. Она предполагает, что при выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат, выдвинутый на эту должность, представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры в члены Совета Федерации, одна из которых, в случае избрания представившего ее кандидата, наделяется полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Данный порядок представляет собой сложную юридическую конструкцию, не имеющую прямых аналогов. Очевидно, что предлагаемая процедура формирования Совета Федерации носит переходный (компромиссный) характер. Она позволяет обеспечить учет мнения населения при выборе кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации и избежать прямого противоречия со ст. 95 Конституции Российской Федерации, нормы которой исключают наделение полномочиями члена Совета Федерации на основании прямого волеизъявления граждан Российской Федерации.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"** заложил новые подходы в данной сфере, однако дискуссии о судьбе верхней палаты продолжились.

В настоящее время концепция формирования Совета Федерации принципиально меняется в связи с принятием Федерального закона о поправке Конституции РФ в части включения в состав Совета Федерации представителей РФ общей численностью до 10% от числа остальных членов Совета Федерации***.

Рассмотрим суть преобразований, которые были внесены в Конституцию РФ законом от 21.07.2014 № 11-ФКЗ и которые, согласно пояснительной записке, служат «целям совершенствования принципов формирования верхней палаты российского парламента».

Закон расширяет состав Совета Федерации на 10%, включив в него, помимо представителей от регионов, еще представителей от федерального уровня власти, напрямую назначаемых Президентом РФ (это положение получило название «Президентская квота»). По мнению инициаторов законопроекта, реализация предложения «создаст дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа Российской Федерации, призванного отражать ее федеративное государственное устройство».

Особого внимания заслуживает тот факт, что представители Российской Федерации в Совете Федерации будут не избираться, а назначаться и освобождаться от должности Президентом РФ. Возникает вопрос: как соотносится предлагаемый порядок прямого назначения членов одной из палат парламента главой государства с принципом разделения властей?

Основной аргумент сторонников «Президентской квоты» в Совете Федерации таков: практика назначения членов парламента главой государства не является российским изобретением и вообще довольно распространена в мире. В качестве примера приводится Вестминстерская модель парламентаризма, созданная на основе принципов формирования пар-

*Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 50 (ч. 4). Ст. 6952.

** Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 50 (часть 4). Ст. 6952.

*** Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4202.

ламента в Великобритании, где верхняя палата полностью или практически полностью назначается монархом. Среди других примеров – Италия, где Президент вправе назначать пожизненных сенаторов.

Безусловно, мировой опыт заслуживает внимания, однако ряд существенных факторов делает его внедрение в России некорректным. Прежде всего, порядок формирования парламентов в государствах с монархической формой правления плохо применим в республиканской форме правления, характерной для России. В рамках Вестминстерской модели глава государства (монарх) является частью законодательной ветви власти и, по сути, представляет собой еще одну – третью – палату парламента. Этот принцип известен как «корона в парламенте», и в соответствии с ним власть исходит от монарха, а парламент как государственный орган опосредует королевскую власть в законодательной сфере. В итоге назначение членов парламента происходит внутри одной ветви власти и не нарушает принципа разделения властей.

Что касается итальянской модели формирования законодательной власти, то Президент республики действительно может назначить сенаторами пятерых граждан, «прославивших родину выдающимися заслугами в сфере общественной деятельности, науки, искусства и литературы». Кроме того, он сам после своей отставки может стать пожизненным сенатором (ст. 59 Конституции Италии).

Однако не стоит забывать, что Италия – парламентарная республика, в которой глава государства избирается не населением, а парламентом, в то время как формой правления в России является смешанная, или полупрезидентская, республика. Более того, в отличие от России Президент Итальянской Республики не обладает реальной политической властью. В соответствии со статьей 89 Конституции Италии ни один президентский акт не будет действителен, если он не контрассигнован (завизирован) предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Данная конституционная норма касается и указов Президента о назначении пожизненных сенаторов. Таким образом, наличие института контрассигнатуры – обязательного заверения решений Президента – делает итальянскую модель формирования парламента совершенно неприменимой для России. Здесь нужно отметить, что Президент Италии подлежит парламентскому контролю и по решению парламента, принятому абсолютным большинством голосов на совместном заседании палат, может быть «предан суду» за совершение государственной измены или посягательство на Конституцию (ст. 90 Конституции).

В классических моделях республик, как парламентарных, так и президентских, действует система сдержек и противовесов – определенные механизмы, позволяющие избежать сосредоточения государственной власти в руках какого-либо государственного органа. В парламентарных республиках президент и правительство подконтрольны парламенту. В президентских республиках отсутствует должность председателя правительства: президент возглавляет исполнительную власть и входит в ее систему, поэтому полномочия парламента, направленные на сдерживание и уравновешивание исполнительной власти, автоматически распространяются и на главу государства. В России же Президент не относится к исполнительной власти, не несет конституционной ответственности за деятельность правительства и федеральных органов исполнительной власти, однако при этом может руководить их деятельностью.

Согласно доктрине конституционного права принципу разделения властей уже около 3 тыс. лет*. Первыми отдельные элементы принципа разделения властей выделяли Платон и Аристотель. Концепция разделения властей была четко изложена Джоном Локком в «Двух трактатах о правительстве» в 1689 году. Согласно Локку в государстве должны быть три власти: законодательная (принимает законы), исполнительная (претворяет законы в жизнь) и союзная (реализует внешнеполитические функции). Судебная власть, по мнению Локка, включается в состав исполнительной власти.

Однако в основе современной модели разделения властей лежит теория Шарля Монтескье, изложенная в его сочинении «О духе законов». Монтескье различает три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Они совершенно равноправны и уравновешивают друг друга, чтобы предупредить возникновение деспотизма и защитить свободу. По мне-

* Баренбойм П. Д. Три тысячи лет доктрины разделения властей: Суд Сьютера. Изд. 3-е. М.: РОССПЭН. 2013.

нию Монтескье, для предупреждения тирании необходим динамичный механизм, препятствующий сосредоточению власти в руках какого-либо лица или органа*.

С точки зрения модели Монтескье предложение наделить Президента РФ полномочиями напрямую назначать и отрешать от должности членов Совета Федерации ставит под сомнение независимость законодательной власти.

Исходя из смысла статей 10 и 11 Конституции РФ, Президент не относится ни к одной из ветвей власти. Анализ полномочий Президента в сфере исполнительной власти позволяет говорить о том, что для Президента РФ характерно большинство функций главы президентской республики. В частности, право формировать и по своему усмотрению отправлять в отставку правительство, отменять его акты, а также непосредственно руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Как правило, в президентских республиках, где глава государства руководит исполнительной ветвью власти, Президент не вправе влиять на законодательные органы и распускать парламент. Однако у Президента РФ такое право есть. Согласно ст. 117 Конституции РФ (ч. 3 и 4) Президент может распустить Государственную Думу, если она дважды выразит недоверие правительству или откажет ему в доверии.

В целом процедура формирования Совета Федерации еще далека от совершенства и требует качественной регламентации, в том числе в части используемой юридической терминологии. Так, например, использование в Федеральном законе категории "безупречная репутация" представляется нецелесообразным, с учетом субъективности данного критерия и отсутствия механизма его проверки.

Таким образом, мы находимся на пороге следующего этапа в деятельности Совета Федерации, обусловленного новым порядком его формирования. Во многом от взвешенности и объективности подходов к данному вопросу будет зависеть эффективность и своевременность решения стратегических государственных задач при обеспечении баланса интересов многонационального населения России и государственных институтов. Исходя из приведенного в настоящей статье анализа, порядок прямого назначения членов Совета Федерации главой государства, содержащийся в Федеральном конституционном законе от 21.07.2014 N 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", усиливает положение Президента РФ в системе органов государственной власти.

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 50. Ст. 4869.

3. Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

4. Федеральный закон от 14.02.2009 N 21-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 6. Ст. 1057.

5. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 229-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 50 (часть 4). Ст. 6952.

6. Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 9. С. 10–11.

7. Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2012. N 50 (ч. 4). Ст. 6952.

8. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4202.

9. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 "О положении "О Совете Федерации РСФСР" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 6. Ст. 97.

10. Баренбойм, П.Д. Три тысячи лет доктрины разделения властей: Суд Сьютера. Изд. 3-е. М.: РОССПЭН. 2013.

11. Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации: Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 102.

12. Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М.: Статут. 2013. С. 293.

13. Ныркова, Т.Ю. К вопросу об изменении порядка формирования Совета.

14. Смоленская, А.А. Формирование Совета Федерации: эволюция и современное состояние // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 7.

* См., напр., Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. М.: Статут. 2013. С. 293.

References

1. The constitution of the Russian Federation. Adopted at National Voting on December 12, 1993 (2014) (as amended on 30.12.2008 N 6-FKZ, 30.12.2008 N 7-FKZ, 05.02.2014 N 2-FKZ, 21.07.2014 N 11-FKZ) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 31. Art. 4398 [in Rus.].

2. Federal law of 05.12.1995 N 192-FZ "On the rules of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (1995) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 50. Art. 4869 [in Rus].

3. Federal law of 05.08.2000 N 113-FZ "On the rules of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (2000) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 32. Art. 3336 [in Rus].

4. Federal law of 14.02.2009 N 21-FZ "Introducing amendments to separate law acts of the Russian Federation due to changes in the rules of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (2009) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 6. Art. 1057 [in Rus].

5. Federal law of 03.12.2012 N 229-FZ (as of 28.06.2014) "On the rules of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (2012) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 50 part 4, art. 6952 [in Rus].

6. Fedirations (2009) // Constitutional and municipal law. N 9. Art. 10–11 [in Rus].

7. Federal law as of 03.12.2012 N 229-FZ "On the rules of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" (2012) // Sobranie zakonodatelstva RF. N 50 part 4, art. 6952 [in Rus].

8. The Law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation introduced on 21.07.2014 N 11-FKZ "On the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" // Sobranie zakonodatelstva RF, 28.07.2014, N 30, Part 1, art. 4202 [in Rus].

9. The resolution of Presidium of the Supreme Council of RSFSR as of 30.01.1991 "On the Council of the Federation of RSFSR" (1991) // The Journal of SND and VS RSFSR. N 6. Art. 97 [in Rus].

10. Barenboim, D. (2013) Three thousand years of doctrine of separation of powers: Souter Court. 3d ed. Moscow: Rospen [in Rus].

11. Grankin, I.V. (2010) Parliamentary law of the Russian Federation: Lecture course. Moscow: INFRA-M. p. 102 [in Rus].

12. Mishin, A.A. (2013) Constitutional (state) law of foreign counties: Study book. Moscow: Statut. p. 293 [in Rus].

13. Nyrkova, T.U. To the question of forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation [in Rus].

14. Smolenskaya, A.A. (2014) Forming the Council of the Federation: evolution and the current state // Constitutional and municipal law. N 10, p. 7 [in Rus].

UDC 342.531.13

MECHANISM OF THE REPRESENTATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE UPPER HOUSE OF PARLIAMENT: STAGES OF FORMATION AND CAUSES OF CHANGES

Litvinov Alexey Mihailovich,
Russian Legal Academy
of the Ministry of Justice
of the Russian Federation,
Graduate Student
of the Department Chair
of Constitutional
and Municipal Law,
Assistant Deputy
of the State Duma Committee
on the Work of the State Duma,
Moscow, Russia.
E-mail: newsldpr@yandex.ru

Annotation
In the article the actual changes in the clause #95 of the Constitution of the Russian Federation are analyzed. They connect with the procedure of formation of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author examined the institute of appointment by the President of the Russian Federation no more than ten percent of the total composition the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, as well as international experience in this regard.

Key concepts:
parliamentarianism, separation of powers, Constitution of the Russian Federation, Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation.