

А.В. Безруков*

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ВЫБОРОВ К ВЫБОРАМ

Становление верхней палаты в России

В ходе конституционных реформ с достаточной очевидностью определилась потребность создания двухпалатного органа. Главный вопрос заключался в принципе построения палат. Предстояло сделать выбор между принципом равноправия (как в советское время, когда палаты имели больше совместных полномочий, чем собственных) и принципом разделения на верхнюю и нижнюю, при котором палаты имеют свою предметную компетенцию¹. Данный вопрос активно обсуждался, предлагались разные варианты структуры и компетенции российского парламента.

Проекты Конституции РФ, разработанные под руководством С.М. Шахрая, А.А. Собчака и Г.Х. Попова, в большей мере – «президентский», предопределили название одной из палат Федерального Собрания – «Совет Федерации». Хотя впервые сам этот термин появился в Постановлении Президиума Верховного совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном Договоре»², а затем Президиум ВС РСФСР утвердил Положение о Совете Федерации, который состоял из председателей региональных советов и выполнял координационные функции³ (позже первый Президент России также создал аналогичные совещательные органы – Совет глав республик и Совет руководителей субъектов РФ⁴), в отношении палаты парламента данное наименование было использовано впервые.

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

¹ *Авакьян С.А.* Совет Федерации: эволюция и перспективы // *Федерализм*, 2003. № 1. С. 131.

² ВСНД и ВС РСФСР, 1990. № 8. Ст. 112. В СССР действовал аналогичный совещательный орган при Президенте Союза (ст. 127-8 Конституции СССР).

³ ВСНД и ВС РСФСР, 1991. № 1. Ст. 3.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993. № 9. Ст. 735.

После событий конца 1993 г. органы советской власти (съезды народных депутатов, советы) прекратили работу как на общегосударственном уровне, так и в большинстве субъектов Федерации. В стране произошли известные конституционные преобразования, которые по-разному оцениваются в литературе¹.

Совет Федерации как палата российского парламента официально учрежден Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым прекращалась деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила двухпалатный характер парламента России. Порядок формирования Совета Федерации менялся трижды, и есть все основания полагать, что реформа продолжится (речь об этом пойдет ниже). Следует заметить, что эволюция Совета Федерации происходила не столь спонтанно, а последовательно, вбирая в себя складывающиеся тенденции в конституционном развитии.

От выборов к должностному принципу

В Главе 5 Конституции РФ заложены общие принципы формирования состава палат Федерального Собрания. Согласно ст. 95, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ. В части 2 ст. 96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

За короткую историю российского парламентаризма процедура формирования Совета Федерации претерпела несколько кардинальных изменений. Первый его состав был сформирован на основании Указа Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания» путем выборов двух депутатов от каждого субъекта Российской Федерации по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образованным в рамках административных границ соответствующих субъектов Российской Федерации.

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000; и др.

В юридической литературе высказываются разные мнения относительно причин такого решения. С точки зрения С.А. Авакьяна, оно было вызвано тем, что после событий 3-4 октября 1993 г. от глав регионов и председателей законодательных органов субъектов РФ нельзя было ожидать однозначного одобрения действий Президента РФ¹. А.С. Автономов связывает это решение с роспуском и самороспуском региональных парламентов и с тем, что большинство глав субъектов РФ в тот период были назначены Президентом РФ. Такое положение не позволило бы полноценно сформировать верхнюю палату и ставило бы под сомнение легитимность ее состава². Действительно, иной порядок формирования в этот период с учетом сложившейся обстановки представлялся невозможным.

По истечении двухгодичного срока первого созыва Совета Федерации, установленного Переходными положениями Конституции РФ, вновь встал вопрос о принципе его формирования. Вокруг этой проблемы развернулась острая политическая борьба. В результате буквально в последние дни истекающих полномочий Государственной Думы был принят Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в котором предусматривалось, что членами Совета Федерации являются по должности руководители законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Практика реализации данного федерального закона выявила как положительные стороны, так и недостатки «должностного» принципа формирования Совета Федерации. С одной стороны, в состав Совета Федерации вошли политики и государственные деятели, знающие потребности, экономические и социальные проблемы регионов Российской Федерации и несущие непосредственную ответственность за решение последних. Получив высокий статус членов верхней палаты, руководители регионов приобрели возможность непосредственно влиять на осуществление государственной власти на уровне Федерации.

С другой стороны, данный принцип формирования Совета Федерации в целом не согласовывался с принципом разделения

¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., 1999. С. 56.

² Совет Федерации: эволюция статуса и функции / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 66.

властей (ст. 10, 11, 95 Конституции РФ) и не способствовал законодательному профессионализму. Членам Совета Федерации, отрывающимся на 2-3 дня от основной работы в регионах, порой было просто некогда вникнуть в сложную «законодательную материю», а высокий федеральный статус нередко использовался ими для давления на федеральные органы власти с целью защиты не всегда законных «региональных интересов». По словам Е.С. Строева, в то время занимавшего должность Председателя Совета Федерации, принятие в 1995 г. нового порядка формирования Совета Федерации «...явно грешило против некоторых общепризнанных принципов демократии: членами представительного органа становились по должности люди, не избранные гражданами, а назначенные решением высшего должностного лица страны»¹.

Однако сторонники Федерального закона от 5 декабря 1995 г. аргументировали такой порядок тем, что главы исполнительной власти осуществляли законодательную власть на ином (федеральном) уровне, а сам принцип разделения властей не исключает возможности взаимосвязи и взаимопроникновения законодательной и исполнительной власти². Вряд ли можно согласиться с такой аргументацией, поскольку система сдержек и противовесов, положенная в основу принципа разделения властей, предполагает взаимодействие и построенный на паритетном сотрудничестве взаимный контроль ветвей власти, но никак не взаимопроникновение и вмешательство в деятельность друг друга. Сомнительно и утверждение о допустимости осуществления законодательной власти на федеральном уровне главами исполнительной власти регионов.

Современные тенденции и перспективы

В рамках конституционной реформы Президент РФ внес в парламент проект Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федера-

¹ Строев Е.С. Не навреди: Размышления о реформе государственного устройства России // Независимая газета, 2000. 6 июня. Действующий спикер верхней палаты пока воздерживается от таких утверждений (Миронов С.М. Конституционно-правовой статус Совета Федерации и его взаимодействие с другими органами государственной власти // Журнал российского права, 2003, № 1).

² Совет Федерации: эволюция статуса и функции ... С. 68.

ции», который был принят Государственной Думой 19 июля 2000 г., одобрен Советом Федерации 26 июля 2000 г. и подписан Президентом РФ 5 августа 2000 г.¹ Новым законом порядок формирования Совета Федерации был кардинально изменен. В целом концепция закона приемлема. Необходимость придания Совету Федерации статуса профессионального органа не вызывает сомнений, и закон содержит целый комплекс положений, направленных на достижение этой цели.

Статья 2 закона устанавливает, что представитель от законодательной власти субъекта Федерации избирается по предложению спикера регионального парламента в состав Совета Федерации представительным органом государственной власти субъекта РФ (в двухпалатных парламентах – избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты, кандидатуры вносятся поочередно председателями соответствующих палат), а при формировании законодательного органа субъекта Российской Федерации путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Причем законодатель оставляет возможность группе депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов регионального парламента внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры.

Представитель в Совете Федерации от исполнительной власти, в соответствии со ст. 4 закона, назначается главой исполнительной власти на срок его полномочий. В одном из проектов закона предлагалось избрание его законодательным органом государственной власти по представлению главы субъекта РФ, однако это противоречило бы положениям ст.ст. 10, 95 Конституции РФ. Законодатель нашел разумный выход, закрепив в ст. 5 закона положение о том, что указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Федерации о назначении представителя в Совете Федерации направляется в трехдневный срок в законодательный орган субъекта РФ. При условии, если две трети от общего числа депутатов парламента субъекта России не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации на очередной или вне-

¹ Российская газета, 2000. 8 августа.

очередной сессии, упомянутый акт главы субъекта Федерации вступает в силу, после чего в пятидневный срок направляется в Совет Федерации.

Результаты применения данного подхода неоднозначны. С одной стороны, высшие должностные лица регионов по характеру своей деятельности должны находиться постоянно на местах и решать локальные проблемы. С другой стороны, они выпали из политической жизни федерального уровня. Вместе с тем следствием смены порядка формирования Совета Федерации явилось устранение противоречий в статусе главы исполнительной власти субъекта Федерации.

В идеале на порядок формирования Совета Федерации должен проецироваться принцип разделения властей, зафиксированный в основах конституционного строя России. Во-первых, это подразумевает невмешательство парламента региона в процесс назначения представителя от исполнительного органа и наоборот. Такое вмешательство чревато фактическим избранием или назначением обоих представителей одним и тем же органом государственной власти, на недопустимость чего указал Конституционный Суд в Постановлении от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности положений Устава (Основного Закона) Алтайского края¹.

Во-вторых, существует мнение, что возможность участия исполнительных органов власти в формировании законодательного органа должна быть вообще исключена. Это представляется достаточно обоснованным, но невозможно в рамках действующих положений Конституции РФ. Однако специфика российской конституционной модели федерального парламента позволяет формировать верхнюю палату при участии исполнительных органов, но с опосредованным представительством последних в палате.

Такое преобразование верхней палаты достойно поддержки, поскольку качественно повысит уровень профессионализма парламента, предоставит членам Совета Федерации условия и возможности сконцентрироваться именно на федеральной законодательной деятельности, а не «разрываться» между Моск-

¹ Барабанов О. Президент Путин против Конституционного суда? // Ведомости, 2000. 14 июня.

вой и регионом, и будет соответствовать принципу разделения властей.

Важно отметить еще одно обстоятельство. Совет Федерации не избирается, и Президент РФ формально оказывает на верхнюю палату меньшее влияние, чем на Государственную Думу. Президент вправе распустить Государственную Думу, но Совет Федерации не может быть распущен ни при каких обстоятельствах, что подтвердил Конституционный Суд¹. Во многом это определяется именно закрепленным в Конституции РФ порядком формирования верхней палаты.

В то же время, как представляется, действующий принцип формирования Совета Федерации, скорее всего, носит недолговременный характер. Учитывая опыт других стран с федеративным устройством, можно предположить, что и для Российской Федерации наиболее естественным был бы переход к формированию Совета Федерации путем прямых выборов ее членов от каждого субъекта РФ.

Главным итогом деятельности верхней палаты за последние годы явилось практическое становление Совета Федерации в качестве «палаты регионов» – реального гаранта конституционной стабильности в стране. Впервые в России создана и функционирует структура представительной власти, обеспечивающая интересы регионов на федеральном уровне. Совет Федерации играет ключевую роль в законодательной деятельности, в особенности в решении ряда важнейших государственных вопросов, указанных в ст. 106 Конституции РФ. Изменение порядка формирования придало Совету Федерации обновленный статус, статус профессионального законодательного органа, действующего на постоянной основе, а не эпизодически, как ранее.

Вопрос же о дальнейшем реформировании Совета Федерации остается открытым. В обозримой перспективе представляется правильным исключение исполнительной власти из процедуры формирования палаты парламента. Но проводить подобные преобразования возможно лишь с соблюдением конституционных процедур

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. // Собрание законодательства РФ, 1999. № 47. Ст. 5787.

и при условии сохранения за Советом Федерации его основной функции – представительство региональных интересов.

Особый интерес вызывает одно из последних предложений Президента РФ вернуться к должностному принципу формирования Совета Федерации. Трудно однозначно оценить этот шаг, но все же можно предложить такой вариант – включить в состав верхней палаты руководителей исполнительных и законодательных органов власти субъектов РФ, которые участвовали бы в работе палаты при решении важнейших государственных проблем. Сохранив статус действующих сенаторов, оставить за ними функции текущего законотворчества. Все это позволит сохранить принцип сбалансированного разделения властей, эффективно осуществлять свои полномочия в Совете Федерации.