

ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

А. А. Миерхольд*

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Аннотация. С момента принятия действующего Основного закона нашего государства — Конституции Российской Федерации — прошло 25 лет. Совет Федерации как палата парламента Российской Федерации в числе других органов государственной власти и институтов конституционного права не раз испытал на себе изменения, вносимые российским законодательством. Исследование конституционной эволюции таких элементов конституционно-правового статуса Совета Федерации, как порядок формирования, его соотношение с принципом разделения властей и полномочий, позволило ответить на ряд вопросов, которые не раз ставили перед собой ученые-конституционалисты. В частности, каким же должен быть наиболее рациональный порядок формирования Совета Федерации, который привел бы к более эффективным результатам деятельности верхней палаты российского парламента? Каково должно быть соотношение ветвей власти в рамках законодательного закрепления Совета Федерации? Является ли достаточным объем полномочий верхней палаты Федерального Собрания РФ? Когда мы говорим о порядке формирования, то анализируем три способа формирования верхней палаты парламента РФ: путем выборов, путем вхождения в состав Совета Федерации по должности и путем наделения полномочиями члена верхней палаты законодательного органа РФ посредством назначения соответствующим органом государственной власти субъекта РФ. Помимо этого, вызывает живой интерес дискуссия, разворачивающаяся вокруг вопроса относительно соотношения принципа разделения властей как по вертикали, так и по горизонтали и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Целью данного исследования можно назвать выявление положительных и отрицательных аспектов в процессе конституционной эволюции указанных элементов конституционно-правового статуса верхней палаты российского парламента для поиска того варианта, который позволил бы видеть результат работы Совета Федерации в виде качественного законодательства.

Ключевые слова: Парламент Российской Федерации, Совет Федерации, верхняя палата законодательного органа РФ, конституционная эволюция, порядок формирования, полномочия Совета Федерации.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.134-144

© Миерхольд А. А., 2018

* Миерхольд Анастасия Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-го и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
aakazakova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Безусловно, «верхняя»¹ палата российского парламента, как и любой другой орган государственной власти в любом государстве, подвержен эволюции. В первую очередь, мы можем основываться на конституционных поправках, вносимых в Основной закон страны.

В своей монографии «Предмет конституционного права» Олег Емельянович Кутафин писал, что «предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих на данном этапе его развития»².

Предпосылки конституционных изменений, конституционно-правового статуса, порядка формирования, полномочий, организации деятельности и внутренней структуры, а также порядка отзыва его членов, мотивы изменения законодательного закрепления всегда разные. Что касается регламентации содержания конституционно-правового статуса верхней палаты российского парламента — Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Можно увидеть, что и ученые-конституционалисты, ведущие исследования в данной области, и представители законодательного органа России, и другие субъекты права законодательной инициативы не раз предлагали внесение тех или иных поправок и в Конституцию РФ, и в федеральные конституционные или федеральные законы, регулирующие в полном объеме или какой-либо элемент статуса Совета Федерации.

Иногда изменения направлены непосредственно на правовое положение верхней палаты законодательного органа РФ или его членов, иногда они вызваны, соответственно, изменением полномочий или статуса в целом другого органа государственной власти. В других случаях — изменением регулирования какой-либо сферы общественной жизни в государстве. Тем

не менее не все предложения получают законодательное закрепление.

Наверно, самый главный вопрос — повышают ли роль Совета Федерации в законодательном процессе и эффективность его деятельности в целом те изменения, которые принимает Федеральное Собрание РФ в качестве законов.

Для начала обратимся к регламентации конституционно-правового статуса СФ ФС РФ в Конституции РФ. Федеральному Собранию РФ посвящена гл. 5 Основного закона российского государства, где Федеральное Собрание определяется в качестве парламента нашей страны и представительного и законодательного органа. Далее закрепляется, что Федеральное Собрание состоит из двух палат, соответственно из Совета Федерации и Государственной Думы.

Предметом исследования автора является эволюция верхней палаты российского парламента — Совета Федерации. Конституция России называет субъектов, входящих в Совет Федерации, — два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. В частности, по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

В части порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ Основной закон говорит, что данный порядок определяется федеральным законом.

Надо отметить, что этот аспект конституционно-правового статуса верхней палаты парламента России представляется наиболее спорным и обсуждаемым. Подтверждением чему могут служить многочисленные научные исследования таких авторов, как С. А. Авакьян, О. Н. Булаков, М. В. Варлен, А. А. Вихарев, И. В. Гранкин, О. Е. Кутафин, Н. А. Михалева, В. И. Фадеев и других ученых, в том числе автора настоящей статьи³.

Статья 98 Конституции РФ регламентирует важнейшую гарантию деятельности членов Со-

¹ Автор хотел бы обратить внимание на то, что официально палаты Федерального Собрания Российской Федерации не носят наименования «верхняя» и «нижняя», тем не менее эти наименования часто встречаются в учебной и юридической литературе. В представленной работе автор использует наименование «верхняя палата» вследствие стилистической необходимости и для лучшего восприятия материала.

² Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 26.

³ Например: Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 65 ; Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003. С. 573 ; Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. М., 2003. С. 32—33 ; Гранкин И. В. Парламент России. М., 2001. С. 76 ; Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 495 ; Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2012. С. 283 ; Фадеев В. И. Как формировать Совет Федерации? // О выборах. 2007.

вета Федерации — неприкосновенность. Также Основной закон РФ устанавливает некоторые положения, касающиеся организационных моментов деятельности и внутренней структуры верхней палаты российского парламента. Здесь надо обратить внимание на следующую норму: каждая из палат принимает свой регламент⁴ и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

В статье 102 Конституции РФ закрепляются предметы ведения Совета Федерации Федерального Собрания РФ. И, разумеется, статьи со 103 по 108 определяют порядок участия верхней палаты в законодательном процессе по принятию федеральных конституционных и федеральных законов.

Если мы обратимся к другим главам Основного закона, также можем увидеть регламентацию полномочий Совета Федерации в рамках реализации системы сдержек и противовесов в части пересмотра Конституции РФ и внесения в нее поправок и обращения с запросами в Конституционный Суд РФ.

Соответственно, необходимо проанализировать нормативные правовые акты, устанавливающие конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания РФ, и вносимые в них изменения, которые отражают эволюцию верхней палаты законодательного органа РФ, и в первую очередь Конституцию РФ. А также Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, непосредственно закрепляющие другие институты государственной власти и конституционного права.

ЭВОЛЮЦИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Начнем с неоднократных изменений, вносимых в порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

По мнению С. А. Авакьяна, никак не получается создание эффективной верхней палаты — Совета Федерации. За истекшие 15 лет опробовано три способа формирования... Высокого экспертного сообщества в Совете Федерации, которому надо оценивать принятые Думой законы, не ощущается⁵.

С момента принятия Конституции РФ в 1993 г. законодатель несколько раз менял нормы, регламентирующие порядок формирования верхней палаты российского парламента. Основной закон России предполагает принятие федерального закона, который должен регулировать сам процесс формирования Совета Федерации и те общественные отношения, которые должны складываться в рамках данного порядка между установленными им субъектами.

Сама формулировка статьи вызывает спор, когда речь идет о том, как все-таки должен формироваться Совет Федерации: избираться или назначаться? Так как статья говорит одновременно, с одной стороны, о порядке формирования Совета Федерации, но с другой — о порядке выборов депутатов Государственной Думы. Опять же, ученые-конституционалисты, отстаивающие противоположные точки зрения в этом вопросе, основываются как и на опыте зарубежных государств, так и на российском опыте формирования парламента. И среди них нет единого мнения о том, что положение ст. 96 Конституции РФ о порядке формирования Совета Федерации в обязательном порядке отрицает возможность выборов членов верхней палаты законодательного органа РФ.

В разделе II Основного закона российского государства «Заключительные и переходные положения» устанавливается, что Совет Федерации первого созыва избирается. То есть уже в самой Конституции мы наблюдаем некоторое противоречие в регулировании рассматриваемого вопроса. Хотя, конечно, формирование первого созыва Совета Федерации в порядке выборов видится вполне логичным, учитывая, что вариант назначения не смог бы быть реализован вследствие отсутствия каких-либо органов государственной власти, сформированных

№ 1. С. 19 ; Казакова А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 56.

⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

⁵ Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. М., 2010. С. 538.

в соответствии с новой на тот момент Конституцией РФ.

Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626⁶ утвердил Положение о выборах депутатов⁷ Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В нем говорилось, что депутаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов РФ.

Двухлетний срок, установленный Конституцией РФ, для Совета Федерации первого созыва предполагал принятие соответствующего федерального закона в течение этого периода.

Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁸ закрепил, что в верхнюю палату парламента РФ входят глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти субъекта РФ по должности. Представитель в Совет Федерации от двухпалатного законодательного органа субъекта РФ определяется совместным решением палат.

Такой порядок формирования верхней палаты законодательного органа РФ вызвал, наверное, самое большое количество негативных оценок, к числу представителей которых автор относит и себя. На наш взгляд, одновременно являясь непосредственным руководителем органа государственной власти субъекта Российской Федерации и членом Совета Федерации, достаточно трудно уделять должное внимание внутренним проблемам представляемого региона и интересам России. При этом представительство в Совете Федерации требует постоянного нахождения в Москве, а руководство законодательным или исполнительным органом государственной власти субъекта постоянного нахождения — соответственно в субъекте. Следовательно, понижается эффективность деятельности верхней палаты российского парла-

мента и непосредственно глав исполнительной и законодательной властей субъектов РФ⁹.

Следующий порядок формирования Совета Федерации был регламентирован Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ¹⁰. Согласно указанному документу член Совета Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирался законодательным органом государственной власти субъекта РФ; от двухпалатного законодательного органа — поочередно от каждой палаты. Член Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначался высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ, в отличие от предыдущего, в качестве требований к представителям в Совете Федерации от субъектов РФ установил возрастной ценз (не моложе 30 лет) и ценз гражданства. Редакция от 25 июля 2006 г. добавила к требованиям отсутствие гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

В последующем данный Закон закрепил еще ряд требований к кандидату для избрания в качестве представителя в Совете Федерации от субъекта РФ, но об этом автор скажет дальше в рамках анализа Закона РФ о поправке к Конституции РФ, касающегося представителей в верхней палате российского парламента от Российской Федерации.

Действующий в настоящий период времени Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ¹¹ предусматривает формирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ на основе волеизъявления избирателей субъектов России, но в порядке наделения полномочиями члена Совета Федерации соответ-

⁶ Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

⁷ Так назывались члены Совета Федерации первого созыва.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

⁹ Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития / отв. ред. В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М., 2017. С. 147.

¹⁰ Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

¹¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6952.

ствующим¹² органом государственной власти субъекта РФ. По нашему мнению, такая формулировка должна в некотором роде вводить в заблуждение, так как все-таки закон не предполагает прямого волеизъявления граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ.

Указанный Закон предусматривает, помимо ранее регламентированных требований к члену Совета Федерации, ценз оседлости — пять лет постоянного проживания на территории соответствующего субъекта РФ, предшествующих выдвижению кандидатом, и обладание безупречной репутацией. В том числе ст. 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ закрепляет широкий перечень лиц, которые не могут быть кандидатами для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Автор статьи придерживается той точки зрения, что члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ должны избираться напрямую гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, что последовательно прослеживается в его трудах (научных статьях). Такой порядок формирования, помимо прочего, будет способствовать развитию демократических начал и тех положений, которые закреплены в главе I Конституции РФ.

«Определенную озабоченность вызывает и порядок формирования Совета Федерации. Члены палаты делегируются органами законодательной власти и главами исполнительной власти субъектов РФ... Вероятно, роль Совета будет более яркой с введением выборов парламентариев населением субъектов РФ»¹³, пишет С. А. Авакьян.

Постоянное изменение порядка формирования верхней палаты российского парламента говорит о том, что до сих не найдена рациональная его модель, может быть, парламентариям все-таки стоит прислушаться к мнению тех ученых, которые настаивают на выборах представителей субъектов РФ в российском парламенте, пусть это и потребует дополнительных затрат на их проведение.

ИЗМЕНЕНИЯ СООТНОШЕНИЯ ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Второй момент, который хотелось бы проанализировать в рамках эволюции верхней палаты законодательного органа Российской Федерации, — это изменения, также касающиеся порядка формирования Совета Федерации, но в соотношении с принципом разделения властей, в том числе влияющие на качественную составляющую как самой палаты, так и взаимоотношений с другими ветвями власти.

Рассматривая нормы Конституции РФ (ч. 2 ст. 95), содержащие положения о порядке формирования Совета Федерации, в соотношении с нормами (ст. 10), закрепляющими осуществление государственной власти в российском государстве на основе принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную и самостоятельность органов каждой из ветвей власти, можно отметить определенное противоречие.

С одной стороны, Основной закон РФ говорит о том, что органы государственной власти осуществляют свои полномочия самостоятельно, независимо друг от друга, в частности законодательной и исполнительной. С другой стороны, устанавливает такой порядок формирования верхней палаты российского законодательного органа, при котором в его состав входят представители от исполнительной ветви власти, что, по мнению автора, подразумевает влияние исполнительной на законодательную ветвь власти.

Соответственно, нужно искать выход в принятии изменений в действующем Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» или совершенно нового, который бы позволил исключить воздействие исполнительной ветви власти на законодательную.

Хотелось бы отметить, что необходимо принять во внимание возможность избежать внесения поправок к Конституции РФ, так как это не способствует поддержанию ее стабильности, как подчеркивают некоторые ученые и к чему стремится руководство Российской Федерации.

¹² Речь идет о высшем должностном лице субъекта РФ (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта России) и законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

¹³ Авакьян С. А. Размышления конституционалиста. С. 422.

Если обратиться к положениям федеральных законов, регулирующих порядок формирования Совета Федерации в тот или иной промежуток времени, то можно увидеть попытки устранения данного несоответствия или, наоборот, усиливающие воздействие других ветвей на законодательную вследствие изменения порядка формирования.

Впервые такая попытка (как раз исключая внесение изменений в Основной закон РФ) была предпринята в 2009 г. в рамках Федерального закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ¹⁴, согласно которому членом Совета Федерации мог стать только депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ.

Далее Федеральный закон от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ¹⁵ расширил перечень представителей законодательной ветви власти, которые могут стать членами Совета Федерации, включив федеральный уровень, правда лишь взяв во внимание нижнюю палату российского парламента. Теперь представителем в верхней палате парламента РФ мог быть в том числе депутат Государственной Думы. Речь шла о депутате, входившем в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту РФ или части территории субъекта РФ либо соответствующую группе субъектов РФ¹⁶.

Здесь надо подчеркнуть, что все перечисленные требования относились к представителю как от законодательного (представительно-

го) органа государственной власти субъекта РФ, так и от исполнительного. Что, на наш взгляд, устраняло противоречие между ст. 10 и ч. 2 ст. 95 Конституции РФ.

Регламентация же требований к кандидату в качестве представителя в верхней палате российского парламента, представленная в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ в его первоначальной редакции, вернула к жизни рассматриваемое противоречие. Статья 2 закрепила, что только депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть его представителем в Совете Федерации. Что касается представителя от исполнительного государственной власти органа — никаких требований установлено не было.

В последующем Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ¹⁷ вернулся к требованиям к представителю в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти¹⁸, установленным Федеральными законами от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ и от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ, однако с оговоркой — «может быть». Хотя внес дополнение — также представителем от исполнительной ветви власти в верхней палате российского парламента может быть член Совета Федерации, независимо от того, какую ветвь власти он представляет на тот момент¹⁹.

Следовательно, данное положение носит диспозитивный характер, что подтверждает факт возможного влияния посредством «нужных» представителей от исполнительного органа государственной власти на законодательную ветвь власти, в том числе на законодательный

¹⁴ Федеральный закон от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

¹⁵ Федеральный закон от 5 октября 2011 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2011. № 41 (ч. I). Ст. 5629.

¹⁶ Безусловно, органом государственной власти которого (одного из которых) осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

¹⁷ Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1638.

¹⁸ В том случае, если конституцией (уставом), законом субъекта РФ предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

¹⁹ В данном случае член Совета Федерации должен получить поддержку не менее 10 % от числа представительных органов муниципальных образований субъекта, представителем от которого он должен быть наделен полномочиями.

процесс, который должен являться исключительной прерогативой парламента Российской Федерации — законодательного и представительного органа.

В. В. Комарова говорит о том, что в России сегодня в конституционно-правовой науке исследуются разделение государственной власти по вертикали — проблемы федерализма, разграничение полномочий между субъектами и т.д. Путем анализа деления системы государственной власти по горизонтали, в рамках теоретической составляющей принципа разделения властей исследуются особенности его реализации в современной России: система сдержек и противовесов, появление органов с особым статусом, новых ветвей власти²⁰.

Как раз следующее изменение может служить ярким примером принципа разделения властей и по горизонтали, и по вертикали (при этом оно спровоцировало еще более значительное противоречие). Оно было внесено посредством Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ²¹, включившего в состав Совета Федерации представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Число таких представителей может составлять не более 10 % от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Не вполне понятным видится содержание данной поправки, так как двухпалатная структура основана на природе представительства каждой из палат — народа и субъектов РФ. Целью создания бикамерального парламента в нашем государстве являлось, безусловно, стремление учесть интересы народа, являющегося носителем власти, и субъектов России, в чем нашел отражение федеративный характер российского государства. Многие ученые-конституционалисты задаются вопросом, кого же на самом деле должны представлять члены Совета Федерации, назначаемые Президентом РФ?

С. С. Заикин, пытаясь разобраться в вопросе, зачем нужны представители Федерации в Со-

вете Федерации, пришел к следующему мнению. Надлежащего обоснования, для чего на 22-м году существования Конституции потребовалось вводить новую категорию сенаторов, представляющих формально всю Федерацию, а фактически, вполне возможно, интересы Президента, так и не было дано²².

Помимо того, очевидным является тот факт, что до сих пор, согласно данным официального сайта Совета Федерации Федерального Собрания РФ²³, с 2014 г. не назначен ни один представитель Российской Федерации в верхней палате парламента РФ. Это, помимо качественной характеристики, подтверждает отсутствие фактической необходимости включения в состав Совета Федерации членов, назначаемых главой российского государства.

РАЗВИТИЕ ПОЛНОМОЧИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ КАК ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТА РФ

Третий аспект, который имеет смысл рассматривать, — это изменение полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Говоря о полномочиях верхней палаты парламента РФ, абсолютно точно нужно выделить участие Совета Федерации в законодательном процессе, которое отражает его сущность как одной из палат законодательного органа. Тем не менее можно сказать, что в большинстве своем изменения, вносимые в Регламент верхней палаты российского парламента, имеют отношение к процессуальным вопросам принятия того или иного вида закона.

Статья 102 Конституции РФ относилась с 1993 г. к ведению Совета Федерации:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- утверждение указа Президента России о введении чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации;

²⁰ Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 37.

²¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

²² Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 25.

²³ URL: <http://council.gov.ru/structure/members> (дата обращения: 30 июня 2018 г.).

- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»²⁴ были внесены изменения в ст. 102 Основного закона РФ. В частности, было исключено полномочие по назначению на должность судей Высшего Арбитражного Суда РФ вследствие упразднения данной структурной единицы судебной системы РФ. Также указанным законом, помимо назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, в перечень полномочий верхней палаты российского парламента было включено полномочие по назначению на должность и освобождению от должности его заместителей.

Надо отметить, что некоторые из полномочий верхней палаты законодательного органа России, не получившие закрепления в Конституции РФ, нашли отражение в основном процессуальном нормативном правовом акте, устанавливающем порядок осуществления его деятельности, — Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Хотя, безусловно, процессуальную форму тому или иному полномочию Регламент Совета Федерации придает, основываясь на федеральных конституционных или федеральных законах, устанавливающих их, но основным предметом которых является другой институт государственной власти.

Основываясь на п. 7 Положения об Экономическом суде Содружества Независимых Государств, утвержденного Соглашением о статусе Экономического суда СНГ от 6 июля 1992 г.²⁵, Регламент Совета Федерации также закрепляет за верхней палатой российского парламента назначение судей Экономического суда СНГ.

Глава 27 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ прописывает порядок назначения верхней палатой законодательного органа РФ пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ, что предусмотрено п. 4 статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29.05.2002 № 246-СФ²⁶, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» была введена глава, посвященная порядку назначения верхней палатой парламента России 10 членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ — представителей общественности.

Помимо того, Регламент верхней палаты российского парламента в гл. 28 устанавливает порядок рассмотрения вопросов внешней политики и межпарламентского сотрудничества. А именно порядок реализации полномочия Совета Федерации по вопросам ратификации и денонсации международных договоров РФ; сотрудничества Совета Федерации с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями; направления за рубеж делегаций Совета Федерации; приема делегаций иностранных государств и международных организаций; рассмотрения предложений о специальных экономических мерах.

Также Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ содержит положения о порядке проведения консультаций по вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

На основании ч. 2 и 5 Основного закона РФ верхняя палата парламента РФ может обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов и договоров Российской Федерации и ее субъектов и о толковании норм Конституции РФ. Порядок реализации данных полномочий предусмотрен в гл. 31 Регламента Совета Федерации.

²⁴ СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

²⁵ Бюллетень международных договоров. 1994. № 9.

²⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29 мая 2002 г. № 246-СФ «О внесении дополнения в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2117.

Среди полномочий верхней палаты российского парламента хотелось бы выделить участие в парламентском расследовании Федерального Собрания РФ, которое получило закрепление в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»²⁷.

На наш взгляд, законодательное закрепление института парламентского расследования и практическое применение Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» могло бы стать необходимым этапом в развитии контрольных полномочий палат Федерального Собрания России. Участие Совета Федерации в парламентских расследованиях могло бы усилить роль Совета Федерации Федерального Собрания РФ как палаты российского парламента, отражающей мнение многообразных наций и народностей, проживающих в субъектах России. Но практика российского государства показала низкую востребованность такого контрольного полномочия.

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нельзя сказать, что полномочия Совета Федерации Федерального Собрания РФ с момента принятия Конституции РФ в 1993 г. претерпели какие-либо значительные изменения. В основном они были связаны с изменением состава органов государственной власти РФ или их созданием или упразднением.

Возвращаясь к эволюции порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, можно сказать следующее. Н. А. Ми-

халева на вопрос, как формируется верхняя палата российского парламента, отвечала, что в научной литературе до сих пор высказываются предложения о формировании Совета Федерации путем избрания представителей от субъектов РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании населением субъекта по мажоритарной системе²⁸. Хотелось бы обратить внимание, что, на наш взгляд, формирование Совета Федерации именно путем выборов гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, должно представлять оптимальный вариант. При этом в научных трудах автора предлагается такая модель, которая позволит не задействовать изменения посредством внесения поправок к Конституции РФ²⁹.

Что же касается дискуссии о соотношении порядка формирования верхней палаты российского парламента и принципа разделения властей, представляется, что она будет продолжаться.

По мнению автора, законодатель должен исключить из состава Совета Федерации как палаты законодательного органа российского государства в первую очередь представителей исполнительной ветви власти. Учитывая тот факт, что парламентарии нашли возможность принять Закон РФ о поправке к Конституции РФ, включивший представителей России в Совет Федерации, представляется нелогичным мотивировать исключение представительной ветви власти из его состава нежеланием нарушать стабильность Основного закона РФ. Помимо того, и практика реализации данной поправки показала отсутствие востребованности в таких изменениях, вследствие чего, может быть, имеет смысл отказаться и от них.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : Избранные статьи. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. — 560 с.
2. Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. — М. : Российский юридический издательский дом, 1999. — 432 с.
3. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2003. — 753 с.
4. Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. — М. : Эслан, 2003. — 144 с.

²⁷ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

²⁸ Михалева Н. А. Указ. соч. С. 268.

²⁹ Казакова А. А. Указ. соч. С. 56.

5. Гранкин И. В. Парламент России. — Изд. 2-е, доп. — М. : Изд-во гуманит. литературы, 2001. — 368 с.
6. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 21—47.
7. Казакова А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 235 с.
8. Комарова В. В. Конституционная система власти России и принцип разделения властей // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 33—46.
9. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
10. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. — 730 с.
11. Михалева Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). — 2-е изд., изм. и доп. — М. : Юркомпани, 2012. — 344 с.
12. Фадеев В. И. Как формировать Совет Федерации? // О выборах. — 2007. — № 1. — С. 19—21.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

CONSTITUTIONAL EVOLUTION OF THE FORMATION ORDER AND AUTHORITIES OF THE FEDERATION COUNCIL OF THE FEDERAL ASSEMBLY

MIERKHOLD Anastasia Aleksandrovna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
aakazakova@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. 25 years have passed since the adoption of the current basic law of our state — the Constitution of the Russian Federation. The Federation Council, as the upper house of the Parliament of the Russian Federation, among other bodies of state power and institutions of constitutional law, has repeatedly experienced the changes introduced by Russian legislation. The study of the constitutional evolution of such elements of the constitutional and legal status of the Federation Council as the order of its formation, its relationship with the principle of separation of powers, made it possible to answer a number of questions that scientists-constitutionalists have repeatedly posed. In particular, what should be the most rational procedure for the formation of the Federation Council that would lead to effective results of the upper house activities? What should be the ratio of the branches of power within the legislative consolidation of the Federation Council? Is the scope of powers of the upper house of the Federal Assembly sufficient? When we talk about the order of formation, we analyze three ways of forming the upper house of the Russian Parliament: by election, by joining the Federation Council by office and by empowering a member of the upper house of the legislative body of the Russian Federation by appointing the relevant state authority of the subject of the Russian Federation. In addition, there is a lively interest in the discussion unfolding around the issue of the correlation of the principle of separation of powers both vertically and horizontally and the procedure for the formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. The purpose of this study is to identify positive and negative aspects in the process of constitutional evolution of the abovementioned elements of the upper chamber of the Russian Parliament for finding the option that would make it possible for the Federation Council to show results in the form of quality legislation.

Keywords: The Parliament of the Russian Federation, the Federation Council, the upper house of the legislative body of the Russian Federation, constitutional evolution, order of formation, powers of the Federation Council.

REFERENCES

1. Avakyan S.A. *Razmyshleniya konstitutsionalista: izbrannye stati* [Reflections of the constitutionalist: Selected articles]. Moscow: Moscow University Publ. house. 2010. 560 p.
2. Avakyan S.A. *Federalnoe Sobranie — Parlament Rossii* [The Federal Assembly is the Russian Parliament]. Moscow: Rossiyskiy yuridicheskiy izdatelskiy dom, 1999. 432 p.

3. Bulakov O.N. *Dvukhpalatnyy parlament Rossiyskoy Federatsii* [Bicameral Parliament of the Russian Federation]. St.Petersburg: Yuridicheskiiy Tsentr-Press, 2003. 753 p.
4. Vikharev A.A. *Sovet Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: voprosy konstitutsionnoy teorii i praktiki* [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: issues of constitutional theory and practice]. Moscow: Eslan, 2003. 144 p.
5. Grankin I.V. *Parlament Rossii* [Russian parliament]. 2nd edition, suppl. Moscow: izdatelstvo gumanitarnoy literatury, 2001. 368 p.
6. Zaikin S.S. *Nezametnaya konstitutsionnaya popravka, ili zachem nuzhny predstaviteli Federatsii v Sovete Federatsii* [Invisible constitutional amendment, or why we need representatives of the Federation in the Federation Council]. *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. 2016. No. 6. Pp. 21—47.
7. Kazakova A.A. *Sovet Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovye osnovy formirovaniya i deyatelnosti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: constitutional and legal basis of formation and activity: PhD Thesis]. Moscow, 2008. 235 p.
8. Komarova V. V. *Konstitutsionnaya sistema vlasti Rossii i printsip razdeleniya vlastey* [The constitutional system of power in Russia and the principle of separation of powers]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law]. 2017. No. 9. Pp. 33—46.
9. Kutafin O.E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [Subject of constitutional law]. Moscow: Yurist, 2001. 444 p.
10. Kutafin O. E. *Rossiyskiy konstitutsionalizm* [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ., 2008. 730 p.
11. Mikhaleva N. A. *Parlamentskie i prezidentskie vybory v Rossii (v voprosakh i otvetakh)* [Parliamentary and presidential elections in Russia (in questions and answers)]. 2nd ed. Rev. and suppl.: Yurkompani Publ., 2012. 344 p.
12. Fadeev V. I. *Kak formirovat sovets federatsii?* [How to form the Federation Council?]. *O vyborakh* [On elections]. 2007. No. 1. Pp. 19-21.