

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ПЕРВОГО СОЗЫВА ДО НАШИХ ДНЕЙ

А.М. Ушков, А.А. Амиантов

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается история создания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и порядок его формирования на различных этапах современного политического процесса в России. В статье анализируются существующие проблемы формирования верхней палаты российского парламента, исследуются предпосылки и даются предложения по возвращению к прямым выборам в Совет Федерации.

Ключевые слова: Совет Федерации, парламент, порядок формирования, выборы, член Совета Федерации, депутат, представительство, субъект Российской Федерации.

В январе 1994 г. был избран парламент России — Федеральное Собрание Российской Федерации, выборы проходили по мажоритарной избирательной системе, что было обусловлено тем, что в соответствии со статьей 7 раздела II (заключительные и переходные положения) Конституции [8] Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., Совет Федерации первого созыва, так же как и Государственная Дума первого созыва, избирались сроком на два года гражданами путем прямых выборов при тайном голосовании без участия каких-либо общественных объединений и политических партий.

В статье 8 Конституции РФ того же раздела подчеркивалось, что первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации, таким образом, особенно подчеркивалась важность этого события и роль верхней палаты как возможного союзника президентской власти.

Первоначально вопросы проведения выборов были определены в Указе Президента России «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [9] от 11 октября 1993 г.

Выборы были назначены на 12 декабря 1993 г. (в тот же день проходили и выборы депутатов Государственной Думы и голосование за новую Конституцию России). Этим же указом было принято «Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В Указе предусматривалось проведение выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать депутатов Совета Федерации принадлежало каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 18-летнего возраста.

Депутатом Совета Федерации мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21-летнего возраста. Не могли избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

В Совет Федерации избирались по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации. Депутаты Совета Федерации избирались на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ — два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации. На выборах каждый избиратель подавал свой голос за двух кандидатов.

Кандидатов в депутаты Совета Федерации имели право выдвигать группы избирателей (собирались подписи избирателей избирательного округа в количестве не менее 1 процента общего числа избирателей этого округа) и избирательные объединения.

Под избирательными объединениями определялись региональные организации общенациональных политических партий, общенациональных политических движений, уставы которых зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации, политические движения в субъектах Федерации, уставы которых зарегистрированы соответствующими органами юстиции, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов.

В состав блока могли входить и региональные организации иных общенациональных общественных объединений, уставы которых зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации, если участие в выборах предусмотрено в их уставах.

Партия, политическое движение и общественная организация не могли входить в состав более чем одного избирательного объединения.

Партия или политическое движение в случае вхождения в состав блока не могла выступать в качестве самостоятельного избирательного объединения.

Участие указанных общественных объединений в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы не являлось препятствием для их участия в избирательной кампании по выборам депутатов Совета Федерации.

Таким образом, при формировании Совета Федерации 1993—1995 гг. принимало участие почти все население страны. Число избирательных округов равнялось числу субъектов России, на территории каждого субъекта образовывался один избирательный округ.

Выборы в Совет Федерации первого созыва состоялись в 85 субъектах Российской Федерации. 13 марта 1994 г. состоялись выборы в Совет Федерации в Татарстане, а 15 мая 1994 г. — в Челябинской области, в результате которых в Совет Федерации были избраны еще 4 человека. В итоге в палату было избрано 175 депутатов.

Первым Председателем Совета Федерации, избранным 13 января 1994 г., стал В.Ф. Шумейко.

К окончанию деятельности Совета Федерации первого созыва назрела проблема в принятии специального закона о формировании палаты в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституцией РФ, так как прямые выборы в палату были предусмотрены переходными положениями Основного закона и только на определенный отрезок времени (1993—1995).

В этой связи 5 декабря 1995 г. был принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [10], согласно которому в Совет Федерации входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности.

Это нововведение легализовало участие глав исполнительной власти субъектов России в одной из палат высшего законодательного органа страны — Совете Федерации Федерального Собрания, что явно нарушило принцип разделения властей, так как одним из основных его элементов является самостоятельность и независимость друг от друга всех ветвей власти. Власть исполнительная буквально вторглась в законодательную ветвь.

С другой стороны, это обстоятельство пока что смягчалось тем, что на тот момент это были лица, все-таки избираемые населением на прямых выборах при тайном голосовании в соответствующих субъектах.

Члены Совета Федерации на данном этапе работали на непостоянной основе и приезжали в столицу для участия в заседаниях палаты и решения проблем своего региона с федеральным центром. Свои полномочия парламентарии рассматривали как дополнительную нагрузку, затрачивая большую часть своего времени для решения своих личных и корпоративных задач.

23 января 1996 г. Совет Федерации второго созыва приступил к работе. На первом заседании Совета Федерации 23 февраля 1996 г. Председателем Совета Федерации был избран Е.С. Строев.

На протяжении 5 лет Совет Федерации обладал полной автономией и независимостью от других ветвей федеральной власти.

Конечно, такая ситуация мало устраивала Президента России и его администрацию, но, ввиду крайне низкого рейтинга среди населения у Б.Н. Ельцина и постоянных политических и экономических катаклизмов, исполнительная власть не решалась на серьезное реформирование законодательства о формировании парламента. Но с приходом к власти Президента В.В. Путина положение кардинально меняется, и первым делом Президент берется за реформирование Совета Федерации.

По инициативе Президента был принят Федеральный закон № 113-ФЗ от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [11].

Новым законом устанавливалось, что членами Совета Федерации являются представители исполнительного и законодательного органов субъектов Федерации (а не их главы). Представитель от законодательного органа субъекта Российской Федерации избирается этим органом путем тайного голосования на период срока его полномочий (созыва).

Но если региональный парламент двухпалатный, то член Совета Федерации избирается каждой палатой на половину срока ее полномочий (созыва). Представитель же от исполнительного органа субъекта Федерации назначается главой исполнительной власти в регионе и одобряется $\frac{2}{3}$ голосов регионального парламента.

5 декабря 2001 г. Председателем Совета Федерации был избран С.М. Миرون, представитель в Совете Федерации от Законодательного Собрания города Санкт-Петербурга, бессменно пробывший на этом посту 10 лет.

Но даже при таком постоянном руководителе палаты порядок формирования Совета Федерации продолжил видоизменяться.

Исследователь проблем взаимоотношений власти и бизнеса в современной России А.А. Кинякин отмечает, что «в итоге реформирования Совета Федерации в нем оказались представлены лоббисты большинства крупных компаний. В большинстве случаев члены СФ, связанные с крупными кооперациями, делегировались от регионов, где они имели преобладающее влияние (либо где они инвестировали в региональную элиту). Элита бизнеса обрела внушительное представительство в верхней палате парламента:

«Сибирский алюминий» — два сенатора (А. Саркисян от Хакасии и Г. Ткаченко от Самарской области);

«Роспром-ЮКОС» — три сенатора (Л. Невзлин от Мордовии, А. Гурьев от Мурманской области, Ю. Шарандин от Эвенкии);

«Альфа-ТНК» — два сенатора (Г. Фетисов от Воронежской области, Л. Рокцкий от Таймырского АО); «Газпром» — один сенатор (Л. Лушкин от Брянской области);

РАО «ЕЭС» — два сенатора (В. Завадников от Саратовской области, С. Васильев от Ленинградской области);

«Транснефтепродукт» — один сенатор (М. Сорокин от Новгородской области); «Славнефть» — два сенатора (С. Веков от Ингушетии и Е. Заяшников от Ярославской области);

«Интеррос» — один сенатор (Л. Биндар от Таймырского АО); «Евразхолдинг» — один сенатор (С. Шатиоров от Кемеровской области); «Сибнефть» — один сенатор (Е. Малкин от Чукотки)» [4. С. 93—94].

Изменение состава верхней палаты создало основу для утверждений, что из «клуба губернаторов» реформированный Совет Федерации превратился в «собрание лоббистов» крупнейших корпораций [4. С. 94].

После вывода «губернаторов» и «председателей» региональных парламента президентская администрация «пошла» дальше на более радикальные реформы по формированию Совета Федерации. Следующая реформа не коснулась напрямую закона о формировании верхней палаты, но весьма значительно отразилась на его следующем составе.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъ-

ектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» [12] «гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Теперь член Совета Федерации «наделяется» полномочиями региональным парламентом по представлению Президента РФ.

В этой связи Конституционный Суд РФ принял Постановление от 21 декабря 2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» [13].

Суд признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, содержащиеся в Федеральном законе. «Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами».

Таким образом, суд закрепил право за Президентом, расширяющее и без того его обширные полномочия. С этого времени Президент «назначает» и глав исполнительной власти, а через них и половину состава Совета Федерации. Конечно, в такой ситуации говорить о какой-либо самостоятельной роли верхней палаты российского парламента и тем более оппозиции президентской власти не приходится.

По мнению одного из исследователей государственной власти современной России, представителя либерального политического направления, депутата Государственной Думы первого созыва, доктора политических наук, профессора кафедры политических наук Российского университета дружбы народов Ю.А. Нисневича, «после отмены в 2005 г. прямых выборов высших должностных лиц субъектов федерации российские граждане лишились возможности не только прямого, но даже делегированного участия в формировании половины состава Совета Федерации. Действительно, половина членов Совета Федерации назначается фактически в качестве личных представителей на срок их полномочий высшими должностными лицами субъектов федерации, которые в свою очередь фактически назначаются и освобождаются от должности лично Президентом России. В такой процедуре назначения и прекращения полномочий половины членов Совета Федерации никоим образом не предусматривается учет мнения граждан, проживающих в соответствующих субъектах федерации» [6. С. 173].

С вышеизложенной позицией вполне можно согласиться, так как такая процедура формирования Совета Федерации никак не учитывает мнения населения страны.

Заслуживает внимания точка зрения другого исследователя, представителя социалистической идеологии, доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. Ломоносова, парламентария высшего ранга с многолетним опытом работы А.И. Лукьянова, «размышляя о судьбах парламентаризма не только в России, но и в других странах, невольно приходишь к выводу, что любой правящий режим, как правило, хочет иметь послушный парламент. В этом смысле судьба Совета Федерации Федерального Собрания РФ особенно показательна» [5. С. 169]. «...Прямых выборов членов Совета Федерации избирателями не предусмотрено. И если называть эту процедуру «выборами», то они не прямые, многостепенные и по существу сводятся к назначению „сенаторов“» [5. С. 173].

Последующие изменения порядка формирования Совета Федерации приходятся на период после избрания и вступления в должность Президента РФ Д.А. Медведева.

В 2008 г. Президентом РФ поднимается вопрос о порядке формирования Совета Федерации.

В своем послании Федеральному Собранию РФ Президент Д.А. Медведев заявил, что: «Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти, и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. Так называемый «ценз оседлости», предписывающий члену Совета Федерации проживать в ранее определенном регионе определенное количество лет, должен быть отменен. В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население» [7].

Во исполнение президентских предложений парламенту был принят 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» [14].

По новому закону «кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в установленный настоящим Федеральным законом срок сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования».

Согласно закону новый порядок формирования Совета Федерации вступил в силу с 1 января 2011 г.

Однако высшая исполнительная власть России оказалась в тупиковой ситуации при необходимости смены спикера Совета Федерации.

Весной 2011 г. из-за межпартийных столкновений поста председателя Совета Федерации лишился С.М. Миронов. Образовавшуюся «вакансию» Президент России «предложил» занять губернатору города Санкт-Петербурга В.И. Матвеевко.

Но по вновь вступившему в силу закону представителем от исполнительной власти субъекта РФ может быть только лицо, получившее депутатский мандат любого уровня соответствующего субъекта. В такой ситуации власти нашли выход через выборы в сразу два муниципальных собрания города Санкт-Петербурга, чтобы бывший губернатор имела возможность получить депутатский мандат и в дальнейшем кресло сенатора.

В итоге В.И. Матвеевко, получив мандат депутата Муниципального Совета муниципального образования муниципального округа Красненькая речка четвертого созыва на непостоянной основе, была избрана членом Совета Федерации 31 августа 2011 г., а в последующем заняла должность третьего в стране лица — Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Такая практика, на наш взгляд, себя не оправдывает. Кандидат в депутаты после своего успешного избрания ни одного дня не выполняет своих обязанностей, а использует свой мандат в качестве «трамплина» для продвижения по карьерной лестнице. Кстати, эти выборы проходят на небезвозмездной основе, а за счет бюджета соответствующего уровня.

В этой связи следует вернуться к практике прямых выборов в Совет Федерации, присвоив членам верхней палаты статус депутатов.

От решения этого вопроса зависит, будет ли реальное народное представительство в законодательной власти, будут ли формироваться, функционировать и развиваться институты представительной власти в нашей стране либо это будут декоративные инстанции, выполняющие роль лишь рупора по озвучиванию уже принятых решений в кулуарах исполнительной власти.

В сентябре сего года появилась еще одна идея, касающаяся формирования Совета Федерации, предложенная председателем Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигиным.

В своей законодательной инициативе автор предлагает, чтобы депутаты Государственной Думы имели право избираться членами Совета Федерации, не участвуя в региональных или муниципальных выборах.

В.Н. Плигин разъяснил газете «Коммерсантъ», что он исходил из той логики, по которой менялся порядок формирования сената в 2009 г.: сенатором должен быть тот, кто прошел через выборы и имеет опыт законодательной работы. Если таким правом наделяются муниципальные и региональные депутаты, то могут быть наделены таким же правом и депутаты федеральные [2].

Но на это, казалось бы, естественное предложение возразил официальный представитель Президента РФ в Совете Федерации А. Котенков, заявив, что «эта логика более чем странная».

По его словам, «муниципальные и региональные депутаты представляют в Совете Федерации законодательный и исполнительный органы власти этого региона». «А какой орган региона будет представлять федеральный депутат?» — недоумевает господин Котенков. «Логика тут простая: депутат убегает из Госдумы, потому что ему не светит переизбраться и он хочет переместиться в Совет Федерации, чтобы еще пять лет ничего не делать». Господин Котенков заверил, что он «категорически против такого законопроекта, так как он — антиконституционный» [2].

Но, несмотря на эти возражения, Государственная Дума 9 сентября 2011 г. приняла в первом чтении законопроект, позволяющий депутату избираться членом Совета Федерации. На 20 сентября запланировано его принятие во втором и сразу в третьем чтении.

Однако парламентская оппозиция законопроект не поддержала. По мнению экс-председателя Совета Федерации С.М. Миронова, «причина появления документа кроется в скандалах во время выборов в муниципальное собрание с участием В. Матвиенко (она входила в партсписок от Петербурга на выборах 2007 г.): единороссы хотят избежать подобных ситуаций, что особенно актуально перед выборами (в Гос. Думу), ведь в списках «Единой России» места всем не хватает. Нужно перейти к прямым выборам сенаторов» [1].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Газета «Ведомости». — № 170. — 12 сентября 2011 г.
- [2] Газета «Коммерсантъ». — № 124. — 20 августа 2011 г.
- [3] Гранкин И.В. Парламент России. Изд. 2-е, дополненное. — М.: Издательство гуманитарной литературы, 2001.
- [4] Кинякин А.А. Проблемы взаимоотношения власти и бизнеса в современной России. — М., 2008.
- [5] Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
- [6] Нисневич Ю.А. Аудит политической системы посткоммунистической России. — М.: Материк, 2007.
- [7] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Российская газета. — № 230. — 6 ноября 2008 г.
- [8] Собрание законодательства РФ. — 26 января 2009 г. — № 4. — Ст. 445.
- [9] Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 18 октября 1993 г. — № 42. — Ст. 3994.
- [10] Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 33. — Ст. 3406; № 49. — Ст. 5496.
- [11] Собрание законодательства РФ. — 7 августа 2000. — № 32. — Ст. 3336.
- [12] Собрание законодательства РФ. — 03.01.2005. — № 1 (часть 1). — Ст. 25.
- [13] Собрание законодательства РФ. — 16.01.2006. — № 3. — Ст. 336.
- [14] Собрание законодательства РФ. — 16.02.2009. — № 7. — Ст. 789.
- [15] Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // URL: <http://www.council.gov.ru>

SPECIAL FEATURES OF FEDERAL COUNCIL: FROM THE FIRST CONVOCATION UP TO NOWDAYS

A.M. Ushkov, A.A. Amiantov

The Department of Political Science
Russian Peoples' Friendship University
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article is viewing the history of Russian Federal Council creation, principles of it's forming at the different stages of the modern political process in Russia. The author analyses actual problems of the Russian Parliament upper chamber forming, researches premises and gives proposes of coming back to the Federal Council direct elections.

Key words: Federal Council, parliament, principles of forming, elections, Federal Council member, deputy, representation, subject of Russian Federation.