



Иван Марино,

кандидат юридических наук,
руководитель лаборатории по изучению
конституционно-политической системы
Российской Федерации

УДК 342.5

Совет Федерации: «Шахрайская модель»

***Статья посвящается
75-летию профессора Н. В. Витрука
(1937–2012)***

(часть первая)

Предварительные замечания

Как известно, уже некоторое время интенсивнее обсуждаются и на общественном уровне и на самом высоком уровне системы государственной власти некоторые возможные коррективы в механизмах порядка формирования Совета Федерации.

27 июня 2012 года Глава государства, Президент РФ В. В. Путин, внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации новый проект Федерального Закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания».

Хотим сразу озвучить нашу позицию: «корректирующая» работа над порядком формирования так называемой Верхней Палаты российского Парламента более последовательно должна стартовать именно с некоторыми положениями самой Конституции!

Ельцинская Конституция – первоисточник некоторых противоречий, которые были замечены за эти годы внутри функционирования избирательной системы России.

Приходится констатировать, и открыто осознать, как в самом Основном Законе, например, в частности, в том положении предусматривающее, что в Совет Федерации входят представители, в том числе от исполнительной власти субъектов Российской Федерации, безусловно, находится определенный, не малозначительный «концентрат административного ресурса».

Вышеуказанное явление в политической практике России, на которое неожиданно (и со значительным опозданием) стали обращать внимание некоторые политические аналитики, на самом деле, можно было совер-

шенно просто «обнажить» некоторые его «конституционные следы» при более внимательном прочтении некоторых положений Конституции РФ, уже сразу, даже в день опубликования его окончательного текста.

Именно Основной Закон открыл этому феномену политической деградации «привилегированную» дорогу, и поэтому мы неким провокационным образом специально его именуем «конституционный административный ресурс».

Следовательно, наш вывод однозначен: чтобы эффективнее бороться конкретно с административным ресурсом, надо последовательно и логично начинать именно там, где находятся его некоторые генетические корни: с Основного Закона 1993 года, не случайно названного «Конституцией победителя», подготовленной конкретными юристами и политическими деятелями с очень известными фамилиями.

Вопрос, который ждет, от всех нас и, в приоритетном порядке, от участников президентского Конституционного Собрания, долгожданного ответа – следующий: «Почему бы не избирать законодателей Верхней палаты Российского парламента, то есть членов Совета Федерации?».

Интересной выглядит позиция действующего на данный момент Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ В. Матвиенко по этому конкретному вопросу: «Потому что есть Конституция. Там черным по белому написано: Госдума избирается, а Совет Федерации формируется из представителей от исполнительной и законодательной власти. В случае прямых выборов, мы не только нарушим Основной Закон, но и создадим почву для коллизий» [1, с. 16]. Получается, что предоставление права гражданам избирать представителей разных, чаще – конкурирующих между собой, политических партий (не важно уже: красные, белые, желтые и т. д.),

рассматривается не просто каким-то очередным политическим наблюдателем, а органом – представителем всей Верхней палаты Российского парламента, гарантом разнообразия политических взглядов, дифференцированных политических позиций всех законодателей этой Палаты (каким должен являться и по логике, и по статусу Председатель Совета Федерации!), как правило, создающий коллизионные последствия. В продолжение обоснования своего тезиса, Председатель Совета Федерации добавил: «Только представьте: губернатором избрали коммуниста, а сенатором – «яблочника». Как они будут взаимодействовать? А ведь сенатор в соответствии с Конституцией РФ – представитель исполнительного органа власти».

В этих позициях преобладающего большинства Совета Федерации не скрывается, а наоборот – открыто пропагандируется тезис, при котором губернатор, Глава исполнительной власти субъекта РФ, из конкретной политической партии «Х», получил автоматически, вроде некоего политического бонуса, в Верхней палате Совета Федерации члена фактически той же партии «Х». Вот, по нашему мнению, где «прячется» (плохо, кстати) значительный потенциал самого настоящего «вируса» административного ресурса! Итак, Председатель Совета Федерации после раскрытия своего консервативного подхода по отношению к возможным более прогрессивным реформам Совета Федерации, приходит к горьким выводам: «В общем, другого механизма введения элемента выборности, не нарушающего Конституции, нет. Поверьте, мы искали» [1, с. 16].

Итак, тогда давайте конструктивно рассмотрим не просто отдельные элементы выборности, а попытаемся найти выход из сложного избирательного положения, чтобы обеспечивались по-настоящему долгожданные прямые, альтернативные, конкурент-

ные, безфильтровые выборы данных законодателей.

В этом нам приходит на помощь историко-правовой анализ создания Конституции и, в частности, отдельно взятых конституционных положений.

Мы предлагаем наше некое «независимое расследование» по фактам создания в Конституционном Собрании в 1993 году конституционного положения о порядке формирования Совета Федерации.

Коротко, справедливости ради, придется напомнить внимательному и любопытному читателю Конституции, любому автору-разработчику Конституции, участникам Конституционного Собрания, особенно и в отдельности даже самому Председателю Совета Федерации, объективную, многострадальную историю статьи 95 (абз. 2 Конституции РФ): «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

Как известно, у каждой статьи Конституции и даже иногда у каждого конкретного абзаца любой статьи Конституции есть своя отдельная, иногда специфическая история со своими нюансами, и ее игнорирование для юристов, для конституционалистов тем более, никак недопустимо!

Не безынтересно напоминать, как окончательная версия данной нормы, разработанной Конституционным Собранием (далее – КС) была несколько более краткой, а точнее: «В Совет Федерации входят два представителя от каждого субъекта» и не более того. Но получилось в результате, что такая версия была версией все-таки «в первоизданном виде», иными словами: «не для печати!». Президент Б. Н. Ельцин в конечном итоге по своему усмот-

рению, собственной ручкой, добавил, после уже официального завершения работы КС и поэтому уже вне рамок возможных постратейных голосований, по каждой статье Конституции в каждой из пятых групп представителей КС¹ «фантастическую», «феноменальную» правку: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» [2]. Можно нам придти к выводу о том, что конституционный чёрт действительно скрывается в конституционных деталях! И здесь, в частности, в данной «суррогатной» норме. Можно считать, что здесь, видимо, потребовалась «по необходимости» президентская доработка «в последнюю минуту» на экстренном заседании по поводу указанного конституционного положения, вышедшего из стен КС!

Стоит всем, всем участникам КС тем более, напомнить настоящее «место рождения» некоторых стратегически важных статей Основного Закона, то есть не в К.С., а в некоем К.П. (Кабинет Президента), где могли действовать только «избранные» определенные лица в узком кругу.

Вот некоторые «конституционные чудеса», «экстремальные» правки, внесенные «in extremis», уже после официального завершения работы КС над Основным Законом России. Получается, что эти правки были кем-то внесенные уже не в рамках работы КС (Конституционного Собрания), а в рамках другого формата КС (здесь аббревиатура «КС» – немного иная: конфиденциального совещания), на котором участвовали, кстати, достаточно пассивным образом, «серые кардиналы по конституционным вопросам» Ельцина: С. А. Филатов, Ю. М. Батулин и В. В. Илюшин. В результате вышеуказанного последнего «теневое» совещания, Прези-

¹ Постатейные голосования по каждой статье Конституции, которые, хочется надеяться, всегда проводились в работе КС, но скрупулезное прочтение 20 томов стенографического отчета работы КС нам дали определенный повод в этом немало сомневаться!

дент РФ Ельцин и его доверительные политики-«теневики», действовали «в нестандартной обстановке», то есть в режиме самоизоляции по отношению к К.С. В результате внесли правки, мягко говоря, без достаточно легитимных оснований, фактически по принципу: всякое наше действие автоматически вызывает противодействие, если не даже противоправное действие!²

В конечном итоге, именно таким образом Президент РФ Ельцин сам «растаможивал» в одной Палате федерального органа законодательной власти власть уже исполнительную и представителей исполнительной власти субъектов РФ второго уровня государственной власти. Ни для кого не секрет, что в единой, а вернее пирамидальной, структуре исполнительной власти, над субъектами Федерации, стоит на самом верху, безусловно, бесспорно и в любом возможном случае, именно Президент Российской Федерации.

Такими, на самом деле, путями исполнительная власть получила непосредственное право законодательствовать в Совете Федерации, и прямо получила полноценное право защищать уже изнутри, полностью и, самое главное, беспрепятственно интересы именно своей власти исполнительной.

Эта вышеуказанная правка, по нашему мнению, была правкой ельцинских правок, то есть среди правок, включенных Президентом РФ уже после завершения работы КС, была, по нашему мнению, самой существенной и многозначительной с практической точки зрения максимальных выгод в пользу самого Президента РФ.

Целенаправленно были созданы не плохо работающие механизмы административного ресурса по внутренним прямым каналам самой законодательной власти, точнее внутри самого Совета Федерации.

Последствия, вытекающие из этих искусственно созданных механизмов, далеко идущие. Все могли просто и спокойно констатировать по реалиям политической жизни за эти прошедшие годы, как выше названное конституционное положение (прямое участие представителей органов исполнительной власти в Верхней палате Парламента) действовало непрерывно, все время в тех разных «форматах», полученных в соответствии с принятием Федеральным Собранием очередных изменений к ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ».

Это уже реально действующая практика политической Конституции в эти годы в России, а все то, что действительно красиво и безупречно написано в ч. 3 ст. 3 раздела первого Конституции «Основы конституционного строя», имеющего (якобы?) более высокую юридическую силу, нежели все последующие главы Конституции³, к сожалению, осталось просто в формальном тексте Основного Закона. Данная статья совершенно правильно устанавливает: «Высшим непосредственным выражением воли народа являются референдум и свободные выборы», но получается, что данная норма-принцип лишь декларативная, которая дает только ориентировочно правильный конституционный ориентир, но реально особой силы не имеет, и продолжает только

² К счастью, в последнем томе, из 20 опубликованных, в основном по инициативе самого тогдашнего Руководителя Администрации Президента РФ С. Филатова, вышеуказанные правки Ельцина, напечатанные в виде ксерокопированного экземпляра, и там бесспорно идентифицируется его личный почерк. (КС, Т. 4, ст. 201).

³ Как известно, ч. 2 ст. 16 Конституции РФ устанавливает: «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».

формально действовать, но слишком абстрактно.

Приходится констатировать еще, что если в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ формально устанавливается, что: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», на самом деле, реально тому же самому народу, участники КС просто не дали реальное право прямо избирать своих представителей в т. н. Верхней палате Российского парламента.

Вот громко звучащие вышеуказанные нами положения первой главы Конституции формально имеющие, априори и всегда, в любом случае, более высокую юридическую силу нежели последующие конституционные положения других последующих глав – они, по всей видимости, входят в некую категорию общеконцептуальных, и эта потенциальная юридическая сила остается, по большому счету, на бумаге, пусть и конституционной. Наоборот, более конкретные правки и конкретная правка Ельцина (пусть, мягко говоря, и незакономерные!) о том, что представители (кстати, не избранные непосредственно населением!) исполнительной власти законодательствуют в Совете Федерации, полностью действует уже слишком много лет!

Уже спустя несколько лет после принятия Конституции нами был проведен некий опрос мнения среди авторов Конституции, и его результат показывал, что фактически все опрошенные авторы Конституции выступали за прямые выборы членов Совета Федерации [3].

Не безынтересно тогда немного вернуться в те дебаты в КС, и отметить, как некоторые его участники четко выступали за прямые выборы законодателей Верхней палаты Парламента.

В. Д. Зорькин, например, так мотивировал необходимость разработать порядок избрания Совета Федерации:

«Предусмотреть прямые выборы, чтобы не превращать эту Палату в представительство республиканской и региональной бюрократии» [4].

В. Л. Шейнис один из тех, которые особо упорно старались добиться прямого избрания законодателей Верхней палаты: «... Совет Федерации должен избираться населением и быть в этом смысле совсем не статическим началом, а тоже отражать реакции населения» [5].

Даже А. А. Собчак, как известно, – убежденный сторонник сильной президентской, а не парламентской власти, не мог все-таки не отдавать предпочтение именно порядку избрания парламентариев Верхней палаты: «Я считал, что это должны быть люди типа сенаторов. От каждого субъекта Федерации два человека избираются всем населением» [6].

О некоторых рисках порядка формирования Совета Федерации предупредил уже тогда своих коллег Ю. А. Рыжов: «... В зависимости от способа выборов туда эта Верхняя палата может оказаться, вообще говоря, под сильным влиянием, скажем, к примеру, Президента. Дело в том, что, в принципе, в Конституции обозначено следующее положение: «Федеральная власть может делегировать субъектам Федерации некоторые полномочия». Таким образом, можно с помощью полномочий, грубо говоря, с помощью некоторых поправок подчинить Верхнюю палату, если она будет формироваться определенным образом, и тем самым, в силу того, что у них громадные полномочия, подчинить парламент» [7].

Также П. С. Штейн сразу тогда назвал вещи своими именами: «... Я категорически против – и считаю, что это необходимо отразить в Конституции, – чтобы в составе членов Верхней палаты были представители и руководители исполнительных органов власти, потому что это, в принципе, нарушает статью из главы

«Основы конституционного строя» о разделении властей. Одновременно работать в исполнительной системе власти и в законодательной, делая для себя законы, – это противоречит здравому смыслу, логике и ранее принятым нами решениям» [8].

Стенографические отчеты КС показывают, как были предложены на разных этапах работы данного органа разные конкретные варианты прямого избрания законодателей Верхней палаты. В качестве примера, приводим конкретные предложения: в частности, один вариант, при котором: «В Совет Федерации избираются по три депутата от каждого субъекта Федерации» [9].

Еще рассматривалось, например, предложение, предусматривающее данное положение: «В Совет Федерации избираются по два депутата от каждого из субъектов Федерации – республики, края, области и по одному от автономного округа», вариант с дифференцированным подходом [10].

Даже рассматривалась норма, предусматривающая возможность ротационного обновления состава Совета Федерации: «Совет Федерации избирается сроком на шесть (вариант 5) лет с обновлением половины его состава каждые три года» [11].

Все-таки, как нетрудно догадаться, тогда, в президентском КС, подобного рода варианты не были в конечном итоге обречены на успех!

Хотя это может удивить читателя, в конечном счете большинство участников КС на самом деле не могли тогда не дать предпочтение именно порядку избрания Совета Федерации.

По тогдашнему (21 июня 1993 г.) самопризнанию самого А. А. Котенкова в рабочей комиссии КС, фактически без исключения, все пять групп КС поддержали именно такое конституционное положение: «Я остановлюсь только на тех поправках, которые рекомендуются к принятию. Четырьмя группами поддержано часть вторую

изложить в редакции: «В Совет Федерации избираются по два депутата от каждого субъекта». Но я должен вас проинформировать, что на компромиссных определенных условиях, и вторая группа это решение поддержала...» [12].

Это – очередной пример, подтверждающий наш тезис о том, что действовало тогда неписанное правило: не важно как в КС голосуют, а важно как сам Ельцин и Филатовская рабочая комиссия в конечном итоге считают нужным и более уместным!

Может даже показаться читателю еще более удивительным самопризнание А. А. Котенкова в его ретроспективном уже анализе, спустя несколько лет после принятия Конституции о специфических моментах работы самого КС: «Если брать чисто текстуально то, что было выработано Конституционным Совецанием, то я должен признать, что очень немного текстуально одобренных Конституционным Совецанием моментов вошли в новую Конституцию... Задачей Палат Конституционного Совецания была выработка идей самой концепции. Рабочая Комиссия обобщала все эти предложения, отбирала из множества предложений то, что действительно относится к конституционной материи» [3, с. 63]. То есть, иными словами, Котенков «элегантно» признал, что «настоящее искусство» Филатовской («цензурной») рабочей комиссии состояло в том, чтобы отбирать из множества предложений самое лучшее, самое «необходимое» именно Президенту!

Реалии таковы, что большинство участников КС выступали за прямые выборы, все группы фактически поддерживали их, а в результате – «абракадабра» и получилось все-таки все абсолютно наоборот!

Можно сделать вывод о том, что видимо в К.С. (Конституционном Совецании) участники его имели голос лишь совещательный, а в К.П. (Кабин-

нете Президента), участники имели голос уже решающий.

История разработки ч. 2 ст. 95 Конституции РФ – «Шахрайская модель»

В КС далеко не случайно С. М. Шахрай, известный «архидемократ» первой волны, один из ближайших юристов Ельцина⁴: один из тех, которые первыми начали «экспериментировать» со всевозможными вариантами «прогрессивного» порядка формирования Совета Федерации, заменяющего, видимо, по его мнению, «старомодный», «неактуальный», классический порядок возможного его избрания. Точнее, был предложен определенный первоначальный конкретный вариант, ссылаемся на прямого разработчика Шахрайской доктрины, то есть на самого Шахрая в КС: «Мы закрепляем как принцип выборы населением членов верхней палаты, но на переходный период Верхнюю палату формируем из первых лиц исполнительной и представительной власти субъектов Федерации» [13]. Вот шахрайская концепция «переходного положения» – он, наверное, забыл (но объективно слишком трудно в этом убедиться!), что не малочисленные главы исполнительной власти в субъектах РФ были еще назначены самым Президентом РФ Ельциным непосредственно. То есть, влиятельный тогда разработчик Конституции постарался посредством вышеуказанных шахрайских маневров лоббировать интересы Ельцина и «последовательно» ему обеспечить управляемую Палату парламента (настоящий административный лоббистский ресурс!) в ту, как предполагалось тогда, сложную и малопредсказуемую для Ельцина конкретную политическую фазу.

Вышеуказанный вариант, между прочим, был Шахраем самым постав-

лен на мягкое рейтинговое голосование в КС, в группе представителей субъектов РФ, которую он сам, кстати, и возглавлял. Результаты голосования обязательно необходимо напомнить читателю: в результате мягкого рейтингового голосования (этот вариант получил большое количество голосов, точнее 70 голосов), и в конце он сам в качестве председателя группы объявил официально принятое решение группы: «Берется за основу второй вариант. В Конституции мы оставляем выборы, а в переходных положениях записываем норму о формировании Верхней палаты из первых лиц представительной и исполнительной власти» [14].

Все-таки Шахрай постарался добиться невозможного, и здесь сделал один существенный тактический шаг вперед.

Кстати, такой конкретный вариант развития событий мог действительно и реализоваться; не стоит забывать, что даже «Первая редакция Положения «О федеральных органах власти на переходный период», утвержденная Указом Президента РФ – 1400 от 21 сентября 1993 г., предусматривала напрямую вхождение в эту Палату по должности руководителей исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации.

Проиллюстрируем истинную картину того конкретного положения дел, и для ее раскрытия предпочитаем ссылаться на ретроспективный анализ тех событий именно одного органа из преобладающего большинства, то есть бывшего Председателя ЦИКа А. В. Иванченко, который просто констатировал: «Однако после октябрьских событий это стало невозможно. Во многих регионах законодательные органы или их руководители выступили в поддержку Верховного

⁴ Тогда – заместитель Председателя Совета Министров – Правительства РФ, участник КС в качестве представителя Президента и РФ и Правительства РФ по доработке проекта Конституции РФ.

Совета; это привело к тому, что впоследствии некоторые законодательные органы были распущены, другие лишились кворума, третьих ушли в отставку в руководители. С другой стороны, руководители исполнительных органов большинства субъектов Федерации были в тот момент президентскими назначенцами. Таким образом, легитимность Верхней палаты, сформированной по должностному принципу, была бы весьма сомнительной»⁵.

Необходимо нам попробовать более детально и глубоко раскрыть особо усложненную «шахрайскую доктрину» по «специальному формированию» Совета Федерации. Тогдашняя позиция Шахрая, иными словами, была следующей: не надо в этой ситуации проводить выборы законодателей Верхней палаты, нужно избежать сюрпризов!

Попытаемся интерпретировать искренние мотивации тех рассуждений известного автора Конституции: ближайшего в те времена (одного из них, по крайней мере) юриста Ельцина. Он сильно опасался того, что самих субъектов РФ могли делегировать не должностные лица, возглавляющие исполнительную власть субъекта РФ, а наоборот – лица исполнительной власти, не приближенные, со всеми рискованными возможными последствиями, для Президента. По его мнению, заранее должно было быть четко предпрешено, что в Верхней палате должны, в том числе, быть обязательно должностные лица, возглавляющие исполнительную власть субъекта Российской Федерации. По-другому, видимо, по Шахраю, Совету Федерации так жить нельзя!

Цитируем непосредственного С. М. Шахрая: «Уважаемые коллеги! Мы с Вами должны найти разумное сочетание двух принципов: принципа разделения властей на законодательную,

исполнительную и судебную, а также принципа федерализма. Если у нас в Верхней палате парламента интересы субъекта Российской Федерации будет представлять только исполнительная власть или только представительная власть, у нас не будет реализации принципа федерализма – представления интересов субъектов Федерации в Верхней палате» [15]. Затем Шахрай, один из самых убедительных сторонников и составителей данной концепции «инкриминируемой» нами нормы (предусматривающей участие органов исполнительной власти в Верхней палате Парламента), начал ссылаться на чужой опыт, чтобы как-то, таким образом, хотя попытаться дополнительно оправдывать свои далеко небезупречные предложения: «Если говорить об опыте США, то действительно в 1911 году они от этого отказались. Но я думаю, если наша Федерация нормально будет развиваться, мы через 60 лет тоже от этого принципа откажемся. ФРГ до сих пор не отказалась от такого принципа построения Верхней палаты, когда представлены субъекты федерации» [15]. Получается: по Шахраю, для наступления нужных, как нам кажется, избирательных преобразований придется нам всем ждать предвиденного им развития федерации до 2053 года. Хотелось бы отметить все-таки: 60 лет не мало для переходной фазы! Вот доктрина Шахрая: Стратегия не 20, а «Стратегия 2053».

Радует, что все-таки в КС, в рамках тех конкретных дискуссий, нашелся один разработчик Конституции, свободно мыслящий, некий дагестанский «Дон Кихот», которому хватило мужества наконец-то поставить точки над «i»: М. Х. Халитов (Республика Дагестан): «Уважаемые коллеги! Все-таки я не пойму. Принцип разделения

⁵ Подробнее об этом, см., например: Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / Национальный центр мониторинга демократических процедур. – М., 2007. – Ст. 78.

властей мы заложили в основы конституционного строя. Здесь нас пытаются убедить, что руководители исполнительных органов субъектов, которые обязаны исполнять законы, принятые парламентом, – именно исполнять, – они должны входить в этот Парламент и принимать эти законы. Это у нас было за весь предшествующий период. Поэтому я считаю, что нельзя на это идти, закреплять, что обязательно руководители представительной и исполнительной власти должны сидеть в Верхней палате. Лучше установить порядок избрания». Вышеуказанное – слова железной конституционной логики, но на это опять отреагировал Шахрай с высоты своего статусного положения председательствующего и таким образом смог для своих тогдашних коллег, для нас также (любопытных и любознательных читателей стенограмм работы КС) раскрыть еще более концептуальные основы (малобудительные, по нашему скромному мнению) сути его «доктрины», связанные как-то опять с федерализмом. Спрашивается: причем здесь федерализм? Ответа от нас, к сожалению, быть не может! Приходится обратиться к Шахраю самому.

Мы лишь можем сослаться опять и только на первоисточник, то есть на тогдашние размышления Шахрая самого: «Мы в статье 7 записали принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную на федеральном уровне. Этот же принцип действует при организации власти в субъекте Российской Федерации. Но нельзя же этот принцип проводить от Верховного Совета или Федерального Собрания до сельсовета! У нас же есть еще другой принцип федерализма, и мы в той же 7-й статье записали о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации» [15]. (Шахрай, получается, стойкий фанат федерализма!),

он окончательно уже смог сформулировать его доктринальную концепцию о недостатках все-таки прямых выборов: «Но сейчас спросите любого Председателя Совета, любого эксперта, если хотите, – те депутаты, которые сейчас в Совет Национальностей формально избраны в республике, в крае, в области, – они связь Федерального парламента по ветви власти законодательной с субъектами Федерации никоим образом не осуществляют. Их избрало несколько тысяч избирателей. Они вступили здесь во фракции – это не возбраняется. Но связь для нашего государства, когда проходит вот такой сложнейший период формирования федеративного устройства, связь Федерального парламента с субъектами Российской Федерации через избранных депутатов полностью разорвана. Вот один недостаток. Конечно, есть масса преимуществ прямых выборов Верхней палаты на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права. Есть масса преимуществ, но есть и недостатки...» [16]. Выходит даже, что масса преимуществ (видимо, по Шахраю, второстепенных!) оказалась не решающим фактором по сравнению с неопределенным миноритарным количеством недостатков, и поэтому в меньшинстве.

Мы попытались интерпретировать и раскрыть истинное направление шахрайской доктрины фактического создания административного ресурса по внутренним каналам Совета Федерации: получается избрание депутатов вредное, потому что может разорвать, по его мнению, связь между Парламентом с субъектами РФ, то тогда необходимо, по его же мнению, это «компенсировать» созданием вертикальной связи посредством неизбранных депутатов! Но то, что нас (и видимо не только нас!), наверное, больше удивило в позициях вышеназванного всем известного отца-основателя Конституции, так это его

попытка тогда в КС уговорить коллег и оправдать, в конечном итоге, его тезис о необязательности и, следовательно, о нежелательности избрания федеральных парламентариев всеобщим равным и прямым голосованием. Параллели, которые он приводил, азартные (мягко говоря!) и требуют максимального внимания со стороны читателя: «Еще одно. Глава Кабинета Министров, Глава исполнительной власти на федеральном уровне не избирается всеобщим равным и прямым голосованием. Его избирает Российский парламент. В данном варианте глав исполнительной власти в Совет Федерации избирают представительные органы субъектов Федерации» [16]. Таким образом разъяснил он тогда один возможный вариант фактической кооптации глав исполнительной власти в Верхнюю палату Федерального Собрания. Всевозможными усилиями, посредством абстрактных малоубедительных теоретизирований, он постарался уговорить коллег, стараясь сделать так, чтобы их внимание было обращено не столько на факт участия органов исполнительной власти в Парламенте, сколько на их некую возможную легитимность посредством предполагаемой определенной процедуры косвенного лишь избрания, предложенной, и затем нереализованной, которая, кстати, и тогда, и до сих пор не нашла своей практической реализации.

Без комментариев! Если кому-то требуются дополнительные комментарии, то предлагаем самому Шахраю сегодня в рамках уже ретроспективного анализа это сделать, ну, хотя бы попытаться это сделать!

В конечном итоге, мы приходим к выводам о том, что истинная и окончательная цель доктринальной разработки Шахрая – создать конституционные предпосылки для того, чтобы в Верхней палате Парламента были должностные лица, которые должны были отвечать напрямую и

за власть исполнительную! И это, само собой, означает: ответственность за интересы власти исполнительной в своей совокупности, без исключения. Осторожно, это не наши инсинуации, наши инкриминации, а просто объективные признания самого теоретика данной концепции. Ссылаемся для корректности на самого Шахрая тогда в КС: «...Всё равно в Верхней палате будут представлены субъекты Российской Федерации, депутаты или не депутаты, там найдут формулу, но это будут лица, которые будут отвечать за исполнительную власть, за законодательную власть субъектов Российской Федерации» [17]. Вот именно, речь не идет только о законодателях в классическом понимании, которые естественно отвечали бы за власть законодательную, но идет также о более гибридной типологии законодателей, потенциально имеющих те необходимые властные полномочия, позволяющие им неестественным образом защищать интересы заинтересованных лиц исполнительной власти посредством своих специальных, прямых каналов.

Следует заметить, как затем Ельцин, через «традиционную» фильтрацию через своего «на все уполномоченного» Филатова, в первой инстанции, а затем через своих юристов, председательствующих далеко не случайно на заседаниях пятых групп КС, хитро сделал даже попытку «между прочим» добиться (почему нет?) максимального возможного результата. То есть добиться участия подчиненных ему высших должностных лиц субъектов РФ в Верхней палате Российского парламента – Федерального Собрания не на переходной (программа минимум), а на постоянной основе (программа максимум!).

Президент РФ Ельцин выступал в этом случае в качестве максималиста, сделал попытку абсолютизировать порядок формирования, то есть ради-

кально заменить порядок избрания с порядком формирования не в порядке исключения из правила, а в порядке постоянного действующего правила и окончательно «растаскивать» конституционное положение, предусматривающее совмещение одновременно полномочий и руководителя исполнительной власти субъектов РФ и федерального парламентария в Совете Федерации в одних руках.

Вот самый желаемый план Ельцина: свои подчиненные – назначенные им, самые высшие должностные лица в субъектах – пусть служат и в Совете Федерации.

Не мало еще дебатировалась в КС данная статья, споры вокруг нее продолжались. Стенограммы работы КС дают сегодня нам понять, как на разных фазах работы такого органа

такое конституционное положение, как и все остальные в разной степени, оказалось под особым влиянием лоббирующих политиков и конституционалистов, и как все-таки, несмотря на то, что группы все поддержали прямые выборы, все-таки в результате получили окончательную версию известной действующей части 2 статьи 95 Конституции РФ: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

С таким порядком формирования Совета Федерации просто не могли ожидать поступательного развития полноценной Верхней палаты и, следовательно, работоспособной законодательной власти в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Итоги*. – 2012. – 26 марта. – С. 16.
2. *Конституционное Собрание*: стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 20. – С. 42.
3. *Марино И.* Президент и Основной Закон России: Отцы-основатели Конституции: правовые позиции / И. Марино. – М., 2006.
4. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 10. – С. 283
5. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 13. – С. 23.
6. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 311.
7. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 7. – С. 92.
8. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 164.
9. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 4. – С. 201.
10. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 4. – С. 202.
11. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 18. – С. 142.
12. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 12. – С. 385.
13. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 189.
14. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 190.
15. *Конституционное Собрание*, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 184.

16. *Конституционное* Совецание, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 9. – С. 186.

17. *Конституционное* Совецание, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 12. – С. 413.

Маріно І. Рада Федерації: «Шахрайська модель»

У статті проаналізовано процес прийняття деяких положень Конституції Російської Федерації. Акцентовано увагу на найбільш дискусійних етапах формування конституційних норм.

Ключові слова: Конституція, прямі вибори, парламент.

Марино И. Совет Федерации: «Шахрайская модель»

В статье проанализирован процесс принятия некоторых положений Конституции Российской Федерации. Акцентировано внимание на наиболее дискуссионных этапах формирования конституционных норм.

Ключевые слова: Конституция, прямые выборы, парламент.

Marino I. Federation Council: «model of Shahray»

The process of making some of the provisions of the Constitution is analyzed in the article. Special attention is paid to the most controversial stages of the acception of constitutional norms.

Key words: Constitution, direct elections, parliament.