



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 вторая)¹

Краткие размышления о реализации с 1993 г. действующего порядка формирования Совета Федерации

За эти годы тот разнообразный порядок формирования Совета Федерации, который менялся не один раз и который был в соответствии с этими изменениями реализован в разных формах и форматах, создал много проблем.

Как известно, было решено сделать исключение для первого созыва Совета Федерации, когда на два года депутаты² избирались в соответствии с заключительными и переходными положениями Конституции (ст. 9).

Затем был введен порядок, который стал именоваться «по совместительству», поскольку глава исполнительной

¹ *Продовження.* Початок статті див.: Публічне право. – 2013. – № 1.

² Здесь хотим обратить внимание на недостаточный анализ того, что законодатели Верхней палаты в самой Конституции указаны как депутаты Совета Федерации только относительно первого созыва, т. е. депутатами были (как известно, депутат – лицо, избранное в парламент.. в таком качестве депутат приобретает особый статус..., (см.: например: Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М., 1998), а стали всего лишь членами Совета Федерации. Авторы – разработчики Конституции (случайно? В спешке? Неосознанно? А может быть, именно осознанно!) даже терминологически понизили статусное наименование законодателей Верхней палаты Федерального Парламента. Уместно вообще провести целевой языково-терминологический анализ всего текста Конституции. Там также будет немало противоречий.



власти в субъекте автоматически совмещал и пост члена Совета Федерации. Хотим остановиться лишь на одном аспекте такого крайне противоречивого порядка, показывающего особо яркое несоответствие одного конституционного положения другому положению той же самой Конституции.

В действительности, если кому-то всё-таки удастся прочесть все стенограммы работы КС, то ему станет известно, что некоторые немаловажные положения Конституции в рабочих фазах разработки проекта Конституции в КС, когда 5 групп работали над конституционными положениями и Филатовская рабочая комиссия «на свой манер» соединила и окончательно оформила эти предварительные концептуальные предложения, много чего из конституционных положений оказалось результатом конъюнктурных решений, либо даже, еще парадоксальнее, результатом достаточно случайной комбинации от части решений, принятых в отдельных группах КС. Но точно всё-таки одно – по каким-то причинам разработчики Конституции решили право законодательной инициативы кому-то давать, а кому-то не давать. Трём высшим федеральным судам дали, как ни странно, определенное право, хотя немного ограниченное, законодательным³ (представительным) органам субъектов Российской Федерации дали, а органам исполнительной власти субъектов РФ такого права не дали!

Следовательно, вопрос участникам КС: если Вы решили всё-таки так, не противоречит ли ст. 104 Конституции ст. 95, где решено, что в Совет Федерации входят представители исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Вы, авторы Конституции, дали в той же ст. 104 право законодательной инициативы Совету Федерации, членам Совета Федерации, всем членам Совета Федерации без исключения, в которых в т. ч. представлены эти органы исполнительной власти субъектов РФ тоже (парадокс конституционных парадоксов!). Вроде бы законодательствует глава исполнительной власти субъекта РФ, но только без законодательной инициативы!

Нет ли здесь очевидного противоречия? Нет ли здесь одного конституционного положения, прямо противоречащего другому положению той же самой Конституции? Нет ли здесь, мягко говоря, гротескной тупиковой ситуации? Вопросов немало: как выходить из тупикового положения? Кому решить проблему? (Конституционному Суду? Он не единожды отказывался ее решать!). Разрешение этих проблем, этих дилемм не простое?

Порядок формирования Совета Федерации, заменяющий предыдущий, пока еще действует (до появления новых изменений! Кажется, будут в очень скором времени) и также противоречив. Не столь разительно, но всё-таки продолжает проявляться то противоречие, которое выше нами было проиллюстрировано.

Хотим также обратить внимание на то, что стали законодательствовать в верхней палате российского парламента представители субъектов РФ, фактически назначенные главами исполнительной власти субъектов РФ. Если формально они избираются – глава исполнительной власти предлагает кандидатуру, парламент утверждает ее, то реально, можно считать, что ее и назначает! Норма необыкновенная, невероятная,

³ Ст. 104/1 К. : «... Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения».

немного экзотичная предусматривает, что достаточно лишь 1/3 + 1 голос членов соответствующего законодательного органа субъектов для того, чтобы данная кандидатура была утверждена. Выходит, «защищаются» права меньшинства и уничтожаются права большинства!. В свою очередь, главы исполнительной власти субъектов РФ (до совсем недавних изменений в законодательстве предусматривавших опять долгожданный порядок избрания таких должностей) фактически назначались Президентом РФ (и здесь уловка в том, что предусматривалось голосование в парламенте соответствующего субъекта, но в случае повторного отказа парламента поддержать кандидатуру от Президента последнему «своевременно» давалось дополнительное право распускать соответствующий парламент субъекта. Просто так, то есть голосование – просто ультимативное!

Подчеркиваем, что в данной процедуре формирования Совета Федерации участвовали в т. ч. и главы исполнительной власти субъектов РФ, не избранные прямыми выборами населением.

И здесь также небезинтересно вернуться к тогдашним дебатам в КС и узнать, как данное конкретное положение рассматривалось. В КС было выдвинуто в определенный момент предложение – внести в Конституцию норму об избрании глав исполнительной власти субъектов РФ: «В субъектах Федерации население избирает главу субъекта Федерации, губернатора» [1, с. 253].

Но опять и не случайно предложение, в конечном итоге, оказалось малоубедительным и бесперспективным!

Шахрай опять, и неслучайно он, старался тогда вести следующую политику: не предрешать в Конституции вопрос обязательного избрания населением главы исполнительной

власти во всех субъектах РФ. Шахрай: «Я лично исхожу из того, что по вопросам, отнесенным к ведению РФ, должно обеспечиваться единство системы исполнительной власти... И тогда я ставлю на голосование одно концептуальное предложение: ввести принцип обязательного избрания населением главы исполнительной власти во всех субъектах РФ. Либо в Конституции этот вопрос не предрешать» [2, с. 110].

Как известно, была создана единая система исполнительной власти: «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации» (ст. 77/2 К.). Единая, естественно, с пирамидальной структурой: от руководящего органа – Президента РФ до более нижнего государственного этажа – главы исполнительной власти субъектов РФ. (Президенту РФ желательно, чтобы они назначались!). Позиция ясна: не предрешать, а решим потом по обстоятельствам! Данное положение, как только что подчеркнули, напрямую было связано и будет всё-таки связано с порядком формирования Совета Федерации. Это – большой минус.

Мы все – свидетели того, как были в определенный момент отменены в России прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ; это создало известные проблемы и даже поставило Конституционный Суд в неудобное положение: решить, соответствовало или нет то принятое положение федерального закона, отменяющее прямые выборы, Конституции.

Конституционный Суд решил, что особых проблем нет!, что отмена прямых выборов «по особой необходимости» всё-таки возможна.

Теперь, к счастью, введены опять выборы глав исполнительной власти субъектов РФ. Проследим за тем, как будет развиваться ситуация

вокруг реализации таких выборов, и самое главное за тем, как будет развиваться ситуация вокруг принятия новых изменений, которые находятся на определенной фазе окончательного принятия, в федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ», предусматривающих уже новый, очередной порядок формирования Совета Федерации.

Некоторые заключительные выводы

В данной статье поставлены проблемные вопросы русским друзьям и коллегам, как они нам представляются, может быть, несколько грубо, но прямо, честно и открыто! Наши критические оценки имеют сугубо конструктивную направленность.

Мы не можем не исходить из того, что некоторые конституционные положения, и в т. ч. некоторые институты избирательной системы, страдают из-за политического конфликта 93-го года, сумевшего оставить глубокий след в самой Конституции.

Можно предположить, что Совет Федерации виделся и концептуально придуман некоторыми участниками КС в основном для выполнения особой функции сдерживания нижней палаты российского парламента. Президент Ельцин был намерен этим органом управлять.

Отчего такое стремление со стороны некоторых участников КС избежать прямых выборов законодателей Совета Федерации? Откуда, спрашивается, заинтересованность со стороны Президента Ельцина и президентского Конституционного Сопещения в Совете Федерации?

Достаточно сослаться на вполне объективные, по нашему мнению,

высказывания одного из участников КС: Ю. А. Рыжова, который на этот вопрос дал ответ изначально⁴: «Я считаю, что в отличие от Государственной Думы Совет Федерации – более управляемый орган. Им легче управлять. Если найдется в государстве такой человек, например Президент, который с помощью определенных приемов, с помощью уступок субъектам Федерации и так далее, сможет это сделать. И сейчас мы это, кстати, наблюдаем в реальной жизни, можно действительно сделать Совет Федерации управляемым органом. Вот это, мне кажется, объясняет некоторую любовь к Совету Федерации» [2, с. 24].

Ельцинская Конституция – нередко это забывается – первоисточник некоторых вовсе не случайных противоречий реализации избирательной практики, и самое подходящее подтверждение этому – источник деградации в порядке формирования Совета Федерации и в результате – ослабление самой палаты федерального законодательного органа.

Существуют вопросы, на которые участникам КС следует искренно ответить.

Насколько соответствует на самом деле состав Совета Федерации, который был за это время, составу и раскладу политических сил? Лучше сказать, политических настроений и подлинной воле избирателей в обществе, поскольку политические партии в Совете Федерации фактически запрещены⁵.

В каком количественном отношении отражается предпочтение избирателей в данной палате?

Реализуют ли свое право избиратели на их полноценное представительство в Совете Федерации?

⁴ Тогда – председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РФ по науке и народному образованию.

⁵ Политические партии за годы реализации Конституции с трудом нашли свое место в конституционно-политической жизни страны, тем более что в тексте Конституции

Каким реальным объемом активных и пассивных избирательных прав обладает гражданин по отношению к данной палате?

В какой степени этот порядок формирования Совета Федерации навредил тому, чтобы Федеральное Собрание получило полноценное качество органа народного представительства?

И наш основной и самый актуальный вопрос: насколько источником таких проблем и противоречий является Конституция РФ?

Наша позиция намерена «спровоцировать» разработчиков, особенно некоторых, Конституции РФ, т. е. участников президентского КС 1993 г., которые тогда «заразили» Основной Закон РФ некоторыми вирусами конституционного административного ресурса.

Мы в данной статье попытались измерить «коэффициент» реальной, эффективной силы этого конституционного административного ресурса.

Наша точка зрения следующая: снятие проблем и противоречий в избирательном законодательстве – это правильный, но второстепенный путь, приоритет всё-таки – последовательное принятие четко определенных поправок к Конституции. Проблеме надо решить на уровне первоисточника.

Абсолютно необходимо, чтобы высшая непосредственная воля народа выражалась посредством выборов в верхнюю палату российского парла-

мента – прямых, свободных, альтернативных, конкурентных. Полумеры не годятся! Чтобы добиться этой цели, недостаточно простой ссылки на указанную ст. 3/3 К. РФ о свободных выборах. Вернее, на нее должен ссылаться тот субъект законодательной инициативы (таких немало, несколько сотен!), который внес законопроект в Государственную Думу, фз о поправке к Конституции, точнее в ст. 2/95. В идеале естественно было бы, если бы инициатива, в т. ч. законодательная, исходила от Совета Федерации. Более реально, результативнее было бы, если бы это был именно Президент РФ – потенциально самый сильный де-юре и поэтому де-факто субъект законодательной инициативы!

Направление четко определено: радикально изменить суть статьи, для того чтобы законодатели Верхней палаты российского парламента не просто входили куда-то, куда «входят по два представителя от каждого субъекта РФ...», на базе железного правила кооптации, тем более, что это происходит по линии исполнительной власти, а прямо предложить, чтобы они избирались непосредственно по настоящему.

Не полувыворы, не важно, в каком формате они были предусмотрены, а прямые, альтернативные, конкурентные выборы. Это – лучший «конституционный антидот», как антипод конституционному административному ресурсу.

отсутствует даже словосочетание «политические партии», поскольку авторы Конституции посчитали более необходимым и перспективным включить словосочетание: «общественные объединения». На самом деле Конституция России в некоторых аспектах антипартийная! К счастью, получилось случайно или нет, но можно один раз обнаружить словосочетание «многопартийность». Всё же лучше, чем ничего!

То, что политические партии в Совете Федерации не представлены, можно интерпретировать как своеобразный, но прямой удар по институту политических партий. Двухпалатный парламент более работоспособен тогда, когда в обеих палатах представлены те же политические партии. В Совете Федерации партии не представлены вообще. Конституция создала слабый разделенный Парламент, и это, естественно, ослабило политические партии, представленные лишь в одной палате.

Должно быть полноценное избрание законодателей верхней палаты! Должна быть гарантирована альтернативность волеизъявления электората. Надо обеспечить всем право избирать и право быть избранным. Граждане должны быть полноценными участниками избирательного процесса, избирательных правоотношений.

Это могло бы способствовать созданию предпосылок, обеспечивающих более широкое участие граждан в политической жизни.

Стабильность некоторых хоть и общеконцептуальных, конституционных положений могла бы стать целевой предпосылкой, обеспечивающей большую работоспособность избирательной системы и оптимальное функционирование государственных органов.

Конституция России должна была бы стать конституцией полноценных, прямых, альтернативных выборов на конкурентной основе (выбор из нескольких кандидатур), Основным Законом в котором власть принадлежала бы государственным органам, избранным населением и поэтому способным представлять его интересы более полным образом.

А ориентир – не механическим образом заимствовать чужие Конституции других государств, а проанализировать и «реабилитировать» самые лучшие, прогрессивные, инновационные разработки, предложенные в начале 90-х годов другими многочисленными проектами, кото-

рые тогда рассматривались, и в первую очередь – парламентским проектом, т. е. Конституционной Комиссии СНД [3].

Данный более сбалансированный проект предусматривал и порядок избрания верхней палаты парламента [4, с. 27].

Россия заслуживает выборного Совета Федерации.

Однако приходится признать встречающиеся в российской прессе оценки такого рода [5]: «На политическую пенсию губернаторы обычно отправляются в Совет Федерации».

Необходимо поднять авторитет Совета Федерации именно путем введения процедуры прямого избрания членов верхней палаты Федерального Собрания!

На базе этого нашего убеждения мы попытались в данной статье поставить перед собой две разные цели.

Цель первая – тактическая: восстановить настоящую картину того, чья была разработка концепции конституционной нормы (ст. 95/2 К.). Разработчики сами заинтересованы в этом: право защищает их авторские права на базе правил антиплагиата. Поэтому Шахраю в этом плане нечего не беспокоиться!

И стратегическая цель – попытаться аргументировать наши размышления о том, что шахрайская модель порядка формирования Совета Федерации, и/или возможный новый вариант, исходящий из той же логики переформатирования [6] Совета Федерации, бесперспективен!

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституционное Собрание, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 12. – С. 253.
2. Конституционное Собрание, стенограммы, материалы, документы. – М., 1995. – Т. 10.
3. Более подробно о работе этого органа см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы. – В 6 томах (1990–1993 гг.).

4. *Марино И.* Порядок формирования Федерального Собрания РФ: проблемы и противоречия / И. Марино // Вестник Пермского университета. – 2008. – Вып. 1. – С. 27.

5. *Аргументы и Факты.* – 2012. – № 31 (1656). – 7 авг.

6. *Итоги.* – 2012. – 26 марта.

Марино І. Рада Федерації: «Шахрайська модель»

У статті проаналізовано процес прийняття деяких положень Конституції Російської Федерації. Акцентовано 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. Уделено внимание наиболее дискуссионным этапам 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.