

³ См.: Нудненко Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. – 2015. – № 4. – С. 13-23.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 17. – Ст. 2480.

Коляда Юлия Иосифовна*,
*студентка Института государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
(г. Москва)*

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция РФ в качестве основы конституционного строя закрепляет принцип разделения властей, который призван гарантировать высшую ценность в обществе и государстве человека, его права и свободы¹. Насколько соответствует этой цели порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ?

В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Президент получил право назначать в Совет Федерации представителей Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации².

Учитывая, что представители органов исполнительной власти субъектов Федерации составляют половину от числа членов Совета Федерации, а Президента РФ условно можно отнести к субъектам исполнительной власти, налицо явное нарушение принципа разделения властей – а именно, приоритет исполнительной ветви власти над законодательной и судебной.

Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,

* © Коляда Ю.И., 2016

являющийся базовым в регулировании пассивного избирательного права, закрепляет принцип прямых выборов депутатов и выборных должностных лиц всех уровней власти³. Однако анализ других федеральных законов показывает наличие непрямых выборов в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Вопрос о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания является дискуссионным уже на протяжении долгого времени.

Принятая на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации в ст. 95 закрепила, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и от исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ). Первым законом, который регулировал порядок формирования Совета Федерации, стал Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. №192 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривавший вхождение в Совет Федерации двух представителей от каждого субъекта РФ: глав законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В законодательном органе государственной власти субъекта РФ совместным решением обеих палат определялся его представитель в Совет Федерации Федерального Собрания. Таким образом, можно констатировать отказ в 1995 году от прямых выборов членов Совета Федерации, а также замену выборов назначением.

Был высказан ряд критических возражений в адрес выше упомянутого закона, среди которых имело место следующее замечание: факт, что членами Совета Федерации становились первые лица субъекта Российской Федерации, означал, что главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации были приобщены к законодательной деятельности на федеральном уровне, что противоречило принципу разделения властей. Кроме этого, вызывало беспокойство то, что при должностном принципе формирования Совета Федерации его члены в своей работе в парламенте могли руководствоваться не общефедеральными, а региональными интересами. Были нередки случаи, когда главы исполнительной власти субъектов РФ – члены Совета Федерации – отклоняли законы, ущемляющие их власть в регионе⁴.

Критика в адрес порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, установленного Законом 1995 г., обосновала необходимость принятия Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113 ФЗ. Основная идея Закона – представительство в Совете Федерации по одному представителю от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Этот Закон впервые установил требования к кандидатам в члены Совета Федерации: гражданство Российской Федерации; достижение возраста 30 лет и другие.

Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирался этим органом на срок его полномочий. Таким образом, анализ порядка избрания представителя законодательного органа субъекта РФ в Совет Федерации позволяет сделать вывод о наличии многостепенных выборов (две ступени), так как депутат, избранный в представительный орган (федеральный, региональный, муниципальный), затем депутатами законодательного органа государственной власти избирается в состав Совета Федерации.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначался руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на срок его полномочий. После отмены прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и замены их процедурой назначения Президентом РФ с согласия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, Совет Федерации стал наполовину состоять из лиц, подконтрольных Президенту Российской Федерации⁵.

При этом стоит сказать, что полномочие Президента Российской Федерации вносить кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ Конституцией Российской Федерации не предусмотрено. При таких обстоятельствах лишь народ как носитель власти на референдуме мог бы решить вопрос о наделении Президента Российской Федерации данным полномочием или же принять решение о свободных выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации⁶.

Таким образом, предоставленное Президенту полномочие противоречит Конституции Российской Федерации, а именно её базовому принципу – принципу народовластия⁷.

Такой механизм лишил население не только права избирать и быть избранным, но и права отстаивать свои права и интересы на региональном уровне, в том числе посредством ответственности перед ним выборного лица. Он представлял стопроцентную юридическую гарантию Президенту реализовать свою политическую волю и провести любого нужного ему кандидата на пост высшего должностного лица субъекта, которое впоследствии сможет назначить и нужного представителя в Совете Федерации. Региональный парламент здесь представлен исключительно для создания видимости легитимизации должностного лица субъекта Российской Федерации, а весь процесс представлял собой назначение должностного лица Президентом, т.е. федеральной властью. Назначенное таким образом лицо находилось в полном подчинении центральной федеральной власти, не обладало никакой самостоятельностью; оно лишено было какой бы то ни было независимости, поскольку могло быть отстранено от должности волей Президента в любой момент и без объяснения причин. Ведь причина, именуемая

«утрата доверия Президента» может означать все что угодно, включая утрату лояльности, преданности, партийного единомыслия и т.д.⁸

Очередной этап в реформировании механизма формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации связан с принятием Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁹.

Так как Совет Федерации Федерального Собрания является важнейшим органом законодательной власти в Российской Федерации, порядок его формирования должен быть тщательно продуман и регламентирован, а состав – сбалансирован. Однако на протяжении всей истории существования данного органа власти отмечается явный приоритет исполнительной власти над другими ветвями, что противоречит принципу разделения властей. Необходимо реформировать порядок формирования Совета Федерации с целью фактического обеспечения базовых принципов демократии и правового государства в Российской Федерации.

¹ См.: Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 33-41.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – Ст. 4202.

³ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

⁴ Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. – М.: Юрлитинформ, 2016. – С. 250-252.

⁵ См.: Нудненко Л.А. Проблемы реализации равного избирательного права в решениях высших судебных органов Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2015. – № 7-8 (142-143). – С. 5-8.

⁶ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева / Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 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» // Российская газета. – 2005. – № 294.

⁷ См.: Нудненко Л.А. Личность в координатах взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. – 2015. – № 4. – С. 13-21.

⁸ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова / Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 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» // Российская газета. – 2005. – № 294.

⁹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6952.

Коньгин Руслан Анатольевич*,
*студент юридического факультета ФГАОУ ВО «Самарский национальный
исследовательский университет имени академика С.П. Королева»
(г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ И ЦЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИИ

Цели и ценности современного российского общества, закрепленные в Конституции, обеспечивают развитие российской государственности. Провозгласив Россию демократическим государством, Конституция определила на первое место человека, объявив его права и свободы высшей ценностью. Выражение «высшая ценность» – это не юридическая, а нравственная категория. Но когда она попадает в конституционный текст, то превращается в категорию правовую, то есть в обязательное правило для всех членов общества. В Конституции понятие «высшая ценность» отнесено к человеку, его правам и свободам. Характерно, что в таких терминах не определяется никакой другой правовой институт, входящий в понятие основ конституционного строя.

Права и свободы во многом определяют место человека в обществе и его отношения с государством. Права и свободы человека и гражданина служат барьером всевластию государства и не допускают поглощения общества государством. Ранее в советском государстве личность и ее права были оттеснены на второй план классовым подходом, приоритетом интересов кол-

* © Коньгин Р.А., 2016