

Назарцев Евгений Игоревич
*ассистент кафедры государственного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет» (г. Самара)*

ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ ЧЛЕНОВ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ: PRO ET CONTRA

В июне 2012 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект, касающийся изменения порядка формирования Совета Федерации. Суть данного документа в том, что граждане получают право определять представителей их субъекта в Совете Федерации¹. Следует отметить, что в настоящее время представитель в Совет Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта фактически получает одобрение населения, поскольку формирование законодательного (представительного) органа проходит путем прямых выборов. То есть, граждане, отдавая свой голос за тот или иной список политической партии либо же за кандидата-одномандатника при этом должны осознавать, что любой кандидат может стать не только их представителем в органе власти субъекта, но и представителем субъекта в Совете Федерации.

После возвращения института прямых выборов глав субъектов федерации Президент Российской Федерации посчитал необходимым использовать данный институт для обеспечения участия граждан и в определении второго представителя субъекта федерации, который в настоящее время наделяется такими полномочиями высшим должностным лицом субъекта. Теперь каждый кандидат, претендующий на должность высшего должностного лица субъекта федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта федерации), должен представить в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, которые соответствуют следующим требованиям:

¹ См.: Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://pravo.ru/news/view/74252/>

- достижение возраста 30 лет;
- безупречная репутация;
- непрерывное проживание на территории субъекта Российской Федерации в течение 5 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Таким образом, граждане, отдавая свой голос за кандидата, претендующего на должность высшего должностного лица субъекта, одновременно отдают свои голоса и за предложенных им кандидатов в Совет Федерации от этого субъекта.

При такой процедуре фактически гражданин получает право косвенным образом влиять на то, какое же лицо будет представлять субъект в Совете Федерации от исполнительного органа. Вместе с тем, в научной среде высказываются мысли о возможности в дальнейшем введения института прямых выборов членов Совета Федерации.

Предлагаем изучить данный вопрос с нескольких позиций. На первый взгляд, перспектива возможного введения в дальнейшем прямых выборов членов Совета Федерации представляется достаточно логичной в русле демократизации и построения правового государства. Однако в случае появления такого института одновременно возникает целый ряд проблем, которые потребуют преодоления.

Во-первых, в настоящее время какая-либо законодательная база для закрепления прямых выборов членов Совета Федерации фактически отсутствует. Необходимо ее разработать с учетом уже сложившейся практики проведения избирательных кампаний иных уровней.

Во-вторых, проведение новой избирательной кампании потребует привлечения значительных расходов. Необходимо будет вводить еще одну расходную статью в бюджет, что приведет к возникновению проблемы – откуда взять дополнительные бюджетные средства. Очевидно, придется ограничивать расходы в других сферах, вносить изменения вплоть до ограничения финансирования социально значимых проектов. Даже с учетом практики совмещения избирательных кампаний и введения дня единого голосования, средства придется выде-

лить значительные. Очевиден вопрос – будет ли такая новация избирательного права эффективной и целесообразной.

В-третьих, потребуется вносить изменения в положения Конституции, касающиеся статуса Совета Федерации. В настоящее время в Совете Федерации субъекты Российской Федерации представлены двумя членами: один от исполнительного органа власти субъекта, второй – от представительного. Соответственно, данное положение должно быть учтено при введении прямых выборов членов Совета Федерации. На наш взгляд, здесь возможны два пути решения такой проблемы.

Первое – можно внести изменения в текст Конституции и изменить положения статьи 95. Например, «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации». Конец же действующей формулировки исключить.

Второй вариант – принять Федеральный закон «О выборах членов Совета Федерации», в котором предусмотреть, что в качестве кандидатов в члены Совета Федерации могут выдвигаться только имеющие статус депутата законодательного (представительного) органа субъекта и статус государственного гражданского служащего исполнительного органа субъекта Федерации, чтобы соблюсти действующие нормы Конституции.

В случае применения первого варианта, утрачивается сущность Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, которая представляет субъекты Российской Федерации и тем самым учитывает принцип федерализма при формировании законодательных (представительных) органов.

На наш взгляд, в современных условиях введение института прямых выборов членов Совета Федерации является несколько преждевременной. По-прежнему имеет место неявка граждан на выборы разных уровней. Современный абсентеизм в Российской Федерации во многом имеет политический подтекст. Его уровень колеблется в зависимости от уровня выборов и уверенности граждан в возможности так или иначе повлиять на их результаты.

Несмотря на тот факт, что определенная работа в направлении юридического просвещения населения органами государственной власти и общественными объединениями ведется, недоверие к государству и его институтам в определенных слоях общества все еще достаточно высоко.

Так, например, опыт работы общественной горячей линии с избирателями, функционировавшей в период проведения избирательных кампаний выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 04 декабря 2011 года и Президента Российской Федерации 04 марта 2012 года, показал, что процент граждан, не доверяющих такому институту гражданского общества, как выборы, высок. Вместе с тем, можно отметить помимо отрицательного фактора – абсентеизма и положительные тенденции: имело место значительное количество обращений со стороны граждан в возрасте от 25 до 30 лет, которые касались такого института избирательного права, как голосование по открепительным удостоверениям в тех случаях, когда избиратель находится в день голосования за пределами территории Российской Федерации.

Вводить или не вводить институт прямых выборов членов Совета Федерации?

Ученые и политики высказывают диаметрально противоположные точки зрения. Например, Игорь Чернышев, член Совета Федерации пояснил, что он «не сторонник устраивать прямые выборы сенаторов, так как любые выборы – механизм затратный»² (о чем мы, собственно, и говорили чуть выше).

Тамара Морщакова, Член Президентского совета по правам человека, судья Конституционного Суда в отставке, в свое время отметила, что пассивное избирательное право всегда «ограничено техноло-

² См.: «Сенатор Игорь Чернышев высказался против прямых выборов губернаторов и членов Совета Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://news.vtomske.ru/news/60655.html>

гией избирательных систем», и нынешняя система формирования Совета Федерации нуждается в изменениях³.

Глава Юридической службы КПРФ Вадим Соловьев, федеральный судья в отставке, считает, что наилучшим вариантом был бы вариант 1993 года, когда кандидаты могли выдвигаться и партиями, и обычными гражданами⁴. Таким образом, с его точки зрения, было бы защищено пассивное избирательное право, которое при действующем механизме формирования значительно ограничено.

В.И. Матвиенко, в настоящий момент являющаяся сенатором от исполнительного органа государственной власти города федерального значения Санкт-Петербурга, по данному вопросу поддерживает позицию Президента Российской Федерации, В.В. Путина, отмечая, что «переход к прямым выборам назрел», однако это дело важное и ответственное, требующее взвешенного подхода, и спешить в такой ситуации нельзя⁵.

Вместе с тем, понимание термина «формирование» в конституционной формулировке «Совет Федерации формируется» также не является однозначным: как отмечает Е. Тарло, употребление термина формирование не исключает возможности проведения прямых выборов, если рассматривать термин в общеупотребительном смысле⁶. Однако если провести анализ термина в конституционно-правовом поле контекста нормы, где он употреблен, то становится очевидным, что законодатель не предусматривает возможность проведения прямых выборов как способа формирования Совета Федерации, поскольку термин «выборы» им употреблен только по отношению к Государственной Думе. Е. Тарло приходит к выводу, что использование тер-

³ См.: «Будут ли прямые выборы в Совет Федерации?» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosrf.ru/news/2498/>

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/press-center/blogs/28359/>

⁶ См.: Е. Тарло. «К вопросу о порядке формирования Совета Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tarloeg.livejournal.com/13548.html>

минов «выборы» и «формирование» преследовало целью подчеркнуть направленность «данной статьи Конституции на установление различного характера наполнения палат парламента»⁷.

Некоторые авторы прямо говорят, что Совет Федерации не может быть идентичен Государственной Думе, в том числе и в вопросе, касающемся процедуры комплектования палат⁸. В противном случае вся идея бикамеральности парламента теряет какой-либо смысл: обе палаты будут просто дублировать друг друга, и это дублирование замедлит законотворческий процесс и даже может породить правовые пробелы в законодательстве.

Если обратить внимание на зарубежный опыт, то только три европейские страны формируют свои парламента полностью путем прямых выборов: Польша, Румыния, Чехия. Нельзя не отметить, что ни одна из этих стран не имеет длительной истории демократического развития. Единственное исключение, которое не вписывается в общую картину Европы – это Швейцария, но данное государство всегда обладало особым статусом (единственная страна мира, объявившая о своем нейтралитете и ратифицировавшая международный нормативно-правовой акт, подтверждающий данный факт). Вместе с тем, традиционно в Европе применяются такие системы формирования парламента, при которых лишь часть парламентариев избирается на прямых выборах. Ряд же стран Европы, например, Франция, применяет систему косвенных выборов при формировании Сената.

Также следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 2012 года № 32-П/2012 установил, что Конституция Российской Федерации, провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти народа, вместе с тем не рассматривает выборы в качестве единственного механизма, который допускается для организации всех органов

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. // Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Юстицинформ. – 2007.

публичной власти на каждом из уровней ее организации⁹. То есть, с точки зрения официального толкователя Конституции Российской Федерации, выборы не являются единственно возможным способом формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Подводя итог, следует еще раз сказать, что введение прямых выборов членов Совета Федерации – это вопрос дискуссионный. Прежде чем дать окончательный ответ, нужно провести сложный комплексный анализ, во-первых, правового поля: установить, в какие законодательные акты необходимо внести изменения во избежание возможности возникновения коллизий, во-вторых, обязательно учесть уровень правового просвещения российского общества, и, в-третьих, тщательно взвесить все плюсы и минусы такой законодательной новеллы, прежде чем внедрять ее на практике.

⁹ См.: Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/12/31/ks-dok.html>