

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 24. – Ст. 2392.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 36. – Ст. 3633.

Полянский Виктор Владимирович*,
*заведующий кафедрой государственного
и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
профессор, кандидат юридических наук
(г. Самара)*

МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГАРМОНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Совет Федерации Федерального Собрания России по своему функционально-институциональному статусу призван обеспечивать, наряду с другими целями и задачами, гармонизацию интересов всех субъектов федерации, корректировать законодательные инициативы и формировать тенденции в правотворческом процессе, создающие правовые предпосылки бесконфликтного управления общефедеральными делами, разрешения возникающих проблем на основе баланса интересов федерации, отдельных регионов¹.

Необходимость совершенствования статуса Совета Федерации вытекает из того факта, что, будучи в целом равноправной палатой Федерального Собрания Российской Федерации, он не обладает той же степенью авторитета и популярности, узнаваемости в обществе, проигрывает Государственной Думе в части формирования позитивного имиджа представительного и законодательного органа государственной власти. Между тем его позиция в правотворческом процессе

* © Полянский В.В., 2012. Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект №13-13-63001

может серьезно менять идеологию законотворческих инициатив, поддерживаемых Государственной Думой Федерального Собрания.

Одной из причин такого положения является система формирования состава Совета Федерации, которая после первого варианта – избрания представителей субъектов Федерации непосредственно населением (1993 г.), становилась все более отдаленной от населения (избирателей). Кроме того, связь членов Совета Федерации с населением весьма и весьма слабая, необязательная в плане поддержания этой связи через механизм встреч, информирования и отчетов о деятельности как члена Совета Федерации, так и всей палаты. Существующие отношения членов Совета Федерации со своими институтами, наделяющими их полномочиями, неочевидны для населения, закрыты и не имеют должной транспарентности. Как правило, о членах Совета Федерации население субъекта Федерации слышит только в период наделения его полномочиями, в другое время – в связи с некоторыми пиар-акциями либо скандалами. Не оправдывает себя действующий механизм формирования Совета Федерации с точки зрения персонального состава, что снижает эффективность Совета Федерации как равноправной палаты Федерального Собрания.

С учетом реальностей, в которых находится Совет Федерации, имея в виду, что в рамках этой палаты должна обеспечиваться гармонизация интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также и между субъектами Федерации, можно сделать следующие выводы и предложения по совершенствованию механизма его формирования.

1. Качественная, эффективная работа Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации напрямую зависит от качества ее состава, т.е. членов палаты, характера их ответственности перед населением.

2. Высокое качество состава Совета Федерации возможно при наличии соответствующего адекватного механизма формирования палаты.

3. Действующая в настоящее время система формирования Совета Федерации не обеспечивает должный подбор кандидатур с точки зрения выражения в их деятельности ожиданий населения, его воли и интересов. Этот механизм относительно закрытый, корпоративный и

не соответствует в полной мере принципу представительства (закреплен в ст. 94 Конституции РФ: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является **представительным** и законодательным органом Российской Федерации»).

4. Наиболее рациональный путь повышения качества состава Совета Федерации – введение системы выборов членов палаты, что позволит усилить представительный характер палаты.

5. Действующая Конституция Российской Федерации закрепляет принцип представительства в Совете Федерации только **органов** законодательной и исполнительной государственной власти в субъектах Федерации.

6. Направление члена Совета Федерации от законодательного органа государственной власти формально имеет представительную основу – по действующему закону (Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ (ред. от 17.10.2011) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») будущий член Совета Федерации должен иметь мандат депутата представительного органа государственной власти либо органа местного самоуправления, избранного (назначенного) члена Совета Федерации. Этот порядок – компромиссный и не обеспечивает должную «наполненность» качества представительности Совета Федерации от законодательного органа государственной власти (избрание в представительный орган, например, сельского муниципального образования не отражает воли населения **всего субъекта Федерации** относительно качеств такого депутата).

7. Еще менее адекватным принципу представительности является порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти. При соблюдении требования наличия депутатства и т.д. у кандидатуры право подбора члена Совета Федерации фактически является прерогативой только одного органа (должностного лица) исполнительной власти в субъекте Федерации – высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – президента, губернатора и

т.д., в то время как в систему органов исполнительной власти входят и другие органы – правительство и т.д.

8. Введение прямых выборов членов Совета Федерации не требует изменения положений Конституции РФ (ст. 95) при соблюдении условия выдвижения кандидатов соответственно органами исполнительной и законодательной власти.

9. В процесс подбора кандидатов в члены Совета Федерации от органа исполнительной власти должны быть вовлечены органы исполнительной власти в комплексе. В частности, перед окончательным принятием решения высшим должностным лицом возможно предварительное обсуждение кандидатур в рамках коллегиального органа исполнительной власти по представлению высшего должностного лица.

10. В целях обеспечения открытости процесса подбора кандидатов в члены Совета Федерации перед принятием окончательного решения о включении кандидатов в список для голосования необходимо обнародовать сведения о них.

11. Кандидатов (количество от каждого субъекта права выдвижения кандидатов может быть ограничено, например, одним кандидатом) для включения в списки могли бы предлагать:

- депутаты законодательных собраний субъектов Федерации;
- фракции политических партий, представленных в законодательном собрании субъекта Федерации;
- политические партии;
- высшее должностное лицо субъекта Федерации;
- представительные и исполнительные органы городских округов и муниципальных районов в соответствии с уставами муниципальных образований (как наиболее крупных муниципальных образований);
- общественные объединения;
- избиратели (индивидуально либо коллективно) соответствующего субъекта Федерации.

12. Кандидаты в члены Совета Федерации, помимо общих требований наличия гражданства только России, возраста и т.д., должны быть связаны с субъектом Федерации фактом проживания на его территории.

Возможно установление обязательности иных требований, обеспечивающих заинтересованность будущего члена Совета Федерации в позитивном развитии, процветании субъекта Федерации, гарантировании прав и свобод человека и гражданина, улучшении условий жизни населения на территории субъекта Федерации (наличие объектов собственности, предпринимательская, гуманитарная, правозащитная и иная деятельность и т.п.). Последнее не является обязательным условием: значимость этого факта – проживание и не проживание кандидатов на территории субъекта Федерации - избиратели подтвердят своим голосованием «за» или «против» соответствующего кандидата.

13. На голосование избирателям предлагаются **два избирательных бюллетеня**: один - с кандидатами от органа законодательной государственной власти, другой – с кандидатами от органа исполнительной государственной власти.

В каждом избирательном бюллетене для прямого голосования должно быть **не менее двух кандидатов** в члены Совета Федерации. Законодательно можно установить количественные рамки кандидатов в бюллетене, например, от 2 до 5 кандидатов. Большое количество кандидатов нецелесообразно, поскольку усложняет избирателю выбор «своего» кандидата при голосовании, а отбор «качественных» кандидатов должен осуществляться на стадии формирования списка кандидатов для включения в избирательный бюллетень (соответственно законодательным (представительным) или исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации).

14. Избранными членами Совета Федерации становятся кандидаты, получившие **наибольшее количество голосов избирателей**, т.е. **используется мажоритарная система относительно большинства**. Приемлемость такой системы определяется тем, что орган законодательной либо исполнительной власти предлагает избирателям для выбора те **кандидатуры**, которые с точки зрения органа власти априори **все являются достойными** быть членами Совета Федерации. При этом варианте выборов сохраняется высокая степень самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти в определении списка кандидатов для голосования на выборах.

15. Выборы членов Совета Федерации не связываются и не совмещаются с выборами депутатов представительного органа либо высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Федерации в обязательном порядке – они должны носить самостоятельный характер.

Сроки выборов членов Совета Федерации определяются дополнительно с учетом необходимого времени для выдвижения **действующими** представительным и исполнительным органами государственной власти кандидатов для голосования на выборах.

16. Избранные члены Совета Федерации обладают законодательной и исполнительной властью субъекта Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации (основания должны быть специально установлены) проводятся новые выборы члена Совета Федерации. Однако, учитывая, что в процессе выборов избирателям предлагались кандидатуры, **все достойные избрания** в Совет Федерации, **возможна кооптация** в Совет Федерации кандидатов (с учетом рейтинга, например, с количеством голосов не менее определенного минимума) из списка, включенных в бюллетень для голосования.

При досрочном прекращении полномочий представительного либо исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (если до истечения полномочий осталось, например, более половины срока законодательного либо исполнительного органа власти) срок законодательного члена Совета Федерации продолжается до истечения конституционного (уставного) срока полномочий этих органов. Такой подход будет в большей степени соответствовать **представительному характеру** Совета Федерации, обеспечит стабильность корпуса членов Совета Федерации, его работы.

17. Следует ввести обязательность отчетности членов Совета Федерации не только перед представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, но и перед населением субъекта.

Население субъекта должно быть наделено правом инициации лишения мандата члена Совета Федерации представительным, испол-

нительными органами государственной власти в усложненном порядке с гарантированием прав члена Совета Федерации. Замещение вакантной должности члена Совета Федерации возможно посредством кооптации из числа кандидатов, включенных в бюллетень для голосования на ранее состоявшихся выборах.

Возможен и отзыв населением, но эта процедура громоздкая, длительная.

18. Совет Федерации должен обладать правом заслушивать Правительство, как и Государственная Дума. Чтобы не вносить изменений в Конституцию, нужно дополнить ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² положением об обязанности Правительства РФ предоставлять Совету Федерации ежегодный отчет (можно – доклад) о своей деятельности. Чтобы эта обязанность сопровождалась ответственностью, необходимо установить возможность Совета Федерации (как и Государственной Думы) ставить вопрос о доверии Правительству со всеми вытекающими последствиями для него.

* См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ, 1999. – С. 41-42.

² Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 07.05.2013) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.