

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ



Керимов Александр Алиевич,

Уральский федеральный университет
имени Первого президента России Б.Н. Ельцина,
доктор политических наук,
Екатеринбург, Россия,
ORCID: 0000-0002-5807-9810,
E-mail: kerimov68@mail.ru

Статья поступила в редакцию 03.10.2019, принята к публикации 15.03.2020

Для цитирования: Керимов А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2020. № 1 (38). С. 78–86. doi: 10.24411/1817-9568-2020-10106

Аннотация

На современном этапе возросший интерес к парламентаризму повышает спрос на исследования, направленные, в том числе, на выявление и изучение специфики формирования и функционирования парламентских институтов. Интерес к данной проблематике обусловлен изменениями, происходящими в современном мире под влиянием процессов перехода к антропогенному типу цивилизации, центром которой является человеческая личность. Поэтому осмысление проблем, связанных с участием граждан в управлении обществом, вызывает повышенный интерес исследователей к вопросу взаимоотношений человека и политической власти.

Данная проблема особенно актуальна для трансформирующихся обществ, к числу которых относится и современная Россия. Политические институты в таких обществах, по причине отсутствия опыта функционирования и взаимодействия в новых социально-политических условиях, носят нестабильный характер, что, в свою очередь, порождает дискуссию о том, какие условия и факторы, политические институты и практики делают систему демократичной, оказывают влияние

© Керимов А.А., 2020



на процесс легитимации политической власти. Иными словами, актуализируется и оказывается в центре политологического дискурса вопрос поиска оптимальной модели политической власти и ее взаимодействия с гражданами.

В статье рассматриваются особенности и основные проблемы институционализации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Акцентируется внимание на проблемах легитимности Совета Федерации, необходимости изменения порядка формирования, а также расширения его полномочий. Выдвигается гипотеза, что после устранения существующих проблем верхняя палата парламента может стать дееспособным органом власти, имеющим возможность реализации на практике принципа народовластия.

Методологически данная статья опирается на теоретические разработки российских исследователей. В основу статьи легли общеполитологические и социогуманитарные методы. В работе использованы эмпирические данные, полученные из открытых источников.

Ключевые слова:

парламент, парламентаризм, народное представительство, Федеральное собрание РФ, Совет Федерации, Государственная Дума.

UDC 328

DOI: 10.24411/1817-9568-2020-10106

FEDERATION COUNCIL OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZATION

Kerimov Aleksandr Alievich,

Ural Federal University
named after the first President of Russia B. N. Yeltsin,
Doctor of Political Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
ORCID: 0000-0002-5807-9810,
E-mail: kerimov68@mail.ru

Article received on October 3, 2019, accepted on March 15, 2020

To cite this article: Kerimov, A.A. (2020). Sovet Federacii Federal'nogo Sobraniya RF: problemy institucionalizacii [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: problems of institutionalization]. *Scientific Journal "Discourse-P"*, 1(38), 78-86. doi: 10.24411/1817-9568-2020-10106

Abstract

At the present stage, the increased interest in parliamentarism increases the demand for research aimed, including the identification and study of the specifics of the formation and functioning of parliamentary institutions. Interest in this problem is due to the changes taking place in the modern world under the influence of the processes of transition to the anthropogenic type of civilization, the center of which is the human personality. Therefore, the understanding of the problems associated with the participation of citizens in the management of society, causes an increased interest of researchers to the question of the relationship between man and political power.

This problem is particularly relevant for transforming societies, which include modern Russia. Political institutions in such societies, due to the lack of experience of functioning and interaction in the new socio-political conditions, are unstable, which in turn generates a debate about what conditions and factors, political institutions and practices make the system democratic, influence the process of legitimization of political power. In other words, the issue of finding the optimal model of political power and its interaction with citizens is actualized and is at the center of political discourse.

The article discusses the features and main problems of institutionalization of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. Attention is focused on the problems of legitimacy of the Federation Council, the need to change the order of formation, as well as the expansion of its powers. The hypothesis is put forward that after the elimination of existing problems, the upper house of Parliament can become a competent authority that can implement the principle of democracy in practice.

Methodologically, this article is based on the theoretical developments of Russian researchers. The article is based on General philosophical and socio-humanitarian methods. The paper uses empirical data obtained from open sources.

Keywords:

parliament, parliamentarism, people's representation, Federal Assembly of the Russian Federation, Federation Council, State Duma.

Практика государственного строительства многих стран наглядно показывает, что демократизация общества невозможна без вовлечения широких масс в процесс осуществления власти через различные представительные органы. Парламент как важнейший орган государственной власти в настоящее время является широко распространенным явлением. В современном мире парламенты существуют почти в 200 странах, примерно в 70 из них функционируют двухпалатные, а в остальных – однопалатные парламенты (Глобальный парламентский отчет ..., 2012, с. 9).

Конституционный статус парламентского учреждения в разных странах неодинаков. Например, «Конституция США декларирует Конгресс, состоящий из Сената и Палаты представителей как полномочного органа законодательной власти. Венгерская Конституция признает за Государственным собранием статус высшего органа законодательной власти и народного представительства. По Конституции Японии парламент признается высшим и единственным

законодательным органом государства. За болгарским Народным собранием закреплены законодательные функции и функции парламентского контроля. В Словакии Национальный совет является единственным органом, имеющим право принимать конституцию и законы» (Керимов, 2015, с. 34).

Итак, положения конституций зарубежных стран показывают, что не всегда в тексте конституции приводится определение парламента, но совокупность полномочий и прав парламента, приведенных в различных статьях, подчеркивает главенствующую роль представительного органа в иерархии властей.

В этих нормах содержатся типичные характеристики парламента, раскрывающие его двуединую природу как органа представительной и законодательной власти. Выделенные свойства взаимосвязаны, поскольку «народная воля наделяет парламент правом законодательства и уполномочивает на выполнение и других функций» (Баранова, Романов, 2009, с. 53). Следовательно, парламент в политической системе общества выступает в качестве едва ли не единственного института, представляющего социум и в целом, и в его многообразии. Главной задачей парламентского учреждения является выявление и агрегирование различных политических интересов в обществе. Кроме того, в развитых странах парламенту отводится весьма важная роль – налаживание системы коммуникаций со всеми государственными и общественными институтами. Собственно, по этой причине парламент в контексте государственности и демократизации общества должен быть рассмотрен в качестве системообразующего фактора.

Наличие развитого парламентаризма в политической системе государства свидетельствует о демократичности общества, высоком уровне развития и соблюдении гражданских прав и свобод. На эволюции парламентаризма отражаются особенности процесса формирования общества на каждом конкретном историческом этапе его развития, определяемые в том числе, влиянием таких факторов как национальные традиции, правовая культура государства, политическая воля народа.

Начиная с конца XIX столетия, парламентаризм становится повсеместно распространенным явлением и начинает играть важную роль в политической жизни многих государств. Тем не менее, было бы некорректным считать, что его эволюция была линейной, не знающей на своем пути преград. Сложная история парламентаризма свидетельствует о победах и поражениях данного института, в результате которых появились его различные формы и разновидности.

Россия – многонациональная и многоконфессиональная страна, ее субъекты, характеризующиеся различным уровнем развития демократических институтов, обладают неодинаковым социально-экономическим и научно-техническим потенциалом. Федерализация России после развала СССР основывалась на децентрализации, которая ускорила процессы суверенизации и стала причиной усиления центробежных тенденций. Процесс федерализации, происходивший на фоне тяжелого экономического кризиса, сложностей бюджетного федерализма, проявления национализма и политических амбиций местных элит, породил массу проблем и серьезную угрозу для целостности страны. Очевидно, что в таких случаях политическая элита для сохранения территориальной целостности страны не ограничивается только демократическими методами, но зачастую обращается и к авторитарным способам воздействия на ситуацию, идет на усиление централизации власти. Это тот самый социально-политический и экономический

фон, который сопровождает российский парламентаризм на пути его развития на современном этапе. Российский парламент вынужден приспосабливаться к условиям действительности и в своем функционировании представлять общество как единое целое с учетом всего многообразия социально-экономических, политических, национальных и других интересов.

Конституция РФ определяет Федеральное Собрание РФ как представительный и законодательный орган власти, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы. В двухпалатной системе Государственная Дума воспринимается как орган, претендующий на роль выразителя воли и интересов всего народа, а наличие Совета Федерации, на первый взгляд, может показаться не соответствующим принципам как народного представительства, так и обеспечения эффективности парламентской деятельности.

Наличие верхней палаты в парламенте федеративных государств продиктовано не историческими традициями, а необходимостью упрочения каналов контроля над властью со стороны гражданского общества. Таким образом, с увеличением количества инстанций власти у граждан появляется больше возможностей для обращения в государственные органы, кроме того, появляется возможность и для избрания в них. В данном контексте существование Совета Федерации в России приобретает особый смысл, поскольку он выполняет важные функции и располагает огромным потенциалом для дальнейшего совершенствования и превращения его в орган, способный выступить в качестве полноправного института власти с представительными и законодательными полномочиями.

Рассуждая о значении верхней палаты, Дж. Мэдисон отмечал, что она «способна уравновесить политические страсти, поскольку однопалатный парламент имеет склонность к внезапным порывам, может легко поддаться уговорам и попасть под влияние политических группировок, которые более заинтересованы в удовлетворении собственных интересов, нежели общегосударственных и общенациональных» (Федералист ..., 1994, с. 78–86).

Применительно к России верхняя палата парламента – Совет Федерации, во-первых, выступает в роли контролера за качеством нормативно-правовых актов, принимаемых нижней палатой, во-вторых, двухпалатная система позволяет субъектам федерации принимать участие в законотворческой деятельности, что позволяет им выражать волю и защищать интересы своих территорий и тем самым реализовать на практике один из принципов федерализма.

Механизм формирования Совета Федерации за весь период его существования в условиях централизованного федерализма претерпевал частые изменения. Ельцинский период управления негативно отразился на общей ситуации в стране и привел к серьезным проблемам, в том числе в сфере федеративных отношений. Эти проблемы наиболее остро проявились в ослаблении системы управления политическими и социально-экономическими процессами, как на региональном уровне, так и в целом в стране.

Новая пост-ельцинская элита для устранения негативных явлений взяла курс на реформирование федеративных отношений. На этом этапе инициативы главы государства были направлены на «усиление контроля федерального центра над властными структурами территорий; разграничение членства в верхней палате Федерального Собрания и пребывания в должности региональных руко-

водителей; определение условий и порядка устранения от власти лидеров субъектов федерации, избираемых населением» (Грибанова, 2007, с. 197). И в целом политическому классу на этом этапе удалось устранить те элементы, которые вызвали кризис в управлении, однако дальнейшие шаги по укреплению вертикали власти в обществе вызвали неоднозначную реакцию. Речь, прежде всего, идет о введении нового порядка избрания главы субъекта, предусматривающего наделение законодательной власти региона правом избирать/утверждать главу из числа кандидатур, представленных президентом. Здесь права президента простираются еще дальше, вплоть до снятия с должности главы региона. Исходя из этого, возникает вопрос о легитимности Совета Федерации, поскольку назначение глав регионов главой государства актуализирует необходимость решения проблемы реформирования системы выборов в Совет Федерации.

Конституция предусматривает формирование Совета Федерации путем делегирования в его состав по два представителя от каждого субъекта: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (Конституция ..., 2016), следовательно, Совет Федерации формируется не путем избрания, а делегированием полномочий «сенатора» представителям законодательной и исполнительной ветвей власти субъекта федерации. В таком случае неправомерно рассматривать верхнюю палату парламента как орган народного представительства, поскольку член Совета в своей деятельности руководствуется не интересами определенных социальных групп, а установками, получаемыми им от руководства региона. Таким образом, подобное представительство более правомерно называть административным.

Народное представительство может быть реализовано только в ходе прямых выборов, в итоге которых формируется орган, призванный для принятия коллективных решений в форме законов в интересах всего народа. В этом отношении только Государственная Дума по формальным признакам может быть признана органом народного представительства, а Совет Федерации – органом административного представительства субъектов федерации. Опыт многих федеративных государств показывает, что страны, ранее имевшие в структуре парламента делегируемую верхнюю палату, со временем отказались от этой практики и перешли к формированию сената на основе прямых выборов.

В современной научной литературе все чаще предлагаются альтернативные способы формирования Совета Федерации. Можно согласиться с мнением Г.И. Грибановой, что необходимо вернуться к практике начала 1990-х гг., когда Совет Федерации формировался прямым голосованием жителей региона в рамках двухмандатных округов или прямым голосованием из числа тех кандидатур, которые будут предложены главой исполнительной власти субъекта (Грибанова, 2007, с. 198). Считаем, что с позиции интересов развития парламентаризма и повышения его легитимности предпочтительным является первый способ, предусматривающий избрание членов верхней палаты посредством прямых выборов. Представляется, что реализация этого сценария может создать условия для более полного представительства интересов каждого региона в верхней палате парламента. Прямые выборы вкупе с внедрением практики отзыва депутата будут стимулировать активность оппозиции, оптимизировать законодательный процесс, выводить его из-под влияния текущей политической конъюнктуры, дисциплинировать депутатов, повышать их ответственность. Такой порядок

формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ «будет способствовать становлению стабильно функционирующего двухпалатного парламента, имеющего возможность для выработки государственных решений с учетом интересов населения всей страны, реализации принципа народовластия в своей деятельности, оптимизации функционирования системы государственной власти в России» (Тлумач, 2010, с. 158). Однако могут возникнуть возражения против избрания членов Совета Федерации через систему прямых выборов. Например, можно предположить, что в таком случае минимальные различия между верхней и нижней палатами окончательно исчезнут. На наш взгляд, такое возражение не представляется слишком серьезным и аргументированным. Например, «в США принцип выборности сенаторов работает, при этом сенат не рассматривается здесь как палата штатов, а является еще одним компонентом в системе сдержек и противовесов, реализующей разделение властей» (Ясин, 2012, с. 236).

В составе сегодняшнего Совета Федерации условно можно выделить следующие группы:

1) группа, состоящая из депутатов, которые реально являются выходцами из представляемых ими субъектов;

2) группа, состоящая из бывших высокопоставленных чиновников как федерального, так и регионального уровня;

3) группа москвичей, представителей крупного бизнеса (по разным оценкам Совет Федерации состоит практически на 80% из москвичей) (Нужен ли Совет Федерации? 2019). В итоге «деформация социальной сущности Совета Федерации превратила его из представительства регионов в палату, полностью сформированную представителями политической и финансово-промышленной элиты (преимущественно московской)» (Закс, 2002, с. 70), которую сложно назвать парламентским учреждением.

Нарушение принципа представительства нередко приводит к подмене парламентаризма, в результате чего в массовом сознании создается устойчивый негативный стереотип о парламентаризме со всеми институтами и практиками, которые связаны с ним. В том виде, в каком сегодня существует верхняя палата парламента, она будет работать на дальнейшее снижение своего политического веса, потерю легитимности, ослабление влияния регионов на общенациональные процессы, что в конечном итоге приведет к еще большему дисбалансу в федеративных отношениях. Совет Федерации, стремящийся к сохранению своего достаточно комфортного положения, во избежание коллизий во взаимоотношениях с исполнительной властью в недостаточной степени реализует свое конституционное право на нормотворчество, что в результате превращает его в комитет, орган, канцелярию по одобрению законопроектов, принятых Государственной Думой, контролируемой исполнительной властью.

В качестве положительного примера можно привести опыт верхней палаты германского парламента – Бундесрата. Как известно, в Германии подавляющее большинство законопроектов исходит от федерального правительства. Согласно парламентской процедуре, законопроект, прежде чем он попадет в Бундестаг, сначала подлежит предварительному рассмотрению в Бундесрате, только после этого он попадает в нижнюю палату парламента. Таким образом, Бундесрат получает законопроект дважды: до рассмотрения Бундестагом и после его при-

нения для окончательного утверждения. Такая практика позволяет Бундесрату быть активным участником законодательного процесса.

Подобную практику можно было бы распространить и на Совет Федерации. Считаем, что «такая мера приведет к укреплению авторитета Совета Федерации, повышению его влияния на политические процессы в стране, превращению его из статиста в активного участника законотворческой деятельности и к укреплению позиций и влияния регионов на федеральном уровне» (Керимов, 2018, с. 111).

Предложение распространить германскую практику на деятельность верхней палаты российского парламента, конечно, противоречит положениям Конституции РФ, которые могут быть пересмотрены, но наделение верхней палаты правом корректировки действующего законодательства представляется более чем реальным. Данное предложение на фоне несовершенства российского законодательства не кажется необоснованным. Действительно, взаимоотношения и взаимодействие между палатами должны быть построены на принципах невмешательства в компетенции друг друга, избегания дублирования и ненужной конкуренции. С другой стороны, эффективность функционирования палат может быть достигнута путем составления согласованного плана законопроектных работ, предварительного обсуждения законопроектов на совместных заседаниях профильных комитетов, что, в конечном счете, приведет в целом к повышению эффективности законотворческой деятельности и качества принимаемых законов.

Список литературы

1. Баранова, Н.П., Романов, Р.М. (2009). *Парламентаризм в России: история и современность*. М.: Современная экономика и право.
2. *Глобальный парламентский отчет: Изменяющийся характер парламентского представительства*. (2012). Ташкент: Vaktria press.
3. Грибанова, Г.И. (2007). Федерализм и демократия в современной России. В *Демократия и федерализм в России* (с. 193–203). М.: РАПН; РОССПЭН.
4. Закс, В.А. (2002). Российский парламент как орган сословного представительства: О нарушении принципа демократии при формировании Совета Федерации: критический обзор законодательства. *Свободная мысль – XXI*, 4, 69–71.
5. Керимов, А.А. (2015). *Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России*. Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та.
6. Керимов, А.А. (2018). *Институт парламентаризма в легитимации политической власти в современной России: акторы, стратегии, ресурсы*. [Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина]. Екатеринбург.
7. *Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями*. (2016). Екатеринбург: Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина».
8. *Нужен ли Совет Федерации?* (2019, 30 августа). Взято с <http://www.newkalininingrad.ru/news/politics/9406>
9. Тлумач, М.В. (2010). Совет Федерации Федерального Собрания РФ:

к проблеме порядка формирования. *Известия ИГЭА*, 5(73), 155–158.

10. *Federalist. Politicheskie esse A. Gamil'tona, Dzh. Mjedisona i Dzh. Džeя.* (1994). М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера».

11. Ясин, Е.Г. (2012). *Приживется ли демократия в России*. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение.

References

1. Baranova, N.P., & Romanov, R.M. (2009). *Parlamentarizm v Rossii: istorija i sovremennost* [Parliamentarism in Russia: history and modernity]. Moscow: Modern economy and law.

2. *Federalist. Politicheskie e'sse A. Gamil'tona, Dzh. Mjedisona i Dzh. Džeя.* (1994). [Federalist. Political essays by A. Hamilton, J. Madison, and J. Jay's.]. Moscow: Izdatel'skaya gruppa «Progress» – «Litera».

3. *Global'nyj parlamentskij otchet: Izmenjajushhij harakter parlamentskogo predstavitel'stva* [Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation]. (2012). Tashkent: Baktria press.

4. Gribanova, G.I. (2007). Federalizm i demokratiya v sovremennoj Rossii. In *Demokratiya i federalizm v Rossii* (pp. 193–203). М.: RAPN; ROSSPE'N.

5. Ясин, Е.Г. (2012). *Приживется ли демократия в России* [Whether democracy will take root in Russia]. Moscow: Liberal mission Foundation; New literary review.

6. Kerimov, A. A. (2015). *Parlamentarizm kak faktor legitimnosti politicheskoj vlasti v sovremennoj Rossii* [Parliamentarism as a factor of legitimacy of political power in modern Russia]. Yekaterinburg: Publishing house of the Ural University.

7. Kerimov, A. A. (2018). *Institut parlamentarizma v legitimacii politicheskoj vlasti v sovremennoj Rossii: aktory, strategii, resursy* [Institute of parliamentarism in the legitimation of political power in modern Russia: actors, strategies, resources] [Doctoral dissertation, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin]. Ekaterinburg.

8. *Konstitucija Rossijskoj Federacii: tekst s izmenenijami i dopolnenijami* [The Constitution of the Russian Federation: text with amendments and additions]. (2016). Ekaterinburg: B. N. Yeltsin Presidential center Foundation.

9. *Nuzhen li Sovet Federacii?* [Does anyone need a Federation Council?]. (2019). Retrieved August 30, 2019, from <http://www.newkalininingrad.ru/news/politics/9406>

10. Tlumach, M. V. (2010). *Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija RF: k probleme porjadka formirovaniya* [Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: on the problem of formation procedure]. *Izvestiya IGE'A*, 5(73), 155–158.

11. Zaks, V. A. (2002). *Rossijskij parlament kak organ soslovnogo predstavitel'stva: O narushenii principa demokratii pri formirovanii Soveta Federacii: kriticheskij obzor zakonodatel'stva* [The Russian Parliament as a body of estate representation: On the violation of the principle of democracy in the formation of the Federation Council: a critical review of legislation]. *Svobodnaja mysl – XXI*, 4, 69–71.
