

1

ПОЛИТИКА

Журнал Совета Федерации РФ

Politika

1 (36) МАЙ
2000

Президент
Российской Федерации

**Владимир
ПУТИН:**

**«Наша цель —
возрождение
могущества
России!»**



40

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

О ПРАКТИКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Иван МАРИНО, итальянский парламентский корреспондент
Специально для журнала «Политика»

Общеизвестно, что в РФ сохраняются и действуют некоторое количество правовых актов и старых законов, изданных в годы Советской власти. На Российский Парламент возложена непростая задача привести всю правовую систему в соответствие с новыми реалиями: надо принять законы по тем сферам, которые регулировались временными указами; заполнить имеющиеся в Российском законодательстве значительные пробелы. Однако, вызывает сомнения, что двухпалатная система Российского Парламента, в которой Верхняя Палата работает не на постоянной основе, является адекватной задачам, перед ней поставленным.

Оптимальным для России видится такой двухпалатный Парламент, в котором Верхняя Палата работала бы на постоянной основе. Проблема еще и в сроках рассмотрения законопроектов в Верхней Палате. Конституция предусматривает 15 дневный срок. В результате этого на практике получается, что немалое количество законопроектов идет мимо Совета Федерации прямо на подпись к Президенту. Можно проанализировать конкретный значительный пример: к началу 54-ого пленарного заседания Верхней Палаты Федерального Собрания, поступило 111 законов. Комитеты Совета Федерации, воспользовавшись конституционной нормой (частью 4 ст. 105 Конституции РФ), рассмотрели и отправили непосредственно на подпись Президенту РФ 37 законов, не подлежащих обязательному рассмотрению на заседании Палаты.

Некоторые члены Совета Федерации ратуют за увеличение срока прохождения законопроектов для более



глубокого их рассмотрения. Среди разных предложений по этому поводу предлагалось, в частности, сделать заседания Совета Федерации более частыми (объективно кажется — их мало. Конкретный пример: в 1999 году было всего 13 заседаний).

Из этого ясно, что Совет Федерации фактически не успевает рассматривать именно на пленарных заседаниях все поступающие к нему законопроекты.

Сегодняшняя организация работы Верхней Палаты нуждается в безусловной корректировке. Имея потенциальную возможность рассмотреть любой закон, принятый Государственной Думой, СФ РФ с огромным количеством этих законов просто не справляется. И поскольку члены Совета Федерации в основном работают в своих регионах, возникает риск, что самую решающую роль начинает играть в конечном итоге Аппарат Совета Федерации, то есть чи-

новники, которые в теоретическом плане могут руководствоваться самыми разными и, главное, не всегда полностью совпадающими с государственными, интересами.

Относительно нового возможного формирования Верхней Палаты, интересный проект выдвинула группа действующих сенаторов. Он предусматривает, что члены Верхней Палаты Федерального Собрания должны напрямую избираться населением и работать на постоянной основе, по принципу Госдумы. То есть так, как он уже избирался в 1993 году (до того как был принят Закон о формировании Совета Федерации — Закон, на верное, не совсем удачный). Это разгрузило бы и главу законодательной и главу исполнительной власти субъектов.

Предлагался и другой, на наш взгляд, — не совсем приемлемый вариант, предусматривающий, что структура Палаты остаётся прежней, но её компетенции резко сокращаются, тогда рассматривались бы только те законопроекты, которые касаются напрямую интересов регионов. Иными словами, основная часть законов должна была бы идти напрямую через Думу к Президенту. Думаю, этот вариант вряд ли будет полезен для Российского законодательства. Наоборот, — чрезвычайно важно, чтобы члены Верхней Палаты Федерального Собрания, заботящиеся о локальных, особенных проблемах разнообразных регионов Российской Федерации, имели бы полную возможность улучшить законодательную базу.

Далее. Как известно, члены Совета Федерации могут лишь отклонить или одобрить законопроект, посту-

пивший из Госдумы. В то же время, когда документ находится в первом, во втором, в третьем чтении в Нижней Палате, могут только вносить поправки. Таким образом, Совет Федерации не способен оказывать достаточного влияния на сам процесс разработки законопроектов. В этом, между прочим, скрывается одна из причин высокого процента отклоненных Советом Федерации законов, поступивших из Госдумы.

К этому надо добавить данные, показывающие, что за время работы Госдумы второго созыва вся тяжесть работы внесения законопроектов легла на двух Палатах с очевидной диспропорцией. Точнее, Госдума внесла 50%, а Совет Федерации только 9% законопроектов. Может быть Федеральному Собранию полезно и выгодно было бы активизировать законодательную инициативу членов Совета Федерации, но при той системе работы, которая имеется сегодня, это кажется трудно реализуемым. Если уделить более точное внимание данным статистики, то из почти тысячи законов, принятых Госдумой второго созыва, отклонено Советом Федерации 23%! Эти данные выглядят особо тревожными, если учесть, что плюс к этому одну пятую из них отклонил Президент РФ.

И интересно заметить, что несогласованность позиций Государственной Думы и Совета Федерации, проявившаяся в эти годы при подготовке законов, оказалась одним из мотивов отклонения законов Президентом РФ.

Если вернуться к предложению вести законодательную работу на постоянной основе, то имеется некая законодательная неувязка, при которой главы исполнительной и законодательной власти в субъектах являются одновременно и членами Совета Федерации. Рационально, на мой взгляд, оптимально совместить выборы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, проводя их во всех регионах одновременно. Сегодня, к сожалению, выборы в разных субъектах РФ проводятся в разное время, в связи с чем в Совете Федерации часто меняется полити-

ческое большинство, происходит постоянная ротация, это отрицательно влияет на законотворческую работу Верхней Палаты Федерального Собрания.

Если обсуждать взаимосвязь между двумя Палатами Федерального Собрания в целом, то реальная ситуация выглядит так: двухпалатная парламентская система, предусмотренная Конституцией 1993 года, не обеспечивает необходимых условий для создания единого, компактного и, следовательно, сильного законодательного органа власти. Две Палаты имеют совсем разные компетенции, разные методы формирования, разные интересы и, как предусмотрено Конституцией, заседали всегда отдельно. Хотя ничего не мешает Государственной Думе и Совету Федерации периодически проводить совместные заседания, по принципу февральского 1999 г., и создать большее количество совместных постоянных и временных комиссий.

В этом плане, думается, стоит проанализировать опыт конституционного строительства тех зарубежных стран, где предусматривается другой вариант: обе Палаты имеют одинаковый статус, и законопроект просто пересылается из одной Палаты в другую и таким образом улучшается.

Второй аспект, которому следует уделить внимание, касается того, что половина членов Совета Федерации состоит из представителей исполнительного органа власти от каждого субъекта РФ. Иными словами, именно эти члены Совета Федерации одновременно осуществляют и исполнительную власть и законодательную. Реализуется каким-то образом на федеральном уровне, по мнению некоторых выдающихся конституционалистов РФ, противоречие принципа разделения властей, предусмотренного в Конституции РФ (ст. 10). В связи с этим, естественно возникают некоторые негативные моменты.

В частности, по Конституции 93-го года, прокурор, утверждаемый членами Совета Федерации, потенциально может возбуждать против них уголовное дело. В то же время, сами губернаторы и главы законодатель-

ной власти утверждают судей. То есть судьи получают полномочия от тех людей, которые могут теоретически предстать перед судом.

Следующий момент. В первом чтении Государственной Думой второго созыва принята поправка в Конституцию, предусматривающая создание Комиссии по парламентскому расследованию. Члены Верхней Палаты, как и депутаты Нижней Палаты, хотя и войдут в состав данной Комиссии (конечно, если эта поправка в Конституцию вступит когда-то в силу). В связи с этим, возникают сомнения в объективной позиции такой Комиссии, поскольку члены СФ, входящие в ее состав, являются представителями исполнительной власти, деятельность которой может расследоваться в том числе и этой Комиссией.

Имеющийся порядок формирования создает условия и для того, чтобы члены Совета Федерации были связаны по каналам исполнительной власти с вышестоящей структурой Правительства РФ и со структурой Президента РФ, которые имеют реальную потенциальную возможность влиять на них и на их законотворческую работу. Особо это касается зависимых от Центра, дотационных субъектов.

Еще одна проблема связана с вышеуказанными характеристиками состава Совета Федерации, и касается недавнего предложения вернуться к традиционному назначению губернаторов Президентом РФ. И снятию с должности избранных населением губернаторов федеральной властью в лице Президента или Председателя Правительства. Не углубляясь в обсуждение положительных или негативных последствий данного предложения, хочу лишь высказать сомнения в правомерности такого подхода до тех пор, пока все губернаторы являются фактическими законодателями Верхней Палаты Парламента страны. Таким образом, получилось бы, что исполнительная власть назначает законодателей, то есть тех, кто в теоретическом плане должен контролировать эту самую исполнительную власть. Очевидно, нарушился бы в таком случае один из основных принципов любого государственного стро-

ительства, по которому законодательная власть должна контролировать исполнительную. Такое положение дел, хоть и не долго, уже было в РФ — губернаторы (автоматически члены Совета Федерации) назначались Президентом РФ. А ведь именно в РФ, где в соответствии с Конституцией 1993 года Совет Федерации оказывает минимальное воздействие на деятельность Правительства РФ, надо особым вниманием беречь контрольные функции Парламента.

Общеизвестно (из материалов Конституционного совещания), что такое оригинальное формирование Верхней Палаты, в которую входят главы исполнительной власти всех субъектов РФ, было предложено непосредственно по инициативе первого Президента РФ. Кстати, — в самые последние дни доработки текста Конституции.

Вышеизложенных пунктов, на мой взгляд, достаточно для того, чтобы убедиться в целесообразности рассмотрения предложений по корректровке функций и самой структуры Верхней Палаты Российского Парламента.

Еще один вопрос, касающийся норм представительства для субъектов РФ. Никто не спорит с тем, что Совет Федерации должен обеспечить

представительство всех субъектов, но может быть не совсем правильно то, что при огромных различиях в населении и в территории, каждый субъект имеет одинаковое количество представителей в Совете Федерации. Могли бы сделать не равное, а пропорциональное представительство, предусмотренное во многих странах.

В этой статье хотелось поднять для аналитической дискуссии некоторые спорные конституционные механизмы Верхней Палаты Парламента России. Проанализировать её деятельность, исходя из опыта отдельных зарубежных моделей парламентаризма, но стараясь не отходить от непростой задачи правильно понимать действительность, особенности данного исторического контекста для Российской Федерации.

Этот первичный обзор деятельности Совета Федерации, организации его работы, методов формирования, является лишь небольшой попыткой привлечь внимание именно к недостаткам, препятствующим оптимизации работы Совета Федерации и созданию более единого, компактного Парламента РФ, нуждающегося все-таки в укреплении конституционных, особенно контрольных функций обеих Палат. ■

Старожилы утверждают, что первая конституция была создана в древнем Риме, для того чтобы скрасить античные будни римских граждан. Тогда была эпоха хлеба и зрелищ, с сильным перевесом в сторону последних. Император предложил легкую конституцию, по которой все граждане объявлялись равными перед судом, с точным распределением обязанностей: патриции имели право судить, а рабы и остальные свободные граждане — судиться. Попутно конституция подтверждала и все права личной собственности. Так, например, имущество могло быть конфисковано только в том случае, если оно кому-нибудь понравится. Во всех других случаях его отбирали без конфискации.

Более гуманная и близкая к современным европейским конституциям была создана в древней Греции. Например, в Спарте. Она уже предусматривала некоторую государственную заботу о старости. Так, городских стариков, нарушивших принцип частной собственности, приводили на пригородную Тарпейскую скалу и сбрасывали вниз, чтобы они случайно не зажились. В близлежащей провинции их сталкивали с местными возвышенностями. Причем бесплатно и без каких-либо коммунальных налогов.

Позже конституции имели место в других частях Европы, преимущественно там, где короли и императоры не успевали вовремя скрыться от своих верноподданных. Такие конституции обычно изготавливались по принципу приготовления суповых щей в недорогом ресторане. Из старого мяса, новой воды и чего-нибудь неопределенного для вкуса.

Для заправки брались более или менее популярные изречения философов, поэтов и других людей свободных профессий, которых королевская власть не успела повесить и которые искренне хотели добросовестной конституции. В результате получалось нечто следующее:

— Пункт 1. Все люди свободны. Примечание А: кроме подлежащих аресту по пункту первому. Примечание Б: а также остальных.

— Пункт 2. Человек дышит воздухом. Примечание А: воздух принадлежит королю и сдается в аренду за наличный расчет.