

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ISSN 1995-4190

ВЕСТНИК

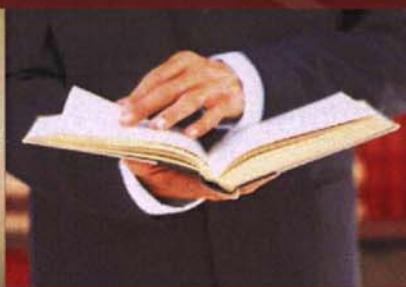
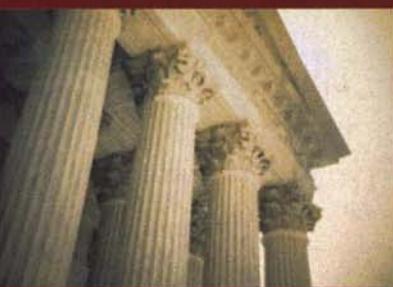
ПЕРМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

2008

Выпуск 1(1)



ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ



П. КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

И.Марино

Кандидат юридических наук, руководитель Osservatorio sul sistema Politico-Constituzionale della Federazione Russa, руководитель Фонда конституционных реформ в Италии 80120, Италия, Неаполь, ул. Карло Роэрио, 15

Статья посвящена анализу противоречий системы формирования Парламента РФ, работы Конституционной комиссии СНД и Конституционного совещания, а также анализу Конституции РФ, которая является главным источником основных противоречий избирательной системы и избирательного законодательства РФ.

Ключевые слова: избирательная система России, Федеральное собрание РФ, формирование Совета Федерации, выборы в Государственную Думу

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Избирательная система России за время действия новой Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. в результате очень острого политического конституционного кризиса между тогда действующими Парламентом и Президентом РФ, обнаружила некоторые свои как положительные, так и противоречивые, проблемные аспекты.

Напомним, что в 1993 г. одновременно – что выглядело весьма парадоксально – происходило и всенародное голосование проекта Конституции РФ (которая только могла в случае ее принятия сделать легитимным новый Парламент), и выборы в две палаты того же самого Парламента. Кроме того, Конституция РФ была принята, как всем известно, не на референдуме, а на специально организованном подзаконным актом Президента РФ всенародном голосовании, предусматривающем гораздо менее усложненный кворум избирателей. На наш взгляд, обоснованной, справедливой была тогда позиция ответственного секретаря Конституционной комиссии СНД, О.Г.Румянцева: «Я считаю, если у народа будет возможность выбора между альтернативными проектами, это будет замечатель-

но. Народ сам решит, какой конституционный строй у него будет» [2. С. 364].

Необходимо подчеркнуть, что и тогда, в 1993 г., основной вопрос был не в том, как избираться, а в том, кому переизбираться.

В одном из выступлений в самом Конституционном совещании ответственный секретарь Конституционной комиссии недвусмысленно заявил: «Я лично считаю, что в переходных положениях можно было бы записать как цель одновременные выборы весной 1994 года – и федерального парламента, и Президента Российской Федерации. Почему? Потому что, если разные политические силы будут: одна – вокруг президентской власти, другая – вокруг федерального парламента, опять будет глубочайший политический кризис» [3. Т. 1. С. 505].

О.Г.Румянцев предложил при прямом председательствовании Президента РФ Б.Н.Ельцина на Конституционной комиссии «в течение трех месяцев после принятия Конституции избрать Президента, с тем чтобы менять постепенно структуру исполнительной власти» [2. С. 505]. Но в итоге раздел второй Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» (ст. 3, 4, 5, 7) гласит, что после принятия новой Конституции все государственные органы федеральной власти остаются на своих местах,

кроме единственного – Парламента, который должен переизбираться.

Хотим выделить еще ряд интересных норм проекта Конституции РФ, предлагавшихся Конституционной комиссией относительно выборов Президента РФ. В частности, в проекте предусматривалось, что «никто не может быть избран на должность Президента Российской Федерации более двух раз» (ст. 93/4). То есть создавалось реальное ограничение для Президента РФ, в отличие от положения действующей Конституции РФ, предусматривающей теоретически дополнительные сроки без ограничения, только не подряд.

Также одна из статей проекта Конституции Конституционной комиссии СНД предусматривала, что «членство в политических партиях и участие в политических движениях на время состояния в должности Президента Российской Федерации приостанавливается». На основе же действующего законодательства Президент Российской Федерации имеет полное право быть членом политической партии. Это с точки зрения права недопустимо, поскольку Конституция устанавливает, что Президент – гарант Конституции, гарант конституционных принципов, значит, и гарант многопартийности, следовательно, он должен сохранять одинаковую дистанцию от всех партий. Это еще одно подтверждение тому, что роль главы исполнительной власти и роль гаранта Конституции РФ взаимоисключающие. Как подчеркивает О.Г.Румянцев, именно суд, а не чиновник – пусть даже высший – является легитимным гарантом конституционного строя.

Конституция РФ устанавливает: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (ст. 95). Безусловно, идеальный вариант для любого парламента, чтобы все законодатели, в том числе и законодатели верхней палаты, т.е., в частности, члены Совета Федерации, избирались прямыми выборами населением. Справедливости ради необходимо констатировать, что такой

лучший вариант предусматривал проект Конституции РФ Конституционной комиссии СНД, который в ст. 85 устанавливал не порядок формирования, а именно порядок избрания всех парламентариев: «Порядок выборов депутатов Верховного Совета устанавливается федеральным законом». Статья 86 вышеизданного проекта Конституционной комиссии предусматривала также, что «палаты избираются одновременно».

Конституционная комиссия отдала предпочтение избранию членов Совета Федерации по мажоритарной системе. Точнее, обсуждали среди других вариантов, при котором верхняя палата должна была избираться гражданами субъектов РФ; предполагался, в частности, и вариант, предусматривающий разную квоту депутатов в зависимости от статуса субъектов: квота для республик в составе РФ должна была составлять два места, для автономных округов – одно [9. С. 586].

В действующей сегодня процедуре формирования Совета Федерации защита активных и пассивных избирательных прав граждан просто отсутствует. Электорату относительно верхней палаты российского парламента просто не принадлежит реальное право избирательной инициативы, он полностью отстранен также и от порядка формирования.

Какова же реакция российского избирателя на данное положение дел с избирательной системой? По данным опроса общественного мнения, проведенного в 2006 г. среди российских граждан Центром-мониторингом политico-правовой системы России, на вопрос «Считаете ли Вы необходимым проведение прямых выборов членов Совета Федерации ФС?», 59,0% опрошенных (представляющих 53 субъекта РФ) ответили утвердительно. Не считают проведение прямых выборов необходимым – 33,4%; затруднились ответить – 7,6% (www.ossevatoriorussia.it).

Предлагаем короткий ретроспективный анализ многострадального порядка формирования Совета Федерации с 1993 г.

Необходимо признать, что самый настоящий источник деградации порядка

формирования Совета Федерации – в самой Конституции РФ. Конституционное положение, согласно которому в верхнюю палату Парламента входят представители исполнительной власти субъектов РФ, безусловно, предопределяет сильнодействующие, эффективные механизмы влияния Президента на Совет Федерации. (Следует учесть, что Конституция РФ (ч. 2 ст. 77) образовала единую систему исполнительной власти в Российской Федерации).

Авторы Конституции РФ не отдали предпочтение порядку избрания членов Совета Федерации. Может тогда отчасти показаться удивительным тот факт, что по прошествии более чем 10 лет после принятия Конституции авторы Конституции РФ, члены Конституционного совещания (КС), в абсолютном своем большинстве твердо выступают за прямые выборы в верхней палате Парламента [5].

Скрупулезный анализ стенографического отчета КС показывает, что окончательная версия Конституционного совещания данной статьи была следующей: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации». Первым Президентом РФ уже после завершения работы Конституционного совещания и, видимо, предполагаемых соответствующих последовательных голосований было внесено дополнительно следующее значительное положение: «... по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» [3. Т. 20. С. 42]. Не будет большим преувеличением сказать, что в результате был создан не чисто парламентский орган, а фактически некий гибрид – парламентско-исполнительный орган, – что стало источником серьезных проблем для осуществления Советом Федерации классических функций парламентской палаты. Так, на наш взгляд, проник самый опасный «конституционный вирус» в систему государственной власти России.

Только первый Совет Федерации, как было предусмотрено в заключительных и переходных положениях Конституции РФ (ст. 7), избирался населением: «Совет Феде-

рации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года». Это еще один «конституционный грех» первого Президента РФ, который дополнительно внес данную поправку в одностороннем порядке, без согласований, без голосований, уже после завершения работы Конституционного Совещания [3. Т. 20. С. 66]. Создали первый Парламент «на полу-ставке», Парламент «part time».

В ретроспективном анализе по вопросу сокращения срока функционирования первого созыва двух палат российского Парламента В.Л.Шейнис писал: «... это была наша идея. На ней настаивали демократы. Мы говорили: выборы проходят в чрезвычайной ситуации, мы не знаем, какой состав парламента они дадут. Поэтому в данный момент срок полномочий депутатов надо ограничить двумя годами. <...> на основе поправок, которые готовила моя группа, срок полномочий парламента был сокращен до двух лет» [5. С. 248].

Итак, все-таки в порядке исключения первый Совет Федерации был избирательным органом.

Стенографический отчет Конституционного Совещания свидетельствует, что рассматриваемый им вариант был иной. С.М.Шахрай предложил: «Мы закрепляем как принцип выборы населением членов верхней палаты, но на переходный период верхнюю палату формируем из первых лиц исполнительной и представительной власти субъектов Федерации» [3. Т. 9. С. 189].

Как известно, «Первая редакция Положения «О федеральных органах власти на переходный период», утвержденная Указом Президента РФ №1400 от 21 сентября 1993 г., предусматривала вхождение в эту палату по должности руководителей исполнительных и законодательных органов власти субъектов Федерации. Тогда члены Конституционного совещания видимо, не успели обратить внимание и на то, что в определенной части парламенты в субъектах в то время уже были распущены самим Президентом РФ. В Конституционном совещании 15 октября 1993 г. руководитель Администрации Президента РФ С.А.Филатов

призывал: «Нам надо выбирать Совет Федерации. Причина, по-моему, совершенно очевидная. Тот Совет Федерации, который предполагалось создать как бы на переходный период из должностных лиц, он практически развалился, потому что начали развалиться фактически наши Советы. Вы знаете, одни распустились, другие лишились кворума и стали неспособными работать, третьи лишились своих лидеров, поскольку многие из них сейчас подают в отставку, четвертые себя дискредитировали ... Главы администрации – частично избранные, частично назначенные лица. И все это не позволяет создать тот орган, который пользовался бы абсолютным или хотя бы достаточным доверием общества и работал бы как верхняя палата Федерального Собрания» [3. Т. 18. С. 72].

В конечном итоге, иные возможные концепции не рассматривались. А буквально перед сдачей текста Конституции в типографию Президентом РФ было решено (уже в обход Конституционного совещания) сделать все просто наоборот: Совет Федерации – избирательный орган только в порядке исключения и только для первого созыва.

Новый Федеральный закон 1995 г. предусматривал логику «работы по совместительству», т.е. вхождение в Совет Федерации главы исполнительной и представительной власти субъектов РФ, и предусматривал также возможность вхождения в верхнюю палату российского парламента губернаторов – еще не избранных, а назначенных указами Президента, но предписывал провести повсеместные выборы глав администраций до конца 1996 г. (Надо отметить «особенности» так называемой «переходной фазы» 1996-1997 гг. Тогда многие главы исполнительной власти субъектов РФ еще были не избраны, а назначены Президентом РФ. Речь идет о назначениях посредством указов Президента РФ в основном глав администраций областей.)

К моменту формирования Совета Федерации (новый Совет Федерации был сформирован и приступил к работе 23 января 1996 г.) были 47 невыборных губернаторских должностей [8]. Выборы глав ис-

полнительной власти субъектов РФ затянулись до 1997 г., а в некоторых регионах и дольше. В конечном итоге, на определенное и довольно значительное время немалая часть парламентариев верхней палаты Федерального Собрания фактически была назначена напрямую Президентом РФ. На наш взгляд, данное положение было самым опасным нарушением основополагающего принципа разделения властей за прошедшие годы.

Необходимо также подчеркнуть, что принцип формирования Совета Федерации «по совместительству» вступал в полное противоречие с положениями Конституции, которая четко устанавливает (ст. 104), что не дано право законодательной инициативы исполнительным органам субъектов Российской Федерации, однако именно так и получилось в конечном итоге.

Также был принят Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [7], на основании которого «представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий» (ст. 4).

В Конституционном совещании подобную идею выдвигал известный юрист, близкий Президенту РФ А.М.Яковлев (тогда заведующий сектором Института государства и права РАН), назначенный председателем группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ): «Может быть, председателей и глав будут представлять их полномочные заместители? Видимо, так будет, потому что невозможно бросить свою республику или свою область и все время заседать здесь в Совете Федерации. Причем надо иметь в виду, что это переходные положения» [3. Т. 17. С. 71].

Статья 5 ФЗ от 5 августа 2000 г. устанавливает следующее: «Указ (постановле-

ние) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Иными словами, это означает, что даже если только одна треть плюс один голос соответствующего парламента субъекта РФ поддерживает кандидатуру, предложенную главой исполнительной власти субъекта РФ, то она все-таки пройдет успешно. Это, безусловно, редкий, если не уникальный, «экзотичный» кворум голосования.

Положительный аспект этого закона заключается лишь в том, что законодатели верхней палаты Федерального Собрания теоретически могли бы работать уже на постоянной основе. Но в действительности остается в полной силе, на наш взгляд, возможность решающего влияния со стороны Президента РФ в рамках внутренних каналов исполнительной власти на законодателей, назначаемых главами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В этой связи обязательно надо учесть положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым высшее должностное лицо субъекта РФ могло быть в особых, предусмотренных законом случаях отрешено от должности Президентом России.

Данный закон предусматривает также право Президента отрешить от должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ «в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ», «в

связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом» (ст. 19). Все это давало Президенту дополнительные косвенные рычаги давления на глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные возможности еще более усилились с принятием очень спорного Федерального закона от 11 декабря 2004 г. (за которым следовали еще новые изменения в данный закон от 29.12.2004, от 29.12.2004, от 21.07.2005), который внес существенные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отменил прямые выборы. В соответствии с ФЗ от 11 декабря 2004 г., в настоящее время высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избираются законодательными органами субъектов Федерации по представлению Президента РФ. Президент РФ – монополист: только он имеет право предлагать кандидатуры.

Интересно, что в Конституционном совещании рассматривалось предложение закрепить в самой Конституции РФ порядок избрания глав исполнительной власти субъектов РФ: «В субъектах Федерации население избирает главу Субъекта Федерации, губернатора» [3. Т. 12. С. 253]. В 2006 г. рассматривалось также предложение, предусматривающее право победившей в выборах в субъектах Федерации партии выдвигать кандидатуру главы субъекта Федерации (тиปично паллиативное решение), которое в конечном итоге все-таки не было принято.

Но, что не менее важно, в ФЗ установлено также, что в случае повторного отключения соответствующим Парламентом субъекта РФ кандидатуры, предложенной Президентом РФ, «Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ» (ст. 9/4.1 «Порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государст-

венной власти субъекта Российской Федерации»). Иными словами, установлено «голосование-ультиматум». Следует также учесть, что на основании действующего законодательства Президенту дано право в особых случаях принятия Парламентом субъекта нормативных актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам,... распускать Парламент субъекта РФ. Все это, конечно, представляет очередной, дополнительный, довольно сильный рычаг давления Президента на законодательные органы субъектов РФ. Необходимо в связи с этим отметить, что в Конституции РФ (ст. 72) отмечено, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится только установление общих принципов организации системы органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления. И очень недвусмысленно указано, что субъекты сами образуют органы государственной власти субъектов РФ (ст. 11/2): «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Конституция устанавливает, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст. 3/3), что «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать на референдуме» (ст. 32/2). Новое положение уже названного Федерального закона от 11 декабря 2004 г., отменяющее прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ (началась, видимо, очередная «особая переходная фаза»), после запроса депутатов Государственной Думы все-таки рассматривалось Конституционным судом РФ. В итоге было принято постановление о соответствии данного оспариваемого положения Конституции РФ. Надо отметить, что диаметрально изменилась позиция Конституционного суда по сравнению с позицией, зафиксированной в предыдущем его постановлении (от 18 января 1996 г.), в котором

он признал неконституционным избрание главы Алтайского края местным законодательным собранием. В этом акте Конституционный суд пришел к выводу, что подобная процедура нарушает принцип разделения властей и право граждан избирать органы государственной власти.

Очень аргументированно и убедительно выглядит особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации В.Г.Ярославцева по данному делу о несоответствии Конституции оспариваемого закона. В конце своего особого мнения он заключает: «Однако внешне "демократичная" декоративность нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может скрыть основной цели преобразований – отторжение народа от свободных выборов указанного должностного лица, что прямо противоречит принципу народовластия, так как в закрепленной в данном Федеральном законе "схеме" наделения полномочиями должностных лиц народ как самостоятельный субъект конституционных правоотношений отсутствует...

Таким образом, ныне действующий порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (ч. 1 и 2)».

В российской литературе много лет тому назад был обнаружен такой тезис: «Суды – это не монахи, это активные участники политического процесса». Отсюда и постановление Конституционного суда. И если бы на тот момент у него был иной состав (например, С.А.Авакьян, Ю.А.Тихомиров, В.И.Лафитский, О.Г.Румянцев, Б.А.Страшун, Д.А.Ковачев, В.Б.Исаков), Конституционный суд принимал бы иное постановление – о несоответствии Конституции РФ оспариваемого закона.

Как известно, Постановление Конституционного Суда РФ действует непосредст-

венно, окончательно, не подлежит обжалованию. И поэтому данное конкретное Постановление окончательно, пока будут действовать данные оспоренные изменения в вышеназванном законе от 11 декабря 2004 г. Иными словами, это не запрещает российским законодателям, в случае, если, например, общественное мнение сочтет это необходимым, очередной раз внести изменения в данный Федеральный закон (для которого, как известно, не требуется квалифицированного большинства) и вернуться, например, к прямым выборам глав исполнительной власти субъектов РФ.

Как российский избирательный электорат относится к своим избирательным правам? При опросе общественного мнения, проведенном в 2006 г. Центром мониторинга политico-правовой системы России среди российских граждан (представляющих 53 субъекта РФ), на вопрос «Считаете ли Вы необходимым проведение прямых выборов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов РФ?», 58,6% опрошенных ответили утвердительно, 35,2% не считают проведение прямых выборов необходимым, 6,20% затруднилось ответить (www.ossevatoriorussia.it).

Итак, члены Конституционного совещания предусмотрели для Совета Федерации не порядок избрания, а неэквивалентный и неровноценный порядок формирования. Хотя в Конституционном совещании и звучали предложения об избрании: например, В.Л.Шейнис, бывший заместитель ответственного секретаря Конституционной комиссии, настаивал на том, что «Совет Федерации должен избираться населением и быть в этом смысле совсем не статическим началом, а тоже отражать реакции населения» [3. Т. 13. С. 23.]. Даже А.А.Собчак, как известно, сторонник сильной президентской власти, выступал за прямые выборы парламентариев: «Я считал, что это должны быть люди типа сенаторов. От каждого субъекта Федерации два человека избираются всем населением» [5. Т. 9. С. 311]. Обсуждался, в частности, и такой вариант: «В Совет Федерации избираются по 3 депутата от каждого субъекта Федерации» [5. Т. 4. С. 201]. Зву-

чало и такое предложение: «Совет Федерации избирается сроком на 6 (вариант 5) лет с обновлением половины его состава каждые три года». [3. Т. 18. С. 142].

В конечном итоге, к великому сожалению, с целью контроля российского парламента исполнительной властью самим Президентом РФ было введено положение, предусматривающее вхождение в Совет Федерации представителей самой исполнительной власти. Приведем лишь один пример вытекающего из такого положения вещей ослабления контрольных функций парламента. На основе действующего на данный момент законодательства членом Комиссии парламентского рассмотрения может оказаться назначенный главой исполнительной власти субъекта законодатель, который затем должен будет вести расследование дела своего бывшего начальника в субъекте РФ.

В итоге отмена прямых выборов глав исполнительной власти субъектов РФ даже ради создания вертикали президентской власти с целью остановить некие дезинтеграционные процессы даже как мотивация – спорный шаг. Отметим, что одна из первых причин распада СССР – именно внедрение сильной президентской власти, что в конечном итоге привело к усилению института президента и в республиках – и президенты республик начали вести политическую борьбу против союзного Президента. Интересен комментарий о правах граждан на участие на референдуме 1991 г. о сохранении СССР М.С.Горбачева: «Никто из трех деятелей – Ельцин, Кравчук, Шушкевич, как и те, кто их подталкивал к попранию волеизъявления народа, ясно выраженного на референдуме 17 марта 1991 года, не понес никакой ответственности – ни юридической, ни политической, ни моральной» [1. С. 5].

В 1995 г. двумя палатами ФС был принят ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации ФС РФ», предусматривающий порядок избрания членов Совета Федерации, но Президент РФ отклонил данный закон ссылаясь, что в нем есть несоответствие Конституции РФ. В этой связи особый интерес представляет позиция члена Консти-

туционного суда РФ А.Я.Сливы (тогда члена Конституционного совещания, заместителя начальника государственного правового управления Президента РФ), который сегодня выступает за прямые выборы членов Совета Федерации и допускает возможность специального толкования соответствующей статьи Конституции РФ Конституционным судом: «могло бы быть специальное толкование этой статьи Конституционным Судом. И мы могли бы сослаться на ... позиции международных судов, на международные пакты, на большую Европу, у них есть по федерализму интересные решения» [5. С. 155].

Подводя итог нашему расследованию и отвечая на вопрос, почему в России возник такой противоречивый порядок формирования Совета Федерации, приходится констатировать, что так выгоднее Президенту Российской Федерации – и в процедуре назначения членов КС, ВС и ВАС, в котором участвуют именно члены Совета Федерации, и в процедуре отрешения от должности Президента Российской Федерации, и в законодательном процессе, и т.д. Статистические данные свидетельствуют о высоком проценте отклонения законов Советом Федерации (доля отклоненных законов достигает до одной четвертой [6]).

Авторы Конституции РФ целенаправленно создавали для Совета Федерации особый механизм многостороннего, эффективного сдерживания нижней палаты. Это очередное подтверждение тому, что основная задача Конституционного совещания – создание слабого, разделенного Парламента. (Это, естественно, ослабляло и партии, представленные в палатах. В Совете Федерации партии вообще не представлены, нет и разделения на фракции, как предусмотрено в Государственной Думе. Конституция Российской Федерации вообще имеет противоречивый, антипартийный характер и не смогла способствовать укреплению политических партий за эти годы. Впечатляет, что даже в тексте Конституции РФ отсутствует слово «политические партии», хотя в Конституционном совещании одна из пяти палат (организованных буквально по корпора-

тивному принципу) была именно «группа представителей политических партий». Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что в проекте Конституционной комиссии намного лучше (в ст. 63) определяется роль партий: «Партии и другие политические общественные объединения действуют выражению политической воли гражданского общества, участвуют в выборах».

Как справедливо отмечает В.И.Лафитский, «система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от нее...» [4].

ВЫБОРЫ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

Для нижней палаты Российского Парламента характерен не порядок формирования, как это происходит с Советом Федерации, а порядок избрания. И этот порядок выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ также имеет свою противоречивую и непростую историю.

В 1993 г. концепции избирательной системы рассматривались не только в Конституционной комиссии СНД и в Конституционном совещании, но и в Государственном правовом управлении (ГПУ). Безусловно, в окончательном решении вопроса «как избираться парламентарием» самая существенная роль принадлежала советникам Президента РФ при ГПУ. Тактически ГПУ старался подстраховаться, и в зависимости от всех возможных сценариев развития политической тогдашней обстановки он был готов выбрать более выгодный вариант из нескольких возможных. По признанию А.А.Котенкова (начальника ГПУ Президента РФ), в рамках работы в Конституционном совещании, «по поручению Президента в Государственном правовом управлении разработано три варианта закона о выборах» [3. Т. 7. С. 68].

В Конституционном совещании в 1993 г. основные споры велись о характере избирательной системы: какой она должна быть – мажоритарной, пропорциональной либо смешанной (в каких квотах?). Следует

учесть, что первая концепция смешанной избирательной системы была разработана уже в 1991 г. Институте законодательства и сравнительного правоведения.

В Конституционном совещании сторонники Президента РФ активно поддерживали мажоритарную систему. Характерно, например, высказывание А.А.Котенкова. (который был идентифицирован тогда в КС как «главный хранитель Конституции»): «50 процентов депутатов от политических партий... – это значит провалить выборы. Нет у нас в стране партий. Нет! ... Если мы хотим начать переходный период, – я имею в виду в избирательной системе, – мы можем пойти на какой-то малый процент ... Это может быть 10, 15 пусть 20 процентов, но никак не половина» [3. Т. 14. С. 157].

Итак, уже 21 сентября 1993 г. указом №1400 было утверждено положение «О выборах депутатов Государственной Думы». Как было уже нами подчеркнуто, тогда, в 1993 г. решающее слово было за Президентом РФ. Многие в это время выдвигали свои предложения, среди них была и группа по избирательной системе, которая на первом этапе начала работать в рамках Конституционной комиссии СНД и которая в конечном итоге оказалась в Конституционном совещании. В данной группе особо активную роль играл В.Л.Шейнис (позже он был назначен вице-председателем Комиссии законодательных предложений при Президенте РФ, начал разрабатывать регламент двух палат парламента и некоторые его нормативные акты), который настаивал на сохранении квоты 1:1, т.е. половина депутатов должны были избираться по мажоритарной системе, остальные – по пропорциональной. Окончательные решения были за некоторыми близкими первому Президенту РФ советниками, и, по-видимому, эти неподконтрольные решения принимались в спешке, как результат, может быть, достаточно случайных, часто узкоизбирательных обстоятельств. По признанию самого В.Л.Шейниса (в его ретроспективном анализе тех событий), много было неясностей в том, какие юристы, близкие первому Президенту РФ, влияли на эти окончательные

решения [9. С. 623]. В опубликованное в конечном счете Положение, на основе которого и прошли выборы, была возвращена пропорция 1:1.

Относительно первых выборов Государственной Думы ФС РФ необходимо констатировать, что сторонники Президента в Конституционном совещании открыто и целенаправленно планировали сильный удар по парламенту, предлагая сократить срок первого созыва ГД. В Конституционном совещании А.В.Маслов (начальник отдела Государственного-правового управления Президента Российской Федерации) выдвинул следующее предложение: «И мы рискуем получить через три года достаточно консервативную верхнюю палату. И с этой точки зрения, может быть, целесообразно рассмотреть вопрос сокращения срока полномочий. А так как не очень прилично это делать только для верхней палаты, то, естественно, сделать для обеих» [3. Т. 20. С. 191].

Споры о квоте пропорциональной и мажоритарной системы продолжались и позже, после принятия Конституции РФ. В конце 1997 г. в России советниками Президента РФ рассматривалась и возможность проведения референдума по избирательной системе, планировали тогда укрепить квоту мажоритарной избирательной системы.

В конечном итоге в соответствии с новыми изменениями в избирательном законодательстве был осуществлен переход от смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы в пропорциональную систему, вместе с этим заградительный барьер вырос с 5% до 7%.

Каково же отношение российского избирателя к избирательному порогу? Опрос общественного мнения, проведенный Центром-мониторингом политico-правовой системы России в 2007 г. среди граждан России, представляющих 27 субъектов Федерации), выяснил следующее. При ответе на вопрос «При выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ необходимо заградительный барьер 7%, или заградительный барьер 5%, или необходимо отменить любой заградительный барьер?» 50% опрошенных отметили заградительный

барьер 7%; 24% – 5%; 26% – необходимость отменить любой заградительный барьер (www.osservatoriorgussia.it).

Необходимо учитывать, что с увеличением избирательного порога (теперь 7%) голоса, отданные тем партиям, которые не преодолеют барьер и не будут представлены в Парламенте, в конечном итоге разделятся между теми партиями, которые этот порог преодолеют.

В первых концепциях выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, которые обсуждались в Конституционной комиссии СНД предусматривался более умеренный подход: 3% барьер, высказывались предложения о снижении порога даже до 1,5% [9. С. 585].

На основании внимательного изучения стенографического отчета Конституционного совещания приходится констатировать, что тогда в нем вообще не звучало предложений о создании открытого альтернативного списка конкурентных кандидатов политических партий в рамках квоты пропорциональной избирательной системы. То, что на основании действующего законодательства избирательный округ не может голосовать индивидуально за того или иного кандидата в рамках списков одной партии, которые могли бы баллотироваться на конкурентной основе, т.е. именно на альтернативных выборах, является большим минусом. Необходима конкретная поправка в законе в этом плане, так как существующее положение дел оказывает негативное влияние на избирательный процесс.

Коротко затронем еще один аспект избирательной системы. Как известно, отменена возможность избирательного округа голосовать «против всех» на всех выборах. Относительно выборов депутатов Государственной Думы это очень положительный шаг. Приходится констатировать, что голосование «против всех» было не протестным голосованием, а голосованием против всех, кроме тех, кто при выборах в Государственную Думу преодолел избирательный барьер, поскольку доля голосов, поданных «против всех», просто перераспределялась среди тех партий, которые преодолели барьер.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что оптимальным и необходимым вариантом для российского парламента для обеих его палат является переход на порядок избрания. Это неизбежный, хотя и не самодостаточный путь к необходимому укреплению статуса и конституционного положения парламента. Часто встречаемый тезис о том, что «нет идеальной избирательной системы», приводится обычно с тактическими целями. Наоборот, смыслом деятельности законодателей является поиск наиболее оптимальных вариантов изменений в избирательном законодательстве, укрепляющих логику конкурентных альтернативных выборов. И поиск данных подходов не должен основываться только на сравнительном анализе избирательных систем иных стран. Не менее важно провести ретроспективный анализ истории создания Конституции РФ и истории создания избирательного законодательства, признавая как некоторые ошибки и спешные решения, которые принимались Конституционным совещанием в 1993 г. при очень остром политическом кризисе, так и, наоборот, тот положительный опыт, который был накоплен за три года очень интенсивной, высокопрофессиональной и плодотворной работы парламентской Конституционной комиссии (1990-1993). В этом плане хотелось бы подчеркнуть историческое значение издания многотомного сборника Фонда Конституционных реформ «Из истории создания Конституции РФ. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (в 6 томах)» для всех юристов, в том числе и для законодателей новых поколений, – и не только в вопросах избирательной системы, затронутых в данной статье.

Библиографический список

1. Горбачев М.С. Союз можно было сохранить / М.С.Горбачев. М., 2007.
2. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г.Фумянцева. М.: Волтерс Клювер, 2007.

3. Конституционное совещание: стенограммы, материалы, документы: в 6 т. М.: Юрид. лит. 1996
4. Лрафитский В.И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней /В.И.Лрафитский. М., 2003.
5. Иван Marino. Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. М.: АЛМИ, 2006.
6. Marino I. Совет Федерации. Итоги и перспективы / И.Марино // Политика. 2000. 1(36), май.
7. Российская газета» 2000. 8 августа, №152.
8. Фонд развития парламентаризма в России. Федеральное Собрание – Совет Федерации – Государственная Дума: справочник. М. 2000.
9. Шейнис В. Взлет и падение Парламента. Переломные годы в российской политике. (1985-1993): в 2 т. М.: Моск. центр Карнеги, 2005. Т. 2.

THE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION FEDERAL MEETING CREATION: PROBLEMS AND CONTRACTIONS

I.Marino

Candidate of Juridical Sciences, Head of the Osservatorio sul sistema Politico-Constituzionale della Federazione Russa, Head of the Fund for the Constitutional Reforms in Italy,
80121, Italy, Naples, Carlo Poerio St., 15

The article is devoted to the analysis of the contradictions of the Russian Federation Parliament creation system, of the functioning of the Constitutional Committee of the Congress of the People's Deputies and Constitutional Meeting; as well as to the analysis of the Russian Federation Constitution which is the main source of the contradictions in the electoral system and electoral law of the RF.

Keywords: electoral system of Russia, Federal Meeting of the RF, Soviet of the Federation formation, elections to the State Duma