

УДК 321  
ББК 66.03

DOI 10.22394/1682-2358-2020-1-35-42

*A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Central Russian Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## FEDERAL BICAMERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

The conditionality of bicameral form of parliamentarism in the Russian Federation by its political and territorial structure is considered. It is proved that bicameral parliament gives completeness to the system of the fundamental features of federalism. The author concludes that bicameralism in Russia is federative – the order of formation, the mechanism of representation and the resulting competence of the upper house of parliament, the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, are connected with the federative form of political and territorial structure.

*Key words and word-combinations:* parliament, parliamentarism, federalism, upper house, order of formation, representation, competence, bicameralism, law, legislative power.

*А.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sasha.m-87@mail.ru)*

## ФЕДЕРАТИВНЫЙ БИКАМЕРАЛИЗМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация.* Рассмотрена обусловленность бикамеральной формы парламентаризма в Российской Федерации ее политико-территориальным устройством. Доказывается, что двухпалатный парламент придает завершенность системе основополагающих признаков федерализма. Сделан вывод о том, что бикамерализм в России является федеративным: порядок формирования, механизм представительства и вытекающая из этого компетенция верхней палаты парламента – Совета Федерации Федерального Собрания РФ – связаны с федеративной формой политико-территориального устройства.

*Ключевые слова и словосочетания:* парламент, парламентаризм, федерализм, верхняя палата, порядок формирования, представительство, компетенция, бикамерализм, закон, законодательная власть.

Изучение современного опыта конституционного строительства России и большинства зарубежных стран демонстрирует следующую закономерность: федеративные государства, как правило, предпочитают учреждение двухпалатных парламентов,

однако унитарная форма политико-территориального устройства не предопределяет однопалатную структуру представительного органа. Многие страны, будучи относительно централизованными или, напротив, децентрализованными, могут учреждать двухпалатный парламент либо отказываться от этого способа реализации концепции парламентаризма по тем или иным политическим причинам. Подчеркнем, что практически все федеративные государства имеют в основе политических систем двухпалатные парламенты. Этим обстоятельством, конечно, полностью не объясняется конституционный выбор современной России, отдавшей предпочтение двухпалатной структуре федерального парламента, однако федерализм — важное обстоятельство, которое следует учитывать при анализе теоретико-методологической проблемы обоснования институциональных различий Совета Федерации и Государственной Думы.

Двухпалатный парламент придает завершенность системе основополагающих признаков федерализма. Многие авторы, специализирующиеся на исследовании проблем федеративной формы политико-территориального устройства современных государств, приходят к выводу, что единых и стандартных признаков федерализма не существует. Каждая федерация по-своему специфична [1; 2]. Важное значение также имеет формальное основание официального провозглашения страны федеративным или унитарным государством в его конституции.

Признаки федерализма (наличие субъектов Федерации, определение их статуса учредительными актами субъектов Федерации, децентрализация, значительная самостоятельность регионов по предметам их ведения и т.д.) [3] могут уравниваться унифицированными налоговыми и бюджетными системами [4; 5], фактически централизованным законодательством [6], активным федеральным вмешательством в региональную компетенцию [7]. При подобных обстоятельствах наличие или отсутствие верхней палаты парламента, гарантирующей представительство субъектов Федерации (в отличие от общенародного представительства нижней палаты), может играть решающую роль в признании или отрицании фактического федерализма наряду с официально провозглашенным. Современная Россия является достаточно централизованной державой с весьма унифицированным законодательством, но многие «классические» признаки федерализма, включая двухпалатный федеральный парламент, свидетельствуют о наличии фактических федеративных отношений согласно требованиям ч. 1 ст. 1 Конституции РФ.

Федеративная форма политико-территориального устройства дополнительно обеспечивает освобождение общества от абсолютной власти благодаря институту разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями публичных властеотношений. Делегируя своих представителей в федеральный парламент, субъекты федеративного государства не только обеспечивают реализацию собственных потребностей и интересов, но также сдерживают деятельность федеральных властей. Следовательно, бикамерализм становится важной дополни-

тельной гарантией реализации требований ст. 10 Конституции РФ о разделении властей [8], недопустимости сосредоточения власти в компетенции какого-либо одного органа государства или публично-территориального образования [9].

Благодаря участию в формировании одной из палат высшего законодательного органа страны, субъекты Федерации реализуют своего рода «притязание» на часть федеральных полномочий, которые не разграничены или принадлежат в силу Конституции Российской Федерации и законов федеральному центру [10]. Это, с одной стороны, ослабляет позиции центральной власти за счет усиления фактической региональной компетенции (право блокирования законодательной воли Государственной Думы до тех пор, пока вето Совета Федерации не будет преодолено квалифицированным большинством голосов в нижней палате Федерального Собрания), а с другой — обеспечивает гармонизацию законодательной деятельности, учет дифференцированных потребностей и интересов различных групп населения страны [11].

Обладание федеральной законодательной властью дает значительные преимущества, так как федеральные законы по юридической силе выше, чем указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, тем более — иные подзаконные нормативные правовые акты федеральных государственных органов. Но эта компетенция Совета Федерации Федерального Собрания РФ, формируемого из числа представителей субъектов РФ, уравнивается правом вето Президента РФ и правом Государственной Думы РФ на преодоление отклонения проекта закона Советом Федерации. Кроме того, принятые парламентом законы могут быть признаны противоречащими Конституции РФ решением Конституционного Суда РФ. Все это в совокупности способствует реализации федеративных принципов в организации и деятельности центральных органов власти, не допуская одностороннего подхода в их работе без учета мнения и воли региональных властей. Конституционализм не предоставляет полной свободы действия ни федеральным, ни региональным органам государства [12], чему способствует двухпалатная структура федерального парламента.

Анализ современного механизма формирования, деятельности и прекращения полномочий палат Федерального Собрания РФ свидетельствует, что бикамерализм в России является прежде всего федеративным — порядок формирования, механизм представительства и вытекающая из этого компетенция верхней палаты парламента органически связаны с федеративной формой политико-территориального устройства страны и предопределяются этим фактором как основополагающим.

Федеральное Собрание РФ сегодня нельзя строго квалифицировать как орган «народного» представительства (хотя в юридической науке, законодательстве и правоприменительной практике часто допускают подобную неточность). Представительство здесь является смешанным: территориально-политическим (Совет Федерации Федерального Собрания РФ) и народным (Государственная Дума Федерального Собрания РФ). Федеральное Собрание РФ

со временем может трансформироваться в орган народного представительства, но для этого необходимо изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ [13, с. 76; 14, с. 108; 15, с. 38]. В настоящее время отсутствие признаков народного представительства в механизме формирования и деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ, на наш взгляд, весьма ощутимо, но это не исключает возможность официального наименования Федерального Собрания РФ как представительного органа (по аналогии, например, с местным самоуправлением, когда муниципальные власти могут фактически не осуществлять местное самоуправление, но официально именуются именно самоуправляющимися органами).

Совет Федерации Федерального Собрания РФ, строго говоря, не представляет многонациональный народ, который является носителем суверенитета и единственным источником власти [16; 17, с. 226]. Палата представляет субъекты РФ, точнее — их законодательные и исполнительные органы [18, с. 7]. Дополнительно она может представлять Российскую Федерацию в случае назначения соответствующих представителей Президентом РФ по установленной Конституцией РФ квоте (не более 10% от общей численности палаты). Назначение членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ решениями законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, а также главой государства (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ) — это форма территориально-политического представительства и кооптации членов парламента главой государства, что не может считаться «народным» представительством по смыслу ст. 2 Конституции РФ [8].

В верхнюю палату парламента входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти субъекта РФ. Наделение полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта РФ [19].

Законодательная компетенция Совета Федерации Федерального Собрания РФ является ограниченной. Верхняя палата является субъектом права законодательной инициативы. Палата не может сама принимать законы; принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ закон поступает в Совет Федерации Федерального Собрания РФ для прохождения процедуры одобрения. Конституцией РФ строго ограничен круг вопросов, затрачивающихся в федеральных законах, подлежащих обязательному рассмотрению верхней палатой, во всех остальных случаях принятый закон может быть направлен Президенту РФ без рассмотрения Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Отклонение федерального закона Советом Федерации Федерального Собрания РФ не препятствует Государственной Думе Федерального Собрания РФ принять блокирующее решение квалифицированным большинством голосов.

Верхняя палата играет существенную роль при принятии федеральных конституционных законов, законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ, что обусловлено, на наш взгляд, необходимостью учета мнения субъектов РФ по наиболее важным общественным отношениям. Указанные законы должны быть одобрены большинством голосов (не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации), при этом закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ дополнительно проходит процедуру одобрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ.

В этой ситуации поправки, принятые к Федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в 2014 г. [20], установившие, что, если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, вправе совмещать осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, подрывают не только принцип разграничения предметов ведения Федерации и субъектов РФ, но и принцип федерализма. Одно и то же лицо голосует за одобрение законов дважды: как член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и как депутат законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Отметим, что федеральные законодатели в настоящее время пытаются решить данную проблему: в сентябре 2019 г. депутатами Государственной Думы разработан и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в статьи 3 и 8 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (проект № 794265-7) [21], но вместе с тем текстом указанной законодательной инициативы не разрешен вопрос о замене депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, избранного по одномандатному округу, в случае его наделения полномочиями члена Совета Федерации — представителя от соответствующего органа государственной власти региона. По нашему мнению, такой депутат должен прекратить свои полномочия в субъекте РФ, а на его место сможет претендовать второй кандидат в депутаты законодательного органа государственной власти субъекта, набравший большинство голосов по итогам региональных выборов.

Подзаконная компетенция верхней палаты парламента в целом соответствует статусу и полномочиям субъектов Федерации [22, с. 68; 23, с. 79].

Все изложенное не исключает наличия некоторых «побочных положительных эффектов», которые обусловлены двухпалатной структурой российского парламента, но не имеют главного источника в федеративной форме госу-

дарственно-территориального устройства (высокий ценз, квалификация, упрощенная процедура отзыва и т.п.).

Примечательно, что бикамерализм в России возможен не только на федеральном уровне, но также в субъектах Федерации. Этот феномен не следует квалифицировать как «федеративный бикамерализм», так как двухпалатная структура представительных органов в субъектах РФ обусловлена другими факторами, не связанными с федеративным устройством страны (ограничение компетенции демократически избранных депутатов, представительство муниципальных образований в представительном органе субъекта РФ и т.п.) [24, с. 43; 25, с. 49]. Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [26] допускает не столько наличие двухпалатного представительного органа, сколько отклонение от принципа всеобщего и равного народного представительства при формировании представительных органов муниципальных районов, при котором обеспечивается представительство городских и сельских поселений в районной власти [27, с. 26; 28]. Это своего рода «верхняя палата без нижней палаты» в структуре представительной власти муниципальных районов. Данное явление, на наш взгляд, также не относится к понятию «федеративного бикамерализма», но методологически близко ему.

Концепции федеративного бикамерализма в современной России не был нанесен существенный ущерб при внесении конституционной поправки о допустимости представительства в Совете Федерации Федерального Собрания РФ не только представителей субъектов РФ, но и представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Отсутствие «существенного ущерба» гарантируется численной квотой (не более 10% от общего состава). В силу того, что Совет Федерации Федерального Собрания РФ реализует конституционную компетенцию в заседаниях, требующих обсуждения и голосования, представители Российской Федерации приобретают лишь право инициативы, выступления и голоса, но не определяющего решения: 10% представительства Российской Федерации не способны заблокировать волю простого и квалифицированного большинства. Однако факт «представительства» Российской Федерации в верхней палате парламента, на наш взгляд, способен поставить под сомнение концепцию федеративного бикамерализма. Представительство субъектов Федерации в Совете Федерации естественно и очевидно, оно следует из федеративной формы политико-территориального устройства. Однако следует ли учреждать институт представительства Российской Федерации в верхней палате Федерального Собрания и каким образом квалифицировать ее представителей? Как представителей Президента РФ или государства в целом? Подчеркнем, что сама возможность Президента РФ назначать в Совет Федерации Федерального Собрания РФ пожизненных членов методом кооптации заслуживает весьма положительной оценки (в палату могли бы входить видные политические деятели, в прошлом занимавшие высшие политические должности). Критическую оценку с нашей стороны вызывает лишь позиционирование этого института

как формы «представительства Российской Федерации». Это не в полной мере соответствует концепции «федеративного бикамерализма», которая в целом весьма последовательно реализуется в России после распада СССР и проведения в ней комплекса демократических реформ.

Итак, в Российской Федерации на данный момент сложился и функционирует федеративный бикамерализм, представляющий собой одну из разновидностей форм парламента, для которого характерны опосредованные федеративной формой политико-территориального устройства страны способ формирования, механизм представительства и компетенция верхней палаты — Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

#### Библиографический список

1. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 5–12.
2. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М., 1994. С. 31–38.
3. Родионова А.К. Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 22–25.
4. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 7–8.
5. Лазарев В.И. К вопросу о налоговом федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 23–24.
6. Якадин Д.Д. Юридическое делегирование полномочий в ракурсе централизации и децентрализации государственной власти (заметки на страницах Отчета Федерального Собрания России о 20-летнем развитии отечественного законодательства) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 358–362.
7. Барциц И.Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы // Правоведение. 2000. № 4. С. 62–74.
8. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
9. Гайдук В.В. Разделение государственной власти в российском федерализме // Правовые основы российского федерализма. Уфа, 2004. С. 302–315.
10. Кадохов В.Т. О совершенствовании взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Представительная и законодательная власть: история и современность. Барнаул, 2010. С. 31–35.
11. Муллагалеева Р.Р. Право законодательной инициативы: правовое регулирование взаимодействия Государственной Думы Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов // Научные труды РАЮН. Вып. 14, т. 1. М., 2014. С. 644–648.
12. Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73–82.
13. Кириченко П.Н. Еще раз о прямых выборах членов Совета Федерации (в связи с инициативой законодательного собрания Санкт-Петербурга) // Тенденции развития права и политики в России и мире в условиях глобализации. Калуга, 2007.
14. Медведева Т.П. Конституционно-правовая реформа – возможность введения прямых выборов членов Совета Федерации // Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов. М., 2014.

15. *Горылев А.И.* Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. Сер.: Право. 2003. Вып. 2 (7).
16. *Конев Ф.Ф.* Суверенитет: народный или национальный? // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 5–7.
17. *Фадеев В.И.* Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Lex Russica. 2007. № 2.
18. *Курманов М.М.* Законодательные (представительные) органы государственной власти республик в системе органов государства (компетенция, взаимодействие, ответственность): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003.
19. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 229-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 50, ч. 4. Ст. 6952.
20. О внесении изменений в статьи 3 и 8 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 191-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3397.
21. Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 794265-7 «О внесении изменений в статью 3 и 8 Федерального закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://www.sozd.duma.gov.ru/bill/794265-7>
22. *Ремингтон Т.* Бикамерализм и Совет Федерации России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.
23. *Митюкляева С.С.* Бикамерализм в Российской Федерации // Норма. Закон. Законодательство. Право. Пермь, 2007.
24. *Медвецкий О.М.* Бикамерализм в субъектах Российской Федерации // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 3.
25. *Медвецкий О.М.* Субъекты Российской Федерации и бикамерализм // Россия, Конституция, достойная жизнь. М., 2006.
26. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
27. *Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Формирование представительного органа муниципального района из представителей поселений // Журнал российского права. 2008. № 3.
28. *Белоусова Е.В.* К вопросу о формировании представительного органа муниципального района // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 5–10.