

# ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, СТАНОВЛЕНИЯ И ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

## HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE EMERGENCE, FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF REPRESENTATION OF MODERN RUSSIA

R. Lasynov

*Summary.* The article provides a brief historical and legal analysis of the emergence and formation of the institution of representation in the context of the development of parliamentarism in modern Russia. The issue of revealing the meaning and essence of the concept of the «Federal Assembly», which unites two constituent chambers into a single representative legislative body of a state power, is considered. The procedure for the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation is briefly considered. The issue of granting the head of state the authority to appoint senators with a lifetime quota is analyzed. A brief conclusion of the importance of the Federal Assembly as a permanent institution of representation in the system of state power of the Russian Federation is given.

*Keywords:* Constitution, Federal Assembly, parliamentarism, member of the Federation Council, senator, deputy, lower house, upper house.

Российский институт представительства, в современном понимании, выступает как совокупность находящихся в единой конструкции двух обособленных законодательных и представительных составляющих, получивших общую терминологию — Федеральное Собрание Российской Федерации.

Одним из органов, составляющих Федеральное Собрание и представляющих регион, выступает верхняя палата — Совет Федерации. Другим составным органом являющимся представительством избирателей является нижняя палата — Государственная Дума.

Такая двуединая структура справедливо наталкивает на возникновение определенных проблемных вопросов, касающихся формы деятельности палат представительства относительно независимости их функционирования, находясь при этом в объединённой структуре — Федеральном Собрании.

Вместе с тем, образование Федерального Собрания представляет особый интерес для исследования, по-

*Ласынов Радик Робертович*  
аспирант, Мурманский арктический университет  
Marinebrigade@mail.ru

*Аннотация.* В статье приводится краткий историко-правовой анализ возникновения, становления института представительства в условиях развития парламентаризма в современной России. Рассмотрен вопрос по раскрытию значения и сущности понятия «Федеральное Собрание», объединяющее две составные палаты в единый представительско-законодательный орган государственной власти. Кратко рассмотрен порядок формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации. Проанализирован вопрос наделения главы государства полномочиями по назначению сенаторов с пожизненной квотой. Приведен краткий вывод значения Федерального Собрания как постоянно действующего института представительства в системе государственной власти Российской Федерации.

*Ключевые слова:* Конституция, Федеральное Собрание, парламентаризм, член совета Федерации, сенатор, депутат, нижняя палата, верхняя палата.

скольку обуславливает возникновение другого вопроса об автономности функционирования данного органа, отдавая при этом статус самостоятельности составным его элементам, палатам.

Данная проблематика разрешилась весной 1995 г., положения о решении которой прописаны в постановлении Конституционного Суда РФ № 2-П, где декларируются разъяснения сущности вопросов относительно независимости и разделенности палат, условиях проведения голосования в отдельности каждой из палат<sup>1</sup>.

Однако данное решение однозначно не указало на независимость Федерального Собрания РФ от его палат.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 2), 108 (часть 2), 117 (часть 3), 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — Москва. — 1995. — № 2–3.

Наряду с этим, в статье 94 Основного закона РФ Федеральное Собрание регламентируется как «парламент Российской Федерации», как представительный и законодательный орган. Главой 5 Основного закона РФ регулируется правовое положение Совета Федераций и Государственной Думы<sup>2</sup>. Однако в Основном законе РФ законодателем не прописывается, что Федеральное Собрание, как структура, является объединяющим органом двух палат. Следовательно, Федеральное Собрание, являющееся объединяющим две палаты органом, не имеет свои исключительные полномочия, статус, компетенции.

Следовательно, возникает вероятность определенной квалификации, что органами государственной власти являются лишь верхняя и нижняя палаты, а само Федеральное Собрание является исключительно объединяющим две палаты понятием. Источником такого вывода является реальное и непосредственное участие палат в законотворческой деятельности, а объединяющий их орган — Федеральное Собрание, лишь осуществляет свою компетенцию посредством входящих в его состав палат [6, с. 137].

Иными словами, сущность самого обобщающего понятия «Федеральное Собрание», схожий с понятием «парламент» западноевропейских государств, заключается в осмыслении как о высшем государственном представительном-законодательном органе, свидетельством которому стал суть вышеописанной статьи 94 Основного закона РФ.

По мнению А.А. Керимова, верхняя палата, прежде всего, определяется как орган контроля за качеством принимаемых нижней палатой законов. Образование и функционирование обеих палат в Федеральном Собрании представляет возможность регионам участвовать в издании законов, что является выражением их воли по защите представляемых интересов своих субъектов и осуществлением одного из принципов федерализма [3, с. 82].

В исторических документах, издаваемых в советский период, не упоминается описание Высшего органа государственной власти как «парламент». Исходя из этого следует, что законодательными органами советского периода не проводилась аналогия данного органа с парламентом западноевропейских стран, поскольку имелось различие между ними, трактуемое Высший орган не только как законодательный, но и как постоянно действующий главенствующий орган в системе государственного управления, осуществляющий функции распорядительного и контрольного органа. Общеизвестно,

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). — Ст. 95.

что Федеральное Собрание главенствующими функциями в государственном управлении не наделено.

Основной закон Российской Федерации регламентирует формирование нижней палаты путем проведения прямых выборов гражданами, непосредственно голосующими за выдвинутых кандидатов в депутаты. Однако в Основном законе прямо не устанавливается по какой системе проводятся выборы депутатов. Так, законодатель, в статье 96 Основного закона РФ выборы депутатов нижней палаты устанавливает «...путем принятия федеральных законов».

Данный проблемный вопрос был регулирован после принятия Федерального закона, который регламентировал проведение выборов депутатов нижней палаты.

Отсюда следует, что, приняв за основу принятый Федеральный закон от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» необходимо осмыслить то, что статья 1 указанного закона предопределяет форму формирования нижней палаты, где декларируется порядок непосредственной деятельности избирателей в голосовании, основой которого стало всеобщее равное и прямое избирательное право, при этом отдавая свой голос в тайном порядке. Статьей 3 указанного закона предусмотрена численность депутатов в количестве 450-ти. Половина из этого количества депутатов избираются по округам, в которых выборы осуществляется голосованием избирателями при использовании мандата, в котором вся Россия условно разделена на 225 частей. Выборы второй половины реализуются по федеральному избирательному округу, представляющему один округ, в соответствии с которым единым избирательным округом выступает вся Российская территория<sup>3</sup>.

Соответственно, на избирательных участках по выборам депутатов нижней палаты каждый избиратель получал два бюллетеня. В одном из них избиратель голосовал за депутата, который выдвигался по одномандатному округу, во втором бюллетене избиратель голосовал за кандидата, представляющего единый федеральный избирательный округ. Таким образом, осуществлялись смешанная и пропорциональная система выборов [2, с. 30].

Формирование Совета Федерации предусматривало различные вариации при многообразии моделей системы выборов. Прежде всего, в декабре 1993 г. Российские граждане выбирали депутатов верхней палаты на 2-летний срок.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — Москва. — 2014. — № 8. — Ст. 740.

Следует особо подчеркнуть, что последующие выборы депутатов нижней палаты, по истечении 2-х лет, проводились на основании Федерального закона, так как Основным законом РФ о проведении выборов в Совет Федерации была применена ссылка «... в порядке, определенном законом».

Таким образом, в 1993 г., выбирая депутатов Совета Федерации, граждане непосредственно осуществляли реализацию своих избирательных прав без конституционного и законодательного регулирования вопросов проведения выборов [6, с.137].

В соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 № 192-ФЗ, устанавливающим организацию Совета Федерации, определялось, что Совет Федерации организационно состоит из глав исполнительной и законодательной власти, занимающих соответствующие должности представительного и исполнительного органов государственной власти в своих субъектах<sup>4</sup>. Между тем, у депутатов, к данной модели, несмотря на продление ее действия, возникли некоторые разногласия, прежде всего, касающиеся большого объема работы глав субъектов и руководителей их парламентов, что накладывает дополнительный объем задач и создает определённый дискомфорт, связанный с необходимостью участия на заседаниях Совета Федерации.

А.А. Миерхольд пишет, что подобный способ формирования Совета Федерации создает достаточно большое количество проблемных вопросов, отрывая соответствующих руководителей в регионах от уделения одновременно должного внимания внутренним проблемам региона и интересам государства. Руководство регионом требует постоянного нахождения в субъекте [5, с. 137]. Отсюда следует, что наделение дополнительным объемом задач, связанных со членством в Совете Федерации глав законодательной и исполнительной власти регионов снижает успешное решение задач соответственно, палатой, и функциональных обязанностей в своих субъектах руководителями соответствующих органов государственной власти [7, с. 147].

Следующим вопросом, основанном на концепции разделения властей, стал возникший дисбаланс относительно независимости органов законодательной и исполнительной власти. Основной закон РФ регулирует, что представленные полномочия органы государственной власти реализуют независимо, однако при реализации, прописанной в Основном законе РФ нормы, описанной выше, натолкнулись с влиянием законодательной власти на власть исполнительную [5, с. 138].

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 декабря 1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. — Москва. — 1995. — № 50. — Ст. 4869.

В подобной ситуации возникла необходимость осуществления реформы в Совете Федерации. Так, в начале августа 2000 г. был закреплен порядок образования Совета Федерации, отвечающий требованиям современных реалий по организации Совета Федерации, сутью которого стало наделение правом глав субъектов по назначению, либо избранием законодательными органами субъектов по одному представителю от исполнительной и законодательной власти субъекта в Совет Федерации<sup>5</sup>.

Поправками, внесенными в Основной закон в 2014 г. в структуру верхней палаты были введены представители от России, которые могут быть назначены Президентом РФ. После внесения этих поправок стало возможным назначение Президентом РФ до 10 % представителей, которые исчислялись от общего числа членов Совета Федерации, представителей субъектов [1, с. 44].

В 2020 г. в Основной закон РФ была внесена очередная поправка, содержащая представителей России, до 30 сенаторов, которые также могут быть назначены решением Главы государства, причем до 7 сенаторов могут быть назначены пожизненно.

Несмотря на отсутствие в Основном законе упоминания о сменяемости власти постановлением Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П, основываясь статьей 1 Основного закона РФ принцип сменяемости власти был признан<sup>6</sup>. Однако главой государства указанные принципы, связанные с назначением сенаторов, к настоящему времени не были реализованы.

Отметим, что сенаторы в указанном количестве до 30 человек, могут быть назначены главой государства за особые заслуги перед обществом или государством. Поправка содержала еще один, субъект — это Президент РФ, который получал право на «пожизненное сенаторство», и при этом, он мог также отказаться от такого права<sup>7</sup>. Полномочия других сенаторов были продлены до 6-летнего срока.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — Москва. — 2000. — № 32. — Ст. 3336.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — Москва. — 2002. — № 6.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). — Ст. 95.

Кроме этого, до внесения поправок в 2020 г., в статье 95 Основного закона РФ прописывалось словосочетание «член Совета Федерации». После применения поправок, Федеральным Конституционным законом от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ в статье 95 Основного закона был применен термин «сенатор Российской Федерации»<sup>8</sup>.

Таким образом, поправки, введенные в часть 2 статьи 95 Основного закона РФ, получили такую позицию, как «Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации» [4, с. 67].

Показательно, что в статье 134 и в части 2 статьи 135 Основного закона РФ доподлинно используется словосочетание «член Совета Федерации», что является прямым указанием на юридическое противоречие в уяснении данных понятий.

В подобной ситуации формируется разногласие о наличии полномочий у сенаторов РФ в возможности участия в процессе голосования по внесению изменений в главы Основного закона РФ, в частности в 1-ю, 2-ю и 9-ю. Между тем, коллизийность данных правовых норм Основного закона РФ порождает определенную сложность в осмыслении и уяснении норм части 4 статьи 105, в котором также существует информационная преграда, охватывающая одобрение Советом Федерации Федерального закона, в случае голосования за него больше половины членов этой палаты. Здесь выступает очевидным факт отсутствия изменения понятий, несмотря на то, что в указанную главу, в которой находится указанная статья поправки, были внесены.

Вместе с тем, необходимо отметить, что часть 2 статьи 44 Федерального закона от 8 мая 1994 № 3-ФЗ, регламентирующий правовой статус сенаторов и депутатов палат Федерального Собрания РФ устанавливает социальные гарантии по защите сенаторов РФ, которые охватывают и членов Совета Федерации<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. — Москва. — 2020. — № 11. — Ст. 1416.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — Москва. — 1994. — №2. — Ст. 74.

Такое положение указывает, что норма данной статьи, следуя равенству в положении между членами Совета Федерации и сенаторами РФ не регулирует вопрос приведения всей совокупности терминологии в понятие словосочетания «член Совета Федерации», поскольку палатами Федерального Собрания не приняты меры по разрешению данного вопроса. Сложившаяся ситуация, возможно, станет одной из причин, создающих условия, которые могут составлять определенную сложность на пути следования к идеологической общности концепции сути норм права, в дальнейшем может стать поводом, подвигнувшим к нарушению норм закона и следованию к правопорядку в различных сферах жизни общества.

Таким образом, история развития российского парламентаризма является свидетельством присвоения разных наименований Федеральному Собранию. Однако в период власти советов термин «парламент» в законодательстве применялся не часто, причиной которого стало существенное различие советского парламента от западного, связанное с тем, что советский парламент, будучи высшим законодательным органом являлся и высшим органом ветвей государственного управления.

Федеральное Собрание, по своей сути как объединяющее понятие является паритетным понятием как парламент. Вместе с тем, в состав Российского парламента представители назначаются главой региона, либо избираются главой парламента субъекта, а также избираются всеобщим голосованием граждан, следует сделать вывод о том, что в существующих реалиях Федеральное Собрание логически верно получило свое наименование, поскольку такое наименование стало символом государства и его законодательно-представительной власти, выступающей выразителем интересов граждан на всей территории Российской Федерации.

Несомненно, введение института сенаторов, которые могут быть назначены пожизненно, в демократическом государстве при республиканской форме правления является вопросом дискуссионным. Важно отметить, что несмотря на то, что главой государства такие полномочия хоть и не одушевлялись, однако такие полномочия у главы государства имеются.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России. — Москва: Юстицинформ. — 2015. — 165 с. — ISBN 978-5-7205-1265-1. <https://znanium.com/catalog/product/600399> (дата обращения 11.09.2024).
2. Грудинин Н.С. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики: специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Грудинин Никита Сергеевич. — Москва. — 2016. — 30 с.
3. Керимов А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: проблемы институционализации // Научный журнал «Дискурс-Пи». — Екатеринбург. — 2020. — № 1 (38). — 204 с.
4. Мадаев Е.О. Теоретико-правовые проблемы введения термина «Сенатор» в Конституцию Российской Федерации // Пролог : журнал о праве. — Улан—Удэ. — 2020. — № 3 (27). — 71 с. <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-problevy-vvedeniya-termina-senator-v-konstitutsiyu-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 12.09.2024).
5. Миерхольд А.А. Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федераций Федерального Собрания РФ // Эволюция конституционного регулирования системы органов публичной власти / LEX RUSSICA. — Москва. — 2018. — № 11(144). — 169 с.
6. Милентьев А.В., Федоров Р.В. Федеральное Собрание: историко-правовое развитие порядка формирования, анализ современной проблематики // Вестник экономической безопасности / Юридические науки. — № 1/2024. — Москва. — 2024. — 254 с.
7. Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития: монография / отв. ред. В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова. Юридическое издательство «Норма». — Москва. — 2017. — 448 с.

© Ласынов Радик Робертович (Marinebrigade@mail.ru)  
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»