

Секция «Актуальные проблемы и тенденции правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления»

## Изменение состава и порядка формирования Совета Федерации

Научный руководитель – Попова Светлана Сергеевна

*Смирнова А.А.<sup>1</sup>, Манченко А.А.<sup>2</sup>, Попов И.В.<sup>3</sup>*

1 - Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия, *E-mail: missis.nastya-smirnova@yandex.ru*; 2 - Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия, *E-mail: anastasiaam.16@mail.ru*; 3 - Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия, *E-mail: igor.popov.2001@bk.ru*

Самой обсуждаемой темой начала 2020 г. стало предложение Президента РФ В. Путина о внесении поправок в главы 3-8 Конституции РФ [1]. Значительная часть законопроекта касается изменения полномочий и порядка формирования органов государственной власти РФ, а также изменения полномочий и порядка назначения должностных лиц органов государственной власти РФ [2]. Нововведения коснулись и верхней палаты российского парламента - Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Мы проанализируем поправки, связанные с составом и порядком формирования высшего органа законодательной власти РФ, и на основании полученных результатов сделаем предположения о том, как эти изменения могут сказаться на работе Совета Федерации в будущем. Для этого мы сформулировали следующие задачи: 1) рассмотреть действующий состав и порядок формирования СФ; 2) исследовать, как изменятся состав и порядок формирования СФ; 3) выявить сходства (различия) данного законопроекта с опытом иностранных государств.

В первую очередь нас интересует поправка, касающаяся президентской квоты, то есть числа сенаторов, назначаемых Президентом РФ. Предложенное изменение увеличит их количество с 17 человек (10% от числа всех членов СФ) до 30. При этом 7 из них смогут быть назначены Президентом пожизненно за выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Для остальных членов верхней палаты предлагается установить ранее не существовавший срок полномочий в 6 лет.

Интересным дополнением к поправкам стала идея давать пожизненные места в Совете Федерации экс-президентам РФ: и после окончания срока полномочий, и после досрочного прекращения полномочий в случае отставки. Важно то, что этот закон при его принятии будет иметь обратную силу.

П. Крашенинников заявил, что это предложение основывается на изучении опыта работы верхних палат парламентов в различных странах. Однако в мире мало стран, где сохранилась подобная практика, и существующие примеры не говорят о том, что пожизненное сенаторство - набирающий силу тренд. Скорее, наоборот. Предлагаем рассмотреть несколько примеров из иностранной практики [3], подтверждающих это:

1) государства, входящие в англо-саксонскую правовую семью, хотели отказаться (Великобритания), отказались (Канада) или изначально не имели (США, Австралия) института пожизненного членства экс-президентов в сенате;

2) правовые системы некоторых стран Африки (Конго, Бурунди, Руанда, Сомали) относятся к смешанному типу. Интересно, что в первых трех государствах, чьи правовые системы являются совокупностью традиционной (африканское обычное право) и романо-германской правовой семьи, описанная выше возможность существует. В Сомали, правовая система которого, в силу истории страны, вобрала в себя принципы как обычного и мусульманского права, так и положения романо-германской и англо-саксонской правовых семей, норма пожизненного членства в Национальном собрании для бывшего президента была отменена;

3) у государств, входящих в романо-германскую правовую семью, выявить здесь тренд сложнее. Например, страны латиноамериканской группы придерживаются разных позиций по данному положению. В Чили эта норма была отменена, в Никарагуа и Парагвае продолжает действовать и сегодня. В европейских странах ситуация также различается. Например, во Франции идея учреждения для экс-президентов пожизненного членства в верхней палате парламента так и не была оформлена в законопроект. В Румынии оно было отменено. При этом Италия является ярчайшей иллюстрацией реализации данной нормы.

Италия - едва ли не единственное государство, модель которого близка к озвученной в России идее: 1) пожизненными сенаторами здесь автоматически, по должности, становятся экс-президенты; 2) глава Итальянской республики вправе сам назначать пожизненных сенаторов за выдающиеся патриотические заслуги в социальной, научной, художественной или литературной сфере.

Однако важно помнить, что итальянская верхняя палата состоит из 315 сенаторов, что на порядок превышает их количество в российской палате. При этом, помимо бывших президентов, в итальянском сенате может быть не больше пяти пожизненных сенаторов, и нет других назначаемых депутатов верхней палаты, пусть и без пожизненных полномочий. Это сильно отличает пример Италии от России.

Таким образом, институт пожизненного сенаторства экс-президентов, скорее, свойственен развивающимся странам, чем развитым. В большинстве вышеуказанных развитых стран он не считается эффективным, а потому можно сказать, что эта тенденция с годами теряет свое распространение. Зачем тогда это России?

П. Крашенинников считает, что бывшие руководители государства имеют колоссальный опыт и знания, которые могут приносить очевидную пользу Совету Федерации. В поддержку поправок, касающихся состава и порядка формирования СФ, также высказались В. Матвиенко, Т. Хабриева, А. Чубарьян и В. Блажеев.

Другую точку зрения высказали Ф. Мухаметшин и А. Шохин. По их мнению, нынешняя система формирования Совета Федерации не нуждается в изменениях, а увеличение президентской квоты может расцениваться как недоверие к регионам, которые имеют право самостоятельно направлять своих представителей. Шохин добавил, что 10% было бы достаточно для реализации института пожизненных сенаторов.

На наш взгляд, данные поправки будут иметь негативное влияние на качество работы Совета Федерации, реализацию его полномочий: 1) у субъектов будет ограничено их право назначать своих представителей, что умалит принцип федеративности; 2) Президент сможет оказывать большее влияние на Совет Федерации, что нарушит принцип разделения

властей. Помимо этого, пожизненное членство экс-президентов в верхней палате парламента не соответствует идеи существования Совета Федерации как органа, где субъекты РФ могут высказывать свою позицию.

#### Источники и литература

- 1) Конституция РФ: [www.constitution.ru](http://www.constitution.ru)
- 2) Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации»: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138549/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138549/)
- 3) Конституции государств (стран) мира: <https://worldconstitutions.ru/>