**Содержание**

1. Способы формирования верхних палат парламентов: мировой опыт
2. Развитие законодательства о формировании Совета Федерации
3. в 1993 – 2000 годах
4. Характеристика действующего порядка формирования Совета Федерации

Литература

**ВВЕДЕНИЕ**

### В данной работе рассмотрены способы формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации определенные Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

### Необходимость изучения данной темы обусловлена важностью понимания порядка формирования Совета Федерации, как структыры представительного и законодательного органа власти Российской Федерации, с учетом исторически сложившихся в России традиций и норм, на фоне имеющегося мирового опыта и с учетом вступления в действие с 1 января 2011 года изменений в порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**1 Способы формирования верхних палат парламентов: мировой опыт**

Термин «парламент» происходит от английского "Parlament", который обязан своим рождением французскому глаголу parler – говорить. Институт парламента имеет многовековую историю. Первые представительные учреждения возникли еще во времена античности: Народное собрание (экклезия) – в Древней Греции; Сенат – в Древнем Риме.

Однако родиной парламента считается Англия, где в XIII веке власть короля в соответствии с Великой хартией Вольностей (1215 г.) была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей территориальных единиц (графств).

Затем подобные представительные учреждения возникли во Франции, Польше, Испании и др. странах.

Современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.

Порядок формирования парламентов зависит от их структуры. Однопалатные парламенты и нижние палаты двухпалатных парламентов, как правило, формируются посредством прямых выборов.

*Способы формирования верхних палат:*

* посредством непрямых выборов (косвенных или многостепенных выборов) – Франция;
* посредством прямых выборов, но отличающихся от системы формирования нижних палат – Италия, США, Австрия;
* путем назначения – Канада, Германия;
* на невыборной основе (наследственный способ) – Великобритания;
* смешанный – Бельгия, Ирландия.

**2 Развитие законодательства о формировании Совета Федерации в 1993 – 2000 годах**

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР в качестве консультативно-координационного органа в составе Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), Председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев, областей, Московского и Ленинградского городских советов. Совет Федерации РСФСР дважды собирался на свои заседания (22 ноября 1990 года и 23 января 1991 года) и внес определенный вклад в подготовку Федеративного договора.

После осуществления конституционной реформы в конце 1993 г. органы советской власти прекращают свою работу как на общегосударственном уровне (съезд, Верховный Совет), так и в большинстве субъектов Федерации.

Указы Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года (№1626) «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 6 ноября 1993 года (№1846) «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» определяли формирование Совета Федерации.

Положение о выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва предусматривало, что в этот орган должны входить по два депутата от каждого субъекта Федерации. Депутаты верхней палаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Федерации (один округ на территории каждого субъекта Федерации). Кандидаты в Совет Федерации выдвигались группами избирателей и избирательными объединениями.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России, состоящего из Государственной Думы и Совета Федерации. «Заключительные и переходные положения» Конституции устанавливали, что Совет Федерации первого созыва избирается только на два года, а депутаты Совета Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

12 декабря 1993 года состоялись выборы в Совет Федерации первого созыва в 85 субъектах Российской Федерации. 13 марта 1994 года состоялись выборы в Совет Федерации в Татарстане, а 15 мая 1994 года - в Челябинской области, в результате которых в Совет Федерации были избраны еще 4 человека. В итоге в палату было избрано 175 депутатов.

Первым Председателем Совета Федерации, избранным 13 января 1994 года, стал Владимир Филиппович Шумейко. За 2 года работы Совета Федерации первого созыва в 1994-1995 гг. на 32 заседаниях Совета Федерации было принято 773 постановления по вопросам своего ведения. К окончанию срока своих полномочий Совету Федерации удалось завершить работу над многими базовыми законами, регулирующими различные сферы общественной жизни. Вступили в силу первые две части Гражданского кодекса, Семейный, Арбитражный, Водный кодексы.

В конце 1995 года был принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в Совет Федерации входили по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности.

23 января 1996 года Совет Федерации второго созыва приступил к работе. На первом заседании Совета Федерации 23 февраля 1996 года Председателем Совета Федерации был избран Егор Семенович Строев, Глава администрации Орловской области.

За время работы Совета Федерации второго созыва в 1996-2001 гг. на 47 заседаниях Совета Федерации по вопросам ведения палаты было принято 2843 постановления.

Главный итог деятельности палаты в 1996-2001 - практическое становление Совета Федерации в качестве «палаты регионов» – реального гаранта политической стабильности страны. Законодательные приоритеты Совета Федерации определялись тем, что «сенаторы», будучи региональными политиками, основное внимание должны были уделять законопроектам, в которых интересы территорий затрагивались в наибольшей степени. К числу таковых относились, прежде всего, проекты бюджета, трансфертная политика, налоговая реформа, избирательное законодательство. Рассматривая документы, поступающие из Государственной Думы, члены Совета Федерации руководствовались тем, насколько они соответствуют интересам субъектов Российской Федерации с экономической или политической точки зрения.

8 августа 2000 года вступил в силу новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Одной из основных причин внесения изменений в порядок формирования Совета Федерации являлась необходимость обеспечения такого порядка формирования палаты, при котором полномочия членов Совета Федерации осуществлялись бы на постоянной основе.

В соответствии с новым законом 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.

Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Однако, поскольку в ряде субъектов Российской Федерации – Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелии, Республике Саха (Якутии) и Свердловской области были сформированы двухпалатные законодательные (представительные) органы государственной власти, новый закон предусмотрел, что член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

До вступления в силу решений об избрании (назначении) в установленном новым Федеральным законом порядке новых членов Совета Федерации, члены Совета Федерации – представители по должности от субъектов Российской Федерации в Совете Федерации должны были продолжать исполнять свои полномочия.

5 декабря 2001 года Председателем Совета Федерации был избран Сергей Михайлович Миронов, представитель в Совете Федерации от Законодательного Собрания Санкт - Петербурга.

1. **Характеристика действующего порядка формирования Совета Федерации**

Совет Федерации является «верхней» палатой Федерального Собрания – парламента Российской Федерации.

В Совет Федерации в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования Совета Федерации до 8 августа 2000 года был определен Федеральным законом от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: палата состояла из 178 представителей субъектов Российской Федерации – глав законодательных (представительных) и глав исполнительных органов государственной власти (по должности). Все члены Совета Федерации совмещали исполнение обязанностей в палате федерального парламента с обязанностями в соответствующем субъекте Российской Федерации.

8 августа 2000 года вступил в силу новый Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Теперь палата состоит из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе – поочередно председателями палат. При этом группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести альтернативные кандидатуры. Решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа – совместным постановлением обеих палат.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя.

Избрание (назначение) всех членов Совета Федерации в соответствии с новым Федеральным законом в основном завершилось не позднее 1 января 2002 года. При этом вновь избранные (назначенные) представители работают в палате только на постоянной основе.

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Его заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Они проходят раздельно от заседаний Государственной Думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Заседания Совета Федерации проводятся в городе Москве, в период с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря, и являются открытыми. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено, а также может быть проведено закрытое заседание.

Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты. Кроме того, Председатель Совета Федерации Е.С.Строев, прекративший свои полномочия, избран почетным Председателем Совета Федерации (это звание является пожизненным). Е.С.Строеву, а также Председателю Совета Федерации первого созыва В.Ф.Шумейко отведены специальные места в зале заседаний Совета Федерации и рабочие помещения в здании палаты, выданы специальные удостоверения и нагрудные знаки, они наделены правом совещательного голоса и некоторыми другими правами.

Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты. Совет Федерации вправе создавать, упразднять и реорганизовывать любые комитеты и комиссии.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Все члены Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, его первого заместителя и заместителей, входят в состав комитетов. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты, при этом в состав комитета должны входить не менее 7 членов Совета Федерации. Состав комитета, комиссии утверждается палатой. В Совете Федерации образованы и действуют следующие комитеты и постоянные комиссии:

* Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству;
* Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам;
* Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике;
* Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления;
* Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности;
* Комитет Совета Федерации по бюджету;
* Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению;
* Комиссию Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;
* Комитет Совета Федерации по международным делам;
* Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств;
* Комиссию Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности;
* Комитет Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению;
* Комитет Совета Федерации по образованию и науке;
* Комиссию Совета Федерации по делам молодежи и туризму;
* Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности;
* Комитет Совета Федерации по промышленной политике;
* Комиссию Совета Федерации по естественным монополиям;
* Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды;
* Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу;
* Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов;
* Комиссию Совета Федерации по информационной политике;
* Комиссию Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации;
* Комиссию Совета Федерации по национальной морской политике;
* Комиссию Совета Федерации по культуре;
* Комиссию Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству;
* Комиссию Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества;
* Комиссию Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения.

Комитеты и постоянные комиссии Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты: осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам, а также по федеральным конституционным законам; разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и проекты иных нормативных правовых актов, организуют проведение парламентских слушаний и т.д.

Деятельность временных комиссий ограничивается определенным сроком или конкретными задачами.

Полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации. Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий. Порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:

* Совет Федерации совместно с Государственной Думой участвует в разработке законопроектов, рассмотрении законов и принятии решений по ним;
* В порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов палаты, а федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов. Кроме того, федеральный закон, не подлежащий обязательному рассмотрению, считается одобренным, если в течение четырнадцати дней Совет Федерации его не рассмотрел. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой и Советом Федерации.

К ведению Совета Федерации, кроме того, относятся:

утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения;

решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

назначение выборов Президента Российской Федерации;

отрешение Президента Российской Федерации от должности;

назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

В ряде федеральных законов на Совет Федерации возложены и другие полномочия, не предусмотренные в Конституции Российской Федерации.

Совет Федерации, равно как и каждый член Совета Федерации, обладает правом законодательной инициативы.

По вопросам ведения Совета Федерации палата большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации, принимает постановления.

Совет Федерации принимает Регламент, в котором детально определяются органы и порядок работы Совета Федерации, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации (действующая редакция Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утверждена постановлениями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ и от 29 марта 2002 года № 173-СФ).

Статус члена Совета Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Кроме того, статус члена Совета Федерации регулируется Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ) с последующими изменениями.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Как видим, установленный в настоящее время порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, учитывает сложившийся мировой опыт и соответствует нормам демократического построения государственной власти.

### Предстоящее с 1 января 2011 года изменение порядка формирования Совета Федерации направлено на усиление права гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через своих представителей (часть 1 статьи 32 Конституции РФ). Каждый сенатор теперь будет обязан проходить через электоральные процедуры в своем регионе и, соответственно, будет гораздо крепче привязан к субъекту, который он представляет в верхней палате российского парламента. Таким образом и достигается «частичная» выборность членов Совета Федерации, ведь, прежде чем попасть в верхнюю палату российского Парламента, чиновник должен будет сначала заручиться поддержкой избирателей в регионе.

Совмещение мандатов члена Совета Федерации и мандата члена законодательного органа субъекта будет повышать ответственность сенаторов перед населением.

**Литература**

* 1. Конституция Российской Федерации.
  2. Федеральный закон от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 50, ст. 4869).
  3. Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3336).
  4. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утвержден постановлениями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ и от 29 марта 2002 года № 173-СФ).
  5. http://www.council.gov.ru/about/history/index.html.