

## СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ – ОТ ДЕПУТАТОВ ДО СЕНАТОРОВ. К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ ПАРЛАМЕНТА В КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2020 г. Е. В. Виноградова\*, И. Л. Данилевская\*\*

*Институт государства и права Российской академии наук, Москва*

\*E-mail: [evsfrf@gmail.ru](mailto:evsfrf@gmail.ru)

\*\*E-mail: [danilewskaia.inna@yandex.ru](mailto:danilewskaia.inna@yandex.ru)

Поступила в редакцию 13.06.2020 г.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию конституционно-правовых основ формирования верхней палаты российского парламента. Наряду с историческими аспектами процесса эволюции отечественного законодательного (представительного) органа государственной власти в статье внимание уделено сравнительному анализу институтов, оказывающих влияние на структуру и статус верхней палаты парламента в России. Эмпирическую основу исследования составили нормативные источники, среди которых действующие и утратившие силу нормативные акты СССР, РСФСР, Российской Федерации. Кроме того, в работе анализируются положения Закона 2020 г. о поправках к Конституции РФ, определяющих новый статус сенаторов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, парламента, Совет Федерации, сенатор, формирование палаты парламента.

**Цитирование:** Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Совет Федерации – от депутатов до сенаторов. К вопросу формирования верхней палаты парламента в конституционной модели современной России // Государство и право. 2020. № 9. С. 7–17.

DOI: 10.31857/S102694520011333-7

## FEDERATION COUNCIL – FROM DEPUTIES TO SENATORS. ON THE EVOLUTION OF THE FORMATION OF THE UPPER HOUSE OF THE RUSSIAN PARLIAMENT

© 2020 E. V. Vinogradova\*, I. L. Danilevskaya\*\*

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

\*E-mail: [evsfrf@gmail.ru](mailto:evsfrf@gmail.ru)

\*\*E-mail: [danilewskaia.inna@yandex.ru](mailto:danilewskaia.inna@yandex.ru)

Received 13.06.2020

**Abstract.** The article is devoted to the study of the constitutional and legal foundations of the formation of the upper House of the Russian parliament. As well as historical aspects of the evolution of the Russian legislative (representative) government body the article focuses on comparative analyses of institutions that influence the structure and status of the upper house of parliament in Russia and other countries. The empirical basis of the study was made up of normative sources, among which the current and expired normative acts of the USSR, the Russian Soviet Federated Socialist Republic and the Russian Federation in addition the work analyzes the provisions of the 2020 Law amendments to the Constitution of the Russian Federation, defining the new status of senators of the Russian Federation.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, Parliament, Federation Council, senator, formation of the House of Parliament.

**For citation:** Vinogradova, E.V., Danilevskaya, I.L. (2020). Federation Council – from deputies to senators. On the evolution of the formation of the upper House of the Russian parliament // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 7–17.

Парламент – один из базовых элементов конституционного устройства современного правового государства. Исследование его структуры, деятельности, статуса имеет большое значение для формирования эффективного взаимодействия внутригосударственных механизмов. Изучение российского парламента как части модели конституционного государственного устройства обуславливает интерес к исследованию эволюции палаты парламента с исключительными конституционными полномочиями – Совета Федерации, которое имеет не только теоретическое, но и практическое значение, создавая, по мнению ученых, основу для моделирования отношений между органами государственной власти<sup>1</sup>.

В большинстве государств приняты модели однопалатных и двухпалатных парламента<sup>2</sup>. Преимуществом бикамерализма считается возможность широкого представительства. Теоретические аргументы в его пользу Ш.-Л. Монтескье обосновывал возможностью удерживать законодательную власть «от крайностей»<sup>3</sup>. Оптимальным способом избежания «парламентской тирании» Л. Дюги видел «в создании двух собраний, совместная работа которых необходима для вотирования законов и бюджета»<sup>4</sup>. Двухпалатной системе парламента отдавал предпочтение И. Бентам<sup>5</sup>, исходя из необходимости ограничения власти одной палаты и учета разнонаправленных интересов у тех, кто формирует депутатский корпус. В конце XIX – начале XX в. в отечественной правовой науке появились исследования, посвященные правовой институционализации структуры парламента. Ряд ученых, в числе которых выдающийся российский правовед Н.И. Лазаревский, высказывались против существования в российском парламенте верхней палаты<sup>6</sup>. Многочисленные споры возникали также по поводу решения вопроса о ее составе. Предлагалось сформировать верхнюю палату из аристократов, при этом высказывались мнения, что это аристократия не в родовом понятии, а в смысле

аристократии ума и таланта. Часть участников дискуссии полагала, что в состав палаты должны входить государственные мужи, выдающиеся деятели, занимавшие важные государственные посты в государстве, выполнявшие значимые политические функции. Обосновывая аргументы экономическими подходами, предлагалось, что в нижнюю палату должны входить представители трудящихся, и тогда верхняя палата должна отстаивать интересы капитала, следовательно, должна состоять из их представителей. Интересной можно считать позицию, в соответствии с которой, отражая основные тенденции развития общества, одна из палат (нижняя) должна быть прогрессивной, а вторая – консервативной<sup>7</sup>.

Вопросу структуры парламента посвящено большое количество трудов современных российских конституционалистов. Некоторые из них считают преимуществом бикамерализма то, что такая структура позволяет удержать парламента от сиюминутных популистских решений нижней палаты. Другие<sup>9</sup> констатируют, что парламента, состоящий из двух палат, является важным механизмом стабильности функционирования государства. Кроме того, наличие палаты регионов весьма важно для обеспечения интересов субъектов Федерации, что имеет большое значение для России как федеративного государства.

Полагаем важным отметить, что структура законодательного (представительного) органа государственной власти приобретает актуальность в период коренных реформ государственного устройства. Эта тенденция со всей очевидностью прослеживается в отношении всего парламента и его палат не только в новейшей истории современной России, но и в период реформ 1905–1907 гг., когда создавался парламента Российской Империи, состоявший из двух палат. В верхнюю палату тогда был преобразован Государственный Совет, который обладал правом законодательной инициативы и одобрения принимаемых узаконений. Часть его членов избиралась, другая назначалась Государем Императором. Избираемая часть Государственного Совета представляла собой весь спектр возможного представительства. В него сроком на девять лет

<sup>1</sup> См.: Автономов А.С. Истоки и смысл двухпалатности парламента // Вестник Мариупольского гос. ун-та. 2013. № 5. С. 35–42.

<sup>2</sup> Вместе с тем некоторые страны имеют трехпалатный парламента.

<sup>3</sup> Монтескье Ш.-Л. Избр. произв. М., 1955. С. 285.

<sup>4</sup> Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. С. 468.

<sup>5</sup> См.: Бентам И. Тактика законодательных собраний. Антология мировой политической мысли. Т. 1. М., 1997. С. 565–567.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1913. С. 417, 418.

<sup>7</sup> См.: Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права (1905 г. – октябрь 1917 г.). М., 2012. С. 331.

<sup>8</sup> См., напр.: Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 439.

<sup>9</sup> См.: Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламента: опыт России и мировая практика // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 110.

избирались дворяне (18 человек), ученые – академики и ординарные профессора (6 человек), духовенство (6 человек), представители купечества, промышленности, торговли (12 человек). На три года избирались представители от губерний. В Государственный Совет входило шесть представителей от Царства Польского. Государственный Совет представлял свое мнение и проект решения Государю Императору на его усмотрение<sup>10</sup>.

Как известно, в Конституции РСФСР 1918 г., «построенной на началах не правовой законности, а целесообразности»<sup>11</sup>, не предусматривалось в системе государственных органов конструкции с двухпалатным парламентом. Высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган, избираемый Всероссийским Съездом Советов, совмещал «в гармоническом сочетании три основные вершины советского управления – управления партийного, контроля советского и активной администрации, которая возглавляется и ведется Советом Народных Комиссаров»<sup>12</sup>.

Начало двухпалатного представительства на уровне конституционного регулирования было закреплено в Конституции СССР 1924 г. Основой для его создания была резолюция по национальному вопросу XII съезда РКП(б) в апреле 1923 г. В ней была сформулирована идея создания двухпалатного органа в системе высших органов государственной власти СССР, обоснованная необходимостью ликвидации фактического неравенства национальностей<sup>13</sup>. Конституцией СССР устанавливалась двухпалатная структура Центрального Исполнительного Комитета (ЦИК СССР), являвшегося в перерывах между съездами Советов верховным органом власти СССР. ЦИК СССР состоял из двух палат – Союзного Совета и Совета Национальностей. Небезынтересно отметить, что советские ученые отвергали их аналогию с верхней и нижней палатами парламента, доказывая, что в построении Советов отсутствует признак, определяющий разницу между палатами буржуазных парламентов, – их классовый состав<sup>14</sup>. В современной научной литературе отмечается, что представительство в Совете Национальностей нельзя

было считать в полной мере «федеративным представительством», т.к. в нем были представлены не столько республики в составе СССР, сколько национальностей<sup>15</sup>.

Согласно нормам Конституции СССР 1936 г. высшим органом, наделенным всей полнотой государственной власти, парламентом, являлся Верховный Совет СССР, состоявший из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей<sup>16</sup>. Двухпалатная структура верховного органа государственной власти СССР – Верховного Народного Совета предусматривалась и конституционным проектом 1964 г., разработанным в годы «хрущевской оттепели». Реализация этого конституционного проекта была приостановлена после отстранения Н.С. Хрущева от партийной и государственной власти. Новая Конституция СССР была принята только спустя 13 лет, но многие положения конституционного проекта 1964 г. легли в основу Конституции СССР 1977 г.<sup>17</sup> Представительство союзных и автономных республик, автономных областей и округов в Совете Национальностей Верховного Совета СССР привело к усилению влияния регионов на политические процессы, происходившие в стране<sup>18</sup>.

Действовавший в РСФСР до принятий в 1993 г. Конституции РФ Основной Закон от 12 апреля 1978 г. устанавливал систему власти в государстве. Представительная власть в соответствии с положениями ст. 85 осуществлялась Съездом народных депутатов, постоянно действующим законодательным и распорядительным органом которого был Верховный Совет, сформированный из депутатов Съезда и состоявший из Совета Республики и Совета Национальностей<sup>19</sup>.

Ранее уже упоминалось, что реформирование государственного устройства порождает процессы поиска новых подходов к правовому регулированию и актуализирует статус и структуру законодательных (представительных) органов

<sup>10</sup> См.: Шульженко Ю.Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 52–54.

<sup>11</sup> Рейснер М.А. Основы Советской Конституции. М., 1920. С. 148.

<sup>12</sup> Там же. С. 205.

<sup>13</sup> См.: Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898–1988) / под общ. ред. А.Г. Егорова, К.М. Боголюбова: в 16 т. 9-е изд., испр. и доп. Т. 3: 1922–1925. М., 1984. С. 86.

<sup>14</sup> См.: Энциклопедия государства и права / под ред. П.А. Стучки: в 3 т. Т. 1. М., 1929. С. 571, 572.

<sup>15</sup> См.: Червинская А.П. История становления и развития федеративного бикамерализма в России // Северо-Кавказский вестник. 2020. № 1. С. 82.

<sup>16</sup> См.: Шульженко Ю.Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. С. 122, 123.

<sup>17</sup> См.: Митюков М.А. Предтечи конституционного правосудия: взгляды, проекты и предпосылки. М., 2006. С. 22–29; Зоржельская С.С. Концепция общенародного государства в проекте Конституции СССР 1964 года: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 157–159; Данилевская И.Л. О статусе судебных органов (по проекту Конституции СССР 1964 г.) // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8 (48). С. 111–115.

<sup>18</sup> См.: Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.) / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2012. С. 286, 287.

<sup>19</sup> См.: Кутафин О.Е. Высшие органы государственной власти страны 1988–1992 гг. М., 1991. С. 365.

государственной власти. Конституционная реформа периода 1989–1993 гг. — не исключение, она обусловила становление конституционных основ современного российского парламента<sup>20</sup>. В проектах Конституции, предлагаемых Конституционной комиссией (1990 г.), Российским движением демократических реформ (1992 г.), Президентом, обосновывалось учреждение двухпалатного парламента. Все проекты предусматривали, что одна из палат должна стать палатой регионов. Эти предложения нашли отражение в Конституции РФ 1993 г., в ст. 95 и 96 которой установлено, что парламента — Федеральное Собрание — состоит из двух палат. Верхней палатой парламента является Совет Федерации, который обеспечивает учет интересов субъектов Российской Федерации. Закрепленными в конституционных нормах положениями о палате регионов определено, что в ее состав входят по два представителя от всех субъектов Российской Федерации. При этом, каким образом они наделяются полномочиями, в Конституции РФ не установлено. Это предопределило дискуссию о порядке формирования Совета Федерации ФС РФ. Поэтому на протяжении нескольких десятков лет правовая наука и политическая практика отмечала незавершенность процесса установления порядка формирования верхней палаты российского парламента, который при сохранении неизменности конституционных положений неоднократно менялся.

Исследователи, анализирующие вопросы формирования палат парламента, неоднозначно подходят к его определению. Можно предположить, что формированием можно считать любой способ — делегирование, избрание, назначение и проч. Однако, основываясь на анализе норм Конституции РФ, отождествлять правовую природу «избрания» и «формирования» не следует. Положения Конституции РФ устанавливают избрание Государственной Думы (ч. 1 ст. 96), но формирование Совета Федерации (ч. 2 ст. 96). В то же время некоторые авторы<sup>21</sup> обращают внимание на то, что ч. 7 Заключительных и переходных положений Конституции РФ однозначно устанавливает именно процедуру «избрания» депутатов российского парламента первого созыва.

Поиск эффективной, оптимальной модели формирования верхней палаты российского парламента отражал существовавшие политические реалии различных периодов отечественной государственности: периоды 1993–1995 гг., 1995–2000 гг., 2000–2009 гг., 2009–2012 гг., 2012–2017 гг. до проводимой сегодня конституционной реформы. Оценивая изменения

в порядке формирования Совета Федерации, В.Е. Чиркин отмечал, что поиск подходов для обеспечения нужного уровня представительства в верхней палате самых разных интересов зависит от традиций государства. То, что предполагалось оптимальным «для условий, например, Великобритании, оказалось совершенно неприемлемым для США, а уникальный способ формирования Совета Федерации в России вряд ли приемлем для федеральной Швейцарии с ее традициями»<sup>22</sup>.

Заложенный в конституционную формулировку о вхождении в Совет Федерации двух представителей от каждого субъекта Российской Федерации по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти потенциал позволил менять правовое регулирование порядка формирования верхней палаты парламента на уровне ниже конституционного — уровне федерального законодательства. При наличии жестких конституционных формулировок изменения, происходившие в политической жизни страны, привели бы к изменению конституционных норм, что в период нестабильности, который характеризовал систему государственной власти в России того времени, было нежелательным. В один из наиболее сложных периодов противостояния между Президентом новой России и Верховным Советом РСФСР для принятия совместных решений в качестве совещательного и координационного органа был создан Совет Федерации РСФСР<sup>23</sup>. В дальнейшем, при создании новых органов государственной власти, было принято решение сохранить за палатой регионов российского парламента название — Совет Федерации. Во втором разделе Конституции РФ, регламентирующем заключительные и переходные положения, было указано, что Совет Федерации первого созыва избирается на два года. Первый созыв в соответствии с Указами Президента<sup>24</sup> формировался путем выборов по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации. Выборы депутатов (именно так они тогда назывались) Совета Федерации состоялись 12 декабря 1993 г. Было избрано 175 человек, которые осуществляли функции депутатов верхней палаты парламента с 11 января 1994 г. по 15 января 1996 г.

<sup>22</sup> Чиркин В.Е. Элементы эволюции верхних палат современного парламента // Труды ИГП РАН. 2012. № 1. С. 106–120.

<sup>23</sup> См.: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.01.1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 6, ст. 97.

<sup>24</sup> См.: Указы Президента РФ от 11.10.1993 г. «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и от 06.11.1993 г. «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г.».

<sup>20</sup> См.: Тарасова Е.П. Правовой статус палат Федерального Собрания: состояние и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 66.

<sup>21</sup> См.: Совет Федерации: эволюция статуса и функций / отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 378, 379.

В следующем созыве в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>25</sup> в его состав вошли главы законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Происходило ли формирование верхней палаты российского парламента выборным путем? С одной стороны, действительно, главу законодательного органа и исполнительной власти в регионе выбирали. С другой – можно ли с уверенностью утверждать, что, отдавая свой голос за высшее должностное лицо исполнительной власти в регионе или выбирая парламент субъекта Федерации, для электората было очевидно, что он тем самым формирует палату федерального парламента? При таком способе формирования парламента актуальность приобретает содержание депутатского мандата. От ответа на вопрос, представляет ли член парламента интересы всего народа или является уполномоченным своих избирателей, зависит характер его мандата. Существенным для российского электорального сознания является такое понимание правовой природы депутатского мандата, при котором избиратель делегирует членам парламента власть. Императивный мандат предполагает право избирателей не только давать депутатам обязательные для них указы, но и возможность досрочно их отзывать. Принцип императивного мандата был воспринят марксистско-ленинской доктриной и получил отражение в СССР и некоторых других социалистических государствах. Широко известный в советские времена институт «наказа избирателей» предполагал необходимость отчитываться перед ними за проделанную депутатом работу. Императивный мандат в его буквальном значении предопределял ситуацию, когда парламентарий, который считает выраженную волю своих избирателей более важной, чем общегосударственные интересы, в случае их противоречия должен действовать в интересах своего избирательного округа, что противоречит смыслу деятельности парламента как органа государственной власти. Это противоречие исследовалось на протяжении нескольких веков. Вместе с тем в ст. 52 Конституции Франции 1795 г. уже было закреплено следующее положение: «Члены Законодательного Корпуса не являются представителями посланного их департамента, они являются представителями всей нации, и он не может предоставлять им никаких полномочий». Этот подход воспринят современными конституциями демократических государств, в которых установлено, что парламента и все их члены являются представителями всего народа, поэтому в своей деятельности члены

<sup>25</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4869.

парламента должны исходить из общегосударственных интересов, что обуславливает принцип свободного мандата. Переход России к новым демократическим парламентарным процедурам предполагает отказ от принципа императивного мандата для членов Федерального Собрания. Между тем законодательными приоритетами палаты регионов оставались интересы территорий.

Прежде чем анализировать историю дальнейших изменений в порядке формирования Совета Федерации, необходимо напомнить, что в этот период возникла дискуссия о конституционности вопроса наделения полномочиями высшего должностного лица исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд РФ, рассмотрев этот вопрос 18 января 1996 г., вынес постановление по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края<sup>26</sup>. Правовые позиции, сформулированные в этом постановлении, имели большое значение для конституционного пространства современной России. Ввиду отсутствия прямого указания в Конституции РФ способа избрания главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также, принимая во внимание, что федеративное устройство страны основано на единстве системы государственной власти, Конституционный Суд РФ постановил, что органы государственной власти субъектов Федерации должны формироваться на тех же принципах, что и федеральные.

Вместе с тем региональные интересы верхней палаты российского парламента предопределяли снижение уровня взаимодействия основных участников законодательного процесса. По мнению ряда исследователей<sup>27</sup>, такое положение не способствовало развитию парламентаризма в России, явно противоречило демократической сущности Российского государства. Избранная модель формирования Совета Федерации оказалась неэффективной, т.к. некоторые главы субъектов имели высокую нагрузку, связанную с работой в своих регионах, другие губернаторы и спикеры региональных парламентов, усиливая свою активность в федеральном парламенте, оказывались не в состоянии решать проблемы территорий. В итоге Совет Федерации отклонял практически каждый четвертый направляемый в палату регионов закон<sup>28</sup>. Для обеспечения качества законодательного процесса нужны были перемены. Одного

<sup>26</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4, ст. 409.

<sup>27</sup> См.: Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2010. С. 102.

<sup>28</sup> См.: Государственный совет Российской империи, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма: преемственность и традиции. М., 2007. С. 96.

срока полномочий второй модели формирования Совета Федерации оказалось достаточным, чтобы осознать необходимость поиска нового порядка образования палаты<sup>29</sup>. Здесь хотелось бы напомнить существующую закономерность, на которую обращал внимание один из авторитетных специалистов в сфере конституционного права зарубежных стран А.А. Мишин. Он, в частности, утверждал, что «если сопоставить метод формирования верхних палат с объемом их компетенции и правовым статусом, то можно установить следующую закономерность. Чем дальше процесс формирования этих палат отстоит от избирательного корпуса, тем меньше объем их компетенции»<sup>30</sup>. Эта закономерность подтверждается анализом авторитетности верхних палат в разных государствах. Верхние палаты, формирование которых происходит без участия избирательного корпуса, такие как палата лордов в Соединенном Королевстве, бундесрат в ФРГ, Совет штатов Индии, не имеют большого влияния на политические процессы в своих государствах. В то время как сенаты США и Италии, палата советников в Японии, члены которых избираются на основе прямых выборов, считаются значимыми участниками государственной политики. Исходя из этой закономерности, можно считать, что решение о дальнейшем удалении от электората процесса формирования верхней палаты российского парламента было направлено на его ослабление. Формально же одной из очевидных причин изменения порядка формирования палаты регионов была необходимость осуществления полномочий членом палаты на постоянной основе, что обеспечило подписание Президентом РФ 5 августа 2000 г. Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Новый (третий) порядок формирования верхней палаты парламента был установлен в 2000 г. Одной из задач государственной политики того периода, направленной на изменение роли глав субъектов Российской Федерации в политической жизни страны, было реформирование федеративных отношений. В соответствии с новым порядком каждый субъект Федерации был представлен двумя представителями, работающими в парламенте на постоянной основе. Это были не главы исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов, а их представители, которыми мог стать любой гражданин

Российской Федерации, достигший возраста 30 лет<sup>31</sup>. Данный Федеральный закон изменял статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, которые перестали быть членами высшего законодательного органа государства. Кроме того, в дальнейшем возникнет новый порядок наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта РФ. В сентябре 2004 г. Президентом РФ была предложена процедура назначения губернаторов. Конституционный Суд РФ не счел оспариваемые положения Федерального закона, устанавливающего новый порядок наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противоречащими Конституции РФ. В своем решении он постановил: «Конституция не рассматривает выборы в качестве единственного допустимого механизма формирования органов власти»<sup>32</sup>. Закрепленность этого права на уровне федерального законодательства делает допустимой вариативность в решении вопроса наделения полномочиями органов публичной власти. Создалась ситуация, когда представитель в палате регионов от органа исполнительной власти субъекта назначался его руководителем, кандидатуру которого вносил Президент РФ. Такой порядок наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации существовал с 2005 по 2011 г. Теоретические споры о конституционности такого порядка формирования палаты регионов продолжались, спектр критики включал рассуждения о том, что Совет Федерации ФС РФ, созданный по образцу союзного Совета Федерации, существовавшего не внутри, а рядом с парламентом, очевидно тяготеет к институтам исполнительной власти — эта тенденция, наметившаяся уже в 1991 г., особенно ярко проявилась после 1995 г.<sup>33</sup> Учитывая, что парламента определен в Конституции РФ не только как законодательный орган, но и как представительный, необходимо было усилить представительность при формировании верхней палаты парламента, которую можно было достичь определяя формирование палаты на основе выборов. Очевидно, что выборы создают условия для непосредственного представительства интересов разных электоральных групп. Кроме того, наличие в избирательных бюллетенях конкретных имен, позволяет идентифицировать кандидатов.

<sup>29</sup> См.: Цыкунов Г.А. Формирование Государственного Совета (1906–1917 гг.) и Совета Федерации: историко-правовая характеристика // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, проблемы и перспективы: сб. науч. тр. Иркутск, 2013. С. 48.

<sup>30</sup> Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2013. С. 45.

<sup>31</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3336.

<sup>32</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3, ст. 336.

<sup>33</sup> См.: Тасалов Ф. «Палата-невидимка» в XXI веке: возможно ли реформирование Совета Федерации? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1 (80). С. 33–46.

По мнению исследователей, выборы считаются самым демократическим способом формирования парламента<sup>34</sup>.

Представительная природа верхней палаты Федерального Собрания была усилена по предложению Президента РФ, который в Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. предложил вновь изменить порядок ее формирования. Федеральный закон вступил в силу 1 января 2011 г.<sup>35</sup> и закрепил новый, ставший четвертым с момента принятия Конституции РФ порядок формирования палаты регионов. В соответствии с положениями Федерального закона представлять субъект Российской Федерации в верхней палате парламента может только гражданин Российской Федерации, который избран депутатом законодательного органа государственной власти этого же субъекта Федерации либо представительного органа муниципального образования, расположенного на его территории. Таким образом, каждый член Совета Федерации в соответствии с новыми законоположениями обязан проходить через электоральные процедуры в регионе, который он представляет в палате регионов российского парламента.

Этот порядок был изменен в 2012 г. Согласно установленному Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ<sup>36</sup> (пятому) порядку формирования Совета Федерации представителем от законодательного (представительного) органа субъекта Федерации может стать гражданин Российской Федерации, получивший депутатский мандат этого органа государственной власти, кандидатура которого поддержана большинством голосов от его общего числа. Порядок наделения полномочиями кандидата в члены Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации коренным образом отличается от всех ранее используемых процедур. В процессе проведения выборов главы исполнительной власти субъекта Федерации выдвинутый кандидат во время своей избирательной кампании одновременно представляет трех претендентов на должность члена Совета Федерации. В случае своей победы одного из них победивший на выборах глава исполнительной власти субъекта Федерации делегирует

в верхнюю палату. Новый порядок формирования был направлен на усиление права граждан участвовать в управлении делами государства через своих представителей, гарантированного положениями ч. 1 ст. 32 Конституции РФ. Кроме того, такая процедура позволяет учитывать мнение населения, способствует усилению связи члена палаты регионов с представляемым субъектом Российской Федерации.

В 2014 г., определяя приоритетность задач, стоящих перед Советом Федерации, обеспечивающих реализацию стратегических планов развития страны, было предложено изменить структуру верхней палаты российского парламента. Кроме представителей от субъектов Российской Федерации Президент РФ предложил назначать особых делегатов (не менее 10% от всего состава Совета Федерации). Была законодательно закреплена т.н. «президентская квота», что означало право главы государства назначать в Совет Федерации представителей от Российской Федерации<sup>37</sup>. Предложенная инициатива обосновывалась необходимостью создания дополнительных условий для обеспечения основных целей деятельности конституционного органа, отражающего федеративное устройство государства и достижения баланса полномочий Российской Федерации и ее субъектов<sup>38</sup>. Этот новый институт согласуется с конституционно-правовой природой института главы государства, учитывая специфику президентской власти в Российской Федерации. Эта особенность предопределена нахождением главы государства вне ветвей власти. Положениями ч. 1 ст. 85 Конституции РФ он наделен правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов Федерации и федеральными органами государственной власти. Эти конституционные положения позволяют согласиться с мнением, что институт президентства отличен от института исполнительной власти<sup>39</sup>. Поэтому наделение Президента РФ полномочием по назначению в палату регионов представителей Российской Федерации в системе «сдержек

<sup>34</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 106–120.

<sup>35</sup> См.: Федеральный закон от 14.02.2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 6. ст. 1057.

<sup>36</sup> См.: Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 28.06.2014 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV), ст. 6952.

<sup>37</sup> См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4202.

<sup>38</sup> См.: Пояснительная записка к законопроекту № 468171-6. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2020). Законопроект был внесен в Государственную Думу 07.03.2014 г. группой депутатов от фракций КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» (91 парламентарий).

<sup>39</sup> См.: Дробот С.Е. Порядок формирования Совета Федерации в контексте принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов»: историческая ретроспектива и пути совершенствования // Юрид. наука и практика. Т. 12. 2016. № 4. С. 12–19.

и противовесов», характерной для принципа разделения властей как базового принципа правовой государственности, не противоречит конституционно-правовой основе взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации.

Назначение Президентом РФ представителей в Совет Федерации согласуется с существующей концепцией, обосновывающей мнение о роли верхней палаты парламента как органа, состоящего из лиц, имеющих высокий профессиональный и безусловный политический опыт, которая в последние годы получила широкое распространение и закрепление в конституциях некоторых государств. Так, согласно Конституции Индии президент назначает в Совет штатов (верхнюю палату) парламента Союза 12 человек, из которых некоторые получили известность как общественные деятели, другие имеют специальные знания или практический опыт в области науки или искусства<sup>40</sup>. Президент Итальянской Республики вправе назначать пять граждан, прославивших страну достижениями в социальной, научной, литературной или художественной областях, сенаторами пожизненно. Положения ст. 59 Конституции устанавливают, что каждый бывший президент пожизненно становится сенатором, если он не заявил об отказе от этой должности<sup>41</sup>. Конституцией Республики Казахстан предусмотрено назначение президентом 15 депутатов Сената (верхней палаты парламента Республики Казахстан) с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества<sup>42</sup>. Представляет интерес практика в Ирландии. Премьер-министр назначает в Сенат 11 сенаторов, а 49 избираются, но при этом перед каждым всеобщими выборами членов Сената, избираемых по спискам кандидатов, составляются пять списков, в которые входят граждане, имеющие теоретические и практические заслуги в сфере науки, искусства, сельского хозяйства, промышленности, торговли и государственного управления, знания государственного языка<sup>43</sup>. Эта мировая тенденция формирования палаты гражданами, имеющими признанные заслуги перед отечеством, нашла свое отражение в новых подходах к формированию верхней палаты российского парламента,

определивших, что представителями Российской Федерации в Совете Федерации пожизненно могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности. Это положение было впервые в истории парламентаризма предложено в поправках 2020 г. в Конституцию РФ.

В январе 2020 г. Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ предложил внести изменения в Конституцию РФ. Законопроектом «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти (О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти)» предусмотрено внесение в нее поправок. Часть этих поправок изменила состав и статус Совета Федерации и его членов. Конституцией РФ устанавливается, что Совет Федерации состоит из представителей субъектов Федерации (по одному представителю от законодательного и исполнительного органа государственной власти, действующему на период полномочия органа) и представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ (не более 30 человек, семь из которых могут быть назначены пожизненно). Кроме того, в состав верхней палаты парламента может войти прекративший исполнение своих полномочий Президент РФ. Количественный состав верхней палаты установлен исходя из числа лиц, указанных в п. «б» и «в» ч. 2 ст. 95, и представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в ст. 85 Конституции РФ.

Поиск оптимальной модели формирования верхней палаты российского парламента в последние годы в большей степени направлен не на изменение порядка формирования верхней палаты парламента, а на уточнение требований, предъявляемых к члену Совета Федерации. В частности, широко обсуждался вопрос о требовании, предъявляемом к кандидату, представляющему субъект Федерации, в виде постоянного проживания на его территории, в результате в нормативном правовом акте появилось положение, закрепляющее проживание кандидата на территории субъекта Российской Федерации в течение 20 лет в совокупности или пяти лет перед выдвижением<sup>44</sup>. Важной была дискуссия о возможности второго гражданства, кроме российского, для члена Совета Федерации, которая закончилась после внесения изменений в Конституцию РФ, закрепившую ряд требований, в т.ч. постоянное проживание в Российской Федерации.

<sup>40</sup> См.: Конституция Демократической Республики Индия от 26.11.1949 г. URL: <http://www.worldconstitution.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>41</sup> См.: Конституция Итальянской Республики от 22.12.1947 г. URL: <http://www.worldconstitution.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>42</sup> См.: Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. URL: <http://www.worldconstitution.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>43</sup> См.: Конституция Ирландии от 29.12.1937 г. URL: <http://www.worldconstitution.ru> (дата обращения: 12.05.2020).

<sup>44</sup> См.: Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3402.

Федерации, отсутствие гражданства иностранно-го государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное его проживание на территории иностранного государства, наличие (открытие) счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Неоднократно на протяжении многих лет предлагалось заменить название государственной должности «член Совета Федерации» на более благозвучное и короткое «сенатор». Говоря о выборе названия для члена парламента, следует напомнить, что оно определено в разных странах различно, например, в Соединенном Королевстве членами парламента (MP's – Members of Parliament) называются только члены нижней палаты – Палаты общин. В США конгрессмены – это не вообще члены Конгресса, а только члены Палаты представителей. Депутатами обычно именуется только члены нижних палат. Члены верхних палат в большинстве государств – сенаторы. Этот вопрос наряду с другими разрешен в процессе внесения в 2020 г. поправок в Конституцию РФ 1993 г. Здесь нелишним будет напомнить, что еще в период проведения конституционно-правовых реформ 1990–1993 гг. в ряде альтернативных конституционных проектов предлагалось наименование «Сенат» для одной из палат будущего российского парламента. В частности, проект, подготовленный Российским Движением Демократических Реформ (РДДР), предусматривал наличие Федерального законодательного Собрания, состоявшего из двух палат, – Сената и Государственной Думы<sup>45</sup>. Кроме того, в конституционных проектах группы народного депутата СССР и РФ М.А. Бочарова и Союза возрождения России и Конгресса Русских Общин верхняя палата парламента называлась Сенатом<sup>46</sup>. В Конституцию РФ ранее упомянутым Законом внесен ряд поправок, одна из которых закрепляет, что Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации. Таким образом, 2020 год станет началом функционирования в Российской Федерации института сенаторов. Кроме того, изменения в связи с определением членов верхней палаты Федерального Собрания как сенаторов внесены в ст. 82 и 93 Конституции РФ, определяющим статус Президента РФ, а также в ст. 97 и 98, предусматривающих, что одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором Российской Федерации и депутатом Государственной Думы.

<sup>45</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 397.

<sup>46</sup> См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцев. Т. 5. М., 2009. С. 67, 68.

В регламентации законодательного процесса предложено внести изменения в ст. 102, 104, 107, 108, изложив их в редакции, заменяющей слова «член Совета Федерации» на «сенатор Российской Федерации». Аналогичные изменения внесены в ст. 125 Конституции РФ, определяющую статус Конституционного Суда РФ.

\* \* \*

Завершая исследование эволюции верхней палаты парламента современной России, отметим, что поиск оптимальной модели палаты регионов всегда обуславливается необходимостью ее адаптации к реформированию государственного устройства. Значительная часть полномочий Совета Федерации предопределяет осуществление политического курса государства, таких как политико-территориальное устройство, обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, стабильности федеративных и межнациональных отношений. В научной литературе отмечается, что вопросы, связанные с формированием парламента, объемом его полномочий, его состава, актуализируются в период коренных реформ государственного устройства, в условиях подготовки проектов новых конституций или поправок к уже действующим основным законам. Принятие в 2020 г. поправок к Конституции РФ 1993 г. вызвало много дискуссий среди политиков, ученых, юристов. Часть вносимых изменений была поддержана. Позитивно были восприняты изменения, касающиеся российской палаты регионов, в т.ч. изменение названия депутатов верхней палаты парламента – членов Совета Федерации на сенаторов Российской Федерации. Хотелось бы надеяться, что возникший институт российских сенаторов будет отвечать конституционно-правовым требованиям, предъявляемым к верхней палате парламента Российской Федерации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 397.
2. *Автономов А.С.* Истоки и смысл двухпалатности парламента // Вестник Мариупольского гос. ун-та. 2013. № 5. С. 35–42.
3. *Бентам И.* Тактика законодательных собраний. Антология мировой политической мысли. Т. 1. М., 1997. С. 565–567.
4. Государственный совет Российской империи, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма: преемственность и традиции. М., 2007. С. 96.

5. *Гранкин И.В.* Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2010. С. 102.
6. *Данилевская И.Л.* О статусе судебных органов (по проекту Конституции СССР 1964 г.) // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8 (48). С. 111–115.
7. *Дробот С.Е.* Порядок формирования Совета Федерации в контексте принципа разделения властей и системы «сдержек и противовесов»: историческая ретроспектива и пути совершенствования // Юрид. наука и практика. Т. 12. 2016. № 4. С. 12–19.
8. *Дюги Л.* Конституционное право. М., 1908. С. 468.
9. *Згоржельская С.С.* Концепция общенародного государства в проекте Конституции СССР 1964 года: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 157–159.
10. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. Т. 5. М., 2009. С. 67, 68.
11. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК (1898–1988) / под общ. ред. А.Г. Егорова, К.М. Боголюбова: в 16 т. 9-е изд., испр. и доп. Т. 3: 1922–1925. М., 1984. С. 86.
12. *Конюхова И.А.* Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 110.
13. *Кутафин О.Е.* Высшие органы государственной власти страны 1988–1992 гг. М., 1991. С. 365.
14. *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1913. С. 417, 418.
15. *Митюков М.А.* Предтечи конституционного правосудия: взгляды, проекты и предпосылки. М., 2006. С. 22–29.
16. *Мишин А.А.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2013. С. 45.
17. *Монтескьё Ш.-Л.* Избр. произв. М., 1955. С. 285.
18. *Рейснер М.А.* Основы Советской Конституции. М., 1920. С. 148, 205.
19. Совет Федерации: эволюция статуса и функций / отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 378, 379.
20. Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.) / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. М., 2012. С. 286, 287.
21. *Страшун Б.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 439.
22. *Тарасова Е.П.* Правовой статус палат Федерального Собрания: состояние и перспективы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 66.
23. *Тасалов Ф.* «Палата-невидимка» в XXI веке: возможно ли реформирование Совета Федерации? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1 (80). С. 33–46.
24. *Цыкунов Г.А.* Формирование Государственного Совета (1906–1917 гг.) и Совета Федерации: историко-правовая характеристика // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, проблемы и перспективы: сб. науч. тр. Иркутск, 2013. С. 48.
25. *Червинская А.П.* История становления и развития федеративного бикамерализма в России // Северо-Кавказский вестник. 2020. № 1. С. 82.
26. *Чиркин В.Е.* Элементы эволюции верхних палат современного парламента // Труды ИГП РАН. 2012. № 1. С. 106–120.
27. *Шульженко Ю.Л.* Отечественная наука государственного права (1905 г. – октябрь 1917 г.). М., 2012. С. 331.
28. *Шульженко Ю.Л.* Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 52–54, 122, 123.
29. Энциклопедия государства и права / под ред. П.А. Стучки: в 3 т. Т. 1. М., 1929. С. 571, 572.

## REFERENCES

1. *Avakian S.A.* Constitution of Russia: nature, evolution, modernity. M., 2000. P. 397 (in Russ.).
2. *Avtonomov A.S.* The origins and meaning of bicameral parliaments // Herald of the Mariupol state University. 2013. No. 5. P. 35–42 (in Russ.).
3. *Bentam I.* Tactics of legislative assemblies: an anthology of world political thought. Vol. 1. M., 1997. P. 565–567 (in Russ.).
4. State Council of the Russian Empire, Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation in the history of Russian parliamentarism: continuity and traditions. M., 2007. P. 96 (in Russ.).
5. *Grankin I.V.* Parliamentary law of the Russian Federation: a course of lectures. M., 2010. P. 102 (in Russ.).
6. *Danilevskaya I.L.* On the status of judicial bodies (according to the draft Constitution of the USSR in 1964) // Herald of the Kutafin University (MSLA). 2018. No. 8 (48). P. 111–115 (in Russ.).
7. *Drobot S.E.* The order of formation of the Federation Council in the context of the principle of separation of powers and the system of “checks and balances”: historical retrospect and ways of improvement // Legal science and practice. Vol. 12. 2016. No. 4. P. 12–19 (in Russ.).
8. *Dugi L.* Constitutional Law. M., 1908. P. 468 (in Russ.).

9. *Zgorzhelskaya S.S.* The concept of the national state in the draft Constitution of the USSR in 1964: dis. ... PhD in Law. M., 2006. P. 157–159 (in Russ.).
10. From the history of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990–1993): in 6 vols. / under the General ed. of O.G. Rummyantsev. Vol. 5. M., 2009. P. 67, 68 (in Russ.).
11. The Communist party of the Soviet Union in resolutions and decisions of congresses, conferences and Plenums of the Central Committee (1898–1988) / under the General ed. and additional. Vol. 3: 1922–1925. M., 1984. P. 86 (in Russ.).
12. *Konyukhova I.A.* Bicameral System as a principle of organization of national parliaments: experience of Russia and world practice // Journal of Russian law. 2004. No. 1. P. 110 (in Russ.).
13. *Kutafin O.E.* Higher state authorities of the country 1988–1992. M., 1991. P. 365 (in Russ.).
14. *Lazarevsky N.I.* Russian state law. Vol. 1. SPb., 1913. P. 417, 418 (in Russ.).
15. *Mityukov M.A.* Forerunners of constitutional justice: views, projects and prerequisites. M., 2006. P. 22–29 (in Russ.).
16. *Mishin A.A.* Constitutional Law of foreign countries. M., 2013. P. 45 (in Russ.).
17. *Montesquieu Sh.-L.* Elected. M., 1955. P. 285 (in Russ.).
18. *Reisner M.A.* Fundamentals of the Soviet Constitution. M., 1920. P. 148, 205 (in Russ.).
19. Federation Council: evolution of status and functions / ex. ed. L.V. Smirnyagin. M., 2003. P. 378, 379 (in Russ.).
20. The Soviet state system: realities, projects, ideas, disputes (1945–1985) / under the General ed. of Yu.L. Shul'zhenko. M., 2012. P. 286, 287 (in Russ.).
21. Strashun B.A. Constitutional (State) Law of foreign countries. M., 1996. P. 439 (in Russ.).
22. *Tarasova E.P.* Legal status of the chambers of the Federal Assembly: state and prospects: dis. ... PhD in Law. M., 2006. P. 66 (in Russ.).
23. *Masalov F.* “Invisible chamber” in the XXI century: is it possible to reform the Federation Council? // Comparative constitutional review. 2011. No. 1 (80). P. 33–46 (in Russ.).
24. *Tsykunov G.A.* Formation of the State Council (1906–1917) and the Federation Council: historical and legal characteristics // Problems of organization of state authorities and local self-government: history, theory, problems and prospects: collection of proceedings. Irkutsk, 2013. P. 48 (in Russ.).
25. *Chervinskaya A.P.* History of formation and development of Federal bicameralism in Russia // North Caucasus Bulletin. 2020. No. 1. P. 82 (in Russ.).
26. *Chirkin V.E.* Elements of the evolution of the upper chambers of the modern Parliament // Proceedings of ISL of the P RAS. 2012. No. 1. P. 106–120 (in Russ.).
27. *Shul'zhenko Yu.L.* Domestic science of state law (1905 – October 1917). M., 2012. P. 331 (in Russ.).
28. *Shul'zhenko Yu.L.* Domestic constitutionalism. Historical and legal research. M., 2010. P. 52–54, 122, 123 (in Russ.).
29. Encyclopedia of state and law / ed. by P.A. Stuchka: in 3 vols. Vol. 1. M., 1929. P. 571, 572 (in Russ.).

**Сведения об авторах**

**ВИНОГРАДОВА Елена Валерьевна** – доктор юридических наук, профессор, и.о. первого заместителя директора Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**ДАНИЛЕВСКАЯ Инна Леонидовна** – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

**Authors' information**

**VINOGRADOVA Elena V.** – Doctor of Law, Professor, Acting first Deputy Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

**DANILEVSKAYA Inna L.** – PhD in Law, senior researcher of the sector of Constitutional Law and constitutional justice of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia