



Научная статья

УДК 34

EDN: <https://elibrary.ru/dxcxdj>

NIION: 2015-0066-1/26-384

MOSURED: 77/27-011-2026-01-583

Трудности становления верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации: исторический аспект

Татьяна Сергеевна Лангнер

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия,

mohowatatiana@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем формирования Совета Федерации. Центральное внимание уделяется механизму наделения полномочиями сенаторов. Автор предлагает альтернативную процедуру комплектования палаты.

Ключевые слова: Федеральное Собрание Российской Федерации, Совет Федерации, Парламент России, народное представительство в Российской Федерации

Для цитирования: Лангнер Т. С. Трудности становления верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации: исторический аспект // Вестник экономической безопасности. 2026. № 1. С. 73–77. EDN: DXCXDJ.

Original article

The difficulties of the formation of the upper house of the Federal Assembly of the Russian Federation: a historical aspect

Tatiana S. Langner

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia,

mohowatatiana@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of the problems of the formation of the Federation Council. The central focus is on the mechanism for empowering senators. The author suggests an alternative procedure for completing the ward.

Keywords: Federal Assembly of the Russian Federation, Federation Council, Parliament of Russia, people's representative office in the Russian Federation

For citation: Langner T. S. The difficulties of the formation of the upper house of the Federal Assembly of the Russian Federation: a historical aspect. Bulletin of economic security. 2026;(1):73–7. (In Russ.). EDN: DXCXDJ.

Парламент России играет ключевую роль в жизни государства и общества, являясь, согласно ст. 94 Конституции Российской Федерации, высшим представительным и законодательным органом, который реализует суверенитет народа через принятие федеральных законов, осуществление парламентского контроля и формирование ключевых институтов государственной власти [1]. Конституционный кризис 1992–1993 гг. представлял собой не просто политическое противостояние, а глубокий правовой конфликт между двумя конкурирующими моделями организации верховной власти: советской, основанной на верховенстве Съезда народных депутатов как полновластного представительного органа (ст. 104

Конституции РСФСР 1978 г. [2] в редакции на тот период), и президентско-парламентской, закрепленной в проекте новой Конституции, где принцип разделения властей являлся основополагающим [3]. Правовая суть конфликта была связана с попытками Верховного Совета и Съезда народных депутатов ограничить полномочия Президента, вплоть до отмены его указов, в то время как Президент, опираясь на результаты референдума 25 апреля 1993 г. о доверии, стремился к принятию новой Конституции, усиливающей его позиции. Исходом силового роспуска Съезда народных депутатов в октябре 1993 г., с последующим изданием Указа Президента № 1400 «О поэтапной конституционной



реформе в Российской Федерации» [4], стала не только политическая, но и юридическая победа президентской власти, конституционно оформленная 12 декабря 1993 г. Референдум по принятию новой Конституции легитимировал радикальный пересмотр баланса властей.

Правовой анализ положений действующей Конституции 1993 г. позволяет констатировать, что, несмотря на юридический статус смешанной (президентско-парламентской) республики, обширные полномочия Президента Российской Федерации, системно закрепленные в ст. 80, 83–90, существенно ограничивают классические функции Парламента.

Так, право Президента на законодательную инициативу, вето, издание указов нормативного характера (ст. 90), определение основных направлений внутренней и внешней политики государства (ст. 80), а также фактическое руководство исполнительной властью через Правительство (ст. 83 «а», «д»)) формируют модель, в которой Федеральное Собрание, особенно в сфере стратегического планирования и кадровой политики, действует в рамках, заданных главой государства. Парламент лишен, например, реального влияния на формирование силового блока Правительства, а его контрольные полномочия (ст. 103) носят во многом корректирующий, а не определяющий характер.

Необходимо осветить историю формирования Совета Федерации, верхней палаты российского парламента, эволюция которой является наглядным отражением трансформации федеративных отношений и принципов представительства в Российской Федерации. Первый этап, установленный переходными положениями Конституции 1993 г. (разд. 2, п. 7), был вынужденным компромиссом, направленным на немедленное формирование палат Федерального Собрания после принятия Основного Закона. Данная норма предусматривала избрание сенаторов по двум мажоритарным округам в каждом субъекте РФ (от законодательного и от исполнительного органа власти) на двухлетний срок, с последующим принятием профильного федерального закона [5]. Правовой анализ показывает, что эта временная модель, реализованная на основе Положения о выборах депутатов Совета Федерации (утверждено Указом Президента № 1626 от 11 октября 1993 г.) [6], создавала палату, состоящую из лиц, избранных населением, но не связанных императивным мандатом с органами государственной власти субъектов, что противоречило концепции Совета Федерации как «палаты регионов». Их статус был ближе к статусу депутата Государственной Думы от региона, что дублировало нижнюю палату и не создавало уникального представительства интересов субъектов как институтов. Это был этап становления, демонстрировавший отсутствие четкой конституционной доктрины относительно природы верхней палаты в условиях нового федеративного государства.

Второй этап реформирования верхней палаты парламента был инициирован в декабре 1995 г. после принятия

Федерального закона № 192-ФЗ от 5 декабря 1995 г. [6], который впервые детально регламентировал процедуру комплектования Совета Федерации. Данный нормативный акт установил, что членство в палате является производным от должности (*ex officio*) и автоматически предоставляется высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю региональной исполнительной власти) и председателю его законодательного (представительного) органа [7]. Таким образом, в состав Совета Федерации входили лица, уже обладавшие собственным электоральным мандатом и непосредственной ответственностью за управление в своем регионе. Эта модель была логичным правовым воплощением ч. 2 ст. 95 Конституции РФ и обеспечивала сильный, так называемый «интеграционный» федерализм. Губернатор, возглавляющий исполнительную власть, оценивал практическое влияние федеральных законов на социально-экономическое развитие территории, а глава регионального парламента представлял коллективную волю депутатского корпуса субъекта.

Таким образом, голосование в Совете Федерации учитывало консолидированную позицию лиц, непосредственно реализующих политику на местах и несущих полную политическую ответственность перед избирателями своего региона. Правовой статус сенатора был производным от выборной государственной должности в субъекте, что создавало прямую связь между региональными выборами и составом федеральной палаты. Совет Федерации того периода работал сессионно, а все законопроекты, поступавшие из Государственной Думы, в обязательном порядке заранее направлялись в регионы для рассмотрения и подготовки официальных отзывов, что обеспечивало реальный учет региональной специфики на ранней стадии законодательного процесса. Данный механизм был важным инструментом вертикальной интеграции и согласования интересов.

Дискуссия в научной и экспертной среде того периода активно касалась роли губернатора в данной системе и рисков неконституционного объединения властных ветвей, поскольку одно лицо совмещало должность в системе исполнительной власти субъекта и мандат члена федерального законодательного органа. Противники модели указывали на нарушение принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) и потенциальный конфликт интересов, когда глава региона, будучи сенатором, мог лоббировать законы, облегчающие его исполнительную деятельность, минуя необходимые сдержки. Хотя данная правовая позиция имеет серьезное основание с точки зрения доктринальной чистоты, нельзя игнорировать системные преимущества модели, доказанные практикой второй половины 1990-х гг.: прямое представительство избранного населением главы региона обеспечивало высокую легитимность решений палаты и действенную согласованность политики федерального центра с интересами субъектов. Губернаторы, будучи ответственными за исполнение федерального законодательства на местах, вносили в федеральный за-



конотворческий процесс критически важный практический компонент, а их участие в заседаниях Совета Федерации носило неформальный и крайне результативный характер. Эта система также укрепляла политический вес регионов в противовес центру, что было характерно для «парада суверенитетов» того периода.

Следующий этап реформы наступил в 2001 г. по инициативе Президента В. В. Путина с принятием нового Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который вступил в силу с начала 2002 г. [8]. Согласно его нормам, губернаторов и спикеров региональных парламентов сменили назначаемые представители: по одному от законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта, работающие в палате на профессиональной постоянной основе. Ключевым правовым отличием, помимо смены персонального состава, стало отсутствие в законе эффективного механизма отзыва данных лиц в случае нарушения ими воли, наказов или интересов направивших органов. Это создавало правовой вакуум в вопросе ответственности сенатора перед субъектом Федерации: формально представляя регион, он не мог быть досрочно отозван по инициативе этого региона. С этого времени Совет Федерации начал работать на постоянной основе, что, с одной стороны, повысило профессиональный уровень законотворческой работы, а с другой – окончательно трансформировало статус сенатора из высшего должностного лица региона в особую отдельную федеральную должность, опосредованно связанную с регионом через процедуру наделения полномочиями. Данная реформа, проводившаяся параллельно с созданием федеральных округов и реформой Совета Федерации, была направлена на укрепление вертикали власти и ослабление политического влияния региональных элит на федеральном уровне.

Четвертый этап, инициированный Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ [9], уточнил и скорректировал требования к статусу сенатора, стремясь формализовать связь сенатора с регионом через более сложную процедуру. Согласно действующей редакции закона, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта (губернатора) при выдвижении представляет в законодательный орган региона список из трех персон, одна из которых (первая) будет наделена полномочиями сенатора после вступления избранного кандидата в должность. Остальные кандидаты становятся так называемыми «резервными». Аналогичный механизм, но с нюансами, применяется для представителя от законодательного органа власти субъекта. Правовой анализ данной модели показывает, что, хотя она и предполагает определенную связь кандидата в губернаторы с будущим сенатором, механизм отзыва по-прежнему отсутствует, а прекращение полномочий сенатора происходит на общих основаниях, аналогичных правилам для депутатов Государственной Думы (например, в связи с

утратой гражданства, вступлением в силу обвинительного приговора суда), что не учитывает производный и представительский характер его мандата. Фактически, сенатор, однажды наделенный полномочиями, сохраняет их на весь срок, независимо от изменения политической конъюнктуры или воли назначившего его органа, если не наступают формальные основания для прекращения полномочий. Это создает режим стабильности, но снижает политическую ответственность.

Конституционная реформа 2020 г., реализованная через Закон о поправке № 1-ФКЗ от 14 марта 2020 г. [10], не трансформировала базовые процедуры формирования Совета Федерации, но установила более строгие требования к кандидатам. В их числе – императивный запрет на иностранное гражданство или вид на жительство, обязательство постоянного проживания на территории Российской Федерации, а также невозможность занятия должности для лиц с непогашенной судимостью. Параллельно поправки ввели в конституционное поле два новых института: президентское право назначать до 30 членов Совета Федерации (с возможностью пожизненного назначения для семи из них) и пожизненный сенаторский статус для глав государства, прекративших исполнение полномочий (ч. 2.1 ст. 95, ст. 95.1 Конституции РФ). Данные новации привели к включению в состав палаты, наряду с делегатами от регионов, персональных представителей действующего и бывших президентов, что модифицировало саму концепцию представительства в данном органе.

Сложившаяся правоприменительная практика, особенно в условиях усиления централизации и перехода к фактическому назначению губернаторов Президентом России (с последующим утверждением законодательным собранием субъекта, что часто носит формальный характер), системно подорвала изначальные конституционные принципы федерализма и представительства регионов.

Современные сенаторы не отражают интересы своих регионов в необходимой степени, поскольку их правовой статус детализирован от прямой политической ответственности перед населением или даже перед назначившими их органами власти субъекта. Право главы государства делегировать до тридцати сенаторов, закрепленное в ч. 2.1 ст. 95 Конституции РФ, также противоречит классической идее равного представительства субъектов Федерации, вводя в палату членов, представляющих не конкретный регион, а федеральный центр в лице его главы. Институт пожизненного членства, имеющий зарубежные аналоги (например, Сенат Италии), юридически лишает сенатора какой-либо ответственности перед избравшим или назначившим органом, превращая мандат в личную привилегию.

На основании проведенного комплексного правового анализа эволюции порядка формирования Совета Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о внедрении модели прямых выборов сенаторов населением соответствующих субъектов Российской Федерации по



мажоритарной системе в двухмандатных округах (по аналогии с первым этапом, но с иным правовым статусом мандата). Предлагаемая модель прямого избрания сенаторов населением субъектов Российской Федерации, при условии ее детальной законодательной регламентации в специальном федеральном законе, включающем прозрачные избирательные процедуры, гарантии и механизмы досрочного прекращения полномочий, способна активизировать политическую конкуренцию в регионах и установить прямую подотчетность представителей перед избирателями.

Данный подход обеспечивает непосредственную реализацию гражданами своего права на участие в формировании федерального законодательного органа. Переход к прямым выборам находится в полном соответствии с базовыми конституционными положениями о народовластии и федеративном устройстве российского государства, а также отвечает общепризнанным международным принципам представительной демократии.

Дополнительно, для обеспечения преемственности, накопления экспертизы и предотвращения стагнации в работе палаты, следует законодательно закрепить регулярную ротацию трети ее состава раз в два года (при условии шестилетнего сенатского мандата), что является распространенной практикой в мировом парламентаризме (например, Сенат США). Указанные принципы, в силу их фундаментальности для восстановления баланса в федеративных отношениях и усиления представительной природы парламента, надлежит зафиксировать на уровне Конституции Российской Федерации, что послужит гарантией от их внезапного административного пересмотра и будет соответствовать мировой практике конституционного закрепления основ формирования верхних палат федеративных государств.

Проведенный анализ исторической эволюции и современного конституционно-правового статуса Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации позволяет сформулировать следующие выводы.

Формирование верхней палаты российского парламента прошло несколько этапов, каждый из которых отражал изменение баланса между федеральным центром и субъектами РФ, а также корректировку понимания принципа федерализма. От первоначальной модели прямого вхождения глав региональных исполнительных и законодательных органов (1995–2000 гг.) произошел переход к системе назначения полномочных представителей, а затем – к сложной процедуре наделения полномочиями с элементами президентского влияния. Конституционные поправки 2020 г., закрепив возможность назначения главой государства части сенаторов и институт пожизненного членства, завершили формирование смешанной модели, в которой принцип представительства субъектов Федерации сочетается с элементами персонального представительства и корпоративного кооптирования.

Действующий порядок формирования Совета Федерации, с точки зрения системного правового анализа, обеспечивает административную управляемость и профессиональную работу палаты, но критически ослабляет прямую политическую и правовую связь сенаторов с населением и органами власти представляемых ими регионов. Это создает дисбаланс в реализации конституционных принципов народовластия (ст. 3 Конституции РФ) и федерализма (ст. 5 Конституции РФ), поскольку ослабляет обратную связь и ответственность федерального законодателя перед региональными сообществами.

В целях укрепления легитимности, повышения политической конкуренции и реализации изначального замысла Конституции о Совете Федерации как «палате регионов» представляется обоснованной постановка вопроса о целесообразности перехода к прямым выборам сенаторов населением субъектов Российской Федерации.

Таким образом, совершенствование порядка формирования Совета Федерации является не техническим, а стратегическим вопросом развития российского федерализма и укрепления парламентаризма как основы конституционного строя Российской Федерации.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // URL: <https://pravo.gov.ru/>
2. Конституция (основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР, 1978, № 15, ст. 407.
3. Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» : Постановление от 12 декабря 1992 г. № 4079-1 Съезда Народных Депутатов Российской Федерации // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2, ст. 55.
4. Конституционное право : учебник для бакалавров / М. В. Варлен, Е. Н. Дорошенко, С. А. Зенкин [и др.]; отв. ред. В. И. Фадеев; Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2017. 592 с.
5. Калужин С. Э. Проблема совершенствования системы представительной власти Российской Федерации в контексте конституционной реформы 1993 года // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-sovershenstvovaniya-sistemy-predstavitelnoy-vlasti-rossiyskoy-federatsii-v-kontekste-konstitutsionnoy-reformy-1993-goda/>
6. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» : Указ Президента РФ от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 11 декабря 1995 г., № 50, ст. 4869.



7. Филиппова Н. А. Представительство субъектов Российской Федерации : доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования : 12.00.02 : дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2011.

8. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» : Указ Президента РФ от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ // Российская газета, № 152, 08.08.2000.

9. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» : Указ Президента РФ от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6952.

10. Закон Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» : Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

References

1. Constitution of the Russian Federation : adopted by popular vote on December 12, 1993 // the official Internet portal of legal information <http://pravo.gov.ru/>

2. Constitution (Basic Law) of the Russian Soviet Federative Socialist Republic : Supreme Soviet of the RSFSR on April 12, 1978 // Vedomosti VS RSFSR, 1978, № 15, art. 407.

3. Law of the Russian Federation dated December 9, 1992 № 4061-1 «On Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the Russian Federation – Russia» : Resolution № 4079-1 of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation dated December 12, 1992 // Vedomosti of the People's Commissariat of Internal Affairs and the Armed Forces of the Russian Federation, January 14, 1993, № 2, art. 55.

4. Constitutional law: a textbook for bachelors / M. V. Varlen, E. N. Doroshenko, S. A. Zenkin [et al.]; ed. by V. I. Fadeev; Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MGUA). 2nd ed., revised. and add. M. : Prospekt, 2017. 592 p.

5. Kalyuzhin S. E. The problem of improving the system of representative government of the Russian Federation in the context of the constitutional reform of 1993 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-sovershenstvovaniya-sistemy-predstavitelnoy-vlasti-rossiyskoy-federatsii-v-kontekste-konstitutsionnoy-reformy-1993-goda/>

6. Federal Law «On the Procedure for the Formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation» : Decree of the President of the Russian Federation dated December 5, 1995 № 192-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation, December 11, 1995, № 50, art. 4869

7. Filippova N. A. Representation of the subjects of the Russian Federation : doctrinal foundations and features of constitutional and legal regulation : 12.00.02 : dis. ... Doctor of Law. Yekaterinburg, 2011.

8. Federal Law «On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation» : Decree of the President of the Russian Federation dated August 5, 2000 № 113-FZ // Rossiyskaya Gazeta, № 152, 08.08.2000.

9. Federal Law «On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation»: Decree of the President of the Russian Federation dated December 3, 2012 № 229-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation, December 10, 2012, № 50 (Part 4), art. 6952.

10. Law of the Russian Federation «On Amendments to the Constitution of the Russian Federation «On Improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public power» : Decree of the President of the Russian Federation dated July 3, 2020 № 445 // Collection of Legislation of the Russian Federation, 16.03.2020, № 11, art. 1416.

Информация об авторе

Т. С. Лангнер – доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

Information about the author

T. S. Langner – Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Candidate of Legal Sciences.

Статья поступила в редакцию 24.02.2026; одобрена после рецензирования 27.02.2026; принята к публикации 04.03.2026.

The article was submitted 24.02.2026; approved after reviewing 27.02.2026; accepted for publication 04.03.2026.