

# **ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКАЯ ПРИРОДА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.В. Булатова,  
студентка ИГиП ТюмГУ,  
направление «Юриспруденция»**

**BulatovaSveta72.yandex.ru**

**Научный руководитель:**

**Д.А. Авдеев,**

**доцент кафедры**

**конституционного муниципального  
права ИГиП ТюмГУ,**

**кандидат юридических наук, доцент**

23 мая 2014 года Государственная Дума приняла в третьем чтении Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающий назначение части членов верхней палаты парламента Президентом России [1].

Отсутствие очевидной необходимости в принятии данной поправки ставит закономерные вопросы, касающиеся ее оправданности и предпосылок ее принятия, а также определения особенностей правового статуса новых «сенаторов» – представителей Российской Федерации.

Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания сам по себе является достаточно спорным. Так, например, В. Васильев высказывался в пользу вхождения в Совет Федерации руководителей законодательных и исполнительных органов субъектов РФ. Он объяснял преимущества такого подхода тем, что «во-первых, они наиболее информированы о проблемах и нуждах своих регионов; во-вторых, должностное положение обязывает их активно добиваться удовлетворения интересов этих регионов; в-третьих, эти люди, как правило, достаточно опытные в государственных делах, знающие, как лучше сочетать интересы субъектов Федерации с общефедеральными идеями» [2; 4].

По мнению же С.А. Авакьяна, замещение мандатов в силу должности приводит к неэффективному порядку работы Совета Федерации, при котором его члены две трети времени уделяют работе не в палате, а в субъекте Федерации в силу должности [3; 10].

С.М. Миронов, в свою очередь, высказывался за переход в перспективе к прямым выборам сенаторов [4]. В поддержку механизма формирования Совета Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании высказывалась и Т.Ю. Ныркова, обосновывая особую легитимность данного подхода тем, что по своей природе парламент является представительным органом. «И его правовая основа должна расширять возможности осуществления народовластия, регионального представительства, способствовать реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, принципа разделения властей» [5; 18-25].

Как считает А.Н. Медушевский, неопределенность в порядке процедуры формирования Совета Федерации (и воссоздание Государственного совета) следует понимать, как поиск оптимальной модели бикамерализма в постсоветской России [6; 40].

Однако, несмотря на антагонизм изложенных точек зрения существование Совета Федерации обусловливается прежде всего претворением в жизнь принципа федерализма в устройстве государства, то есть представительская функция члена Совета Федерации заключается в представлении интересов жителей конкретного субъекта федерации.

В связи с вышесказанным становится не совсем понятным, что скрывается за формулировкой представительства Российской Федерации. Значит ли это что назначаемые президентом представители РФ призваны координировать решения представителей субъектов РФ, перекраивая их в пользу Российской Федерации, и тем самым усиливать тенденцию централизации.

Однако нам эта позиция представляется достаточно спорной. Поскольку число представителей РФ достаточно ограничено (не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации), трудно представить, что воздействие группы из семнадцати (максимально) сенаторов может кардинально изменить направление деятельности всей палаты. Конечно, речь в таком случае идет исключительно о легальных методах воздействия на членов Совета Федерации, представляющих субъекты РФ.

Другим, на первый взгляд обоснованным, предположением относительно назначения новых членов Совета Федерации Федерального Собрания является не столько их представительство интересов государства в целом, сколько, как нам кажется, лоббирование взглядов Президента.

В пользу этой точки зрения резонно отметить, что у Президента РФ появляется поддержка в Совете Федерации при переизбрании его на последующий срок. В соответствии с 4 частью 95 статьей Конституции РФ, «Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации - представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом». А значит даже при вынужденном «прерывании» президентства после двух сроков, экс-президент вполне может заручиться поддержкой со стороны назначенных им же сенаторов при выдвижении своей кандидатуры на следующий срок.

Однако сомнительной кажется сама необходимость усиления позиций Президента в законодательной власти, учитывая, что он уже обладает существенными полномочиями в законодательном процессе: правом законодательной инициативы, правом «вето», правом подписания и обнародования законов.

Не менее интересной теорией относительно сущности представителей Российской Федерации в Совете Федерации нам видится представление их в качестве внутреннего элемента системы сдержек и противовесов.

Такая точка зрения имеет право на существование лишь в случае признания Президента РФ представителем исполнительной власти, поскольку представители РФ как элемент воздействия на законодательную власть могут относиться лишь к исполнительной власти (очевидно, что не к судебной!).

Мы склонны согласиться с мнением профессора Ю.К. Краснова в том, что «в отношениях с законодательной властью доминирование исполнительной власти во многом предопределяется тем, что президент обладает такими весьма действенными рычагами, как право роспуска Государственной Думы, право назначения выборов в Государственную Думу, право назначения референдумов, право на внесение законопроектов в Думу, подписания и обнародования федеральных законов» [7].

Логично предположить, что последнее изменение в способе формирования Совета Федерации направлено как раз на создание рычага воздействия со стороны исполнительной власти и на верховную палату российского парламента.

Еще более очевидным в данном случае является разделение властей в форме разделение власти между субъектами федерации и федерацией в целом в рамках единого федеративного государства. С позиции Г.Н. Чеботарева, «федеративное устройство российского государства имеет главным своим назначением установление оптимального соотношения между государственным целым и его частями, позволяющего преодолевать негативные последствия как излишней централизации, так и сепаратизма, раздробленности, а также приближать власть и управление к интересам всех групп населения и всех граждан» [8; 20].

Похожая мысль была вынесена как обоснование для изменения механизма формирования Совета Федерации. По мнению законодателя, появление в верхней палате Федерального Собрания Представителей РФ создало «дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа Российской Федерации, призванного отражать ее федеративное государственное устройство» [9].

Несомненно изменение в способе формирования высшего органа государственной власти всегда влечет за собой неоднозначную реакцию со стороны научного сообщества, конечно, воспринимающих это изменения с различных уровней понимания проблемы. Одним из таких спорных аспектов выступает как раз соотношение самой сущности Совета Федерации как представительного органа регионов и возможности членства в нем представителей государства в целом.

Говоря о представительном органе, по определению П.Н. Кириченко, мы ведем речь об органе власти, в основе конституционно установленной конструкции которого лежит делегированное народом поручение представлять его интересы в системе публично-властных отношений [10; 21]. Соответственно возникает вопрос о признании способа назначения Представителей РФ способом волеизъявления народа.

Мы считаем, что поскольку, согласно нормам Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а значит представляет интересы всех граждан, то назначение Президентом членов Совета Федерации является вполне правомерным.

В данном случае резонно говорить о вторичном осуществлении власти народа, через органы государственной власти [8].

Слишком много вопросов, возникших после принятия нового способа формирования Совета Федерации, до сих пор остаются без ответа. В том числе и скрытая за туманной формулировкой – «достиже-

ния баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов» - сама сущность назначения новых членов этой палаты парламента.

Однозначно можно сказать лишь одно, Представители РФ – совершенно новый для современной политической истории России способ формирования палаты парламента. И несмотря на то, что подобный опыт существует в Казахстане, Италии, Индии и Великобритании, объективная оценка деятельности президентских сенаторов возможна только в ретроспективе. А значит на данном этапе, фактически апробации, можно лишь предполагать «приживется» ли эта модель в российских условиях.

И опираясь на высказывание известного русского государствоведа Н.М. Коркунова, который отмечал, что "изменение государственного строя не есть дело чьего-либо личного произвола, а производится действием изменяющихся условий общественной жизни. Новые, сильные запросы развивающегося общества всегда преодолеют противящуюся им букву закона, и сложные, медленные формы изменения конституции в практическом результате только умножают случаи насильственных государственных переворотов" [11; 47], мы считаем, что именно общественная реакция определит будущее этой достаточно спорной поправки.

Но в нашем представлении назначение «новых сенаторов», чья представительская функция заключается в отстаивании интересов государства в целом, имеет достаточно положительных аспектов влияния на взаимоотношения между федерацией и регионами, в том числе мы говорим о возможности развития федеративных отношений не только в рамках конституционных норм, но и в законодательном процессе. А именно практическом урегулировании вопросов, связанных с разграничением интересов Российской Федерации и ее субъектов.

К тому же, учитывая, что само существование верхней палаты обусловлено необходимостью обеспечения баланса конкурирующих интересов: общенационального (и сопутствующей этому интересу тенденции к централизации) и совокупного интереса территорий (тенденции к децентрализации) [12], представительство в ней самого государства обеспечит более эффективную реализацию этих задач.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.
2. Независимая газета. 1995. 24 февраля. С. 4.
3. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в РФ. М., 1998. С. 10.
4. Миронов С.М. Конституция России и задачи Совета Федерации // Российская Федерация сегодня. 2002. № 2. Собрание Актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.
5. Ныrkова Т. Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменениях порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 18-25.
6. Медушевский, А.Н. Теория правового государства и стратегия модернизации России // Законодательство. 2010. № 6. С. 40.
7. Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика// Право и управление. XXI век. 2005. №1. Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.
8. Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации — важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства// Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 16 – 23.
9. Пояснительная записка <Обоснование необходимости принятия проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации">
10. Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2005. С. 21.
11. Коркунов Н.М. Русское государственное право: Том II: Часть особенная. 4-е изд. СПб., 1903. С. 47.
12. Филиппова, Н. А. Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модели// Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 48-56.