

**Д. А. Авдеев**

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

*В статье анализируется представительская природа и компетенция Совета Федерации, его место в системе высших органов государственной власти Российской Федерации. Рассматриваются роль и значение Совета Федерации в системе отечественного государственного управления.*

**Ключевые слова:** парламент, публичная власть, разделение властей, Совет Федерации

Среди высших органов государственной власти особое место занимает Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Название одной из палат российского парламента уже привлекает к себе внимание наличием трех однокоренных слов, что может показаться неким юридическим абсурдом. Видимо, этим подчеркивается федеративный характер процесса федерализации федеративного устройства Российской Федерации, однако если оставить в стороне иронию, то следует признать, что в настоящее время проблематика, связанная с конституционно-правовым статусом Совета Федерации, остается по-прежнему актуальной.

Совет Федерации часто именуют «верхней палатой», в связи с чем высказывается предложение о закреплении данного наименования в Конституции и Регламенте Совета Федерации. Именование палат парламента «верхняя» и «нижняя» носит в большей степени политологической, нежели юридический характер. По нашему мнению, в настоящее время деление палат на «верхние» и «нижние» утратило свое былое значение и не

имеет никакого юридического смысла. Чаще всего Совет Федерации называют «палатой регионов» в силу представительства от субъектов Российской Федерации. Однако вопрос о представительской функции Совета Федерации остается дискуссионным и, по сути, является ключевым при рассмотрении особенности его конституционно-правового статуса и места в системе российского государственного управления.

К числу иных важных вопросов организации и деятельности Совета Федерации относятся порядок его формирования, компетенционные полномочия и взаимодействие с иными органами государственной власти. Помимо этих аспектов функционирования Совета Федерации важным, по нашему мнению, становится выявление роли и назначения Совета Федерации в системе государственного управления. На первый взгляд может показаться, что данный вопрос безоснователен в силу того, что Совет Федерации является палатой Федерального собрания — представительного и законодательного органа Российской Федерации, что определяет его место в системе высших органов государственной власти. Однако не все так просто. Работа Совета Федерации в системе государственного управления на протяжении достаточно большого количества времени начиная с момента закрепления конституционных основ его деятельности в 1993 г. и первого порядка его образования в 1995 г. позволяет сделать некоторые выводы и выявить проблемные моменты в его организационном функционировании, в том числе во взаимодействии с другими органами государственной власти. В этой связи постараемся в рамках данной статьи проанализировать упомянутые обстоятельства и ответить на ряд указанных вопросов относительно тех или иных аспектов организационной деятельности Совета Федерации как палаты российского парламента.

Федеративный характер российского государства предполагает двухуровневое построение системы государственной власти, которую образуют органы государственной власти Российской Федерации (федеральные) и органы государственной власти субъектов федерации (региональные). Как правило, в подавляющем большинстве стран с федеративным государственно-территориальным устройством парламент бикамеральный

(двухпалатный). Традиционно одна палата представляет интересы всего народа, другая — интересы субъектов федерации (государственно-территориальных образований). К примеру, в США парламент (Конгресс) состоит из Палаты представителей и Сената, в Индии — из Народной палаты и Совета штатов, в Германии — Бундестага и Бундесрата. Российская Федерация не исключение в этом случае, и Федеральное собрание (парламент) также включает себя две палаты — Государственную думу и Совет Федерации.

Небезынтересен процесс формирования так называемых палат парламента, представляющих интересы субъектов федерации или образуемых представителями от этих субъектов. Безусловно, на порядок формирования данных палат оказывают влияние различного рода факторы и особенности национального развития государственности конкретной страны, ее политические традиции, соотношение и баланс партийных и иных политических сил, развитость институтов демократии и процессов легитимации деятельности органов государственной власти и т. д. К примеру, в США население каждого штата избирает посредством прямых выборов двух сенаторов. Таким образом, порядок избрания сенаторов соответствует принципу равного представительства от каждого штата. Однако данный принцип может использоваться в совокупности с принципом пропорциональности. В этом отношении показателен германский опыт формирования Бундесрата. Так, каждая земля (субъект федерации в ФРГ) вправе назначать не менее трех своих представителей, земли же с населением свыше 2 млн человек — четырех представителей, свыше 6 млн человек — пять представителей, более 7 млн человек — шесть представителей [3, с. 553]. При этом представители от одной земли в случае обсуждения какого-либо вопроса должны принимать согласованное решение, то есть либо все за, либо все против.

В России же порядок формирования Совета Федерации претерпевал неоднократные изменения и модернизации. Прямые выборы членов Совета Федерации использовались на первом этапе его формирования в период 1993—1995 гг. В дальнейшем в состав Совета Федерации по должности входили главы субъектов федерации и главы законодательных органов регионов.

В 2004 г. была изменена процедура, и члены Совета Федерации фактически «назначались» главой государства посредством назначения гражданина Российской Федерации по представлению президента законодательным органом соответствующего региона полномочиями высшего должностного лица субъекта федерации. В 2009 г. были скорректированы требования к члену Совета Федерации [6]. В соответствии с нововведениями представитель от законодательного органа власти должен быть депутатом данного органа или же являться депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории соответствующего субъекта федерации.

В 2014 г. в результате поправок в Конституции за президентом была закреплена возможность назначать 10 % представителей Российской Федерации от общего числа представителей от субъектов федерации. Однако президент не воспользовался этим правом. В 2020 г. в результате конституционно-правовой реформы порядок формирования Совета Федерации был дополнен еще одним вариантом назначения сенаторов. В итоге состав Совета Федерации образуют два представителя от каждого субъекта Федерации, представители Российской Федерации, назначаемые президентом, и президент, прекративший свои полномочия в результате отставки или по истечении срока пребывания в своей должности. Таким образом, в так называемую палату регионов могут входить как бывший президент, так и назначаемые им представители Российской Федерации. Однако в таком случае неизбежен вопрос: что делают в такой палате парламента представители Российской Федерации, назначаемые президентом, и бывший президент?

Согласно п. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции президент, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или же досрочно в случае его отставки, вправе стать сенатором пожизненно. Однако в данном конституционном положении не оговаривается, о какой отставке идет речь — добровольной или принудительной. Полагаем, что подразумевается добровольная отставка, однако, памятуя о российском юридическом мышлении при толковании правовых норм, можно предположить, что в данный контекст вполне укладывается и принудительная отставка (импичмент).

Исправить данную ситуацию во избежание двоякого понимания возможно, по нашему мнению, или конкретизацией данной нормы Конституционным судом Российской Федерации, или внесением соответствующих изменений в конституционный текст.

Правом назначать представителей Российской Федерации в количестве не более 10 % от общего числа представителей от законодательных и исполнительных органов власти субъектов федерации, предусмотренное конституционной поправкой 2014 г., президент так и не воспользовался. С какой целью и для чего было внесено данное изменение в части формирования Совета Федерации, остается загадкой. Тем не менее полагаем, что назначение представителей Российской Федерации, то есть лиц, представляющих общефедеральные интересы, в состав палаты, которая должна представлять интересы субъектов федерации и иных государственно-территориальных образований (например, федеральных территорий), равно как и вхождение бывшего президента, не поддается логическому обоснованию и не соответствует сущности разделения властей. Практика зарубежных стран свидетельствует, что, как правило, прежние главы государств входят в состав Конституционных советов, являющихся органами конституционного контроля (надзора), в силу того, что политико-правовой опыт государственного управления президента будет полезен при рассмотрении различного рода категорий дел, которые могут стать предметом рассмотрения в подобных органах конституционной юстиции.

Таким образом, можно выделить некоторые особенности порядка формирования Совета Федерации, к числу которых мы относим, во-первых, изменчивость (непостоянство) количественного состава сенаторов. Если общее число депутатского корпуса Государственной думы составляет 450 депутатов, то количество сенаторов может варьироваться и зависеть от субъектного состава Российской Федерации, а также от числа назначаемых президентом представителей Российской Федерации. Во-вторых, различен срок полномочий сенаторов. Срок представителей от законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации равен сроку избрания соответствующих органов субъекта федерации, который,

как правило, составляет пять лет. Представители Российской Федерации назначаются президентом на шестилетний срок, при этом не более 7 из 30 таких представителей назначаются пожизненно.

Вышеназванные особенности порядка формирования Совета Федерации, в основе которого лежит смешанный способ, позволяют в целом охарактеризовать его как положительный. Однако есть некоторые нарекания относительно срока осуществления полномочий отдельными сенаторами. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции Российская Федерация является государством с республиканской формой правления, а это, в свою очередь, означает, что для государственного управления должны быть свойственны характерные признаки именно республики, а не монархии. Как известно, к числу существенных признаков республиканской формы правления относится избираемость и срочность органов публичной власти, прежде всего высших. Республиканская форма правления сама по себе исключает занятие какой-либо государственной должности на длительный срок, тем более пожизненно. Полагаем, что в настоящее время п. «в» ч. 2 ст. 95 не соответствует ч. 1 ст. 1 Конституции. Согласно же ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации, никакие иные положения и нормы других глав не могут противоречить главе первой, которая устанавливает основы конституционного строя [1, с. 42].

По нашему глубокому убеждению, порядок формирования Совета Федерации прямо пропорционален своей представительской природе. Именно ответ на вопрос, чьи интересы представляет Совет Федерации, позволит в конечном счете определиться с местом и назначением Совета Федерации в системе публичной власти. Важный момент, на который следует обратить внимание, — это представительский характер Совета Федерации. Если Совет Федерации является «палатой регионов», в него должны входить представители только субъектов федерации. Если же в состав Совета Федерации помимо представителей от регионов входят представителей федеральных структур, то палата теряет свое «регионально-представительское» свойство.

Если Совет Федерации представляет интересы населения субъектов Федерации, зачем в российском парламенте две па-

латы, представляющие интересы всего многонационального народа (Государственная дума) и части населения — субъекта федерации (Совет Федерации)?

С одной стороны, каждый субъект Российской Федерации представлен двумя сенаторами, что соответствует принципу равного представительства. Однако, с другой стороны, сами субъекты Российской Федерации существенно отличаются друг от друга размером территории, экономикой, а соответственно, уровнем социально-экономического развития. Имеются различия и по национально-этническим показателям, количеству проживающих граждан. Последнее представляется важным при определении равного представительства от субъекта в Совете Федерации.

Немаловажным остается вопрос легитимности способа формирования Совета Федерации. Ведь если депутаты Государственной думы избираются путем прямых выборов, то сенаторы непосредственно гражданами не избираются, как это имеет место в США. Многоступенчатость способа избрания сенаторов в современных российских условиях снижает степень легитимации Совета Федерации в целом. И для большинства россиян Совет Федерации представляет собой «палату чиновников, которых они туда не избирали». Следует согласиться с размышлениями Н. А. Филипповой, которая, анализируя порядок формирования Совета Федерации, приходит к выводу о том, что данная палата российского парламента является «органом органов» [7, с. 422], а Конституция Российской Федерации не определила Совет Федерации «в качестве государственного органа, представляющего субъекты Федерации» [7, с. 432].

На наш взгляд, способ формирования (образования) Совета Федерации представляет собой один из важных элементов легитимности его деятельности. Вхождение же в состав одной из палат Федерального собрания как высшего представительного и законодательного органа Российской Федерации представителей от исполнительной власти субъектов федерации ставит под сомнение конституционный принцип разделения властей, о чем неоднократно говорилось в научных публикациях [5, с. 90]. В частности, О. Н. Бураков предлагает сохранить за Советом Федерации «роль выразителя интересов населения, выявляе-

мых, опосредуемых органами государственной власти регионов. Совет Федерации — участник системы отношений опосредованного народного представительства [2, с. 82].

Считаем, что решение вопроса с представительским характером Совета Федерации, позволит в дальнейшем пересмотреть и полномочия, входящие в его компетенцию. Следует согласиться с В. М. Сайфутдиновой в том, что «полномочия Совета Федерации в Конституции РФ прописаны в недостаточном объеме, как и функции» [4, с. 36]. Убеждены, что порядок формирования Совета Федерации обусловлен его компетенционными полномочиями. Вслед за Н. А. Филипповой мы полагаем, что «акценты реформирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации должны быть смещены с делегативных аспектов его организации (изменение порядка формирования палаты) на функциональные аспекты (обновление перечня полномочий палаты). При этом компетенция палаты должна быть изменена таким образом, чтобы усилить признаки консолидирующего типа бикамерализма» [7, с. 432]. Вопрос о компетенции Совета Федерации является предметом отдельного научного рассмотрения.

В завершение отметим лишь, что назначение и роль Совета Федерации как палаты федерального парламента во многом будет определяться и зависеть прежде всего от его функционального назначения в системе публичного управления, его представительской природы и компетенционных полномочий. Именно вышеназванные факторы позволят в своей совокупности выявить место Совета Федерации в механизме высших органов государственной власти и его функциональное назначение в системе отечественного государственного управления.

### Список литературы

1. *Авдеев Д. А.* Современная проблематика деятельности органов публичной власти в свете их легитимности // Государство и право. 2021. № 7.
2. *Бураков О. Н.* О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9 (82).

3. *Конституционное право зарубежных стран* : учебник / под ред общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

4. *Сайфутдинова В. М.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы // *Актуальные проблемы российского права*. 2017. № 8 (81).

5. *Ушков А. М., Амиантов А. А.* Особенности формирования Совета Федерации: от первого созыва до наших дней // *Вестник РУДН. Сер. Политология*. 2012. № 3.

6. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации* : федер. закон от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 7. Ст. 789.

7. *Филиппова Н. А.* Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стратегия реформы и ее правовое обеспечение // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук*. 2012. Вып. 12.

### **Об авторе**

*Дмитрий Александрович Авдеев* — канд. юр. наук, доц. кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин, Тюменский государственный университет, Россия.

E-mail: ronnet@mail.ru