

Кахриманов О.Р.

магистрант

*3 курс, Институт магистратуры и заочного обучения
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»*

Россия, г. Саратов

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с органами государственной власти. Особое внимание уделено функциям Совета Федерации. Обоснована необходимость двухпалатной системы парламента.*

***Ключевые слова:** Федеральное собрание, Совет Федерации, парламент, регламент, взаимодействие, субъекты РФ, федеральная политика, законотворческий процесс.*

***Annotation:** The article discusses the issues of interaction of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation with state authorities. Special attention is paid to the functions of the Federation Council. The necessity of a bicameral system of parliament is substantiated.*

***Key words:** Federal Assembly, Federation Council, Parliament, regulations, interaction, subjects of the Russian Federation, federal policy, legislative process.*

Со дня принятия Конституции Российской Федерации и по сей день деятельность Федерального Собрания Российской Федерации, имеющего бикамеральную структуру, подвергается непрерывной модернизации с целью повышения эффективности законотворческого процесса, следовательно, и

качества законодательства. Поиск оптимальной модели устройства парламента чаще касается Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - «верхней палаты» парламента, действующей на основе паритетного представительства интересов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне и функционирующей как общенациональный государственный орган.

Совет Федерации является представительным и законодательным органом, действующим на постоянной основе. Кроме того, полномочия Советом Федерации осуществляются непрерывно, они не могут быть переданы кому-либо как в период парламентских каникул, так и на время перерывов в заседаниях палат парламента. Согласно Конституции РФ Совет Федерации не может быть распущен Президентом, в отличие от Государственной Думы. Это придает правовой системе и политической действительности определенную стабильность. Между тем определенные сроки все-таки существуют — это сроки пребывания в Совете Федерации каждого его члена, которые равны периоду полномочий делегировавших парламентариев в Совет Федерации органов власти и должностных лиц, а теперь и Президента РФ¹.

Порядок формирования Совета Федерации - важнейший механизм в налаживании функционирования системы законодательства, поскольку от него напрямую зависит результативность деятельности палаты парламента, реализация стратегических целей развития России. Конституцией РФ регламентирован данный порядок (п. 2 ст. 95): В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти». Также в ст. 10 Конституции РФ закреплено положение, согласно которому «Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета

¹ Сайфутдинова, В.М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы / В.М. Сайфутдинова // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 8 (81). — С. 35.

Федерации и его заместителей, образует комитеты и комиссии, участвует в формировании Счетной палаты».

Регламентом Совета Федерации предусмотрено создание вспомогательных структур, обеспечивающих функционирование палаты. В структуру верхней палаты парламента входит 187 членов, 170 из которых - представители субъектов (в Российской Федерации насчитывается 85 регионов), а 17 - сенаторы, назначаемые Президентом РФ. Конституция РФ уполномочивает Президента РФ на назначение полномочных представителей Российской Федерации, но не более 10% от общего числа членов Совета Федерации. Членом Совета Федерации становится и один из депутатов представительного органа субъекта РФ. Представители обеих ветвей власти субъекта РФ назначаются соответствующим постановлением (указом) высшего должностного лица субъекта РФ на срок его полномочий. Важно отметить, что для вступления в действие указа высшего должностного лица субъекта о назначении представителя исполнительного органа субъекта требуется одобрение регионального парламента, достигаемое посредством голосования, в отличии от представителя исполнительного органа субъекта, назначаемого главой региона самостоятельно, представитель законодательного органа избирается путем тайного голосования в депутатском корпусе. В случае, если законодательный орган субъекта двухпалатный - избираются два члена из каждой палаты и представляют по половине срока полномочий данного созыва верхней палаты.

Согласно п. 4 ст.1 Федерального закона от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу². Члены Совета Федерации не создают фракции и

² Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019, с изм. от 01.01.2020) // Российская газета. 2012. N283(5956).

партийные объединения. Однако чаще всего члены верхней палаты парламента являются членами определённой политической партии.

Важнейшей характеристикой является объем полномочий верхней палаты: осуществление власти; законодательные, представительные и контрольные полномочия; привлечение к ответственности определенных Конституцией РФ должностных лиц и государственных органов; легитимация власти и иные полномочия³.

Совет Федерации - государственный орган, опосредованно представляющий интересы населения на федеральном уровне и интересы Российской Федерации в её регионах. Таким образом проявляется дуалистическая природа Совета Федерации: он осуществляет функции как общенациональный федеральный орган, и функции территориального представителя субъектов РФ. Верно отмечает О.Н. Булаков: «Представляется, что представительная функция Совета Федерации, основополагающая для всех иных функций, есть совокупность способов, мер, правомочий, направленных на: устранение разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации; обеспечение участия регионов в выработке федеральной политики; согласование интересов центральных и региональных органов государственной власти, и выражается во внутреннем устройстве палаты, процедурных правилах, актах палаты»⁴.

Конституция РФ закрепляет за Советом Федерации самостоятельное место в законодательном процессе. Палата регионов обладает правом законодательной инициативы, принимает решение об одобрении либо отклонении законопроекта, принятого Государственной Думой, является участником рассмотрения и принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции России и другие полномочия, которые являются

³ Сайфутдинова, В.М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы / В.М. Сайфутдинова // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 8 (81). — С. 35.

⁴ Булаков О.Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ / Н.О. Булаков // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 9 (82). — С. 84.

наиважнейшими. Как было отмечено ранее, круг полномочий Совета Федерации довольно широк в отношении федеральных конституционных законов и федеральных законов о внесении поправок в Конституцию РФ; утверждение поправок парламентом невозможно без одобрения их Советом Федерации. Между тем противовесом власти Совета Федерации выступает Государственная Дума, которая способна определенным количеством голосов преодолеть вето верхней палаты на любые законопроекты. Так, Совет Федерации сочетает в себе черты как «сильной», так и «слабой» верхней палаты. Характерная черта участия Палаты регионов в законодательном процессе - право самостоятельного регулирования большей части данного процесса посредством регламентных норм.

В отличие от советского времени, когда контрольные функции регламентировались конституционными нормами, в современном мире Парламент РФ не имеет формального статуса контрольного органа. Однако российский парламент, и Совет Федерации в частности, обладает некоторыми контрольными полномочиями - отрешение Президента РФ от должности, утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, образование Счетной палаты и т.д. Виды полномочий Совета Федерации в сфере контроля распределяются в зависимости от направления деятельности палаты (например, контроль за деятельностью исполнительной власти, контроль в области внешней политики). Также выделяются и формы контроля, осуществляемого Советом Федерации - парламентский запрос, парламентские слушания, вопросы к высшим органам государства и должностным лицам, право образования комитетов и комиссий из числа членов палаты. В парламентском механизме роль вышеперечисленных форм контроля понятна - усиление политической роли Совета Федерации.

Действующая система организации государственной власти является демократичной и базируется на комплексе правовых принципов. Взаимодействие Совета Федерации Федерального Собрания Российской

Федерации и Президента РФ реализуется как в сфере законодательных, так и иных полномочий.

Анализ положений Конституции РФ позволяет выделить ряд полномочий Президента РФ, касающихся деятельности Совета Федерации. Кроме того, верхняя палата парламента обладает некоторыми средствами воздействия на Президента РФ. Однако нельзя не отметить признаки абсолютизации президентской власти, что говорит о малоэффективности системы сдержек и противовесов.

Взаимодействие с Президентом Российской Федерации является одним из основополагающих направлений деятельности Совета Федерации, которое выражается в решении различных задач и взаимном влиянии ветвей власти друг на друга. Касательно полномочий Президента РФ в отношении Совета Федерации можно выделить такие как: реализация главой государства права законодательной инициативы; право участия на всех заседаниях Совета Федерации, выступления на них. Также глава государства подписывает и обнародует законы о поправках к Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и в рамках системы сдержек и противовесов имеет право наложить вето на принятый парламентом федеральный закон либо направить его на повторное рассмотрение⁵.

Немаловажное значение имеют ежегодные обращения Президента РФ к парламенту с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84 Конституции РФ). Цели и задачи, сформулированные главой государства в обращении, используются всеми органами власти в качестве ориентиров.

Вместе с тем, взаимодействие рассматриваемых органов государственной власти также основывается на решении некоторых кадровых вопросов, предполагающих назначение Советом Федерации по представлению

⁵ Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с Президентом Российской Федерации // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — Текст электронный. — URL: <http://council.gov.ru/structure/council/status/> (дата обращения: 10.10.2023).

Президента РФ ряда кандидатур на должности. Нельзя не отметить право инициативы Совета Федерации Федерального Собрания по отрешению Президента РФ от должности, что является специфической формой контроля. Однако данный механизм представляется нежизнеспособным, так как принятие подобного решения верхней палатой парламента может обернуться отстранением от должности наиболее «инициативных» её членов. Кроме того, эффективно действует институт полномочных представителей главы государства в обеих палатах парламента, что, безусловно, еще более осложняет проведение данной процедуры.

Не менее важное значение в рамках системы разделения властей имеет взаимодействие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Судов Российской Федерации. Фактором, определяющим место верхней палаты парламента в системе государственных органов, является полномочие по назначению и приведению к присяге судей Конституционного Суда и Верховного Суда РФ, досрочном прекращении их полномочий в отдельных случаях и совместном проведении представительских, научных и международных мероприятий (ст. 9-10, 18 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶).

Председатель Конституционного Суда РФ и два его заместителя назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ. Также их взаимодействие обеспечивается правом обращения Совета Федерации в Конституционный Суд РФ в форме запроса или ходатайства. В свою очередь, как особую форму воздействия Конституционного Суда на сферу законотворчества во взаимоотношениях с российским парламентом, можно рассматривать направление посланий в Федеральное Собрание (ч. 3 ст. 100

⁶ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

Конституции РФ), способствующее выявлению дефектов и пробелов в российском праве, а также определению путей по внесению соответствующих корректив в действующие законодательные акты и разработке и принятии новых законов⁷.

Важно подчеркнуть и реализацию Советом Федерации выводов и правовых позиций Конституционного Суда РФ, содержащихся в резолютивной части его постановлений. В части взаимодействия рассматриваемых Судов и Совета Федерации является важным подчеркнуть, что верхняя палата парламента имеет полномочного представителя в Верховном и Конституционном Судах РФ. К основным направлениям деятельности полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде относится рассмотрение запросов судей Конституционного Суда по вопросам конституционности законов, одобренных Советом Федерации, представительство интересов палаты Федерального Собрания при рассмотрении запроса Совета Федерации в Конституционном Суде и другие. В 2022 году Конституционным Судом принято более 3,6 тысяч решений, рассмотрено 11 дел в открытых заседаниях с участием представителя Совета Федерации⁸.

Основная задача полномочного представителя Совета Федерации в Верховном Суде РФ заключается в обеспечении взаимодействия данных органов в процессе осуществления конституционных полномочий Совета Федерации. Такой представитель обладает довольно широким кругом полномочий. Так, он вправе участвовать в заседаниях Пленума Верховного Суда Российской Федерации с правом совещательного голоса при обсуждении законопроектов и вопросов судебной практики, которые, по мнению Совета

⁷ Татаринов, С.А. О формах взаимодействия между Конституционным Судом Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации / С.А. Татаринов // Вести. Том. гос. ун-та. — 2022. — № 413. — С. 200.

⁸ Информация об итогах выполнения А.А. Клишасом обязанностей полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации в 2022 году // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — Текст электронный. — URL: <http://legislation.council.gov.ru/activity/plans/113525/> (дата обращения: 02.10.2023).

Федерации, могут послужить основанием для подготовки законодательных инициатив в интересах укрепления института защиты прав и свобод человека и гражданина. Также основополагающим направлением взаимодействия Совета Федерации и Верховного Суда является взаимодействие в ходе федерального законодательного процесса в Парламенте России в связи с реализацией Верховным Судом конституционного права законодательной инициативы по вопросам своего ведения (часть первая статьи 104 Конституции Российской Федерации).

Одной из особенностей российского бикамерализма стала проблема взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы, а также нормативные и организационные проблемы функционирования палат. Несмотря на то, что Федеральное Собрание должно осуществлять свою деятельность как единый организм, фактически оно имеет слабое структурное единство, что позволяет говорить о самобытности палат. Примечательно, что обе палаты парламента являются участниками отношений народного представительства, однако характер такого представительства различается. Касательно специфики палат Федерального Собрания, отличающей их друг от друга можно отметить и различный порядок их формирования, различие их компетенции, специальных полномочий. В плане осуществления большинства функций ведущая роль отведена Государственной Думе, что препятствует развитию России как демократического государства, поскольку наблюдается ослабление политической роли Совета Федерации - палаты, состоящей из представителей регионов Российской Федерации. Между тем палаты парламента имеют обширную сферу совместной деятельности, регламентированную Конституцией РФ, нормами регламентов палат, постановлениями Конституционного Суда РФ и федеральными законами. Таким образом, можно заключить, что Федеральное Собрание, бесспорно, нуждается в обеспечении единства, названная проблема требует соответствующих организационно-правовых мероприятий.

Уместно отметить изменение роли и статуса такого органа как Государственный Совет (далее - Госсовет). В свете конституционного обновления был затронут вопрос об изменении его роли и статуса. В частности, закон о внесении изменений в Конституцию⁹ предполагает некоторое перераспределение властных полномочий между Федеральным Собранием, Государственным советом и Президентом РФ. С этой точки зрения намечена тенденция в пользу принципа «полиархии», что свидетельствует о большей демократизации при сохранении управляемости системы в целом. Так, именно парламент утверждает главу правительства, его заместителей и министров; Совет Федерации приобрёл право отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов; в то же время Конституционный суд получает право проверять конституционность федеральных законов до их подписания Президентом РФ. С одной стороны, получают формальное закрепление те неформальные институты, которые существуют де-факто (Государственный совет, практики «консультаций» с администрацией Президента по самым разным вопросам, вплоть до законодательных и т. д.), с другой стороны, власть действительно всё более локализуется в не скольких ключевых государственных институтах, обеспечивать эффективное взаимодействие которых теперь призван Государственный совет.

Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил закрепить в Конституции статус Госсовета, повысив роль губернаторов в выработке и принятии решений на федеральном уровне. Состав Госсовета имеет некоторую схожесть с Палатой регионов - оба органа являются институтами народного представительства, однако рабочая группа по подготовке поправок в Конституцию заверяет - Государственный Совет не должен повторять роли

⁹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

Совета Федерации, он должен быть органично встроен в государственный механизм.

По нашему мнению, упоминание Государственного Совета в Конституции имеет целью получение статуса конституционного органа, а следовательно увеличение сферы его влияния. Между тем до принятия федерального закона о конкретных полномочиях в законотворческой деятельности и принципах осуществления властных полномочий Госсовета остается догадываться. В целом же проглядываются черты довольно демократической и результативной системы, которая может стать базисом преобразований в лучшую сторону.

Учитывая вышеизложенное, важно остановиться на вопросе целесообразности существования Совета Федерации. Анализ зарубежного опыта, российская история и современные реалии отчетливо демонстрируют потребность в двухпалатной системе парламента. Наличие верхней палаты парламента продиктовано необходимостью существования института народного представительства на федеральном уровне. Совет Федерации является одним из главных центров принятия властных решений, тем самым создавая условия для эффективного действия механизма сдержек и противовесов. Наличие двухпалатного парламента значительно снижает риск ошибок в законотворческой деятельности и служит препятствием к лоббированию заинтересованными лицами своих интересов. Субъекты Российской Федерации, выдвигая своих представителей, доводят как мнение населения до федерального центра, так и позицию «центра» субъекту, чем обеспечивают эффективную двустороннюю связь. Кроме того, Совет Федерации выполняет ряд специальных функций - назначает на должность и освобождает от должности некоторых должностных лиц, утверждает изменения границ между разными субъектами РФ, утверждает указы Президента России о введении чрезвычайного или военного положения в случае угрозы агрессии или агрессии. Сенаторы как представители высшего

законодательного органа страны ответственны за качество и актуальность законов перед регионами.

Использованные источники:

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.
2. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ (ред. от 02.12.2019, с изм. от 01.01.2020) // Российская газета. 2012. № 283(5956).
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
4. Булаков О.Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ / Н.О. Булаков // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 9 (82).
5. Взаимодействие Федерального Собрания Российской Федерации с Президентом Российской Федерации // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — Текст электронный. — URL: <http://council.gov.ru/structure/council/status/> (дата обращения: 10.10.2023).
6. Информация об итогах выполнения А.А. Клишасом обязанностей полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации в 2022 году // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — Текст электронный. — URL: <http://legislation.council.gov.ru/activity/plans/113525/> (дата обращения: 02.10.2023).

7. Сайфутдинова, В.М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы / В.М. Сайфутдинова // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 8 (81).
8. Татаринов, С.А. О формах взаимодействия между Конституционным Судом Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации / С.А. Татаринов // Вести. Том. гос. ун-та. — 2022. — № 413. — С. 200.