

О. Н. Булаков*

О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ

Аннотация. В статье исследуется представительная функция одной из палат Федерального Собрания РФ — Совета Федерации. Автор раскрывает характеристику принципов, лежащих в основе понятия представительства.

Анализ научной литературы по теме исследования позволил выявить основные недостатки в существующих характеристиках указанного понятия и сформулировать конкретные предложения. Автор считает, что выборы членов Совета Федерации в полной мере соответствуют конституционным принципам Российской Федерации.

Ключевые слова: представительство, Совет Федерации, Государственная Дума, Федеральное Собрание, парламент России, статус парламентария, Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, выборы, порядок формирования.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.081-086

Представительные, законодательные и контрольные функции присущи парламентам любых государств, а в случае их двухпалатной организации они в разных пропорциях проецируются на обе палаты, подчеркивая их различное политико-правовое назначение. Соответственно, функции Совета Федерации производны от функций Федерального Собрания, а потому они увязываются вместе при рассмотрении вопроса о значении верхней палаты в структуре парламента. При этом вполне оправдано сопоставление функциональной роли Совета Федерации с аналогичной миссией верхних палат парламентов других стран.

Основные функции парламента (представительная, законодательная и контрольная), выражающие суверенную волю народа, переносятся на Совет Федерации и Государственную Думу.

Любые иные функции, выполняемые верхними палатами парламентов в других странах, зависят от национальных и исторических особенностей. Совет Федерации, помимо иных функций, выполняет еще и особую функцию сдерживания нижней палаты.

Статья 94 Конституции РФ провозглашает Федеральное Собрание представительным и законодательным органом государственной власти. Таким образом, палаты Федерального Собрания России осуществляют законодательную и представительную функции. При этом Государственная Дума выражает представительство населения, отсюда ее неофициальная характеристика — народной палаты. Совет Федерации, в свою очередь, обеспечивает представительство субъектов Федерации (за ним прочно укоренилась другая характеристика — палаты

© Булаков О. Н., 2017

* Булаков Олег Николаевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного гуманитарного университета (РГГУ), филиала в г. Домодедово
bulakov62@yandex.ru
142000, Россия, Московская обл., г. Домодедово, Каширское ш., д. 4, корп. 2

регионов)¹. Представительную природу Совета Федерации, как правило, связывают с процедурой формирования. С. А. Авакьян прямо указывает: «Если представительной природе органа корреспондирует избрание его членов непосредственно населением, тогда придется констатировать, что этим признаком представительности Совет Федерации не обладает»². На представительную природу Совета Федерации существует и такой взгляд: «Из представителей субъектов Федерации, административно-территориальных единиц может состоять орган, участвующий даже в законодательной деятельности на общегосударственном уровне. Однако считать ли такой орган второй (верхней) палатой парламента страны — это еще вопрос, если представители не избраны народом, а избраны или назначены (делегированы) соответствующими органами субъекта Федерации и административно-территориальной единицы»³.

То, что отношения народного представительства многогранны, а палаты Федерального Собрания призваны отражать разные их стороны, подчеркивается в постановлении Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. «2-П по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ»⁴.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ идея народного представительства находит воплощение не только в факте самого существования Федерального Собрания и его палат, но и должна учитываться в их практической деятельности. Это требование должно быть реализовано во внутреннем устройстве палат, процедурных правилах, актах парламента. С целью обеспечения представительства акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства, сказано в указанном постановлении. Иначе говоря, Конституционный Суд РФ

не только не отрицает представительную природу Совета Федерации, а напротив, признает, обосновывает ее необходимостью представительства интересов субъектов РФ. Но представительная природа Федерального Собрания имеет разные формы проявления. Государственная Дума олицетворяет прямое представительство населения, Совет Федерации — особую форму представительства — территориальную. Если Государственную Думу безоговорочно признают символом прямого представительства, то за Советом Федерации справедливо сохранить роль выразителя интересов населения, выявляемых, опосредуемых органами государственной власти регионов. Совет Федерации — участник системы отношений опосредованного народного представительства.

Порядок образования Совета Федерации менялся уже трижды, однако идея обеспечения представительства регионов (их населения, органов власти) при этом оставалась всегда неизменной. Независимо от приемов формирования на Совет Федерации возлагалось и возлагается решение следующих задач: устранение разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации; обеспечение участия регионов в выработке федеральной политики; согласование интересов центральных и региональных органов государственной власти⁵.

Характеризуя соотношение представительной функции Федерального Собрания с другими направлениями его деятельности, А. Н. Кокотов приводит развернутую систему аргументов, доказывающих доминирующее положение функции представительства в этом соотношении.

Во-первых, она является преимущественной или, как ее называет автор, фундаментальной по отношению к законотворчеству. Это обусловлено тем, что представительная роль парламента осуществляется как через законодательную сферу, так и посредством иных сторон дея-

¹ См.: Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. 2002. № 23 (179).

² См.: Авакьян С. А. Федеральное собрание — парламент России. М., 1999. С. 62.

³ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 24.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

⁵ См.: Вихарев А. А. Указ. соч.

тельности парламента. Совсем не случайным видит А. Н. Кокотов определение Федерального Собрания вначале как представительного и затем уже как законодательного органа в Конституции РФ (ст. 94). Представительские полномочия заставляют рассматривать активность Федерального Собрания, в том числе и в области законотворчества, как способ реализации коллективного права народа на власть (ст. 3 Конституции РФ).

Во-вторых, без учета представительной функции трудно найти объяснение утяжеленной, многоэтапной модели законодательного процесса, цель которой заключается в реализации следующих задач: выявление основных социальных позиций по обсуждаемым законопроектам и объективно существующих в обществе противоречий; «притирка» несовпадающих воззрений, идеологических установок; выбрасывание «социального пара» в парламентских стенах, что снимает социальное напряжение в обществе; легитимация государственного аппарата.

В-третьих, представительство как центральная функция должно быть обеспечено в повседневной парламентской деятельности. Акты Федерального Собрания призваны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства⁶.

Итак, представительство — это функция, которая проявляет себя в той или иной мере через все направления парламентской деятельности, включая законотворчество.

В целом столь широкие возможности представительства интересов субъектов РФ при реализации права законодательной инициативы на федеральном уровне следует оценить как проявление наиболее демократических тенденций в мировой практике. В зарубежных странах, имеющих двухпалатные парламенты, менее чем в половине случаев верхние палаты имеют неограниченные полномочия по внесению законодательных инициатив, около 10 % верхних палат не наделены каким-либо правом законо-

дательной инициативы. Наконец, практически не встречаются случаи, когда верхняя палата может вносить поправки к законопроекту во время его рассмотрения нижней палатой⁷.

Все законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации, относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации, причем выбраны лишь наиболее важные проблемы, связанные с регулированием отношений в таких сферах, как бюджет, финансы, международные договоры, защита безопасности государства. Перечень составлен с учетом мировой практики федеративных государств, где вопросы именно такого характера решаются верхними палатами парламента, в которых представлено мнение составляющих Федерацию субъектов. Через обязательное обсуждение в верхней палате, где на равноценной основе работают представители всех субъектов Федерации, происходит согласование интересов Федерации и ее субъектов.

Однако в перечне законов, обязательных для обсуждения в Совете Федерации, нет законов, относящихся к ст. 72 Конституции России. Это обстоятельство всегда вызывало недовольство регионов. В соответствии с Регламентом палаты члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Федерации и при наличии замечаний к закону направить их в комитет (комиссию) палаты, ответственный за рассмотрение данного законодательного акта. Тем не менее формы обсуждения, которые могут использовать члены Совета Федерации, регламентом не предусмотрены. Вероятно, это те формы, которые закреплены и регулируются законодательством соответствующих субъектов Федерации. Однако речь идет об обсуждении проекта федерального законодательства. Полагаю, что Регламент должен предусматривать возможные формы такого обсуждения и основные положения, их регламентирующие.

Характер полномочий, закрепленных за Советом Федерации в ст. 102 Конституции России,

⁶ См.: Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1. С. 54—56.

⁷ Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб. : Юрцентрпрес, 2003. С. 249.

вытекает из специфики заложенного в этом органе принципа представительства. Именно в лице Совета Федерации наиболее отчетливо проявляется влияние федеративного устройства России на организацию государственной власти и деятельность органов государственной власти на федеральном уровне. Равное представительство от субъектов РФ в данной палате парламента создает возможности максимального учета позиции всех субъектов РФ при принятии важнейших конституционно-правовых решений.

Все вопросы ведения Совета Федерации, перечисленные в ч. 1 ст. 102 Конституции, составляют предмет его исключительного ведения. Никакой другой орган, кроме Совета Федерации, не вправе принять по ним решение.

Другой аспект — представительство во взаимоотношениях с органами власти и иными органами, должностными лицами.

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.

Деятельность вторых палат в парламентах — это прежде всего способ обеспечить многомерное представительство гражданина в демократических институтах власти. «В условиях демократии парламент правомочен законодательствовать и выполнять другие государственные функции лишь постольку, поскольку он представляет гражданское общество во всем его многообразии. Обеспечить такое представительство только через партийно-политический механизм невозможно. Чтобы сделать представительство более полным, нужно придать ему многомерный характер, включить в него региональные сообщества граждан. Региональные сообщества имеют, как правило, глубокие исто-

рические корни и реальную территориальную, бытовую и хозяйственную основу. Принадлежность к ним, возможность через них участвовать в отправлении властных функций для гражданина зачастую не менее важны, чем представительство через политические партии», — отмечал Председатель Совета Федерации Е. Строев в сентябре 2000 г. на российско-германской конференции, посвященной участию регионов в общенациональном парламентском процессе⁸.

Введение существующего порядка образования Совета Федерации не положило конец дискуссии о том, каким образом он все-таки должен формироваться. Существующий в настоящее время порядок формирования Совета Федерации соответствует конституционной конструкции образования Совета Федерации: по два представителя от законодательной и исполнительной ветвей власти. Однако насколько это представительство и порядок формирования соответствуют ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей единственным источником власти многонациональный народ России и в виде одной из высших форм непосредственного волеизъявления — выборы?⁹

Думается, он не полностью отвечает представительной природе этого органа. Прямые выборы членов Совета Федерации более соответствуют положениям гл. 1 Конституции России.

Полагаем, вполне целесообразно вернуться к законопроекту 1995 г., когда кандидаты в количестве, большем чем один человек, предлагаются, соответственно, органом законодательной власти и органом исполнительной власти субъекта РФ, а население избирает из них представителей в Совет Федерации. Формально, на мой взгляд, здесь не было противоречия с Конституцией России, поскольку Конституция предусматривает по одному представителю в Совете Федерации от органов, соответственно, законодательной и исполнительной власти, но прямо не указывает способ их назначения или избрания.

Есть и другие варианты. Один из них состоит в том, что представитель от региональной исполнительной власти избирается в паре с гла-

⁸ См.: Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. № 1.

⁹ Булаков О. Н. Указ. соч. С. 253.

вой исполнительной власти на губернаторских выборах в субъекте Федерации. Тем самым он получает двойной статус: с одной стороны, назначается губернатором в избирательную пару, с другой — проходит процедуру избрания населением субъекта Федерации. Представителем от законодательной власти в Совете Федерации автоматически становится спикер регионального законодательного органа. Однако этот вариант повторяет ошибку, связанную с отсутствием постоянно функционирующего органа на профессиональной основе и нежелателен к использованию.

Действующий закон — это результат политического компромисса, однако все громче звучат предложения о возврате к практике избрания членов Совета Федерации непосредственно населением субъектов РФ.

В настоящее время законодательство не определяет сроки полномочий верхней палаты российского парламента. Представитель законодательного органа государственной власти субъекта Федерации избирается на срок полномочий этого органа. Представитель исполнительного органа субъекта РФ назначается на срок полномочий высшего должностного лица данного субъекта Федерации. Отсюда создается ощущение непрерывности Совета Федерации, его постоянной деятельности. Как пишет С. А. Авакьян, Совет Федерации — бессрочно действующий орган, состав которого обновляется (ротировается)¹⁰.

Говоря о статусе члена Совета Федерации, следует обратить особое внимание на природу

мандата указанного парламентария. В частности, В. В. Гошуляк отмечает, что исследователи правового статуса депутата справедливо полагают, что мандат депутата представительного органа власти — это свободный мандат, поскольку избиратели не вправе определять позиции депутата, не дают ему обязательного наказа, он не связан правовыми обязанностями перед избирателями¹¹. Но вместе с тем следует учитывать, что член Совета Федерации призван обеспечивать в данной палате представительство интересов субъектов РФ и, соответственно, должен: участвовать в работе избравшего (назначившего) его органа, согласовывать с ним свое голосование и периодически отчитываться по итогам своей деятельности. Поэтому ставить вопрос о свободном мандате члена Совета Федерации, как представляется автору, наверное, преждевременно.

Практика показывает, что подавляющее большинство сенаторов были избраны либо прошли процедуру согласования в законодательных органах субъектов РФ, в силу чего они с полным правом являются представителями регионов. С учетом того факта, что депутаты законодательных органов субъектов Федерации избираются населением, получается, что Совет Федерации частично формируется сегодня посредством многоступенчатых выборов.

Представляется, что для России будут соответствовать конституционным принципам выборы членов Совета Федерации населением субъектов РФ по представлению законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Федеральное собрание — парламент России. — М., 1999.
2. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. — СПб. : Юрцентрпрес, 2003.
3. Вихарев А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) // Аналитический вестник. — 2002. — № 23 (179).
4. Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. — М., 2000.

¹⁰ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 70.

¹¹ См.: Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2000. С. 204.

5. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. — 2001. — № 1.
6. Федосов П. А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. — 2001. — № 1.

Материал поступил в редакцию 26 апреля 2017 г.

THE REPRESENTATIVE FUNCTION OF THE FEDERATION COUNCIL OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF RUSSIA

BULAKOV Oleg Nikolaevich — Doctor of Law, Professor of the Department of State Law Studies at the Russian State Humanitarian University (RSUH), Domodedovo Branch
bulakov62@yandex.ru
142000, Russia, Moscow Region, Domodedovo, Kashirskoye shosse, d. 4, korp. 2

Review. *The article examines a representative function of one of the Chambers of the Federal Assembly of the RF, namely, the Council of the Federation. The author reveals characteristics of principles underlying the notion of representation.*

Analysis of scientific literature devoted to the subject of the study has revealed main shortcomings in the existing definitions of the concept in question and enunciated certain proposals. The author considers that elections of the members of the Federation Council are carried out in full conformity with the constitutional principles of the Russian Federation.

Keywords: *Representation, Council of the Federation, State Duma, Federal Assembly, Parliament of Russia, status of a parliamentarian, Constitutional Court of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, elections, order of formation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'jan S. A. Federal'noe sobranie — parlament Rossii. M., 1999.
2. Bulakov O. N. Dvuhpalatnyj parlament Rossijskoj Federacii. SPb. : Jurcentrpress, 2003.
3. Viharev A. A. Sovet Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii (voprosy konstitucionnoj teorii i praktiki) // Analiticheskij vestnik. 2002. № 23 (179).
4. Goshuljak V. V. Teoretiko-pravovye problemy konstitucionnogo i ustavnogo zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii. M., 2000.
5. Kokotov A. N. Federal'nyj zakonodatel'nyj process: ponjatie i struktura // Pravovedenie. 2001. № 1.
6. Fedosov P. A. Dvuhpalatnye parlamenti: evropejskij i otechestvennyj opyt // Polis. 2001. № 1.