

УДК 328:321.7

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО РЕГИОНОВ В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*В. М. Сайфутдинова*

**THE REPRESENTATION OF REGIONS IN THE FEDERATION COUNCIL OF RUSSIA:  
POLITICAL AND LEGAL ASPECT**

*V. M. Sayfutdinova*

Статья посвящена проблеме представительства субъектов Российской Федерации в верхней палате российского парламента. Цель данного исследования – рассмотреть участие российских регионов в деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации через призму изменения законодательства о порядке формирования данного государственного органа. В качестве теоретической основы исследования были применены такие методы как общелогический, сравнительный, системный, исторический. Результатом исследования стал сравнительный анализ федерального законодательства о порядке формирования Совета Федерации и влияние его изменений на характер представительства субъектов Российской Федерации в «палате регионов». В итоге автор делает вывод о недостаточном на данный момент региональном характере верхней палаты российского парламента и о невысокой степени демократичности процедуры ее формирования, а также о необходимости увеличения конституционных полномочий Совета Федерации для повышения статуса и роли данного государственного органа в российской политической системе.

The paper deals with the problem of representation of the Russian regions in the upper house of the Parliament. The aim of the study is to consider the regions' participation in the Federation Council's activities through changing the legislation on the formation of this body of authority. The author used logical, comparative, systematic and historical methods. The result is a comparative analysis of the legislation on the formation of the Federal Council, and the influence of its changing on the nature of representation of the regions in "the House of Regions". The author makes a conclusion that the regions are not represented adequately, the formation of the Federal Council is not democratic, and the increasing of the constitutional powers is necessary for improving of the status of this body of authority in the Russian political system.

**Ключевые слова:** представительная демократия, законодательный (представительный) орган власти, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, «палата регионов», порядок формирования Совета Федерации.

**Keywords:** representative democracy, legislative (representative) body of the authority, Federation Council of Russia, "House of Regions", order of forming of the Federation Council of Russia.

В современных демократических государствах народ участвует в управлении государством как непосредственно (прямая демократия), так и через выборных полномочных представителей или через систему народного представительства (представительная демократия). В силу объективных причин наиболее востребованной в системе государственного управления является представительная демократия, среди признаков которой выделяется и такой как формирование (избрание) непосредственно населением представительных (законодательных) органов государственной власти, представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов и др.

В Российской Федерации в отношении формирования представительного (законодательного) органа государственной власти страны вышеуказанные теоретические положения реализуются в соответствии со ст. 94 Конституции: высшим представительным (законодательным) органом провозглашается Федеральное Собрание Российской Федерации и ст. ст. 95 – 96, определяющие порядок формирования верхней палаты – Совета Федерации и общие принципы избрания нижней палаты – Государственной Думы [3]. Дефиниции «законодательный» и «представительный» адресованы в целом российскому парламен-

ту, что отличает отечественную Конституцию от конституций большинства федеративных государств, где говорится о представительстве субъектов федерации в соответствующих палатах, либо об их участии в делах федеративного государств посредством представительного органа [18, с. 46]. Однако, проблема формирования (избрания) непосредственно населением представительных (законодательных) органов государственной власти, а значит и качественного представления интересов регионов на федеральном уровне в большей степени актуальна для Совета Федерации.

В соответствии с конституционными принципами дуалистический характер Совета Федерации проявляется в реализации им как функций общенационального государственного органа, так и функций территориального представительства интересов субъектов федерации. Деятельность Совета Федерации как общенационального органа в управлении государством определяется специальными полномочиями, изложенными в ст. 102 Конституции РФ:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;

- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил России за ее пределами;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного, Верховного, Арбитражного Судов Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и заместителя Председателя Счетной палаты, а также половины состава ее аудиторов.

Значительная часть указанных полномочий функционально связана с президентскими, что характеризует верхнюю палату в большей степени как координационный орган, нежели законодательный и представительный орган власти. И лишь осуществление полномочия утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации позволяет оценить Совет Федерации как палату, представляющую субъекты Российской Федерации.

Представительство регионов в этом важнейшем федеральном органе власти определяется общими конституционными принципами формирования верхней палаты, а непосредственный порядок устанавливается федеральным законом, который может видоизменяться в установленных Основным законом пределах. Изменение порядка формирования «палаты регионов» приводит к качественным изменениям в составе Совета Федерации, что неизбежно отражается на характере законодательной деятельности, на взаимодействии палаты с иными органами федеральной и региональной власти.

На этапе генезиса современного российского государства первый созыв верхней палаты (1993 – 1995 гг.) формировался выборным путем [9]. В результате избранные депутаты Совета Федерации имели максимальную степень легитимности. В этот период в «палате регионов» работали как главы администраций субъектов Федерации, так и депутаты Совета Федерации, которые не занимали руководящие должности в регионах, что позволяло говорить и о представительстве региональной власти, и о представительстве собственно населения данного субъекта. Однако эффективность законодательной деятельности снижалась непостоянным характером деятельности палаты, кроме того Конституцией был установлен двухлетний срок полномочий этого созыва.

В острой политической борьбе в конце 1995 г. был принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [10], согласно которому интересы субъекта Российской Федерации в Совете Федерации представляют по должности (проект А. Чилингарова) глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Выбранный порядок формирования вызвал бурную дискуссию в научных и парламентских кругах, которая фактически не затихает по сей день и становится все более актуальной с каждой новой реформой Совета Федерации.

Противники нового порядка формирования Совета Федерации среди его недостатков называли недос-

таточную легитимность руководителей регионов; фактическое нарушение принципа разделения властей; смену представительства населения регионов представительством региональной бюрократии, что превратило верхнюю палату в орган лоббирования интересов отдельных региональных элит; низкую эффективность законодательской деятельности в виду загруженности руководителей органов исполнительной власти субъектов, и как следствие рост влияния Аппарата Совета Федерации; снижение количества заседаний палаты и соответственно увеличение количества рассматриваемых вопросов на каждом заседании. Представительство региональных лидеров на федеральном уровне некоторые эксперты оценивали как вероятную возможность политического противостояния лидеров регионов по отношению к Президенту Российской Федерации. На их взгляд фактически региональная власть получила приоритет над федеральной, политический процесс осуществлялся не в интересах региона, а в интересах региональной элиты (Прим. автора: см. например: Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999.; Вихарев, А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002.; Гранкин, И. В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания РФ и пути его совершенствования // Журнал российского права. – 2005. – № 8; Колюшин, Е. И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право". – 2006. – № 4.; Медведев, Н. П. Новая власть: центр – регионы // Власть. – 2000. – № 7.).

Сторонники «должностного» принципа формирования Совета Федерации на это отвечали тем, что авторитетность, даже в определенной степени оппозиционность палаты не привела к окончательному развалу федеративного государства, а, наоборот, в определенной степени способствовала сохранению государства, так как региональные лидеры, несмотря на все свои интересы, в наиболее ответственные для страны периоды принимали решения, исходя из общероссийских приоритетов. Приверженцы нового принципа формирования Совета Федерации считали также, что он не противоречил Конституции и не нарушал принципа разделения властей, т. к. главы исполнительной власти регионов наделялись законодательной властью не на региональном, а на несколько ином, федеральном уровне власти. Эффективность же «губернаторско-спикерского» созыва палаты оценивалась ими как максимальная, т. к. региональные руководители были достаточно информированы о потребностях своих регионов, а характер работы «палаты регионов» предполагает некую периодичность. Легитимность представителей «должностного» созыва подтверждается прохождением в 1996 – 1997 гг. руководителями регионов процедуры всенародных выборов, а значит максимальным уровнем демократической легитимности на осуществление законодательной деятельности и представительство своего региона в федеральном центре [14].

Вышеизложенные противоположные позиции по вопросу должностного принципа формирования верхней палаты российского парламента, собственно деятельность Совета Федерации в 1996 – 2000 гг. позволяют нам сделать следующие выводы: безусловно, непостоянный характер работы палаты в этот период накладывал свой отпечаток на эффективность законотворческой деятельности, вместе с тем верхняя палата, состоящая из региональных лидеров, имела достаточный «политический вес» и не раз противопоставляла свое мнение Президенту Б. Н. Ельцину исходя из учета интересов своих регионов (*Прим. автора*: например, по вопросу о принятии федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

Избрание Президентом России В. В. Путина ознаменовало начало процесса укрепления федеральной власти, изменения характера федеративных отношений. В итоге на данный момент взаимоотношения между центром и регионами отвечают так называемой модели «центр-периферия»: это чрезмерная централизация, отсутствие альтернативных (Москве) центров в территориальной структуре страны и слабые горизонтальные связи [1, с. 53]. Данные политические перипетии непосредственным образом отразились на характере представительства регионов на федеральном уровне, снизили степень участия населения в формировании верхней палаты. В XXI в. Федеральным центром порядок формирования Совета Федерации был видоизменен уже три раза, хотя и этот факт не позволяет говорить о нахождении окончательной модели формирования палаты.

Так, вступивший в силу Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 августа 2000 г. [11] определил, что представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий. Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ – избирался законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта РФ путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Таким образом, к участию в управлении государством допускались фактически назначенные представители региональной власти с минимальной долей легитимности, которая в дальнейшем была утрачена с принятием в конце 2004 г. закона об отмене прямых губернаторских выборов. Возникшую ситуацию совершенно справедливо характеризует депутат от Коммунистической партии Российской Федерации Олег Смолин: «абсурд, когда назначенцы назначают назначенцев по команде назначенцев» [4].

К числу факторов, способствующих минимизации участия не только населения региона в управлении государством и формировании государственных ор-

ганов власти, но и минимизации участия даже региональной власти в данных процессах способствовали: отсутствие необходимого срока проживания в регионе для кандидата в члены Совета Федерации; принятые в 2004 г. поправки в федеральное законодательство о возможности неутверждения той или иной кандидатуры сенатора самим Советом Федерации, и утратой регионами возможности отзыва своего сенатора – это право перешло к председателю Совета Федерации, региональные представительные и исполнительные органы государственной власти могли лишь отклонить его инициативу об отзыве сенатора от данного региона [8].

Модернизация федерального законодательства о порядке формирования Совета Федерации прошла в соответствии с интересами федеральных властей, лишь после ряда конфликтных ситуаций была принята поправка, которая фактически обязывает Совет Федерации утвердить сенатора, назначенного регионом, а в 2007 г. вновь введен 10-летний ценз постоянного проживания для кандидатов в члены Совета Федерации [7].

На этом поиск оптимальной модели формирования «палаты регионов», сочетающей в себе и демократичность процедур, и управляемость федеральным центром не закончился. Д. А. Медведев, действующий на тот момент президент, в 2009 г. предложил очередную реформу Совета Федерации, а 1 января 2011 г. новый порядок формирования палаты уже вступил в силу [6]. Отныне кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта. Необходимый ранее десятилетний срок проживания данного гражданина на территории субъекта Российской Федерации был отменен.

В результате проведенных в XXI в. модификаций верхней палаты российского парламента снизилось количество представителей именно данных регионов и увеличилось число представителей столичной элиты: в 2002 – 2003 гг. доля москвичей в Совете Федерации колебалась в пределах 30 – 37 %; причем представители столичной элиты заняли основную часть руководящих постов в верхней палате [17]. В 2009 г. среди членов Совета Федерации было 30 миллионов и даже 2 миллиардера [19]. Можно согласиться с точкой зрения, что категория «интересы субъекта РФ» слишком абстрактна, и на практике такие интересы будут определяться на основании мнения (позиции) регионального органа государственной власти, назначившего (выбравшего) члена Совета Федерации [15, с. 36]. Однако, на наш взгляд, категория «интересы субъекта РФ» приобретает более четкие границы именно в том случае, если член «палаты регионов» является коренным жителем данного региона, осведомленным о том, какие проблемы субъекта федерации необходимо решать на общенациональном уровне не понаслышке, а в реальной действительности.

Таким образом, качественный состав представителей регионов в Совете Федерации начала XXI в. не соответствовал принципам федерализма и не обеспечивал региональное влияние на федеральном уровне: «вместо укрепления вертикали власти получили укрепление горизонтальных корпоративных связей господствующего класса и палату, выражающую его интересы; представительство регионов на уровне федерации окончательно превращается в фикцию, а само федеративное устройство государства практически теряет свой смысл» [2, с. 70]. Ситуация усугублялась периодическими отставками членов Совета Федерации, замешанных в коррупционных и иных скандалах, что не способствовало повышению авторитета палаты [4].

В итоге потребовалась и «скорополительная» замена спикера Совета Федерации, и очередная реформа: «порядок формирования Совета Федерации должен стать более демократичным, а сама верхняя палата – более региональной, если так можно сказать, по своему составу» – прокомментировал ситуацию вновь избранный президент В. В. Путин [16].

1 января 2013 г. вступил в силу новый Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" [12]. Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть только депутат этого органа. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) каждый кандидат на данную должность представляет три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации. В случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации его место занимает другой кандидат из губернаторского списка.

Новый закон был уже апробирован 8 сентября 2013 г., в единый день голосования, когда в России прошли избирательные кампании различного уровня, включая выборы глав восьми российских регионов и выборы депутатов законодательных собраний в шестнадцати субъектах Российской Федерации (в Дагестане и Ингушетии прямые выборы глав регионов решениями местных парламентов были заменены на голосование в региональном парламенте, но кандидаты на пост президентов данных республик также представляли своих кандидатов в сенаторы).

### Литература

1. Бусыгина, И. М. Модель «центр-периферия», федерализм и проблема модернизации российского государства / И. М. Бусыгина // Политическая наука. – 2011. – № 4. – С. 53 – 70.
2. Закс, В. А. Российский парламент как орган сословного представительства / В. А. Закс // Свободная мысль-XXI. – 2002. – № 4. – С. 69 – 71.
3. Конституция Российской Федерации. – М.: Приор, 2001. – 32 с.
4. Матвеева, А. Совет Федерации опять перетрясут / А. Матвеева. – Режим доступа: <http://rbcdaily.ru/world/-562949979064747> (дата обращения: 10.02.2014).
5. Нагорных, И. Совет федерации составит губернаторам кампанию / И. Нагорных, Н. Городецкая. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2203446> (дата обращения: 01.02.2014).

Законодатель в определенной степени учел недостатки прежних порядков формирования и ввел определенные ограничения: кандидат в члены Совета Федерации должен проживать в регионе в течение пяти лет, предшествующих выдвижению; обладать «безупречной репутацией». Кроме того вводится запрет на немотивированный отзыв сенаторов губернаторами или региональными парламентами – отныне члены Совета Федерации могут быть отозваны либо в связи с совершением правонарушений или иных действий, несовместимых с должностью члена палаты, либо по собственному желанию.

Вместе с тем, прошедшие выборы показали, что особого интереса у населения кандидаты в члены Совета Федерации, входящие в так называемую «сенаторскую тройку» не вызывают. Со стороны политических партий также отмечается малая заинтересованность в подборе кандидатов в члены Совета Федерации. По этому поводу член высшего совета ЛДПР Владимир Овсянников заявил: «мы стараемся не выдвигать их вообще, сам кандидат в губернаторы представит нам свои кандидатуры». Заместитель председателя думской фракции партии «Справедливая Россия» Михаил Емельянов также подтвердил, что гораздо важнее выдвижение кандидатов в губернаторы [5].

Таким образом, очередное изменение порядка формирования Совета Федерации ненамного повысило степень демократичности формирования Совета Федерации, а соответственно и степень легитимности ее членов. Насколько «палата регионов» станет «региональной по своему составу» покажет предстоящая ротация. Тем временем 7 марта 2014 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 468171-6 «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с данным законопроектом Президент Российской Федерации сможет назначить 17 сенаторов, то есть 10 процентов от общего числа [13].

Поиски оптимального варианта формирования Совета Федерации не завершены и пока неясно какова будет «итоговая формула» представительства регионов на общенациональном уровне. Но необходимо отметить, что реального изменения политической роли верхней палаты не произойдет, пока не будет изменен объем ее конституционных полномочий и порядок ее формирования не станет действительно демократичным.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 14.02.2009 г. № 21-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации": Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 189-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации": Федеральный закон от 16.12.2004 г. № 160-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 11.04.1993. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.12.1995 г. № 192-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 05.08.2000 г. № 113-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (законопроект № 468171 – 6). – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?name=+совет+федерации&sort=date> (дата обращения: 07.03.2014).

14. Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»: аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/> (дата обращения: 01.01.2014).

15. Смоленская, А. А. Проблемы представительства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / А. А. Смоленская // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 35 – 38.

16. Стенограмма 318 заседания Совета Федерации. Официальный сайт Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/> (дата обращения: 22.03.2013).

17. Туровский, Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р. Ф. Туровский. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2006. – Режим доступа: <http://ecsocman.edu.ru/text/19162381/>

18. Филиппова, Н. А. Совет Федерации: стратегия реформы в контексте правовой интеграции российского государства / Н. А. Филиппова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 43 – 47.

19. Члены Совета Федерации оказались миллионерами и миллиардерами. – Режим доступа: <http://www.yuga.ru/news/188795/> (дата обращения: 22.03.2013).

#### **Информация об авторе:**

*Сайфутдинова Венера Максумовна* – аспирант кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа, 8-937-357-75-25, [venera-svm@mail.ru](mailto:venera-svm@mail.ru).

*Venera M. Sayfutdinova* – post-graduate at Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan.

*Статья поступила в редколлегию 24.02.2014 г.*