

УДК 342.531

DOI 10.36511/2078-5356-2020-3-195-200

Медведева Татьяна Павловна
Tatiana P. Medvedeva

референт отдела развития сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Департамента государственного управления

Министерство экономического развития Российской Федерации (125039, Москва, Пресненская наб., 10, стр. 2)

referent of the department of development of a network of multifunctional centers for providing state and municipal services of the Department of public administration

Ministry of economic development of the Russian Federation (10/2 Presnenskaya emb., Moscow, Russian Federation, 125039)

E-mail: tatianamedvedeva@mail.ru

Правовой статус Совета Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации

The legal status of the Federation Council in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation

Целью статьи является рассмотрение содержания основных изменений, предусмотренных поправками в Конституцию Российской Федерации, предложенными Президентом Российской Федерации в январе 2020 года, в части регламентации правового статуса Совета Федерации. Внимание, в частности, сосредоточено на расширении кадровых полномочий верхней палаты российского парламента, а также изменении порядка формирования Совета Федерации. Обосновывается, что поправки к Конституции Российской Федерации способствуют совершенствованию системы сдержек и противовесов, в том числе путем усиления роли парламента. Данной цели служит также закрепление непосредственно в Конституции Российской Федерации контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации, что долгое время было урегулировано исключительно в отраслевом законодательстве. В статье также предлагается решение вопроса о различном подходе к установлению срока полномочий сенаторов от субъектов и сенаторов — представителей Российской Федерации. Сделан вывод о том, что предлагаемые изменения Конституции Российской Федерации способствуют усилению роли Совета Федерации в политической жизни страны.

В рамках настоящего исследования использованы формально-логический (анализ) и сравнительно-правовой методы.

Ключевые слова: Конституция, поправки, парламента, Совет Федерации, правовой статус, сенаторы.

The purpose of the article is to consider the content of the main changes provided for by amendments to the Constitution of the Russian Federation proposed by the President of the Russian Federation in January 2020, regarding regulation of the legal status of the Federation Council. Attention, in particular, is focused on expanding the personnel powers of the upper house of the Russian parliament, as well as changing the formation of the Federation Council. It is substantiated that the amendments to the Constitution of the Russian Federation contribute to the improvement of the system of checks and balances, including by strengthening the role of parliament. This goal is also served by securing directly in the Constitution of the Russian Federation the control powers of the Federal Assembly of the Russian Federation, which for a long time was regulated solely in sectoral legislation. The article also proposes a solution to the issue of a different approach to the establishment of the term of office of senators from subjects and senators — representatives of the Russian Federation. The conclusion is made that the proposed amendments to the Constitution of the Russian Federation contribute to strengthening the role of the Federation Council in the political life of the country.

Within the framework of this research, we used formal logical (analysis) and comparative legal methods.

Keywords: Constitution, amendments, parliament, Federation Council, legal status, senators.

© Медведева Т.П., 2020

После оглашения 15 января 2020 года Послания Президента Федеральному Собранию, которое содержало предложения по реформированию государственного устройства России, главой государства был внесен в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

14 марта 2020 года указанный Закон был подписан Президентом РФ [1] (далее — Закон № 1-ФКЗ, поправки), а 1 июля 2020 года поправки были одобрены 77,92% избирателей [2] и вступили в силу 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента РФ от 3 июля 2020 года № 445 [3].

В целом можно утверждать, что необходимость поправок к Конституции РФ давно назрела в российском обществе, что обусловлено и наличием правовых пробелов, и фактом принятия Конституции в иных от современных, непростых обстоятельствах, которая была нацелена на выстраивание суперсильной президентской власти. Нельзя также и отрицать, что конституционные реформы в том числе нацелены на будущий выборный цикл главы государства, изменения же в части организации законодательной власти направлены на усиление ее политической роли. Как было озвучено в январе 2020 года главой государства в ходе Послания Федеральному Собранию, «...Федеральное Собрание готово взять на себя большую ответственность за формирование Правительства... А если взять большую ответственность за формирование Правительства, это значит взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство проводит» [4]. Как отметила В.И. Матвиенко, предлагаемые изменения позволят обеспечить высокую эффективность государственного управления в ближайшие годы [5].

Серьезные изменения, инициированные Президентом, в том числе направленные на усиление роли Федерального Собрания в политической жизни страны, предусматривают существенную коррекцию регулирования деятельности российского парламента, включая Совет Федерации.

В целом можно отметить сближение правовой регламентации деятельности верхней палаты с регулированием аналогичной — законодательной ветви власти в иностранных государствах. В частности, принято решение переименовать «членов Совета Федерации», назвав их «сенаторами Российской Федера-

ции» (ч. 2 ст. 95 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ). Также предусматривается введение возможности бывших глав государства становиться сенаторами (подп. «б» ч. 2 ст. 95 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ). Кроме того, формально увеличен численный состав верхней палаты путем увеличения количества представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, до 30 человек (предыдущая редакция ч. 2 ст. 95 Конституции РФ предусматривала, что в состав Совета Федерации входят в том числе представители Российской Федерации, назначаемые главой государства, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации, избранных в субъектах России). Так называемые «президентские сенаторы» появились в 2014 году с изменениями статьи 95 Конституции РФ [6], при этом за прошедшие 6 лет Президент Российской Федерации еще ни разу не воспользовался своим правом назначения сенаторов — представителей Российской Федерации, в связи с чем политические мотивы увеличения числа назначаемых сенаторов не совсем ясны и могут быть связаны как с возможностью беспрепятственного прохождения президентских законопроектов, так и возможностью участия в политической жизни страны видных деятелей, имеющих богатый политический опыт, не готовых, к примеру, участвовать в выборах процессах.

Также поправки закрепили положение, что не более 7 сенаторов — представителей Российской Федерации, которые являются гражданами, имеющими выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности, могут быть назначены пожизненно (п. «в» ч. 2 ст. 95 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ). Данные изменения схожи с регулированием в Итальянской Республике. Так, 315 сенаторов избираются прямым голосованием, а каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не откажется от этого права. Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами пять граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях, обе палаты парламента избираются на одинаковый срок на 5 лет [6].

При этом, как указал Конституционный Суд в своем заключении от 16 марта 2020 года, увеличение числа представителей Российской Федерации и предоставление бывшим главам государства права стать сенаторами «не

ставит под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма», поскольку сохраняется численное преимущество сенаторов от субъектов Российской Федерации [7].

Помимо всего прочего, Законом № 1-ФКЗ непосредственно в Конституции Российской Федерации закреплен срок полномочий сенаторов — представителей Российской Федерации, который составляет 6 лет, кроме сенаторов, осуществляющих полномочия пожизненно.

В связи с этим представляется интересным вопрос соотношения подходов к установлению сроков полномочий сенаторов от региональных органов власти и сенаторов — представителей Российской Федерации. Согласно статье 1 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации [8]. Полагаем несправедливым, что установление срока полномочий сенаторов от региональных государственных органов привязано к сроку их полномочий, а срок полномочий сенаторов — представителей Российской Федерации установлен конкретным периодом времени. Кроме того, до вступления в силу положений поправок часть 4 статьи 95 Основного Закона устанавливала для вновь избранного главы государства запрет на освобождение назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации — представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Представляется целесообразным унифицировать подходы к регламентации сроков полномочий всех сенаторов и установить, что сенаторы — представители Российской Федерации назначаются главой государства на срок полномочий последнего. Это также должно быть обусловлено тем, что Президент РФ назначает сенаторов из своих внутренних убеждений. Соответственно, полагаем справедливым наделение вновь избранного Президента правом, какое имеют вновь избранные региональные органы власти, самостоятельно определять кандидатуру на должность сенатора — представителя Российской Федерации, что, как представляется, будет в полной мере отвечать духу положений пункта «в» части 2 статьи 95 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ.

Далее рассмотрим непосредственно расширение полномочий Совета Федерации.

В рамках поправок в Конституцию Российской Федерации значительно расширены кадровые полномочия Совета Федерации.

В частности, предусматривается назначение на должности *руководителей федеральных органов государственной власти по вопросам обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности* (п. «д. 1» статьи 83 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ), а также *Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации* (п. «е.1» статьи 83 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ) Президентом России *только после консультаций с верхней палатой российского парламента*. Данное нововведение в части назначения руководителей силовых ведомств вполне взаимосвязано с полномочием по утверждению Советом Федерации указа Президента о введении военного или чрезвычайного положения, а также способствует большей открытости процесса назначения прокуроров регионов. Необходимо отметить, что общий дух поправок все более разграничивает «сферы ответственности» между палатами национального парламента — если Государственная Дума наделается полномочиями в отношении органов и должностных лиц в областях, входящих в экономическую и социально-культурную сферы деятельности общества и государства, то в предмет ведения Совета Федерации все более включаются вопросы, касающиеся административно-политической сферы.

Например, действующая редакция пункта «а.1» части 1 статьи 103 Конституции предусматривает утверждение Госдумой по представлению Председателя Правительства кандидатур его заместителей и федеральных министров, возглавляющих ведомства, руководство деятельностью которыми осуществляет Правительство России (так называется «социально-экономический блок»). В свою очередь, как отмечено выше, кандидатуры на должность руководителей ведомств, руководство деятельностью которых осуществляется Президентом (так называемый «политико-силовой блок»), назначаются главой государства после консультаций с Советом Федерации.

Далее следует отметить, что пунктом «е» статьи 83 Конституции предусматривается, что Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность *Председателей Конституционного Суда и Верховного Суда, их заместителей и самих судей указанных высших судебных инстанций*. При этом Конституция по итогам общенародного голосования дополнена нормой о том, что Президент вносит в Совет Федерации представление о прекращении полномочий указанных должностных лиц, а также председателей, их заместителей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующим о невозможности осуществления судьей своих полномочий (пункт «е.3» ст. 83). Данные меры способствуют единообразному подходу к регулированию прекращения полномочий судей Конституционного и Верховного Судов, повышают их статус. Так, в отличие от судей Конституционного Суда, прекращение полномочий которых в соответствии со статьей 18 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае совершения поступка, порочащего честь и достоинство судьи, производится Советом Федерации [9] (т. е. органом, их назначившим), полномочия судей Верховного Суда может прекратить Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации.

Согласно рассматриваемым поправкам Президент представляет в верхнюю палату парламента кандидатуры для назначения на должность *Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов (п. «е.4» статьи 83 Конституции в редакции Закона № 1-ФКЗ)*. В настоящее время Председателя данной палаты назначает Государственная Дума. При этом, как представляется, указанная смена полномочий между палатами обусловлена наделением Законом № 1-ФКЗ Государственной Думы правом утверждения кандидатур федеральных министров (кроме тех, которых назначает Президент РФ после консультаций с Советом Федерации), в том числе кандидатуру на должность министра финансов. Представляется целесообразным согласиться с указанной поправкой, которая фактически разграничивает полномочия по назначению руководителей министерств и полномочия по назначению главы органа, призванного осуществ-

лять аудит деятельности таких министерств между Госдумой и Советом Федерации соответственно.

В Федеральном законе от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет *палатам Федерального Собрания РФ* и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению [10]. В свою очередь абзац второй части 7 статьи 12 названного Федерального закона регламентирует, что Генеральный прокурор *лично* представляет указанный доклад на заседании Совета Федерации. При этом действующие положения Конституции не содержат соответствующее правомочие верхней палаты российского парламента. В связи с этим поправками был дополнена Конституция уточняющим положением (п. «м» ч. 1 ст 102), которое закрепляет соответствующую обязанность Генерального прокурора.

Долгое время в доктрине конституционного права обосновывалась в целях конкретизации системы сдержек и противовесов как механизма взаимоконтроля между органами различных ветвей власти необходимость закрепления в Основном Законе страны контрольных функций парламента с учетом длительного осуществления данных полномочий исключительно на основании Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» [11], Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [12] и опосредовано, как например через назначение аудиторов Счетной палаты в соответствии с нормами Конституции РФ. Значимость парламентского контроля обусловлена тем, что, по сути, такой контроль является реализацией права народ, как источника власти, на контроль за деятельностью органов государственной власти и иных органов. Рассматриваемые поправки дополнили Конституцию новой статьей 103.1, предоставляя палатам Федерального Собрания право осуществления парламентского контроля, в том числе направления парламентских запросов руководителям государственных органов и органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Полагаем, что данное нововведение также является уточняющим и лишь закрепляет в Основном Законе сложившуюся практику кон-

трольной деятельности обеих палат парламента согласно действующему законодательству Российской Федерации и иным актам (регламентам Госдумы и Совета Федерации).

Все вышеперечисленное может свидетельствовать об усилении роли Совета Федерации путем расширения его полномочий в формировании государственных органов, совершенствовании системы сдержек и противовесов в Российской Федерации посредством более полного конституционно-правового регулирования взаимоотношений верхней палаты парламента с иными ветвями власти (через кадровые назначения, непосредственное закрепление контрольных функций).

Примечания

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. 16 марта.

2. Предварительные итоги общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. URL: <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/info> (дата обращения: 28.08.2020).

3. Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 // Российская газета. 2020. 4 июля.

4. Послание Президента Федеральному Собранию. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 30.08.2020).

5. Поправки к Конституции демонстрируют закономерную эволюцию развития государства — В. Матвиенко. URL: <http://council.gov.ru/events/news/114702/> (дата обращения: 15.06.2020).

6. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Российская газета. 2014. 23 июля.

7. Конституция Италии // Конституции государств (стран) мира. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 15.06.2020).

8. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2020).

9. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ // Российская газета. 2012. 7 декабря.

10. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // Российская газета. 1994. 23 июля.

11. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Российская газета. 1992. 25 ноября.

12. О парламентском контроле: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Российская газета. 2013. 13 мая.

13. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ // Российская газета. 2005. 29 декабря.

References

1. On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority: federal constitutional law no. 1-FCZ of 14.03.2020. *Rossiyskaya gazeta*, 2020, March 16. (In Russ.)

2. Preliminary results of the all-Russian vote on the approval of amendments to the Constitution of the Russian Federation. URL: <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/info> (accessed 28.08.2020). (in Russ.)

3. On the official publication of the Constitution of the Russian Federation as amended: decree of the President of the Russian Federation dated 03.07.2020 no. 445. *Rossiyskaya gazeta*, 2020, July 4. (In Russ.)

4. Presidential Address to the Federal Assembly. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 30.08.2020).

5. Amendments to the Constitution demonstrate a natural evolution of the state's development — V. Matvienko. URL: <http://council.gov.ru/events/news/114702/> (accessed 15.06.2020). (in Russ.)

6. On the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: federal constitutional law no. 11-FCZ of 21.07.2014. *Rossiyskaya gazeta*, 2014, July 23. (In Russ.)

7. Constitution of Italy. *Constitutions of states (countries) of the world*. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=148> (accessed 15.06.2020). (in Russ.)

8. On compliance with the provisions of chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation that have not entered into force on the amendment to the Constitution of the Russian Federation “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority”, as well as on the conformity of the Constitution of the Russian Federation with the order of entry into force of article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation: conclusion of the Constitutional Court of the

Russian Federation of 16.03.2020 no 1-3. Access from the reference legal system «ConsultantPlus» (accessed 15.06.2020). (In Russ.)

9. On the procedure for the formation of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation: federal law no. 229-FZ of 3.12.2012. *Rossiyskaya gazeta*, 2012, December 7. (In Russ.)

10. On the Constitutional Court of the Russian Federation: federal constitutional law no. 1-FCZ of 21.07.1994. *Rossiyskaya gazeta*, 1994, July 23. (In Russ.)

11. On the prosecution office of the Russian Federation: federal law no. № 2202-1 of 17.01.1992. *Rossiyskaya gazeta*, 1992, November 25. (In Russ.)

12. On parliamentary control: federal law no. № 77-FZ of 7.05.2013. *Rossiyskaya gazeta*, 2013, May 13. (In Russ.)

13. On the parliamentary investigation of the Federal Assembly of the Russian Federation federal law no. № 196-FZ of 27.12.2005. *Rossiyskaya gazeta*, 2005, December 29. (In Russ.)