

Орлинская Ольга Михайловна

**СТАТУС И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ В. В. ПУТИНЕ**

В статье проанализированы механизмы формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации в период президентства В. В. Путина, полномочия и роль данного органа власти в процессе продолжающейся политической модернизации.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/35.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/35.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. III. С. 143-146. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/8-3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 32.328

*В статье проанализированы механизмы формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации в период президентства В. В. Путина, полномочия и роль данного органа власти в процессе продолжающейся политической модернизации.*

*Ключевые слова и фразы:* Совет Федерации; реформа; функция; полномочия; порядок формирования.

**Ольга Михайловна Орлинская**, к. полит. н., доцент

*Кафедра теории политики*

*Национальный исследовательский университет «Нижегородский государственный университет*

*им. Н. И. Лобачевского»*

*orlinskaya@mail.ru*

## СТАТУС И ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ В. В. ПУТИНЕ<sup>®</sup>

Необходимость обеспечения такого режима работы, при котором полномочия членов Совета Федерации осуществлялись бы на постоянной основе, вызвала на рубеже веков коренную реформу порядка формирования палаты. Новый федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» вступил в силу 8 августа 2000 года [4, ст. 3336]. Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации стал назначаться высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий. При этом член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирался законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Поскольку в ряде субъектов Российской Федерации были сформированы двухпалатные законодательные (представительные) органы государственной власти, новый закон предусмотрел, что член Совета Федерации – представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Важно отметить, что члены Совета Федерации – представители по должности от субъектов Российской Федерации в Совете Федерации – должны были продолжать исполнять свои полномочия до вступления в силу решений об избрании (назначении) в установленном новым Федеральным законом порядке новых членов палаты.

В результате реформы Совет Федерации стал состоять из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). При этом срок полномочий таких представителей определялся сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могли быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации. Согласно закону, членом Совета Федерации мог быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти [2].

По общему правилу кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносились на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе – поочередно председателями палат. Однако группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов имела право внести альтернативные кандидатуры. Окончательное решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принималось тайным голосованием и оформлялось постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа – совместным постановлением обеих палат [1].

В свою очередь, решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформлялось указом (постановлением) данного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Такой указ (постановление) в трехдневный срок направлялся в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступал в силу, если на очередном или

внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не голосовали против назначения данного представителя.

Подчеркнем, что все вновь избранные (назначенные) представители работали в палате только на постоянной основе. 26 мая 2004 года Совет Федерации принял специальное Постановление № 152-СФ, в котором отмечалось, что палата действует на постоянной основе, является субъектом права законодательной инициативы и самостоятельно решает вопросы, отнесенные к ее ведению Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, в том числе – по вопросам укрепления федерализма, государственной безопасности и кадровой политики [3].

Важно отметить, что формально Совет Федерации после реформы 2000–2002 годов остался институтом регионального влияния на федеральном уровне. Однако изменение способа его формирования в конкретной политической ситуации привело к снижению фактического регионального представительства и увеличению доли столичной элиты. С уходом губернаторов и спикеров автоматически снизился статусный уровень представительства регионов в верхней палате. Одновременно начала меняться кадровая структура Совета Федерации. В условиях централизованного контроля многие решения о назначении членов Совета Федерации фактически принимались федеральным центром, в частности президентской администрацией и полномочными представителями Президента. Федеральный центр использовал ситуацию возросшей зависимости региональной власти от федеральной. Также ситуацией воспользовались и бизнес-группы, использовавшие Совет Федерации для продвижения своих представителей. В результате, уже в середине 2001 г., т.е. в разгар ротации, доля москвичей превысила 25% от общего состава верхней палаты. В дальнейшем в разные периоды эта доля колебалась в пределах 30–37%. Причем представители столичной элиты заняли основную часть руководящих постов в верхней палате [9].

Действительно, федеральный центр поставил задачу снизить уровень регионального влияния в верхней палате и усилить контроль за членами Совета Федерации. Данная задача была успешно решена, что привело к созданию заметного дисбаланса во взаимоотношениях центра с регионами. Кадровая политика федерального центра, проявившаяся при формировании нового состава региональной палаты после 2000 г. в отсутствие каких-либо правовых гарантий того, что члены Совета Федерации действительно являются представителями (уроженцами, выходцами) своих регионов, сделала данную проблему очень актуальной. Со стороны регионов был поставлен вопрос об обеспечении гарантий регионального представительства и регионального контроля в верхней палате в ситуации, когда губернаторы и спикеры покинули Совет Федерации. Однако региональным элитам не удалось создать какие-либо институты регионального контроля за деятельностью своих представителей, и реформа Совета Федерации прошла в соответствии с интересами федерального центра. Более того, в конце 2004 г. региональные власти потеряли право досрочного отзыва своих сенаторов, а право обратиться к региональным властям с таким предложением получил Председатель Совета Федерации [3].

В мае-июне 2006 года были досрочно прекращены полномочия сенаторов Александра Витальевича Сабадаша [8, с. 345], представлявшего в Совете Федерации исполнительный орган государственной власти Ненецкого автономного округа; Игоря Владимировича Иванова [Там же, с. 138], представлявшего исполнительный орган государственной власти Приморского края; Бориса Михайловича Гутина [Там же, с. 91], представлявшего парламент Ямало-Ненецкого АО; Аркадия Рафиковича Саркисяна [Там же, с. 348], представлявшего парламент Республики Хакасия. Неофициально сообщалось о претензиях к ним со стороны правоохранительных органов, однако формально уход был заявлен как добровольный и процедура снятия неприкосновенности не применялась. 12 мая 2006 года С. М. Миронов внес представления о досрочном прекращении полномочий сенаторов от Ямало-Ненецкого АО, Ненецкого АО, Приморского края и республики Хакасия в региональные парламенты – без указания мотивов.

В Ямало-Ненецком автономном округе инициативу Председателя Совета Федерации одобрили сразу. Законодательное собрание Приморского края утвердило отзыв своего представителя только со второй попытки и лишь после личного вмешательства губернатора края С. М. Дарькина. А в Ненецком АО и Хакасии депутаты региональных парламентов просьбу спикера верхней палаты не поддержали, сославшись на соответствующую статью закона. Местные главы администраций при этом не пожелали никак воздействовать на своих депутатов. Интересно отметить, что голосование в Хакасии происходило 19 мая, а уже 23 мая там началась масштабная проверка по линии Генеральной прокуратуры и Счетной Палаты, в ходе которой республиканское правительство было обвинено в нецелевом использовании бюджетных средств, а Председатель Правительства Республики А. И. Лебедь – в злоупотреблении служебным положением. В Ненецком АО глава администрации округа А. В. Баринов 24 мая был арестован по обвинению в мошенничестве и присвоении имущества (совершенных им еще на посту руководителя предприятия «Архангельскгеологдобыча»). Затем в июле того же года указом Президента В. В. Путина он был отстранен от занимаемой должности «в связи с утратой доверия» [9]. В то же время в парламентах Хакасии и Ненецкого АО было проведено повторное голосование, и ходатайство Председателя Совета Федерации неожиданно получило поддержку местных депутатов.

Таким образом, субъекты Российской Федерации фактически утратили по обновленному закону право досрочно прекращать полномочия своих представителей в Совете Федерации. Данная процедура стала возможной только в экстренных случаях: смерти члена Совета Федерации, его безвестного отсутствия, недееспособности (строго в соответствии с решением суда), призыва на военную службу (крайне редкий случай), утраты гражданства Российской Федерации (еще более редкое обстоятельство) и вступления в законную силу

обвинительного приговора по его делу. При этом процедура отзыва сенатора становилась вновь такой же простой, как и раньше, если с соответствующей просьбой к региональным властям обращался сам Председатель Совета Федерации. Его ходатайство формально не имело характера руководящего указания. В принципе, оно могло даже не рассматриваться органами власти соответствующего субъекта Российской Федерации – в законе это специально оговаривалось. Но на практике вся процедура отзыва члена Совета Федерации оказалась после принятия поправок и сложнее, и запутаннее.

В целом, статус члена Совета Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Так, они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску [11], а также подвергнуты личному досмотру. Однако в июне 2006 года верхняя палата дала согласие на арест сенатора Левона Чахмахчяна, а 30 ноября того же года были прекращены полномочия члена Совета Федерации Игоря Изместьева (который 16 января 2007 года был арестован по обвинению в организации заказных убийств). Более детально статус сенатора регулируется Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года) [5, ст. 3466] с последующими изменениями.

Реформирование Совета Федерации значительно укрепило позиции федерального центра, который был теперь избавлен от возможности согласованного давления на него со стороны региональных лидеров. Однако обновленный политический институт оказался не слишком дееспособным. Члены Совета Федерации оказались в полной зависимости от пославших их органов власти и должностных лиц (поскольку могли в любой момент ими же и быть отозваны). Фактически, часто так и происходило. По данным председателя Комиссии по регламенту Н. Тулаева, за первые два с половиной года работы Совета Федерации третьего созыва в нем сменилось более половины состава, причем из 90 человек 60 были отозваны без внятных объяснений со стороны региональных властей [7, с. 49].

С другой стороны, члены Совета Федерации, работая в Москве постоянно, постепенно утрачивали связи с пославшими их регионами, начиная все более внимательно прислушиваться к указаниям федерального центра. Именно то обстоятельство, что представитель региона в верхней палате Федерального Собрания, с которым у руководства в Москве уже установились доверительные отношения, мог в любой момент быть отозван, или, наоборот, утративший доверие Президента и Председателя Правительства член Совета Федерации продолжал выполнять свои служебные обязанности, превращало Совет Федерации в не очень надежный элемент вертикали власти. Соответственно, именно это обстоятельство и побуждало искать новые, более совершенные формы организации данного политического института. К концу 2004 года, как тогда всем казалось, эти поиски были завершены: 3 декабря Государственной Думой были внесены изменения в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [4, ст. 3336]. Полноценным членом Совета Федерации представитель региона теперь становился лишь после подтверждения его полномочий Советом Федерации.

В дальнейшем практика показала, что многим потенциальным выдвиженцам от регионов пришлось ждать подтверждения своих полномочий месяцами, а некоторые посланцы с мест этого так и не дождались. Например, член политсовета СПС Г. Томчин, избранный сенатором от Читинской области в декабре 2004 г., не был утвержден на таком формальном основании, как «отсутствие связи с регионом» (хотя некоторым другим сенаторам это же обстоятельство совершенно не помешало приступить к исполнению своих обязанностей в верхней палате). Г. Томчин даже грозился в связи с этим подать жалобу в Конституционный суд лично на Председателя Совета Федерации С. М. Миронова [10, с. 48-50].

В 2007 г. произошло очередное изменение порядка формирования Совета Федерации – было реализовано предложение С. М. Миронова об установлении ценза постоянного проживания для члена Совета Федерации: в течение 10 лет в совокупности на территории того субъекта Российской Федерации, органами государственной власти которого осуществляется избрание или назначение представителя. В пояснительной записке к проекту закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» подчеркивалось, что ценз постоянного проживания вводится в целях обеспечения наиболее эффективного представительства в Совете Федерации интересов субъектов Российской Федерации [Там же, с. 52-53].

Действительно, в то время Совет Федерации фактически утратил статус палаты регионов. Традиционно это объясняют тремя причинами. Во-первых, представители регионов не были обременены цензом постоянного проживания в тех субъектах Российской Федерации, которые они представляют в верхней палате. Во-вторых, с конца 2004 г. стал фактически невозможен отзыв своего представителя избравшими (назначившими) его органами государственной власти субъектов Российской Федерации по их собственной инициативе. В соответствии с первоначальной редакцией поправки, принятой Государственной Думой 10 ноября 2004 года, институт отзыва члена Совета Федерации исключался вообще, что позволило бы говорить о закреплении «свободного мандата» сенаторов. Но Президент В. В. Путин, воспользовавшись своим правом «вето», 1 декабря 2004 г. внес свои предложения в законопроект. В ряду принятых поправок тогда оказалась и отклоненная в ноябре норма о том, что отзыв члена Совета Федерации возможен лишь по инициативе Председателя верхней палаты. Наконец, в-третьих, право решающего голоса при формировании корпуса представителей было предоставлено не органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а самому формируемому органу – Совету Федерации.

Основные полномочия Совета Федерации определены Конституцией Российской Федерации. Однако в ряде федеральных законов на Совет Федерации возложены и другие полномочия, не предусмотренные в Конституции Российской Федерации. Главной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий, причем порядок рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Кроме того, к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации; назначение выборов Президента Российской Федерации и отрешение его от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Как мы видим, сфера деятельности Совета Федерации достаточно обширна. Она включает, кроме собственно законодательства, разнообразные кадровые, внутриполитические и внешнеполитические вопросы.

Таким образом, целью реформы, предложенной президентом В. В. Путиным, стала замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны были работать в Совете Федерации на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначал губернатор, а второго – законодательный орган региона). В итоге, главы региональной исполнительной власти были лишены возможности самостоятельно заниматься лоббированием своих интересов в столице и участвовать в партийной и политической деятельности на федеральном уровне. Правда, в качестве своего рода «замены» для региональных лидеров был создан консультативный орган – Государственный совет, который периодически собирается в Москве и с участием президента рассматривает насущные вопросы жизни страны, не имея конституционного статуса. Потому, на наш взгляд, Совет Федерации является одним из самых неустойчивых властных институтов в России. За время существования принципы его формирования менялись неоднократно. Не менялся только принцип равного представительства субъектов федерации (по два представителя).

#### Список литературы

1. **Бусыгина И.** О природе российского (политического) федерализма [Электронный ресурс] // Материалы исследовательского проекта Международного фонда социально-экономических и политологических проблем. URL: <http://www.gfproject.ru> (дата обращения: 03.09.2011).
2. **Конституция Российской Федерации.** М., 1993.
3. О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]: **Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 152-СФ от 26 мая 2004 года.** URL: <http://www.garant.ru>
4. **О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:** Федеральный закон № 113-ФЗ от 5 августа 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2000. № 32.
5. **О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:** Федеральный закон № 3-ФЗ от 8 мая 1994 г. // СЗРФ. 1999. № 28.
6. **Павлюков А.** Реформирование политической системы России в постельцинский период // Общество и экономика. 2008. № 8. С. 74-79.
7. **Симонян Г. Р.** Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 43-51.
8. **Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1993-2008:** энциклопедический справочник. СПб.: Лики России, 2008.
9. **Туровский Р. Ф.** К новой модели федерализма [Электронный ресурс] // Материалы исследовательского проекта Международного фонда социально-экономических и политологических проблем. URL: <http://www.gfproject.ru> (дата обращения: 03.09.2011).
10. **Филиппова Н. А.** Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модели // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 48-55.
11. <http://www.systema.ru/development/inc/b.doc.asp?id=53076>

#### STATUS AND FUNCTIONAL SIGNIFICANCE OF FEDERATION COUNCIL UNDER PRESIDENT V. V. PUTIN

**OI'ga Mikhailovna Orlinskaya**, Ph. D. in Political Science, Associate Professor  
*Department of Politics Theory*

*National Research University "Nizhniy Novgorod State University named after N. I. Lobachevskii"*  
*orlinskaya@mail.ru*

The author analyzes the formation mechanisms of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation under the president V. V. Putin and the powers and role of this government authority in the process of ongoing political modernization.

*Key words and phrases:* Federation Council; reform; function; powers; formation order.