

НОВИКОВА В. И.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ И КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация. Рассмотрены особенности и основные проблемы деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Проанализированы правовые основы, порядок формирования и состав палаты парламента, проблемы возрастных ограничений членов Совета Федерации. Выявлены и обоснованы ограничения в полномочиях Совета Федерации при принятии и рассмотрении законопроектов в сравнении с Государственной Думой.

Ключевые слова: Совет Федерации, представительный орган власти, полномочия, проблемы, особенности, правовой статус, член Совета Федерации, законопроект.

NOVIKOVA V. I.

**ACTIVITIES OF THE COUNCIL OF FEDERATION OF THE FEDERAL ASSEMBLY
OF THE RUSSIAN FEDERATION: PECULIARITIES AND CRITICAL ISSUES**

Abstract. This article considers the peculiarities and critical issues of the activities of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. The author analyzes the legal basis, the procedure of the formation and composition of the Council of Federation, the problem of age limit of the Council members. The study shows and explains the limitations in powers of the Council of Federation in the adoption and consideration of draft laws compared with the State Duma.

Keywords: Council of Federation, representative body, powers, problems, peculiarities, legal status, member of Council of Federation, draft law.

С момента зарождения и до настоящего момента работа парламента подвергается постоянной модернизации в целях повышения качества принимаемых решений и более эффективного народного представительства. Поиск оптимальной модели организации парламентских структур в большей степени затрагивает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – палату, которая представляет интересы и выражает потребности субъектов Российской Федерации на федеральном уровне.

Конституция Российской Федерации определила модель осуществления законодательной власти [1]. В России до настоящего времени частому вниманию, как со стороны исследователей, так и со стороны ученых подвергаются вопросы о формировании Совета Федерации, поиске баланса природы Совета Федерации, взаимодействии с другой палатой парламента – Государственной Думой. Такое внимание обусловлено частой сменой

законодательства в данных областях в целях улучшения работы и легитимизации деятельности каждой из палат.

В настоящее время к числу наиболее дискуссионных относится проблема формирования Совета Федерации. Совет Федерации – палата парламента, выражающая интересы субъектов России. Однако последние поправки к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 21.07.2014 № 11-ФКЗ установили новый состав палаты, в которую входят не только представители от субъектов Российской Федерации, но и представители от Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ [2]. Следует заметить, что данная поправка была внесена в Конституцию РФ по той причине, что Совет Федерации состоял из представителей только субъектов Российской Федерации, а сама страна, Российская Федерация, в верхней палате не представлена. Данная конституционная норма, следовательно, расширила полномочия Президента РФ, позволив ему вмешиваться в деятельность законодательной власти. Назначая членов Совета Федерации, Президент Российской Федерации может влиять на работу палаты парламента, изменяя количество голосов при принятии решения в любую сторону. С нашей точки зрения, раз возник вопрос введения в состав новых членов Совета Федерации, то их должен избирать сам народ Российской Федерации. Важно также отметить, что порядок наделения полномочиями членов Совета Федерации – представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, срок их полномочий до настоящего момента остается неурегулированным.

Основным компонентом правового статуса члена Совета Федерации являются требования, предъявляемые как кандидату на должность, так и лицу, заменяющему высшую государственную должность. О. А. Фомичева в работе «Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации» обращается к этому вопросу [3, с. 191]. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» определяет возрастной ценз для члена Совета Федерации, нижним пределом которого является 30 лет, а максимальный возраст законодательством не ограничен [4]. В то же время закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 25) содержит положения о том, что время осуществления полномочий по должности члена Совета Федерации должно засчитываться в стаж федеральной государственной службы [5]. Это означает, что в данный период на члена Совета Федерации распространяется норма закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 25.1) [6]. Этот закон содержит критерий максимального возраста нахождения на данной службе до 70 лет. Однако в составе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее

время на государственной должности находятся члены Совета Федерации, достигшие возраста 70 лет:

1. Долгих Владимир Иванович 1924 г. рожд.
2. Рогоцкий Виктор Викторович 1941 г. рожд.
3. Россель Эдуард Эргартович 1937 г. рожд.
4. Рыжков Николай Иванович 1929 г. рожд.
5. Федоров Владимир Александрович 1946 г. рожд.

То есть состав Совета Федерации не соответствует требованиям, предъявляемым к правовому статусу данного должностного лица по возрастному цензу. Поэтому требуют адекватного обновления нормы законодательства в следующих направлениях: изменить 25 статью Федерального закона «О статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламентирующую статус членов Совета Федерации как государственных служащих; либо ввести возрастные ограничения для члена Совета Федерации; либо отменить ограничение предельного возраста на государственной службе в ст. 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Для многих исследователей, в том числе В. И. Фадеева [7, с. 398], И. В. Гранкина [8, с. 151], М. В. Баглая [9, с. 496] спорным остается также вопрос о полномочиях каждой из палат Федерального Собрания при рассмотрении и принятии законопроектов. Многие ученые сводят полномочия Совета Федерации к рассмотрению принятых Государственной Думой законов, их одобрению или неодобрению. Действительно, в соответствии с Конституцией РФ Федеральные законы принимаются Государственной Думой и в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. В случае, если Совет Федерации не одобряет закон и создание согласительной комиссии не решает проблему, Государственная Дума может не согласиться с решением Совета Федерации и принять закон двумя третями от общего числа депутатов Государственной Думы.

Е. И. Колюшин в своих работах отмечает, что в рассматриваемом случае Государственная Дума при рассмотрении законопроекта не связана никакими конституционными сроками в отличие от Совета Федерации, который поставлен в жесткие временные рамки. Совету Федерации отводится роль неконструктивного критика, который вынужден в жестких временных рамках либо отклонить закон в целом, либо одобрить его опять же в целом, не имея возможности корректировать отдельные положения [10, с. 314]. В таких условиях Президент Российской Федерации может использовать и использует указанные особенности законодательного процесса для противопоставления палат друг другу, что в целом ослабляет законодательную власть, снижаете эффективность. Так, по мнению

Е. А. Певцовой, анализ законодательной работы Федерального Собрания Российской Федерации членами Совета Федерации и юристами показывает, что бурное развитие законодательства часто сопровождается законотворческими ошибками, пробелами в правовом регулировании общественных отношений [11, с. 49].

Исключение из этого общего правила принятия и одобрения законов установлено статьей 106 Конституции Российской Федерации, которая дает перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации, и даже истечение четырнадцатидневного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в статье 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения [12]. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства.

Итак, Совет Федерации как конституционно-правовой институт играет ключевую роль в процессе государственного управления, однако имеет ряд особенностей и проблемных моментов при реализации своих полномочий. Во-первых, это вопросы формирования и состава «верхней» палаты парламента. Поправки, уставленные в Конституции Российской Федерации 21.07.2014 г., вызвали ряд недовольства среди исследователей в области парламентского права. Решить их возможно только путем народного голосования.

Во-вторых, нами был рассмотрен вопрос определения правового статуса и требований, предъявляемых к кандидатам в члены Совета Федерации. Мы установили, что некоторые члены Совета Федерации осуществляют свою деятельность на незаконной основе, и предложили законодательно закрепить дополнительные требования к наделению их полномочиями члена Совета Федерации.

В-третьих, определяя полномочия Совета Федерации в законодательном процессе, мы пришли к выводу, что необходимо установить конкретные рамки для высказывания Советом Федерации замечаний и предложений по законопроектам, которые рассматриваются в Государственной Думе во втором чтении. По сути дела, это не запрещено и сейчас, однако Совет Федерации детально этим вопросом не занимался. Такой порядок необходим для того, чтобы другие участники законодательного процесса, в частности Совет Федерации, успевали выражать свою позицию по обсуждаемым законопроектам и вносить свои поправки. Формально закрепить данный процесс позволит внесение поправок в Регламент Совета Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ

- от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4202.
 3. Фомичева О. А. Проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2014. – № 4 (32). – С. 190–193.
 4. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ: федер. закон от 3 января 2012 № 229-ФЗ (ред. от 02.05.2015) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 50 (часть 4). – Ст. 6952.
 5. О статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 28. – Ст. 3466.
 6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
 7. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014. – 584 с.
 8. Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации : курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 304 с.
 9. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 768 с.
 10. Колюшин Е. И. Конституционное право России: курс лекций. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 416 с.
 11. Певцова Е. А. О развитии парламентаризма в современной России: правовые аспекты // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики. – 2010. – С. 48–54.
 12. По делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 13. – Ст. 1207.