

УДК 342.24
342.531

Наталья Алексеевна Филиппова

доктор юридических наук,
кандидат политических наук,
доцент кафедры государственного
и муниципального права
Сургутского государственного университета
г. Сургут. E-mail: filip64@mail.ru

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТРАТЕГИЯ РЕФОРМЫ И ЕЕ ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Статья является вариантом ответа на вопрос о целях и перспективах нового этапа реформы Совета Федерации, который начат в 2012 г. В отличие от общепринятой точки зрения в статье утверждается, что реформа не будет результативной, так как ее цели ошибочны. Они сформулированы без учета особенностей юридического содержания представительства субъектов Федерации в кооперативных федерациях, не соответствуют содержанию проведенной в России реформы федеративных отношений и отчасти противоречат Конституции Российской Федерации. Основой реформы стали мифы, присущие российскому правосознанию. В статье делается вывод, что стратегической целью реформы Совета Федерации должно быть расширение перечня его полномочий, а не переход к выборной модели его формирования.

Федерация, субъект Федерации, представительство субъектов Федерации, демократия, республика, делегация, выборы, бикамерализм.

Электоральный цикл 2011–2012 гг. и последовавшие за ним изменения избирательного законодательства (в части выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации [13] и освобождения политических партий от сбора подписей как условия регистрации выдвинутых кандидатов и списков кандидатов [14]), а также законодательства о собраниях, митингах и иных публичных действиях [15] несколько приглушили остроту дискуссий о реформе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Между тем именно эта реформа имеет стратегический характер для современного российского государства, затрагивая одну из основ его организации.

Новейший этап дискуссий относительно палаты-представительницы субъектов Российской Федерации имел сугубо практический характер – конкуренцию двух законопроектов о порядке его формирования. Один из них был внесен 10 февраля 2012 г. депутатами Государственной Думы от фракции политической партии «Справедливая Россия», в которой состоит

экс-председатель Совета Федерации С. Миронов. Спустя три дня действующий председатель Совета Федерации В. Матвиенко заявила о том, что концепция альтернативного проекта федерального закона уже определена рабочей группой этой палаты, и остались лишь «юридические детали». Позже она подтвердила, что этот законопроект содержательно связан с новым (выборным) порядком наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и будет принят до конца 2012 г. [10]. 4 апреля 2012 г. законопроект был представлен для общественного обсуждения.

«Законопроект Миронова» содержал вариант процедуры, максимально приближенной к прямым выборам членов Совета Федерации. Но все же это не выборы, так как у законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и его главы остается техническое полномочие (обязанность) утверждения победивших на «предварительных выборах» кандидатов и значительно более существенное право выдвижения кандидатур (по три кандидатуры от каждого органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Данную процедуру можно назвать «легитимирующим голосованием», поскольку она лишена такого существенного свойства выборов как *самодетельное* выдвижение гражданами (их объединениями) кандидатов на выборные должности.

«Законопроект Матвиенко» сохранил модель делегативного представительства от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (эта модель возникла в 2000 г.). Согласно данному законопроекту, представитель палаты избирается составом регионального законодательного собрания из числа его депутатов (что можно квалифицировать как многостепенные выборы половины состава Совета Федерации). Прекращается таким образом действие «ценза выборности» (применялся с 1 января 2011 г.), который заменил 10-летний «ценз оседлости» (установлен в 2007 г. [16]), но предлагается вновь ввести 5-летний ценз постоянного проживания. Еще одним квалификационным требованием к кандидату на должность члена Совета Федерации должен стать моральный ценз. Вместе с тем, применительно к представителю от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации вместо просуществовавшей более 10 лет делегативной модели впервые предложена модель «связанного избрания». Предполагается, что, выбирая главу субъекта Федерации, граждане одновременно будут делать выбор относительно предложенных им (еще в качестве кандидата на должность) трех кандидатур представителей в Совете Федерации.

Таким образом, оба законопроекта можно упрекнуть в том, что «формирование» палаты, трактуемое по смыслу конституционных норм как «не избрание», фактически оказывается именно избранием. Очевидно, что либо для всего состава палаты (первый законопроект), либо для половины ее членов (второй законопроект) *формирующей волей оказывается именно воля избирателя, а не органа государственной власти субъекта Российской Федерации*. Второй законопроект в части юридических

свойств предлагаемой процедуры даже ближе к выборам, так как определяет пул своих представителей именно *кандидат* на должность главы субъекта Федерации, а не избранный глава, приступивший к исполнению полномочий. Это означает, что Совет Федерации, говоря языком дореволюционной российской юриспруденции, приобретает черты «непосредственного» государственного органа¹. А положения части 2 статьи 95 Конституции со всей очевидностью настаивают на его «посредственном» (опосредованном) характере. Совет Федерации – это «орган органов». Поэтому часть 2 статьи 96 Конституции прямо говорит о *выборах* депутатов Государственной Думы и о *формировании* Совета Федерации. В указанных конституционных требованиях нет никакой правовой неопределенности, а содержание пунктов 7 и 9 Заключительных и переходных положений Конституции подтверждает, что выборным предполагался только Совет Федерации первого созыва.

«Законопроект Матвиенко», сохраняя процедуру делегирования представителя от регионального парламента в отношении половины состава Совета Федерации, более консервативен (что, на наш взгляд, является преимуществом), и в наибольшей степени соответствует замыслу конституционного законодателя именно в этой своей консервативной части. Однако, с другой стороны, процесс формирования второй половины состава палаты зависит от избрания глав субъектов Российской Федерации. Здесь предложенный законопроект существенно отступает от положений Конституции Российской Федерации, поскольку в качестве государственного органа, имеющего своего представителя в Совете Федерации, Конституция называет сам *исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (коллегиальный орган общей компетенции)*, а не его руководителя. Более того, учреждение должности высшего должностного лица в субъекте Федерации не является обязательным. Соответствующие положения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 194-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» имеют диспозитивный характер.

Таким образом, возникает крайне неоднозначная правовая ситуация замещения определенного Конституцией субъекта публичного права другим субъектом права. Так, в части 2 статьи 6 предложенного законопроекта оговорено, что наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно постановлением законодательного собрания субъекта Федерации и указом (постановлением) его главы, а не постановлением исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Аналогичные положения содержатся в части 2 статьи 49 законопроекта, предложенного депутатами из фракции «Справедливая Россия». Кроме того, часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации говорит о *собственном* праве каждо-

¹ Деление государственных органов на непосредственные и «посредственные» (опосредованные, формируемые иными органами) разрабатывал Ф.Ф. Кокоркин.

го из названных в ней органов государственной власти на представителя. В обоих представленных законопроектах это право оказывается *разделенным*: непосредственным участником процесса и носителем властных полномочий становится избирательный корпус субъекта Федерации. Оба законопроекта схожи и в том, что не выходят за рамки альтернативы «назначать или выбирать». А ее разрешение в пользу выборов, как справедливо отмечает В.А. Васильев, невозможно без внесения изменений в Конституцию [2].

Однако *сама указанная альтернатива применительно к формированию федеральных государственных органов, представляющих субъекты Федерации, является ложной*. Как писал В.М. Гессен, «из всех вообще разновидностей двухпалатной системы демократическая верхняя палата является теоретически наименее обоснованной, практически наиболее бесполезной» [4, с. 354]. Требование демократичности в этом случае лишено всякого юридического смысла, поскольку эта палата *не представляет демос*. В федеративном государстве ее функция – представительство субъектов Федерации. Следовательно, критерии юридической эффективности представительства будут иными, принципиально отличными от критериев таковой применительно к палате народного представительства.

Мифы и горизонты российского правосознания: нужен ли новый порядок формирования Совета Федерации? Итоги электронного обсуждения «законопроекта Матвиенко» свидетельствуют: его участники еще менее отчетливо понимают различия между представительством народа (которое в современном государстве всегда выборное) и представительством субъектов Федерации (которое может быть эффективным и при назначении; например, Бундесрат состоит из делегатов правительств земель ФРГ, назначаемых и отзываемых ими, а представляет интересы земель этот орган куда более эффективно, чем, скажем, выборный Федеральный Сенат в Бразилии). Так, по итогам опроса на сайте Совета Федерации, 74, 42% высказались за выборы членов Совета Федерации и лишь 16,85% – против [3]. Разумеется, репрезентативность такого опроса крайне невелика, а судя по итоговой подборке предложений от респондентов, были отмечены лишь те из них, которые в наибольшей степени соответствовали собственным ожиданиям авторов законопроекта. Однако если рассматривать содержание вопросов и ответов как свидетельство, указывающее на влияние сложившихся (ложных!) стереотипов российского правосознания относительно юридических свойств Совета Федерации, полученные результаты, на наш взгляд, вполне показательны.

В выборку предложений граждан по данному вопросу было включено только 8, очевидно, наиболее типичных (табл.). Характерно, что лишь три из них в полной мере соответствуют требованиям Конституции РФ (№ 2, 5, 6). Все они консервативны. Предлагается либо сохранить существующий порядок, несколько улучшив его (№ 6), либо возвратиться к модели формирования палаты, существовавшей в период с 1995 г. по 2000 г. (№ 5), либо использовать уникальную модель Швейцарии (№ 5), в кото-

рой порядок выборов представителя в Совете кантонов определяется
каждым

Таблица

**Итоги электронного общественного обсуждения порядка
формирования Совета Федерации (выборка)**

№ п/п	Автор предложения	Предложение
1.	Смоленская область Yuriy	Прямые всенародные выборы не только члена СФ от исполнительной власти субъекта РФ, но и от законодательного органа субъекта РФ
2.	Московская область Бородин Александр Васильевич	В СФ обязательно должны входить действующие губернаторы, а не представители губерний, которые по сути являются посредниками между СФ и губерниями. Выбор губернатора – автоматически есть его выбор в СФ
3.	Белгородская область Кузьмичёв Игорь Петрович	Вместо сената необходим государственный совет, который бы состоял из 51 сенатора. Его формирует Государственная Дума из кандидатов, представленных президентом. Работа сенатора не имеет срока окончания службы, то есть должность пожизненная
4.	Ярославская область Автор не указан	Кандидаты должны избираться на общих основаниях, без привязки к руководителям субъектов Федерации
5.	Калужская область DOKU	Предоставить право регионам самим определить порядок делегирования своих представителей в СФ
6.	Тверская область Автор не указан	Убрать участие партийных фракций в этом процессе. В этом случае депутаты ЗС будут более самостоятельны в своем выборе
7.	Кемеровская область Автор не указан	Прямые выборы аналогично избранию сенаторов в США
8.	Краснодарский край Шатилов Виталий Иванович	Совет Федерации должен формироваться на выборной основе – народом территории. Формируются два списка. Один формируется законодательным собранием, другой губернатором, в каждом по три кандидата, выборы проводятся либо одновременно с выборами депутатов законодательного собрания и губернатора, а лучше в один день, чтобы не было дуближа

субъектом федерации самостоятельно (единого, одинакового порядка для всех просто нет, как нет и зависимости представителей кантонов от федеральных политических партий). Но федерация в Швейцарии – самая ранняя. Она сложилась в период, когда праву был известен только один вид

представительства – корпоративное. Будучи реализованным, данное предложение означало бы легализацию самого архаичного из всех известных способов организации федеральных органов, представляющих субъекты федерации.

Оставим без комментариев попытку решить проблему заведомой неконституционности выборов членов Совета Федерации путем апелляции к авторитету «общественного обсуждения» и обратим внимание на три типичных убеждения, образующих мифологическую основу современного российского правосознания.

Миф первый: в Совете Федерации должен быть представлен «народ территории» (№ 1 и 8). Подчеркнем: не субъект Федерации, о котором прямо и недвусмысленно говорит Конституция Российской Федерации как о представляемом субъекте права, а региональный территориальный коллектив субъекта Федерации. Ошибка отождествления двух разных субъектов конституционного права (субъекта Федерации, с одной стороны, и сообщества субъекта Федерации, которое также обладает признаками субъекта права, с другой) свойственна не только российскому обывателю. Ее разделяют многие представители отечественной науки конституционного права, полагая, что представительство в Совете Федерации – это опосредованное *народное* представительство (в то время как в Государственной Думе реализуется прямое представительство народа) [8].

Заметим, однако, что термин «опосредованное народное представительство» был предложен в начале прошлого столетия В.М. Гессеном. Этот исследователь как раз и настаивал на том, что представительство субъектов федераций и опосредованное народное представительство юридически не тождественны. Развитие современного конституционного права подтверждает достоверность такого вывода. Каждый из названных субъектов права является самостоятельной правовой личностью, обладает собственной право- и дееспособностью, преследует свои особые интересы. Органом воли сообщества субъекта федерации выступает его представительный орган (региональный парламент), а единым органом воли всех субъектов федерации – как правило, верхняя палата федерального парламента (в ФРГ Бундесрат – не палата национального парламента, а самостоятельный федеральный орган, представляющий земли). Очевидно, что воля такого федерального органа не совпадает ни с волей отдельного регионального парламента, ни даже с волей всей их совокупности. В противном случае для внесения изменений в федеральную конституцию было бы достаточно одного только согласия с ними верхней палаты федерального парламента, выражаемого простым большинством ее состава.

Но нередко помимо такого согласия требуется одобрение изменений парламентами субъектов федерации (США, Россия, Мексика), либо согласие федерального органа, представляющего субъекты федерации, выражаемое квалифицированным большинством его состава (Австрия, Бельгия, ФРГ, Бразилия). Это обстоятельство наглядно доказывает существование двух разных субъектов конституционного права: сообщества субъекта фе-

дерации и самого субъекта федерации, характеризующегося единством трех основных юридических признаков (территории, государственных органов и регионального сообщества). Отождествление этих субъектов так же нелепо как, к примеру, отождествление юридической личности акционерного общества и юридических личностей, образующих такое общество акционеров.

Поэтому конституции современных федераций, как правило, прямо называют в качестве представляемых субъектов права именно субъекты федерации (а не их население). Такovy положения Конституций Австрии, Бразилии, США, ФРГ и ряда других федеративных государств. В конституциях автономизированных унитарных государств прослеживается иной, по сути, противоположный подход. В качестве типичного можно назвать итальянскую модель формирования Сената, где количество сенаторов от каждой области определяется пропорционально численности населения области и сам орган «избирается на базе областей» (статья 57-2 Конституции Итальянской Республики). То есть область – не представляемый субъект конституционного права, но избирательный округ, административно-территориальное образование. А представляемый субъект права – народ Италии. Подмена субъекта федерации иным субъектом конституционного права, региональным территориальным коллективом, юридически означает замещение признаков федеративного государства признаками унитарного государства.

Миф второй: выборы – это демократичный способ формирования палаты, а делегирование – нет (№. 1, 4, 7, 8). Еще раз повторим, что требование демократичности было бы уместно применительно к формированию народного представительства (представительства демоса); но тут важнее другое. В действительности выборы всегда элитарны (аристократичны), в то время как делегирование при определенных оговорках можно считать демократическим институтом.

Действительно, «одной из основ демократического строя является замещение должностей по жребию, олигархического же – по избранию...» [1]. Афинская демократия – государство, не знавшее институтов выборного публичного представительства; его органы формировались преимущественно жребием. Народное собрание (ekklēsia) представляло собою сход граждан. Его волю исполняли магистраты (archai). Как свидетельствует Бернар Манен, из приблизительно семисот должностей магистратов, около шестисот замещалось не выборами, а *по жребию*. Жребием формировался Совет (boulē), который готовил повестку заседаний народного собрания; также формировались народные суды [7, с. 21]. Выборы стратегов и финансовых контролеров были вкраплением аристократического (олигархического) элемента в демократическом устройстве. И, наоборот, отказ от жребия в пользу выборного формирования государственных органов (Древний Рим, города-республики Италии, национальные государства Нового времени и новейшие государства) свидетельствует не о демократическом, а о смешанном (республиканском) устройстве, сочетающем призна-

ки демократии и олигархии. Как справедливо отмечает Б. Манен, «и Аристотель, и Монтескье, и Руссо утверждали, что выборы по своей природе – аристократический инструмент. Они не считали, что аристократический элемент возникает из обстоятельств и условий, в которых применяется выборная процедура; они полагали, что он является следствием самой природы выборов» [7, с. 169]. Селекция всегда осуществляется на основе субъективных предпочтений, а они, в свою очередь, указывают на превосходство избранных в каком-либо важном, с точки зрения избирателя, качестве.

Однако если теоретики прошлого исследовали выбор между (демократическим) жребием и (аристократическими) выборами, со времен дебатов о ратификации Конституции США альтернатива звучит иначе: выборы без цензов (относительно более демократические) или с цензами (относительно более олигархические)? Противники ратификации («демократы») настаивали на подобии, сходстве народа и его представителей (и критиковали установление избирательных цензов). Сторонники ратификации («республиканцы») требовали юридического закрепления превосходства представителей по отношению к представляемому народу (и введения избирательных цензов). В частности, К. Шмитт утверждал, что необходимо различать смысл, придаваемый выборам в каждой конкретной ситуации. Если выборы предназначены для формирования основ истинного представительства, то они являются инструментом аристократического принципа; если они просто обозначают избрание зависимых делегатов, их следует считать демократическим способом [17, s. 257].

Не случайно самыми последовательными сторонниками замещения представительства делегированием были анархисты и марксисты. В частности, П.А. Кропоткин предполагал, что свободные ассоциации граждан, столкнувшись с конкретной проблемой, «выбирают кого-нибудь из своей среды и посылают его для переговоров по этому делу с другими делегатами. Таким образом, ... каждый имеет ясное представление о том, что он может *поручить своему делегату*» (курсив – Н.Ф.) [6, с. 11-12]. Марксистская идея представительного органа власти как «работающей корпорации» была куда менее радикальной, именно она фактически реализовалась в модели советов. Представители были уполномоченными «своей» социальной группы и действовали в рамках императивного мандата. Как отмечал А. Эсмен, такое представительство является «простым суррогатом прямого правительства... Английские авторы называют такую форму государственного устройства *правительством делегатов*, – простых уполномоченных народного самоуправления, а не представителей» [11, с. 433].

Иными словами, единственным эквивалентом жребия в рамках современного демократического правопорядка становится именно делегация. Выборы же (тем более обремененные цензами) свидетельствуют о гораздо более элитарном республиканском правопорядке. Переход к выборной модели формирования Совета Федерации Федерального Собрания, во-первых, сделает его значительно менее демократичным (с чем давно бы

надо согласиться, так как верхняя палата парламента в принципе должна быть элитарной). Во-вторых, выборы этого органа приведут к абсурдной политической и правовой ситуации. С одной стороны, законодатель требует цензовых выборов (то есть настаивает на различии представляемых и представителей), но с другой, он же предлагает ценз постоянного проживания (то есть требует юридического сходства представителя и представляемого). Построение такой юридической «квадратуры круга» невозможно: выборы не могут решить ту задачу, которая под силу только делегированию. Последствия очевидны: будет сформирован олигархический орган, еще более независимый от субъектов Российской Федерации, нежели действующий Совет Федерации. Станет ли такой орган надежным представителем и выразителем региональных интересов? Или будет играть роль буфера во взаимоотношениях Президента и неизбежно демократизирующейся Государственной Думы? Более реалистичной представляется вторая перспектива.

Миф третий: позаимствуем норму из Конституции США (Швейцарии, Канады, Австрии и т.д.) и российский федерализм станет столь же успешным как американский, швейцарский, австрийский, канадский и т.д. (№ 7). На первый взгляд, дефекты этой позиции очевидны. Рецепция отдельных институтов вообще невозможна, так как каждый институт – элемент в системе иных институтов. Заимствуя выборы сенаторов, надо одновременно заимствовать и многое другое. Например, дуалистическую модель судебной системы (в каждом штате США – своя собственная судебная система), исключительную компетенцию штатов в регулировании вопросов организации муниципалитетов, право штатов на самостоятельное (независимое от федерального законодателя) установление своих налогов и сборов, а также многие иные институты, в совокупности обеспечивающие значительно более широкую конституционную самостоятельность штатов в сравнении с субъектами Российской Федерации. Заимствование отдельного института – всегда имитационное заимствование.

Однако именно миф заимствования требует особенно тщательного анализа в силу его традиционности для российского правосознания. Идея федерализма стала осваиваться в России со второй половины XIX в. К началу этого столетия существовало (и могло быть достоверно изучено) всего три типа федеративных государств. Это Швейцарская конфедерация, возникшая в XIII в. и к середине XIX столетия ставшая федеративным государством; Германский союз, который проделал аналогичный путь на протяжении XIX в. и США, которые стремительно, за несколько лет, превратились из конфедерации штатов в федерацию (конец XVIII в.). То обстоятельство, что все эти федерации произошли из конфедераций, то есть союза государств, повлияло на представления о федеративном государстве в отечественной науке. Федеративные государства стали называть (и по сей день называют) «союзными государствами». Между тем, федерализация унитарных государств (Бельгия, Россия) приводит к формированию федераций с совершенно иными юридическими свойствами. Еще важнее

другое. Применительно к США, и отчасти к латиноамериканским федерациям, невозможность простой рецепции институтов обусловлена еще и тем, что в системе англосаксонского и смешанного права нет привычного для нас деления права на частное и публичное, следовательно, не существует и различий в организации публичного и частного представительства. Принадлежность России к континентальной системе права фактически ограничивает круг допустимых заимствований европейскими федерациями (за исключением Швейцарии, институты которой слишком архаичны) и обязывает учитывать разные функции представительства в публичном и частном праве.

Напомним, что первыми исследователями проблемы особых юридических свойств публичного представительства были немецкие юристы, в частности, Г. Еллинек. Он утверждал, что в частном праве представительство является инструментом *выражения* воли представляемого субъекта права, а в публичном оно решает задачу *формирования публичной воли*. Такие субъекты конституционного права, как народ или субъект федерации, объединяют в единое целое неограниченное множество лиц, и без представительного органа как органа их единой воли невозможно квалифицировать это множество в качестве одного (единого) субъекта права. К представительству субъектов федераций эти выводы были применены А.С. Яценко. Он подчеркивал, что федерализм, в отличие от децентрализации, стремится свести множество центров власти к единству [12, с. 344-345]. Правовым механизмом интеграции выступает формирование субъектами федерации своего представительного органа как органа их единой воли. Представительство субъектов федерации – это форма опосредованного и консолидированного участия субъектов федерации в осуществлении полномочий федеративного государства. Следовательно, перечень полномочий такого федерального органа произведен от перечня предметов совместного ведения федеративного государства и составляющих его субъектов федерации, а эффективность представительства субъектов федерации главным образом зависит не от порядка формирования представительного органа, а от его компетенции.

В теории и практике современного российского конституционного права и сегодня господствуют противоположные представления о федерализме. Идеи А. Яценко не популярны и практически не востребованы. Федерализм рассматривается не как юридическая форма интеграции многогосоставного сообщества, а как форма децентрализации функций государственного управления [9]. Соответственно, и проблема представительства субъектов Российской Федерации сводится к проблеме поиска таких представителей от субъектов Федерации, которые могли бы должным образом «выражать и реализовывать интересы регионов». Именно так, в духе частноправового понимания представительства, был сформулирован первый вопрос обсуждения.

Проблема реформирования Совета Федерации рассматривается прежде всего как проблема изменения порядка формирования этого орга-

на. Значительные изменения порядка формирования палаты происходили в среднем каждые три года в период с 1995 г. по 2011 г. включительно. Точно так же и прошедшее общественное обсуждение «законопроекта Матвиенко» было ограничено представлениями инициаторов обсуждения о том, что повышение роли палаты обусловлено исключительно обновленным порядком ее формирования. Иными словами, мифология ответов обусловлена мифологией вопросов. В действительности между эффективностью представительства субъектов Российской Федерации и порядком формирования этого федерального органа нет непосредственной правовой связи (61% участников обсуждения законопроекта не удовлетворены тем, как Совет Федерации «представляет, отстаивает, реализует интересы регионов»).

Делегативные и функциональные аспекты организации представительства субъектов федерации и стратегия реформирования Совета Федерации. Особенностью современного конституционно-правового регулирования представительства субъектов федерации является разграничение делегативных и функциональных аспектов организации их представительства.

Делегативные аспекты организации представительства субъектов федерации – это совокупность организационно-правовых форм взаимодействия субъектов федерации и их представителей. При этом конституции закрепляют лишь наиболее существенные из них (порядок формирования органа, представляющего субъекты федерации; природу мандата представителя; гарантии равного и непосредственного участия в осуществлении полномочий палаты). Для конституционного законодательства современных федераций типичны такие установления: должность председателя палаты поочередно занимают представители каждого субъекта федерации (в Австрии очередность определяется алфавитным списком земель); она замещается на относительно короткий срок (в Австрии – полгода, в ФРГ и Швейцарии – год, в Бразилии – 2 года); не допускается повторное переизбрание председателем верхней палаты на следующий срок (Швейцария, Бразилия); должностные лица субъектов Федерации вправе участвовать в работе палаты наряду с представителями (в Австрии губернаторы земель имеют право принимать участие в любых заседаниях Федерального Совета) и др.

Функциональные аспекты организации представительства субъектов федерации выражаются в установлении соответствия компетенции федерального органа, представляющего субъекты федерации, национальной модели разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией (федеральными органами государственной власти) и субъектами федерации (органами государственной власти субъектов федерации). Они отражают особенности федеративного устройства тех или иных государств.

В современных федеративных государствах приоритетное значение имеют функциональные аспекты организации представительства субъек-

тов федерации, что особенно характерно для немецкого государственного права, последовательно разграничивающего принципы организации представительства в публичном и частном праве. Порядок формирования Бундесрата произведен от его правовой миссии – быть федеральным органом, посредством которого земли участвуют в делах федеративного государства.

Разграничение полномочий в ФРГ имеет «горизонтальный характер», то есть Федерация доминирует в сфере законодательного регулирования, а земли, наоборот, наделены значительным объемом полномочий в сфере исполнительной власти (полномочия Федерации здесь ограничены непосредственно Основным законом ФРГ). Как свидетельствует Йозеф Изензее, «земли несмотря на преимущественное положение федерального законодательства обладают в сфере управления организационной самостоятельностью, свободой решений в отношении определенного круга лиц и финансовой самостоятельностью. Именно здесь находится центр их власти» [5, с. 17-18]. В землях «первоначальным политическим фактором является правительство, а политическое значение парламента проявляется как вторичное» [5, с. 19], поэтому и на федеральном уровне независимость земель отстаивают делегаты правительств. Назначение членов Бундесрата правительствами земель, таким образом, в наибольшей степени соответствует национальной модели разделения властных функций между уровнями государственной власти в этом федеративном государстве.

Поскольку функциональные аспекты организации представительства субъектов федерации в современном конституционном праве первичны, не трудно заметить корреляцию между способами их правового регулирования и типами федераций. Сравнительный анализ компетенции федеральных органов, представляющих субъекты федерации, подтверждает, что конституционно-правовое регулирование функциональных аспектов организации их представительства тяготеет либо к типу посреднического, либо к типу консолидирующего бикамерализма.

Тип консолидирующего бикамерализма характерен для кооперативных моделей федерализма, таких как немецкий или австрийский федерализм. Он предполагает формирование правового механизма влияния федерального органа, представляющего субъекты федерации, на иные федеральные государственные органы во всех случаях, когда осуществляемые ими полномочия затрагивают общий интерес субъектов федерации. Это такие полномочия (публичные права), как право блокирующего голоса при принятии законов или постановлений федерального правительства, изменяющих федеративные отношения; вменение обязанностей, осуществляемых иными федеральными органами по требованию того органа, который представляет субъекты федерации, правило обязательного (в том числе предварительного) согласования с ним решений и инициатив и некоторые другие.

Тип посреднического бикамерализма сложился в условиях дуалистического федерализма или сходных с ним моделей (США, латиноамериканские федерации). Он характеризуется: 1) значительной «специали-

зацией» палат двухпалатного парламента федеративного государства и закреплением в отдельной статье конституции перечня собственных полномочий палаты, представляющей субъекты федерации; 2) небольшим количеством полномочий этих палат в сфере собственно федеративных отношений (или даже их отсутствием); 3) ограничением юридического содержания указанных полномочий функцией публичного посредничества в отношениях между субъектами федерации либо подтверждением правомочности правовых актов, решений и действий, принимаемых органами государственной власти субъекта федерации в пределах его собственной компетенции.

Как видим, тип консолидирующего бикамерализма в наибольшей степени способствует правовой интеграции федеративного государства, в то время как тип посреднического бикамерализма выступает гарантией реализации субъектами федерации собственных полномочий в качестве обособленных государственных образований.

Конституция Российской Федерации установила двухпалатную структуру федерального парламента, но не определила Совет Федерации в качестве государственного органа, представляющего субъекты Федерации. Дефиниция «представительный» адресована Федеральному Собранию в целом, так что виды публичного представительства формально остаются не структурированными. Это отличает отечественную Конституцию от конституций большинства федеративных государств, где говорится о *представительстве субъектов федерации* в соответствующих палатах, либо об *их участии* в делах федеративного государства посредством представительного органа. Анализ положений Конституции указывает на то, что среди перечня специальных полномочий Совета Федерации (статья 102 Конституции) только одно полномочие можно отнести к сфере собственно федеративных отношений: это полномочие установления новых границ между субъектами Федерации; осуществляя его, Совет Федерации выполняет функцию публичного посредника, согласовывающего региональные интересы. Лишь будучи участником учредительного и государственно-территориального процессов, Совет Федерации выступает как единый представитель всех субъектов Российской Федерации. Преобладание признаков посреднического бикамерализма в Конституции Российской Федерации не способствует правовой интеграции российского федеративного государства и не соответствует положениям статьи 72 Конституции РФ, учреждающим кооперативную федерацию.

Это значит, что *акценты реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации должны быть смещены с делегативных аспектов его организации (изменение порядка формирования палаты) на функциональные аспекты (обновление перечня полномочий палаты)*. При этом компетенция палаты должна быть изменена таким образом, чтобы усилить признаки консолидирующего типа бикамерализма. Полагаем, что эти изменения должны соответствовать основным направлениям проведенной реформы федеративных от-

ношений, то есть затрагивать три основные сферы: сферу разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, сферу исполнения федерального законодательства, сферу межбюджетных отношений.

Необходимо признать Совет Федерации обязательным участником процесса передачи части федеральных полномочий для осуществления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации посредством федерального закона (такая передача квалифицируется немецким конституционным правом как федеральное поручение). Конституция РФ предусматривает возможность передачи федеральными министерствами и ведомствами части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в форме *соглашений* (часть 2 статьи 78), а не федеральных законов. В первом случае согласие каждого субъекта Федерации принять дополнительные публичные обязательства – обязательное юридическое условие передачи полномочий, во втором случае – нет. Институт федерального поручения характерен для европейских кооперативных федераций и дополняется там, в соответствии с логикой консолидирующего бикамерализма, требованием согласия с поручением федерального органа, представляющего субъекты федерации. Согласие каждого (договор) заменено согласием всех (право блокирующего голоса у Бундесрата ФРГ при принятии федерального закона о федеральном поручении).

Также необходимо значительное расширение полномочий Совета Федерации как участника процесса принятия федерального закона о федеральном бюджете: его следует наделить правом дачи заключений на методики расчета межбюджетных трансфертов, разрабатываемые Правительством РФ. В целях реализации требований статьи 106 Конституции Совет Федерации надлежит рассматривать как федеральный орган, действительно участвующий в выработке межбюджетной политики. Поэтому целесообразно формирование Совета по межбюджетной политике при Президенте Российской Федерации при паритетном представительстве в нем Правительства РФ и Совета Федерации при условии определения направлений межбюджетной политики федеральными законами, а не подзаконными актами, как это имеет место в настоящее время.

Итоги обсуждения «законопроекта Матвиенко» показали, что его участники поддерживают идею предоставления Совету Федерации полномочия по внесению кандидатур на должности аудиторов Счетной Палаты (63, 24%) и ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации не только перед Государственной Думой, но и перед Советом Федерации или перед обеими палатами Федерального Собрания (73,66%). Это свидетельствует о согласии большинства участников обсуждения с расширением полномочий Счетной Палаты в финансовой сфере и сфере публичного администрирования.

Совершенствование делегативных аспектов представительства субъектов Российской Федерации на данном этапе возможно и без изменения порядка формирования Совета Федерации. В частности, как показа-

ло обсуждение законопроекта, 67,4% его участников поддерживают идею приоритетного (первоочередного) рассмотрения законопроектов, вносимых по инициативе Счетной Палаты, но этого, видимо, недостаточно. Необходима легализация институтов консолидированной и согласованной законодательной инициативы, а также института публичного поручения члену Совета Федерации. Вместе с тем важно подчеркнуть, что правовая интеграция российского государства может быть обеспечена реформированием функциональных, а не делегативных аспектов организации представительства субъектов Российской Федерации. Именно эта реформа должна быть признана приоритетной.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Аристотель*. Политика // Аристотель. Сочинения: в 4 т. М.: Мысль, 1984. Т. 4. С. 375-644.
2. *Васильев В.А.* Гарантии есть, а выхода – нет // Независимая газ. 2012. 6 марта. URL: http://www.ng.ru/ng_politics/2012-03-06/11_garanties.html (проверено 30.05.2012 г.).
3. Выборка предложений участников общественного обсуждения // Совет Федерации: Официальный сайт/ URL: <http://sf-opros.ru/suggestions/> (проверено 14.06.2012 г.).
4. *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Изд. 2-е. Петроград: Право, 1918. 437 с.
5. *Изензее Й.* Идея и формы федерализма в Основном законе // Государственное право Германии: в 2 т.: Сокр. пер. с нем. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Ин-т государства и права РАН, 1994. Т. 2. С. 15-25.
6. *Кропоткин П.А.* Представительное правительство. М.: Свободная Коммуна, 1908. 15 с.
7. *Манен Б.* Принципы представительного правления / Пер. с англ. Е.Н. Рощина. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в С.-Петербурге, 2008. 319 с.
8. *Ныrkova Т.Ю., Петрова Н.А.* К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституц. и муницип. право. 2009. № 9. С. 18-25.
9. *Прохоров А.В., Четвернин В.А.* О юридической теории федерализма // Ежегодник либертарно-юридической теории. 2007. № 1. URL: <https://docs.google.com/viewer?url=http://teoria-prava.hse.ru/files/library/federalism.pdf> (проверено 15.06.2012 г.).
10. Человек и закон: Информ.-правовой портал. URL: <http://chelovekizakon.ru/news/20120315/pryamymi-vybory-v-sovfed-budut-tolko-po-forme-18367> (проверено 30.03.2012 г.).
11. *Эсмен А.* Основные начала государственного права. М.: Тип. В. Рихтер, 1898. 450 с.
12. *Яценко А.С.* Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. 841 с.
13. Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.
14. Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2275.

15. Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» // Рос. газ. 2012. 9 июня.

16. Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 189-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 30. Ст. 3803.

17. *Schmitt C.* Verfassungslehre. Munich: Duncker & Humblot, 1928. 440 s.

Материал поступил в редколлегию 18.09.2012 г.

FEDERATION COUNCIL OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF RUSSIA: STRATEGY OF REFORM AND ITS LEGAL PROVISIONS

Natalya A. Filippova, Doctor of Political Science, assistant professor, Department of State and Municipal Law, Surgut State University, Surgut. E-mail: filip64@mail.ru

Abstract: the article presents a version of the answer to the question about purposes and prospects of a new stage of reforming the Federation Council, which has begun in 2012. Contrary to the conventional point of view, the article proves that reform will not be productive, because its purposes are erroneous. They are formulated without taking into consideration the peculiarities of the legal maintenance of representation of subjects of the Federation in cooperative federations; they do not correspond to the content of the reform of the federal relations carried out in Russia, and they partly contradict the Constitution of the Russian Federation. Myths inherent to the Russian sense of justice become a basis of reform. The author concludes that strategic objective of reforming the Federation Council is the extension of its authorities, but not transition to the elective model of its formation.

Keywords: federation, subject of the Federation, representation of subjects of Federation, democracy, republic, delegation, elections, bicameralism.