

**ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО
TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST**

DOI: 10.18287/2542-047X-2023-9-1-70-74

**НАУЧНАЯ СТАТЬЯ**

УДК 34.4414

Дата поступления: 23.11.2022
рецензирования: 25.12.2022
принятия: 28.02.2023**Правовые аспекты взаимодействия Президента Российской Федерации
и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации****С. Л. Кабулов**Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова,
г. Владикавказ, Российская Федерация
E-mail: soslan.kabulov@mail.ru

Аннотация: В статье анализируются актуальные вопросы взаимодействия Президента Российской Федерации и верхней палаты российского парламента в рамках системы разделения властей с учетом изменений, внесенных Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Полномочия Президента, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента, в основном и главном не конкурируют с полномочиями представительного органа. Конституция проводит четкое различие их полномочий, исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как неременного участника законодательного процесса. Основное внимание в работе автор акцентирует на расширении кадровых полномочий Совета Федерации, а также изменении порядка его формирования. Обосновывается мысль о том, что поправки к Конституции Российской Федерации способствуют совершенствованию системы сдержек и противовесов, в том числе путем усиления роли Федерального Собрания Российской Федерации. Автором предлагается ряд изменений, направленных на совершенствование отношений между Президентом и Советом Федерации при реализации ими предусмотренных законом полномочий.

Ключевые слова: поправки; Конституция России; глава государства; Президент; законодательная власть; Совет Федерации; принцип разделения властей; парламента.

Цитирование. Кабулов С. Л. Правовые аспекты взаимодействия Президента Российской Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2023. Т. 9, № 1. С. 70–74. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2023-9-1-70-74>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Кабулов С. Л., 2023

Сослан Львович Кабулов – аспирант кафедры государственного права, Северо-Осетинский государственный университет им. К. Л. Хетагурова, 362025, Российская Федерация, Республика Северная Осетия-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46.

SCIENTIFIC ARTICLESubmitted: 23.11.2022
Revised: 25.12.2022
Accepted: 28.02.2023**Legal aspects of interaction between the President of the Russian Federation
and the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation****S. L. Kabulov**K. L. Khetagurov North Ossetia State University, Vladikavkaz, Russian Federation
E-mail: soslan.kabulov@mail.ru

Abstract: The article analyzes topical issues of interaction between the President of the Russian Federation and the upper house of the Russian parliament within the framework of the system of separation of powers, taking into account the changes introduced by the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation as of March 14, 2020 № 1-FKZ. The author focuses on the expansion of the personnel powers of the Federation Council, as well as changing the procedure for its formation. The idea is substantiated that 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 the Federal Assembly of the Russian Federation. The powers of the President, arising from the difference in the constitutional functions of the head of state and parliament, basically and most importantly do not compete with the powers of a representative body. The Constitution makes a clear distinction between their powers, based on the principle of separation of powers. At the same time, the powers of the President in the sphere of relations with the parliament allow us to consider the head of state as an indispensable participant in the legislative process. The author proposes a number of changes aimed at improving relations between the President and the Federation Council in the exercise of their statutory powers.

Key words: amendments; Constitution of Russia; head of state; President; legislature; Council of the Federation; principle of separation of powers; parliament.

Citation. Kabulov S. L. *Pravovye aspekty vzaimodeistviya Prezidenta Rossiiskoi Federatsii i Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii* [Legal aspects of interaction between the President of the Russian Federation and the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2023, vol. 9, no. 1, pp. 70–74. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2023-9-1-70-74> [in Russian].

Information about the conflict of interests: author declares no conflict of interests.

© Kabulov S. L., 2023

Soslan L. Kabulov – postgraduate student of the Department of Civil Law, K. L. Khetagurov North Ossetia State University, 46, Vatutina Street, Vladikavkaz, 362025, North-Ossetia-Alania, Russian Federation.

Постоянное взаимодействие с парламентом – существенное и важное направление работы главы российского государства. В датированном 15.01.2015 Послании Федеральному Собранию Президент России указал на изменение роли Федерального Собрания, что обусловило необходимость внести коррективы в регулирование деятельности Совета Федерации и парламента в целом.

Наряду с изменением наименования должностей членов Совета Федерации в пользу ранее широко использовавшегося в качестве неофициального наименования данных должностей – «сенаторы», наиболее важной новеллой в положениях комментируемой новой редакции ст. 95 Конституции России, пожалуй, можно считать изменение порядка формирования Совета Федерации.

В частности, было довольно значительно увеличено количество сенаторов – назначаемых главой государства представителей Российской Федерации (до 30 представителей, в сравнении с ранее максимально возможным количеством в 17 представителей). При этом из указанного количества возможно назначение до семи сенаторов на пожизненной основе. В качестве данных сенаторов могут быть назначены граждане, характеризующиеся значительными заслугами в таких сферах деятельности, как общественная, государственная. Также полномочия сенатора Российской Федерации получает и глава государства после прекращения полномочий при отставке или при истечении срока пребывания в должности.

Нельзя не отметить, что, согласно официальной позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Заключении от 16.03.2020 г. № 1–3 в п. 4.2, федеративная основа двухпалатной конструкции парламентаризма в Российской Федерации неизменна в силу доминирования представителей от регионов в Совете Федерации, и данное положение не меняется ни в силу пре-

доставления полномочий сенатора главе государства, прекратившему исполнение полномочий в силу отставки или истечения срока пребывания в должности, ни в силу роста количества представителей Российской Федерации, которых назначает глава государства [1].

С этим выводом Конституционного Суда РФ можно было бы полностью согласиться, если не учитывать следующее обстоятельство: сенаторы – представители исполнительных органов государственной власти регионов в количестве восьмидесяти пяти человек – так или иначе находятся под косвенным контролем Президента РФ через высшее должностное лицо своего субъекта, находящееся при ныне существующей модели ответственности уже под прямым контролем Президента РФ, который всегда может досрочно прекратить его полномочия по такому довольно расплывчато сформулированному основанию, как «утрата доверия Президента России» [2].

Итого получается, что в соответствии с новой действующей редакцией ст. 95 Конституции Российской Федерации под контролем Президента России так или иначе находятся 115 сенаторов из 200, что обеспечивает гарантированное пропрезидентское большинство голосов при принятии решений, а значит и обеспечивает Президенту России контроль над верхней палатой парламента Российской Федерации – Советом Федерации и, как следствие этого, обеспечивает Президенту России практически полное доминирование во взаимоотношениях с законодательной ветвью власти.

Также следует обратить внимание на конституционную норму, определяющую шестилетний срок полномочий сенаторов – представителей Российской Федерации (исключение – сенаторы, которые реализуют имеющиеся полномочия пожизненно). В этом отношении требуется отметить значимость вопроса о том, как соотносится установление сроков полномочий сенаторов следующих категорий: представляющих

Российскую Федерацию и региональные органы власти.

В Федеральном законе от 03.12.2012 № 229-ФЗ [2], определяющем порядок формирования верхней палаты парламента, предусмотрено, что члены указанного органа наделяются полномочиями на период, в течение которого обладает полномочиями соответствующий региональный орган государственной власти. При этом применительно к сенаторам – представителям Российской Федерации срок полномочий прописан в виде определенного периода времени. Подобное несоответствие в установлении срока полномочий не соответствует критерию справедливости. В части четвертой ст. 95 Конституции России до того, как состоялось вступление в силу поправок, для главы государства после его избрания на протяжении первого срока полномочий исключалась возможность освобождать членов Совета Федерации – представителей Российской Федерации, которые были назначены до вступления в должность нового главы государства [3].

Видится необходимым обеспечить унификацию подходов к установлению сроков полномочий применительно ко всем сенаторам. Следует предусмотреть назначение сенаторов – представителей Российской Федерации Президентом России, а период их полномочий ограничить периодом полномочий главы государства. Подобный подход определяется в том числе тем, что глава государства руководствуется внутренним убеждением при назначении сенаторов.

Таким образом, следует предусмотреть для главы государства после его избрания право, которым обладают региональные органы власти после их избрания, связанным с самостоятельным определением кандидатур сенатора – представителя Российской Федерации. Данный подход будет соотноситься с духом норм, закрепленных в Конституции России в редакции Закона № 1-ФКЗ в части второй ст. 95.

Следует также затронуть вопросы, связанные с увеличением спектра полномочий Совета Федерации. Так, кадровые полномочия указанного органа были существенно расширены после внесения в Конституцию России соответствующей поправки. Предусмотрено проведение консультаций с Советом Федерации перед назначением главой государства на ряд должностей. Данное требование предусмотрено при назначении на такие посты, как Генеральный прокурор и его заместители, прокуроры регионов, прокуроры прокуратур, являющихся военными и специализированными; руководители федеральных органов власти по вопросам, связанным с общественной безопасностью, обороной, претотращением чрезвычайных ситуаций, безопасностью государства, иностранными делами, юстицией, внутренними делами.

Указанная новелла применительно к назначению руководителей федеральных органов власти силового блока увеличивает открытость назна-

чения прокуроров в регионах и соотносится с полномочием Совета Федерации, предусматривающим утверждение указа главы государства по поводу введения особого положения – чрезвычайного или военного.

Как отмечает Т.П. Медведева, «общий дух поправок все более разграничивает «сферы ответственности» между палатами национального парламента – если Государственная Дума наделяется 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» [4, с. 32].

Так, в статье 103 Конституции в части первой в пункте «а» установлено, что на основе представления Председателя высшего органа исполнительной власти Российской Федерации нижняя палата парламента утверждает кандидатуры его заместителей, а также министров, которые возглавляют относящиеся к социально-экономическому блоку ведомства. При этом глава государства после консультаций с верхней палатой парламента утверждает кандидатуры руководителей ведомств политико-силового блока.

Необходимо указать, что в Конституции России предусматривается представление верхней палате главой государства кандидатуры для назначения на должность председателей высшей судебной инстанции и высшего органа конституционного контроля, заместителей данных председателей, а также судей указанных органов (пункт «е» ст. 83). В Конституцию России внесена норма, согласно которой главой государства в Совет Федерации вносятся представления по поводу прекращения полномочий соответствующих должностных лиц, если таковые совершают поступок, который порочит достоинство и честь судьи, и в ситуациях, когда возможность осуществления полномочий судьи отсутствует. Данное положение распространяется на лиц, являющихся судьями, председателями, заместителями председателей таких судов, как апелляционные и кассационные [5, с. 18].

За счет внесения данной нормы обеспечено единообразие регламентации прекращения полномочий судей Верховного и Конституционного судов. Полномочия судей первого из указанных органов могут быть прекращены Высшей квалификационной коллегией судей. Тогда как согласно ст. 18 Закона № 1-ФКЗ от 21.07.1994 г. [3], регламентирующего статус Конституционного Суда, полномочия судьи данного органа могут быть прекращены Советом Федерации, если судья совершит проступок, который порочит достоинство, честь судьи (соответственно, подобное прекращение полномочий относится к компетенции назначившего судью органа) [6–11].

В соответствии с анализируемой поправкой глава государства представляет в Совет

Федерации кандидатуры Председателя Счетной палаты, половины аудиторов данного органа. Полномочие по назначению Председателя на данный момент принадлежит нижней палате. Перераспределение полномочий между палатами, очевидно, обусловлено тем, что с принятием Закона № 1-ФКЗ право утверждать федеральных министров, в т. ч. министра финансов, было предоставлено нижней палате (кроме министров, назначаемых после проведения консультаций с верхней палатой) [12; 13]. Подобная поправка целесообразна, поскольку она обеспечивает дифференциацию между палатами парламента полномочия, связанного с назначением главы проводящего аудит деятельности министерств органа, и полномочий, связанных с назначением министров [6, с. 12].

Регулирующий статус прокуратуры (Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 [4]) предусматривает ежегодное представление Генеральным прокурором палатам парламента и главе государства доклада по поводу состояния в России правопорядка, законности и мер, принятых для того, чтобы укреплять правопорядок и законность.

При этом в указанном Федеральном законе, в абзаце втором части седьмой данной статьи 12, предусмотрено личное представление соответствующего доклада Генеральным прокурором на заседании верхней палаты парламента. Подобное правомочие Совета Федерации действующими до внесения поправок 2021 г. положениями Конституции России не предусматривалось. С учетом указанного обстоятельства в ст. 102 Конституции, в пункт «м» части первой данной статьи, внесено положение, предусматривающее для Генерального прокурора указанную обязанность [7, с. 57].

Проведенный анализ позволяет отметить, что с совершенствованием системы сдержек, противовесов на основе обеспечения полноты регулирования на уровне Конституции России отношений Совета Федерации с прочими ветвями власти (посредством установления контрольных функций, на основе кадровых назначений), с расширением полномочий верхней палаты парламента Российской Федерации в формировании государственных органов роль Совета Федерации в политической жизни страны усилилась.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 31. Ст. 4398. URL: <https://rg.ru/documents/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html>.
2. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1855. URL: <https://www.szrf.ru/api/issues/images?volid=1002020012000&docid=216#zoom=100&page=687>.
3. Федеральный закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8585. URL: <https://www.szrf.ru/api/issues/images?volid=1002020052010&docid=9#zoom=100&page=82>.
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. URL: <https://szrf.ru/list.html#editions=e100&divid=100000&volume=1001994013000&page=1&sort=position&limit=50&docid=4477&volid=1001994013000>.
5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9004584>.
6. Булаков О. Н. Развитие Совета Федерации Российской Федерации // Образование и право. 2021. № 10. С. 32–36. DOI: <http://doi.org/10.24412/2076-1503-2021-10-32-36>.
7. Жимин С. К. Институты конституционного права иностранных государств. Москва: Городец-издат, 2012. 496 с.
8. Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации История. Теория. Практика. Москва, 2010.
9. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Москва: Юрист, 2019. URL: <https://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/123.html>.
10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Окунькова Л. А. Москва: БЕК, 2021. URL: <http://www.pravobooks.ru/pravolibraryfree/440.html>.
11. Медведева Т. П. Правовой статус Совета Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 3 (51). С. 195–200. DOI: <http://doi.org/10.36511/2078-5356-2020-3-195-200>. EDN: <https://www.elibrary.ru/nbjnib>.
12. Онишко Н. В. Парламентаризм как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 35–43. URL: <https://znanium.com/read?id=101768&pagenum=35>.

13. Киреева Е. Ю., Нудненко Л. П., Тхабисимова Л. А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 37–40. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-37-40>. EDN: <https://www.elibrary.ru/wbupqj>.

References

1. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2021, no. 31, Article 4398. Available at: <https://rg.ru/documents/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html> [in Russian].
2. *Zaklyuchenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 16.03.2020 № 1-Z «O sootvetstviy polozheniyam glav 1, 2 i 9 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii ne vstupivshikh v silu polozhenii Zakona Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii "O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoi vlasti", a takzhe o sootvetstviy Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii poryadka vstupleniya v silu stat'i 1 dannogo Zakona v svyazi s zaprosom Prezidenta Rossiiskoi Federatsii»* [Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation as of March 16, 2020 № 1-Z «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 on the amendment to the Constitution of the Russian Federation «On improving the regulation of certain issues of organization and functioning public authority», as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this Law in connection with the request of the President of the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 12, Article 1855. Available at: <https://www.szrf.ru/api/issues/images?valid=1002020012000&docid=216#zoom=100&page=687> [in Russian].
3. *Federal'nyi zakon ot 22.12.2020 № 439-FZ (red. ot 01.04.2022) «O poryadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law as of December 22, 2020 № 439-FZ (as amended on April 1, 2022) «On the Procedure for Forming the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2020, no. 52 (Part I), Article 8585. Available at: <https://www.szrf.ru/api/issues/images?valid=1002020052010&docid=9#zoom=100&page=82> [in Russian].
4. *Federal'nyi konstitutsionnyi zakon ot 21.07.1994 № 1-FKZ (red. ot 01.07.2021) «O Konstitutsionnom Sude Rossiiskoi Federatsii»* [Federal constitutional law as of July 21, 1994 № 1-FKZ (as amended on July 1, 2021) «On the Constitutional Court of the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1994, no. 13, Article 1447 [in Russian].
5. *Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 11.06.2022) «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law as of January 17, 1992 № 2202-1 (as amended on June 11, 2022) «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected Legislation of the Russian Federation], 1995, no. 47, Article 4472. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/9004584> [in Russian].
6. Bulakov, O. N. *Razvitiye Soveta Federatsii Rossiiskoi Federatsii* [Development of the Federation Council of the Russian Federation]. *Obrazovanie i pravo* [Education and Law], 2021, no. 10, pp. 32–36. DOI: <http://doi.org/10.24412/2076-1503-2021-10-32-36> [in Russian].
7. Zhimin S. K. *Instituty konstitutsionnogo prava inostrannykh gosudarstv* [Institutions of the constitutional law of foreign states]. Moscow: Gorodets-izdat, 2012, 496 p. [in Russian].
8. Ivanchenko A. V. *Izbratel'nye komissii v Rossiiskoi Federatsii Istoriya. Teoriya. Praktika* [Election commissions in the Russian Federation. History. Theory. Practice]. Moscow, 2010 [in Russian].
9. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]. Moscow: Yurist', 2019. Available at: <https://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/123.html> [in Russian].
10. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. Pod red. Okun'kova L. A.* [Okunkov L. A. (Ed.) Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Izd-vo BEK, 2021. Available at: <http://www.pravobooks.ru/pravolibraryfree/440.html> [in Russian].
11. Medvedeva T. P. *Pravovoi status Soveta Federatsii v svete popravok k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [The legal status of the Federation Council in the light of amendments to the Constitution of the Russian Federation]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii* [Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2020, no. 3 (51), pp. 195–200. DOI: <http://doi.org/10.36511/2078-5356-2020-3-195-200>. EDN: <https://www.elibrary.ru/nbjnib> [in Russian].
12. Onishko N. V. *Parlamentarizm kak konstitutsionno-pravovoi institut* [Parliamentarism as a constitutional and legal institution]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2003, no. 4, pp. 35–43. Available at: <https://znanium.com/read?id=101768&pagenum=35> [in Russian].
13. Kireeva E. Yu., Nudnenko L. A., Tkhabisimova L. A. *Tendentsii pravovoi reglamentatsii vzaimodeistviya Prezidenta Rossiiskoi Federatsii s Pravitel'stvom Rossiiskoi Federatsii* [Tendencies of the legal regulation of the interaction between the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 10, pp. 37–40. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-37-40>. EDN: <https://www.elibrary.ru/wbupqj> [in Russian].