

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОЛЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА  
И СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО  
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

МОСКВА • 2007



СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РОЛЬ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА  
И СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО  
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

*Материалы конференции  
18 декабря 2006 года*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Конференция "Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма" состоялась 18 декабря 2006 года в Совете Федерации. В ее работе приняли участие представители государственных органов власти, прежде всего Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства, Администрации Президента, Общественной палаты, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ученые, эксперты.

Проведение конференции было приурочено к одной из самых заметных дат в истории нашего Отечества — 100-летию российского парламентаризма.

Эта знаменательная дата связана не только с созданием в апреле 1906 года первой Государственной думы, но и значительным переустройством другого важнейшего государственного института — Государственного совета, выполнявшего в течение почти ста лет законосовещательные и законоподготовительные функции.

На конференции состоялся глубокий и разносторонний обмен мнениями об истории парламентаризма. Конференция стала большой площадкой для дальнейших размышлений о судьбах российского парламентаризма, а также о роли Государственного совета Российской империи, положительный опыт которого нуждается в изучении. Для этого есть все возможности и повод: в 2010 году будет отмечаться 200-летие Государственного совета. В связи с этим состоявшуюся конференцию можно считать одним из первых мероприятий в контексте дальнейших больших государственных мероприятий, которые пройдут при подготовке предстоящего юбилея.

**Информационное сообщение о конференции  
"Роль Государственного совета и Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
в истории российского парламентаризма"**

18 декабря 2006 года в Совете Федерации состоялась конференция "Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма". В ее работе приняли участие представители государственных органов власти, прежде всего Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства, Администрации Президента, Общественной палаты, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ученые, эксперты.

Вел конференцию председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности Н.П. Тулаев. С докладом выступил Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов.

Проведение конференции было приурочено к одной из самых заметных дат в истории нашего Отечества — 100-летию российского парламентаризма. Эта знаменательная дата связана не только с созданием в апреле 1906 года первой Государственной думы, но и значительным переустройством другого важнейшего государственного института — Государственного совета, выполнявшего в течение почти ста лет законосовещательные и законоподготовительные функции.

На конференции состоялся глубокий и разносторонний обмен мнениями об истории парламентаризма. В выступлениях участников мероприятия отмечалось, что указом императора Николая II вместе с созданием Государственной думы был придан совершенно новый, принципиально важный для российского парламентаризма статус верхней палате — Государственному совету. В рамках исторического осмысления этого события на состоявшейся конференции было подчеркнуто, что тот положительный опыт, те традиции, которые были заложены Государственным советом как верхней палатой российского парламента, надежно развиваются современным парламентом и Советом Федерации как его неотъемлемой частью.

Работа конференции получилась многогранной и стала большой площадкой для дальнейших размышлений о судьбах российского парламентаризма и, в частности, о роли Государственного совета Российской империи, имеющего актуальное для сегодняшнего дня наследие, включающее традиции тщательного, всестороннего и высококомпетентного обсуждения законопроектов, взвешенное, корректное и аргументированное обсуждение вопросов, конструктивное участие в развитии государственного законодательства. Положительный опыт Государственного совета нуждается в изучении. Для этого есть все возможности и повод: в 2010 году будет отмечаться 200-летие Государственного совета. В связи с этим состоявшуюся конференцию можно считать одним из первых мероприятий в контексте дальнейших больших государственных мероприятий, которые пройдут при подготовке предстоящего юбилея.

Уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги! Сегодня мы проводим конференцию "Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма".

Конференция была спланирована, подготовлена и проводится Советом Федерации по инициативе и под непосредственным руководством Сергея Михайловича Миронова.

На заседании конференции присутствуют представители государственных органов власти, прежде всего Государственной Думы, Правительства, Администрации Президента. Мы рады приветствовать представителей Общественной палаты, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, наших уважаемых ученых, экспертов и специалистов в важной области — истории парламентаризма.

Учитывая, что выступающие основательно подготовили свои научные сообщения, предлагаем в полном объеме использовать их при последующей публикации в сборнике по итогам конференции, а сегодня выступить лишь с основными тезисами.

Уважаемые коллеги! Необходимость и важность конференции обусловлены тем обстоятельством, что в 2006 году наша страна широко отмечает столетие российского парламентаризма. Для нас чрезвычайно важно отметить, что цепь времен в нашем Отечестве не прервана во всех ипостасях, в том числе и в парламентаризме. Мы хорошо помним свои истоки, у нас хорошая история.

Безусловно, основное внимание заслуженно уделено столетию Государственной Думы. Но при этом не стоит забывать, что указом императора Николая II был придан совершенно новый, принципиально важный для российского парламентаризма статус и верхней палате — Государственному совету. Сегодня мы сделаем еще один важный шаг в историческом осмыслении этого события, проанализируем, как положительный опыт и традиции, заложенные в истории верхней палаты российского парламента — Государственному совету, развиваются современным парламентом и его неотъемлемой частью — Советом Федерации.

Мероприятие мы готовили с большим интересом. Ведь в 2010 году будет отмечаться двухсотлетие важного государственного института России — Государственного совета. Наша сегодняшняя конференция — одно из первых больших мероприятий, которые в ходе подготовки к этой дате пройдут в перспективе на государственном уровне.

Уважаемые коллеги! Сегодня очень подходящее место и время для того, чтобы наградить почетным знаком Совета Федерации "За заслуги в развитии парламентаризма" наших коллег, удостоенных этой высокой награды в 2006 году. Часть из них, присутствующие в зале, приняли активное участие в подготовке и проведении конференции.

Награждаются почетным знаком Совета Федерации "За заслуги в развитии парламентаризма" Владимир Андреевич Бекетов, председатель Законодательного Собрания Краснодарского края, Владимир Кузьмич Гусев, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, Леонид Юлианович Рокецкий, председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления.

Благодарностью Председателя Совета Федерации награждается Ольга Геральдовна Малышева, заместитель заведующего кафедрой Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор, доктор исторических наук.



Уважаемые участники конференции, уважаемые коллеги! Рад приветствовать вас в стенах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Выражаю уверенность в том, что наша дискуссия внесет свой вклад в теорию и практику отечественного парламентаризма.

Для нас — граждан современной России — сегодня актуальны вопросы, насколько эффективна имеющаяся политическая система, какую роль российский парламентаризм играет в общем развитии страны, каковы наши перспективы и к чему нам нужно стремиться. Ответить на эти вопросы невозможно вне исторического контекста развития России. В этой связи обращение к конституционным реформам начала XX века и наших дней представляется оправданным не только с точки зрения научного познания.

100 лет назад впервые в истории России была ограничена законодательная монополия самодержца и был учрежден орган национального представительства — двухпалатный парламент. Царскими манифестами и указами осени 1905 года — зимы 1906 года законодательная роль возлагалась на учреждаемую для этой цели Государственную думу и реформируемый Государственный совет. Это историческое событие непосредственно было предопределено великими реформами Александра II, мощным экономическим и культурным подъемом России в конце XIX века.

Русское общество достигло того уровня зрелости и самосознания, на котором оно не могло более мириться со своей отстраненностью от власти. Требование создания в России общегосударственного представительного и законодательного органа стало всеобщим.

Однако решение вопроса о двухпалатной конструкции не могло быть столь очевидным. Так, жестко высказывались за однопалатное устройство парламента радикальные партии на обоих полюсах политического спектра. Однако однопалатные проекты революционных партий не могли приниматься властью всерьез уже потому, что эти партии исключали любое сотрудничество с тогдашним режимом и открыто ставили вопрос о насильственном изменении государственного строя.

Российская же монархия на тот момент имела большой запас прочности, которого хватило еще на один промышленный подъем и на три года мировой войны.

"В России было тогда две силы, — писал позже один из лидеров русских либералов, активный участник тех событий Василий Маклаков, — была историческая власть с большим запасом знаний и опыта, но которая уже не могла править одна. Было общество, многое правильно понимавшее, полное хороших намерений, но не умевшее управлять ничем, даже собою. Спасение России было в примирении и союзе этих двух сил, в их совместной и согласной работе. Конституция 1906 года, и в этом ее основная идея, не только давала возможность такой работы, но делала ее обязательной, она открывала путь для легальной и мирной борьбы власти и общества".

Государственный совет в том виде и с теми полномочиями, какие он приобрел после реформирования, и должен был стать посредником и символом этой мирной борьбы. Так же ярко выразил эту мысль ученый, публицист и общественный деятель начала XX века Петр Струве, наиболее четко сформулировавший основную идею русской двухпалатности: "Ценой некоторого замедления темпа политической жизни, связанного с рассмотрением важнейших политических решений в двух палатах, обеспечивается ее устойчивость от реакционных и революционных судорог".

Сегодня, спустя 100 лет, эти тезисы, я думаю, не утратили своей значимости. Беспристрастный анализ таких вопросов, как формирование Государственного совета из членов по назначению и избираемых частично по территориальному, а частич-

но по корпоративно-сословному принципу; обеспечение свободы слова и депутатской неприкосновенности; реализация прав сенаторов на обращение с законодательной инициативой и запросами к министрам; соотношение компетенции Совета с полномочиями нижней палаты (Государственной думы), позволяет заключить, что в целом верхняя палата молодого российского парламента вполне соответствовала европейским стандартам того времени.

Именно так это и было воспринято мировой парламентской общественностью. Об этом говорит, в частности, приглашение, направленное в 1906 году Государственному совету организаторами Межпарламентского съезда в Лондоне: "Имеем честь пригласить членов Совета Российской империи как верхней палаты законодательного органа России принять участие в конференции. Мы будем счастливы принять членов российской группы в Лондоне со всей симпатией, которую внушает ныне развитие парламентаризма в России".

Небезынтересно отметить, что государственный секретарь зачитывал это приглашение на заседании Государственного совета на французском языке в оригинале. Перевода никому не потребовалось, ведь основную массу членов реформированного Государственного совета составили государственные деятели, являвшиеся интеллектуальной элитой русского общества, большинство из них занимали ведущие позиции в различных областях жизни России на рубеже веков. И во многом благодаря именно им наше Отечество прожило успешную эпоху своей истории, когда экономика, образование, культура, формы общественной жизни сделали невиданный доселе скачок вперед.

Существует мнение, что в результате непоследовательности власти парламент в России возник слишком поздно и уже не мог успешно выполнить свою главную миссию — обеспечить мирную эволюционную модернизацию государства и общества. Проблема, на мой взгляд, значительно сложнее. Любой революции, как известно, предшествует внутреннее разрушение общества, его деградация. Именно это и случилось с российским обществом к 1917 году. Нетерпимость и радикализм незначительной, по сути, группы лиц не встретили достойного отпора со стороны общества. Отсюда, с моей точки зрения, напрашивается вывод, актуальный и для сегодняшнего дня. Необходимо помнить, что свобода — это прежде всего способность идти на самоограничение в интересах общества. Общество же, в свою очередь, должно уметь жестко пресекать попытки навязать стране простые решения сложных проблем.

Реформированный Государственный совет Российской империи функционировал в качестве верхней палаты очень недолго, всего 11 лет. Однако, несмотря на короткий срок своего существования, он успел внести значительный вклад в развитие страны, закрепил традицию двухпалатности в отечественной парламентской практике. И даже при том, что советский период трудно назвать частью истории российского парламентаризма, принцип двухпалатности нашел свое воплощение и в деятельности де-юре высшего представительного органа советской власти.

В этой связи, уважаемые коллеги, прежде всего обращаюсь к членам Совета Федерации. Пользуясь случаем, в связи с памятной датой хочу выступить с инициативой. Предлагаю организовать в стенах Совета Федерации портретную галерею председателей Государственного совета Российской империи и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Это будет служить наглядной демонстрацией исторической преемственности нашей палаты, неразрывности отечественных парламентских традиций.

Совет Федерации открыт для общества. Посещение портретной галереи нашими гражданами, особенно молодежью, внесет весомый вклад в укрепление связи политических институтов с гражданским обществом, будет способствовать популяризации славных страниц истории России.

Считаю необходимым ввести такое неписаное правило, что портреты в галерее нашего Совета Федерации размещаются только по завершении соответствующим



председателем своих полномочий. Я думаю, это будет правильно воспринято моими коллегами и в целом логично. Если у вас нет возражений, позвольте мне дать поручение руководству Аппарата Совета Федерации подготовить соответствующие предложения для реализации данной инициативы.

Становление институтов современного российского парламентаризма происходило в крайне сложной обстановке жесткого политического противостояния, социально-экономического кризиса и ослабления центральной власти. Поэтому они так непросто приживались на нашей политической почве. Тем не менее сегодня с уверенностью можно сказать, что важнейшим итогом последних 15 лет является прочное укрепление парламента как политического института и парламентаризма как механизма разрешения сложных проблем государственного развития.

Сегодня в России создана устойчивая система органов представительной власти всех уровней, сформирована фундаментальная основа парламентского права. Широкое воплощение в этой системе получила и идея двухпалатности. Это относится не только к Федеральному Собранию — парламенту России, но и к парламентам некоторых субъектов Российской Федерации.

Полагаю, что непреходящую актуальность идеи двухпалатности в современных российских условиях наглядно демонстрирует Совет Федерации. При этом нашей палате удастся, на мой взгляд, удачно сочетать два главных принципа, проверенных реальной работой Государственного совета Российской империи. Это, во-первых, политическая неангажированность Совета Федерации и, во-вторых, обеспечение представительства интересов граждан как членов территориальных сообществ субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации занимает особое место в законодательной ветви власти. В целях укрепления федеративных отношений, согласования региональных и общенациональных интересов создан совещательный орган Совета Федерации и парламентов субъектов Российской Федерации — Совет законодателей. Это позволяет федеральному и региональному законодателю консолидировать свои усилия для решения общих проблем, а Совету законодателей служить одним из системообразующих элементов парламентской системы России и федеративного государства в целом.

В отличие от Государственной Думы Совет Федерации наделен конституционным правом законодательной инициативы, он является последней инстанцией на пути прохождения закона через Федеральное Собрание, отвечая за качество федерального законодательства. Таким образом, конституционно-правовой статус Совета Федерации полностью соответствует современным представлениям теории и практики конституционализма о роли и назначении второй палаты национального парламента в федеративном государстве. Вместе с тем отечественный и зарубежный опыт показывает, что в условиях динамично изменяющегося мира вторая палата парламента, как и все институты демократии, не может останавливаться в своем развитии.

В поисках оптимального соответствия состава и статуса членов Совета Федерации его конституционному предназначению российский законодатель трижды изменял модель формирования палаты. Состав Совета Федерации образца 1994—1995 годов формировался прямыми выборами, в 1996—2001 годах — на основе принципа вхождения руководителей органов законодательной и исполнительной ветви власти субъектов Российской Федерации по должности. В настоящее время члены Совета Федерации — представители от региональных парламента — избираются соответствующими законодательными органами. Представители от органов исполнительной власти субъектов Федерации назначаются главами соответствующих регионов при условии, что Законодательное Собрание субъекта России не возражает против назначения данной кандидатуры.

Каждое решение об изменении порядка формирования Совета Федерации было продуктом своего времени, принималось после бурных общественно-политических дискуссий и, безусловно, имело свои положительные стороны или какие-либо не-

достатки. Однако вне зависимости от способа формирования наша палата всегда строила свою работу исходя из принципа главенства конституционных ценностей и международных стандартов в области демократии, прав и свобод человека. Уверен, что этим мы внесли свой весомый вклад в развитие современного российского парламентаризма. Но вопрос об оптимальной модели формирования Совета Федерации пока еще, с моей точки зрения, не закрыт.

Многие российские теоретики и практики парламентаризма придерживаются позиции о целесообразности формирования Совета Федерации путем выборов. Я также полагаю, что это самый демократичный способ формирования Совета Федерации. В то же время отмечу, что при рассмотрении данного вопроса необходимо тщательно продумать юридические формулировки, которые следует внести в действующее законодательство, так как ради идеи выборности членов Совета Федерации вторгаться в Основной закон государства категорически нельзя.

Также активно мы ищем способы и механизмы совершенствования повседневной деятельности Совета Федерации как палаты российских регионов. Для организации этой работы на постоянной основе мы создали Комиссию по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. И наши усилия приносят свои плоды. Одним из примеров является воплощение в жизнь инициативы Совета Федерации по созданию единой системы мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики. Совет Федерации взял на себя обязательство по обобщению и публичному представлению итогов такого мониторинга в форме ежегодных докладов о состоянии законодательства в Российской Федерации. В ближайшее время наша палата при активном участии коллег из регионов завершит подготовку уже третьего такого доклада. Все это позволяет российским законодателям постоянно держать руку на пульсе актуальных проблем, объективно оценивать результаты своей работы и отвечать за них перед обществом.

Успех прогрессивных преобразований в Российской Федерации всецело зависит от политической стабильности. Последние шесть лет в стране сохраняется положительная динамика развития всех сфер жизни общества. Позитивные преобразования приобретают все более четкие черты последовательности, долговременности и, самое главное, предсказуемости.

Эти достижения невозможно развивать без эффективного взаимодействия двух палат Федерального Собрания. Еще раз напомню, что в российской истории непростые взаимоотношения палат парламента занимали важное место. В майские дни 1906 года на заседании Государственного совета граф Сергей Витте призывал "работать в единении и в искренних отношениях с Государственной думой". "Только при этом условии, — говорил он, — возможны те реформы, которых жаждет русский народ". "Если не будет этого единения, то никакое дальнейшее совершенствование государственности в Российской империи немыслимо", — предостерегал Сергей Юлиевич. Эта мысль вошла отдельным пунктом в программное обращение верхней палаты к царю. Практически одновременно с этим, в свою очередь, Государственная дума просила государя ликвидировать верхнюю палату. Чем кончилось это противостояние, всем нам хорошо известно.

Конструктивные отношения двух палат, ответственность в работе над законами и уважительность друг к другу — важнейшие условия здорового развития парламентаризма и сохранения стабильности в современной России. С момента возрождения института парламентаризма в Совете Федерации всегда помнят, что если вторая палата все время во всем соглашается с первой, то она бесполезна. А если она во всем не согласна, то просто опасна. Поэтому сегодня мы стремимся к единению и искренним отношениям между палатами парламента, понимая всю значимость роли, которая принадлежит парламенту в истории России.

Уважаемые коллеги, спасибо за внимание.

ПОРТРЕТНАЯ ГАЛЕРЕЯ  
ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ



**Н.П. Румянцев**  
(1810-1812)



**Н.И. Салтыков**  
(1812-1816)



**П.В. Лопухин**  
(1816-1827)



**В.П. Кочубей**  
(1827-1834)





**Н.Н. Новосильцев**  
(1834-1838)



**И.В. Васильчиков**  
(1838-1847)



**В.В. Левашов**  
(1847-1848)

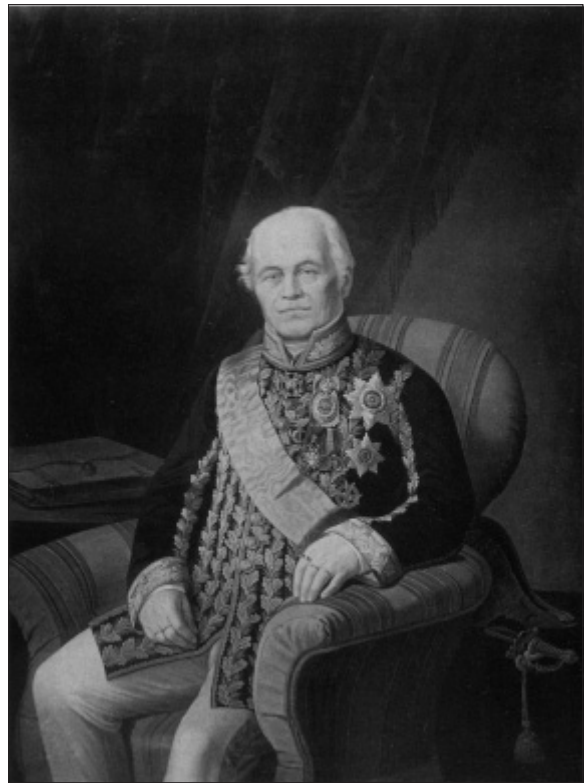


**А.И. Чернышев**  
(1848-1856)





**А.Ф. Орлов**  
(1856-1861)



**Д.Н. Блудов**  
(1862-1864)



**П.П. Гагарин**  
(1864-1865)



**Великий князь Константин Николаевич**  
(1865-1881)



**Великий князь Михаил Николаевич**  
(1881-1905)



**Д.М. Сольский**  
(1905-1906)



**Э.В. Фриш**  
(1906-1907)



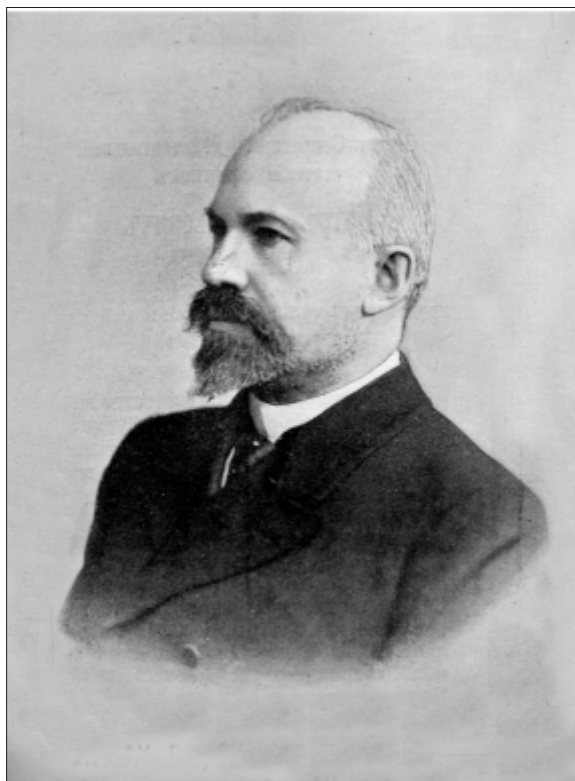
**М.Г. Акимов**  
(1907-1914)



**И.Я. Голубев**  
(исполнял должность в 1914)



**А.Н. Куломзин**  
(исполнял должность в 1915-1916)



**И.Г. Щегловитов**  
(январь – февраль 1917)



Уважаемые коллеги, я рад вас приветствовать.

Наше здание и всех, кто здесь заседает, часто называют сенатом. Вы, наверное, знаете из истории, что Петр I в 1711 году, уходя в Прутский поход, создал Сенат и возложил на него сразу три функции — исполнительную, законодательную и судебную. И Сенат некоторое время являлся коллективным заместителем государя императора. Через 10 лет после реформы законодательные функции были убраны, позднее, в 1763 году, императрица Екатерина вообще упразднила все остальные, превратив Сенат просто в бюрократическую контору.

Сегодня некоторые журналисты иногда сравнивают Совет Федерации с тем бюрократическим сенатом. Из-за того, что теперь, по сути, члены верхней палаты парламента назначаются. Хотя формально представители законодательной власти избираются, а представители исполнительной власти назначаются на срок полномочий самого губернатора или главы субъекта Федерации. Многие спрашивают: хорошо это или плохо?

Как первый Председатель того сената, который был избран по переходным положениям Конституции на два года, помню, как в этом зале кипели серьезные страсти, особенно по поводу равенства или неравенства субъектов Федерации. Конституция, назвав (хотя бы в скобках) республики государствами, сделала так, что многие области и края бились за право тоже называться республиками. И здесь по этому поводу была масса различных разговоров. По крайней мере говорили всерьез о Балтийской республике, а в 1993 году Россель даже опубликовал конституцию Уральской Республики, которую хотели создавать.

Слава Богу, эти страсти утихли. В конце концов, все прекрасно поняли, что основные интересы субъектов Федерации — экономические, и только экономические. А борьбу за власть надо исключить из государственных интересов. Ведь экономические интересы базируются на общегосударственных решениях, которые принимаются как раз не в битвах за то, кто "сувереннее". И то, что сегодня Совет Федерации называют органом госприемки законов, принимаемых Государственной Думой, — это, на мой взгляд, хорошо.

Я всегда был сторонником выборной системы, широкой демократии, потому что популистская демократия в одном случае хороша: один человек — один голос. Посмотрите, какие сегодня серьезные проблемы выявляют социологические исследования. Недавно, к сожалению, скончался Левада. В прошлом году его центр провел опросы, которые показали, что 17 процентов населения только последним пунктом назвали право выбирать своих представителей. Никого, по сути дела, сегодня выборы как таковые не интересуют. Все внимание — выборам Президента. Это связано, на мой взгляд, с менталитетом нашего народа, всегда ожидающего результата от кого-то самого главного. На выборы Президента пойдут все. И вряд ли сегодня кого-то заинтересуют выборы в верхнюю палату парламента так, как это было в 90-х годах, когда происходила демократическая революция.

Тем не менее мне, как первому Председателю Совета Федерации, кажется, что именно наш сегодняшний сенат, настойчиво отстаивающий государственные интересы, как раз нужен. В борьбе за бюджетный федерализм, экономической борьбе за равенство всех субъектов Российской Федерации те их представители, которые сегодня находятся здесь, обладая очень высокими интеллектуальными способностями и жизненным опытом, способны разобраться. Ведь все вы знаете, что согласно Конституции каждый имеет право получать одинаковые бюджетные услуги от государст-

ва вне зависимости от того, где проживает. Но у нас в стране сегодня, к сожалению, истинных "реципиентов", у которых бюджет на 80 процентов состоит из государственных дотаций, только 20. Не так много и "доноров" в государстве.

Прошу прощения за затянувшуюся речь. Хотелось бы с этой трибуны, пользуясь тем, что это научно-практическая конференция, посвященная развитию парламентаризма, еще раз акцентировать свою мысль и, может, поддержать Сергея Михайловича: тот Совет Федерации, который сформировался почти за 15 лет, думаю, надо развивать в выбранном направлении и дальше. Пока о выборах, наверно, речи нет.

Поэтому я желаю всем вам успехов в важной деятельности. Я счастлив и горд тем, что стоял у истоков этой интересной работы. Все начатое с самых первых дней нами в этом зале с успехом продолжается. Ведь совсем недавно не было никакой верхней палаты. А она сегодня работает так, что приятно на это посмотреть. Всем вам здоровья, успехов и всего самого хорошего!

**В.Н. ПЛИГИН,**

*председатель Комитета Государственной Думы  
по конституционному законодательству  
и государственному строительству*

Глубокоуважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги! Дамы и господа! Доклад Сергея Михайловича заставляет меня несколько перестроить выступление, которое я сегодня готовил, с учетом той глубины анализа, который был сделан.

В этой связи, уважаемые коллеги, первое, что я хотел бы отметить, — это расширение сфер сотрудничества между палатами Федерального Собрания.

Одной из такого рода сфер сотрудничества, которая сложилась вначале де-факто, а в настоящее время закреплена де-юре, является такая сложная проблема, как организация парламентских расследований. Фактически мы имеем этот опыт по трагическим событиям, которые происходили в нашей стране. Я думаю, что в рамках законодательного применения сможем эффективно использовать этот инструмент и в целях реализации тех положений, которые Президент Российской Федерации, в частности, обозначил как борьбу с коррупцией.

Второй аспект, который отметил Сергей Михайлович, — Совет Федерации обладает правом законодательной инициативы. Я бы хотел остановиться именно на этом институте.

Вы понимаете, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации вступила практически в предвыборный год, и таким образом этот предвыборный период накладывает определенную специфику на деятельность Государственной Думы в законодательной области. В то же время в целом ряде случаев мы с вами приняли большой комплекс законов, в частности законы, которые касались судейского сообщества.

Мои уважаемые коллеги выступали у вас по этому поводу и предложили, в частности, продолжить анализировать практику в этой области. Поэтому мне представляется крайне важным создание совместных групп между Государственной Думой и Советом Федерации по разработке тех или иных принципиальных положений в законодательной области, в частности, допустим, применительно к статусу судей и статусу судейского сообщества. И в дальнейшем вы, как Совет Федерации, выступите в известной степени гарантом того, что эти законодательные инициативы будут реализованы вами, как органом, обладающим правом законодательной инициативы, в тех условиях, что Государственная Дума этого созыва прекращает свою работу.



В этой связи приобретает (я бы еще раз хотел с этой уважаемой трибуны подчеркнуть) особое значение разработка и принятие федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Я считаю, что мы должны, по крайней мере в рамках весенней сессии, предложить этот законопроект для того, чтобы он имел право быть принятым. Это, кстати, урегулирует и такие сложные комплексные вопросы, как реализация положений статьи Конституции, предусматривающей представление заключений Правительства Российской Федерации при изменении обязательств федерального бюджета, что иногда выступает, с нашей точки зрения, в качестве неоправданного фильтра при законодательной работе.

Вряд ли стоит уходить и от такой сложной темы взаимоотношений палат Федерального Собрания, как взаимный правовой контроль. Советом Федерации был отклонен ряд федеральных законов. Но в рамках совместных рабочих групп мы всегда достигали взаимопонимания по данным федеральным законам, и они нами правились в соответствии с теми рекомендациями, которые вы давали.

Сергей Михайлович затронул одну из сложнейших проблем, которой я, наверное, не буду касаться, особенно в связи с тем, что здесь присутствуют крупнейшие специалисты в области государственного и конституционного права, — это проблема развития и усиления роли парламентов.

Позвольте сослаться на чужой опыт. В прошлом году в Казахстане была проведена большая конференция, в которой участвовали члены парламента Казахстана и представители Правительства Казахстана. Она касалась в принципе понимания необходимости роли парламентов, особенно понимания необходимости усиления роли парламента в урегулировании ряда кризисных ситуаций, которые возникают в тех или иных случаях при становлении государственности. Развитие такого рода кризисных ситуаций у нас я не предполагаю, но полностью не исключаю возможность или некие тенденции, даже в предвыборной ситуации. Но тем не менее действительно комплексное усиление роли парламента, понимание этой роли нам требуется.

В этой части крайне принципиальным является продолжение развития программы мониторинга, потому что данная программа, которая была инициирована Советом Федерации, предлагает действительно комплексный подход. Она позволяет делать законы предсказуемыми.

И позвольте высказать последнее пожелание. Я думаю, что нам нужно либо по отдельности, либо вместе развивать аналитические центры парламента. Спасибо большое.

**Л.Б. НАРУСОВА,**  
*председатель Комиссии Совета Федерации  
по информационной политике*

Уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги!

История российского парламентаризма, а именно в духе этого ретроспективного анализа проходит сегодняшняя конференция, и роль Государственного совета в этой истории претерпели многотрудный путь эволюции. По сути дела, ни боярские думы, как аналогичные органы при царе, ни земские соборы не могли сыграть в истории России той роли представительных учреждений и одновременно отчасти ограничивающих самодержавие, которую пытались сыграть созданная в начале прошлого века Государственная дума и сам Государственный совет.

Хотела бы отметить одну особенность — адекватность или неадекватность общественного сознания в восприятии населением России тех органов власти, которые получили название представительных. И здесь приходится с сожалением констатировать, что адекватного восприятия, я бы так сказала, восприятия всерьез этих органов нашим населением не существовало.

По сути дела, созданные в начале века в преддверии первой русской революции на волне революционного натиска как уступка и Государственный совет, и Государственная дума, образно говоря, были именно костью, брошенной для того, чтобы успокоить общественное мнение, снизить градус общественного сопротивления. Тем не менее даже в таких условиях они смогли выполнить свою историческую функцию и сыграть ту роль, которая была им отведена.

Одновременно надо подчеркнуть, что и сама власть (самодержавие, абсолютизм) в разные периоды относилась к этим органам как к необходимому институту, который должен существовать. Но смысл его законотворческой деятельности, а уж тем более деятельности по ограничению этого абсолютизма или самодержавия, воспринимался очень скептически. Вот в таком диалектическом противодействии и существовали Государственный совет и Государственная дума. И печальна судьба государственных дум, которые были разогнаны, разогнаны именно потому, что их деятельность не укладывалась в то русло, которое должно было быть. Судьба самого Государственного совета это также отчасти подтверждает.

Если говорить о периоде советской власти, о деятельности представительных законодательных органов власти, то в них, к сожалению, степень профессионализма в значительной мере была утрачена.

Уважаемый Сергей Михайлович говорил только что о том, как в Государственном совете и в Государственной думе очень часто звучала речь на французском языке без переводчика, уровень образования, воспитания всем позволял его воспринимать.

В советский же период восторжествовал и являлся едва ли не довлеющим основным тезис о том, что каждая кухарка может управлять государством... Мы помним все эти выборы по квотам. Уровень профессионализма снижался, отсюда снижалось и доверие людей к высшим государственным органам.

Принципиально иным является деятельность представительных законодательных органов власти в современной демократической России, которые выбираются последнее десятилетие по ныне действующей Конституции 1993 года.

Здесь мне хотелось бы подчеркнуть одну особенность. Вы помните, в каких трагических, драматических обстоятельствах создавалась ныне действующая Конституция, те трагические события, которые были связаны с расстрелом непокорного парламента. И тогда главной сверхзадачей было перенести политическую борьбу с улиц, баррикад в стены парламента, ограничить ее именно парламентской борьбой, парламентской дискуссией, борьбой политических партий. И эта задача, мне кажется, остается актуальной и сегодня. Поэтому у меня лично вызывает некоторое недоумение, скажем, заявление уважаемого спикера нашей Государственной Думы, который говорит о том, что Госдума — не место для политических дискуссий.

Простите, а где же тогда место для политических дискуссий? И уж если возвращаться к французскому языку, слово "парламент" — от французского глагола "парле", что означает говорить или дискутировать. Где же, как не в парламенте, говорить и спорить, проводить дискуссии по важнейшим внутривнутриполитическим, внешнеполитическим, концептуальным проблемам нашего законодательства?

Поэтому, как говорил основоположник советского государства, лучший способ отметить юбилей — это сосредоточить свои усилия на нерешенных задачах. На мой взгляд, помимо тех, что очень профессионально отметил в законотворческом плане Владимир Николаевич Плигин, две главные и концептуальные задачи заключаются

в том, что, первое, мы, законодатели, мало объясняем населению смысл нашего законотворчества. Может быть, не было бы таких общественных всплесков, как связанные со 122-м законом — законом о монетизации, если бы мы больше объясняли пролонгированные действия законов, принимаемых нами, если бы мы больше разъясняли населению то, ради чего и каким образом будут осуществляться принимаемые нами законы.

И второе, как раз относительно дискуссии. Мне кажется, в дополнение к тем инициативам, которые уже были озвучены, очень важно, извините, перестать бодаться в прессе, делать не слишком почтительные, а иногда и уничижительные реверансы в отношении двух палат нашего парламента. Давайте проводить дискуссии на любой площадке, именно политические дискуссии о том, куда движется страна или каков смысл принимаемых нами законов. Тогда это была бы та самая обратная связь с источником власти, с народом, ради которого мы, собственно, и работаем.

Вот, пожалуй, как мне кажется, те две концептуальные задачи, которые должны стать для нас в числе важных при подготовке славной даты — юбилея Государственного совета, сиречь Совета Федерации в современности.

**В.А. БЕКЕТОВ,**

*председатель Законодательного Собрания  
Краснодарского края*

Уважаемые участники конференции! Мне посчастливилось в течение шести лет работать в Совете Федерации. В этот период, в общем-то, всякое было и во взаимоотношениях с Госдумой... Но я абсолютно убежден, двухпалатный парламент для России, конечно, необходим, потому что многие вопросы именно здесь оттачивались, принимались и потом получали реализацию в жизни.

Послушав внимательно выступление Сергея Михайловича, я хотел сказать вот о чем. Если вы обратили внимание, в выступлении было сказано, что непонимание между Государственной думой и Государственным советом привело к тому, что (это как одна из причин) в течение почти 80 лет был серьезный разрыв в работе парламента России. И я хотел бы здесь сказать о том, чтобы мы не повторили ошибку, которая была несколько десятилетий назад.

Действительно, и здесь не может быть двух мнений, взаимопонимание между палатами парламента должно быть обязательно. Надо его выстраивать — это процесс повседневной целенаправленной работы. Но главный ориентир — это ориентир на население страны.

Я хотел бы в нескольких словах вам рассказать, что в рамках столетия парламентаризма, празднования Дня Конституции Российской Федерации мы провели учебу со школьниками в Краснодарском крае. Причем это было сделано в рамках школ, районов. Потом провели межрайонные занятия и завершили это 9 декабря текущего года в стенах Законодательного Собрания Краснодарского края. В прошедшую пятницу, 15 декабря, все депутаты Законодательного Собрания побывали в школах и проводили урок гражданственности. Задача была разъяснить Конституцию Российской Федерации, политическое устройство страны.

Должен сказать, что школьники значительно взрослее, чем мы с вами о них думаем. Они с большим уважением относятся и к Конституции, и к нашему общественному строю. Нам надо обязательно воспользоваться этим моментом и больше уделять молодежи внимания. Мы должны продумать сегодня свою работу таким об-

разом, чтобы она была известна широким слоям населения, прежде всего молодым людям. Им строить Россию.

Не нужно рассчитывать, что "Парламентский час" и "Клуб сенаторов" решат эту задачу в целом. Здесь нужно обязательно продумать живое общение, встречи и депутатов Государственной Думы, и членов Совета Федерации, причем не только между собой или с руководителями регионов, но и непосредственно с населением. Думаю, что это будет залогом успеха в работе и гарантией незыблемости парламента России на многие века. Спасибо.

**А.Р. СОКОЛОВ,**

*директор Российского государственного исторического архива*

Добрый день!

Государственный совет Российской империи, бывший в течение более чем столетия одним из главнейших символов Российского государства, стал одним из первых символов российского парламентаризма. Его истоки воплотили в себе государственную мудрость и бюрократический застой, реформаторский потенциал исторической власти и ее бессилие адекватно ответить на вызовы времени, блеск и упадок великой империи.

Сегодня мы вспоминаем эту историю, говоря о возрождении и развитии традиций отечественной государственности. Государственный совет был создан при Александре I как высшее законосовещательное учреждение империи. Формировался он из представителей высшей бюрократии, назначавшейся императором.

Казалось бы, о каком представительстве, о каком парламентаризме идет речь? Но обратим внимание на состав Государственного совета Российской империи и на порядок его работы. Членами Государственного совета назначались обычно наиболее опытные и заслуженные сановники, за спиной которых была многолетняя практика административной деятельности. Средний возраст члена Государственного совета, как правило, превышал возраст находящихся на активной службе министров, так как в Государственный совет назначали заслуженных чиновников после отставки с высших государственных постов.

Но необходимо отметить, что среди членов Государственного совета опыт и государственная мудрость преобладали все-таки над дряхлостью и старческой пассивностью. Не случайно, когда в 1838 году император Николай I жаловался своему министру Киселеву на то, что состав Государственного совета устарел, тот возразил ему, что это не беда, так как Государственный совет должен больше оберегать существующее, нежели допускать какие-либо нововведения, а если допускать их, то с крайней осмотрительностью. "Молодых, — говорил Киселев, — лучше назначать министрами, потому что Россия не может ни оставаться в неподвижном положении, ни отставать от века. И тогда уже их дело будет выдумывать и создавать. А Совету — только умерять их жар и свято поддерживать главный фундамент".

Рискнем утверждать, что дореволюционный Государственный совет Российской империи, независимо от порядка его формирования, представлял в целом высшую бюрократию страны, то есть тот слой, который наиболее активно участвовал в государственном строительстве и составлял главную опору исторической власти. Основной функцией Государственного совета было обсуждение всех новых законопроектов. В процессе обсуждения законопроектов, их всестороннего рассмотрения и доработки сформировались традиции, благодаря которым юридическая техника в России стояла на достаточно большой высоте.

Эти традиции тщательной проработки обсуждаемых вопросов с обязательным привлечением данных по истории той проблемы, которая обсуждалась, корректного и аргументированного отстаивания различных точек зрения на новый законопроект, умения просчитать практические последствия его применения, традиции, в сущности необходимые и для любого эффективного парламента, не только составляли главное богатство исторического опыта российской государственности. Они стали одним из истоков новых традиций, порожденных введением в России представительных учреждений и соответственно появлением российского парламентаризма.

В 1906 году, как известно, Государственный совет был преобразован в верхнюю палату российского парламента. Отныне половина членов Государственного совета избиралась, а другая половина по-прежнему назначалась императором. Государственному совету в новой системе законодательных учреждений отводилась роль сдерживающего начала, призванного ограничить радикальные устремления Государственной думы. В целом ход прений в Государственном совете отличался гораздо большей корректностью и конструктивностью, чем в Государственной думе. Здесь сказывались и столетний опыт дореволюционного Государственного совета, и личные качества заслуженных сановников и общественных деятелей, их многолетняя привычка к деловому обсуждению.

Справедливости ради отметим, что не все в деятельности Государственного совета Российской империи в 1906—1917 годах было положительным. В целом консервативный по своему составу Государственный совет отвергал реформистские законопроекты, принимаемые Государственной думой, в том числе и немало правительственных инициатив, например, Столыпина. Если страна "левела", то Государственный совет "правел", утрачивалась связь высшего законодательного учреждения Российской империи с российским обществом. И на политику правительства, весьма неудачную и непоследовательную в последние годы существования старого режима, Государственный совет тоже влиял весьма мало.

Государственный совет Российской империи оставил нам такое по-прежнему актуальное наследие, как традиции тщательного, всестороннего и высококомпетентного обсуждения законопроектов, взвешенного, корректного и аргументированного обсуждения вопросов, конструктивного участия в развитии государственного законодательства. Положительный опыт Государственного совета нуждается в изучении. Для этого сегодня есть все возможности. Архив Государственного совета полностью сохранился в составе Российского государственного исторического архива. Мы, как вы слышали, успешно переехали, перевезли архивный фонд и на следующий год введем архив "в строй". Милости просим для его изучения.

**Л.Ю. РОКЕЦКИЙ,**

*председатель Комитета Совета Федерации  
по вопросам местного самоуправления*

Уважаемые участники конференции, история российского парламентаризма начинается не в начале 90-х годов XX века, а имеет поучительные традиции и вековой опыт. Изучая этот опыт, удивляешься, насколько все в истории повторяется. Наверное, можно сказать, что сегодня высшая законодательная (представительная) власть в России прочно построена на опыте реформ XIX—XX веков, проводимых больше ста лет назад.

Исторические параллели построения российского парламентаризма, отмеченные в докладе Сергея Михайловича Миронова, особенно близки мне, непосред-



венному участнику формирования трех типов Совета Федерации. В 1993 году были проведены выборы депутатов Совета Федерации. Выборы проводились прямые, всеобщие, тайные, в каждом субъекте по двум округам. Выборы, конечно, проводились со всеми приемами молодой российской демократии: было много претендентов, уже и пиар был хороший с участием партий и других корпоративных групп. Назначенным руководителям регионов необязательно было идти на выборы, избираться. Но чтобы почувствовать поддержку проводимых в регионе реформ населением, некоторые, но далеко не все главы администраций субъектов пошли на выборы.

В 1993 году я, глава администрации Тюменской области, был избран депутатом Совета Федерации в соответствии с переходными положениями Конституции. В первом созыве Совета Федерации мы были очень разными и по профессиям, и по партийности, и по пристрастиям. Скажу, что первый созыв был самым политизированным, чуть ли не филиал Государственной Думы. Между собой мы не признавали этого, но можно считать, что так было. Однако мы смогли сплотиться и заложить основные традиции работы Совета Федерации. В первую очередь это разработка Регламента, который является базовым и по сегодняшний день, а также комплектование комитетов и комиссий. Пришел первый опыт проведения "круглых столов", парламентских слушаний, налажилось межгосударственное сотрудничество.

После окончания полномочий первого созыва я без перерыва, как губернатор области, стал членом Совета Федерации второго созыва, комплектование которого от региона проходило по должности: два члена Совета Федерации — глава исполнительной власти и глава законодательной власти. Этот состав был более устойчивым, может, даже более уравновешенным. Мы искренне примеряли федеральные законы на проблемы своих регионов. Многие поправки, пройдя через согласительные комиссии, улучшали законы. Кстати, особенно в бюджетных вопросах, вопросах административной реформы очень часто решения проводились именно через согласительные комиссии. В то же время Совет Федерации именно в 90-е годы стал неким стабилизирующим, дифференцирующим органом государственной власти. Вспомните эти годы — были невыплаты заработной платы, пенсий, митинги, постоянные требования импичмента Президенту. Помните, как это было? И политизированная Государственная Дума. А ведь такие важные вопросы государственного строительства, как избрание и назначение на должность судей, Генерального прокурора, назначение выборов Президента, импичмент ему, вопросы войны и мира, — это по Конституции и сегодня исключительные полномочия Совета Федерации.

Многие тогда упрекали нас, что, мол, одного-двух дней в месяц работы в Совете Федерации над законом недостаточно. Но, думаю, все же главное в том, что в бурные 90-е годы мы исполнили стабилизирующую роль. И так как ничего не случилось в стране, считаем, что это заслуга Совета Федерации. Мы всегда о себе хорошо думали: и тогда, и сейчас.

В третьем созыве я представляю законодательный орган Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа. Как и половина членов Совета Федерации, избран тайным голосованием на заседании представительного органа субъекта Российской Федерации. Как и большинство членов Совета Федерации, занимаюсь ежедневной работой, работой над законами... Я не сказал "как все", сказал "как большинство", потому что хочу выступать по-парламентски интеллигентно. Правда, не все этим занимаются. А работы больше стало в связи с тем, что мы начали разрабатывать законы уже с нулевого чтения.

Но что-то сегодня в нашей работе уже не так: ушли в прошлое горячие споры, поиск компромисса, характерные именно для этого зала в периоды сессий. Задумываюсь, почему это так? Мне так хочется, знаете мой характер, высказаться, поспорить — а не с кем. А ведь, может, это произошло потому, что комитеты работают почти каждую неделю. Я чувствую по своему комитету: невозможно все вопросы

рассмотреть за время меньше двух-трех часов. Мы действительно изучаем в комитете темы полностью, досконально. Вы думаете, что мы лучше, чем на самом деле? Но это на самом деле так, в комитетах больше работаем.

Постоянные предложения депутатов Государственной Думы о реформировании Совета Федерации, разговоры о необходимости выборов — я все это проходил в первом созыве. Но ведь при выборности членов Совета Федерации они будут входить в одни и те же партии, что и в Государственной Думе, и говорить о самостоятельной палате со всеми специфическими конституционными обязанностями тогда уже не придется. Я думаю, что высшая мудрость управления государством — это разграничение и уравнивание полномочий как по уровням власти, так и в самой власти. Надо как-то ее балансировать.

Например, не согласен (со мной можно, конечно, и не соглашаться), что надо все время с Госдумой искать компромисс и дружбу, в обнимку ходить. Да не надо этого делать. Пусть они своим делом занимаются, а мы должны своим делом заниматься. Даже себя где-то упрекаю в том, что мы недостаточно принципиально этим занимаемся. Мы должны быть противовесом политическим пристрастиям, которые выливаются в законы.

Кстати, изучением парламентаризма занимаюсь давно. Обратите внимание на последние события в Соединенных Штатах, которые многие у нас любят ставить в пример. Там Сенат, Палата представителей, но Сенат не был выборным органом. Только в сложные кризисные 20-е годы был принят закон о выборности этого органа. Ведь тогда это были какие-то даже библейские принципы устойчивой системы. А сейчас, смотрите, что там происходит: у президента — одна позиция, у палаты — вторая, у второй половины палаты — другая... Так недалеко и до кризиса. Дай Бог, он их минует, но если и будет, я не расстроюсь. Но причина этого будет в том, что неправильно построен парламент. Они когда-нибудь об этом вспомнят. И нечего нам советовать.

Что я думаю о будущем Совете Федерации? Я сомневаюсь, что будут правильно проведены выборы. Так как же их провести? А вот надо изучать опыт нашего парламента и прежнего Госсовета, как он комплектовался. Ведь сейчас по принятому нами закону по-другому формируется исполнительная власть субъектов Федерации. Вы знаете как. Не буду останавливаться на том, как проводятся назначения.

А почему бы не принять закон о том, что Президент, глава государства, имеет право назначить половину членов Совета Федерации? Он же губернаторов назначает, и мы согласились с этим. Если так сделать, тогда все же появится большая возможность направить в Совет Федерации действительно элиту общества: видных юристов, судей, ученых и (я так буду называть) практиков — бывших губернаторов, возможно, мэров, возможно, военных, но именно людей с государственным интересом. Вторую половину верхней палаты можно оставить за регионом, за представительным органом власти. Пусть избирают и дальше на заседании Госдумы одного представителя. Что, это будет неправильно? Думаю, нормально. Сейчас же все как-то сложно: не понимают люди, как подбирается состав Совета Федерации.

Сможем разрешить эту проблему, тогда будут солидные и нормальные люди во властных структурах, будет стабилизирующий орган в государстве — наша палата. Но она должна даже своей вывеской привлекать внимание к себе. Сенат когда-то был у нас исполнительным органом (Сенатская площадь, декабристы — это ведь все раньше, чем Сенат в Америке). Но Сенат в Америке и других странах — это вид палаты, в основном, не исполнительный орган. Почему мы стесняемся своих исторических ценностей, свой исторический опыт не применяем? Мол, Сенат — это или как-то высокомерно, или что-то с душком. Я назвал бы в конце концов так — Сенат. Сенаторами мы называемся подпольно. Сенаторами и называть нас надо, говорить это, и ничего страшного не будет.

Желаю вам успехов. Спасибо.

Нынешний год стал годом столетнего юбилея создания российского парламента. Событие, несомненно, значимое, широко отмечалось научной общественностью, всем российским обществом. Однако в основном отмечался вклад в становление парламентских начал Государственной думой, в то время как парламент Российской империи был двухпалатный. Верхней палатой, как известно, был Государственный совет, на наш взгляд, несправедливо обойденный вниманием ученых и действующих политиков. Пришло время объективно оценить роль и место Государственного совета на этапе становления российского парламентаризма начала XX века.

Государственный совет был совещательным органом при императоре и к началу XX века имел за плечами почти столетний опыт существования. Он был создан в начале XIX века в ходе преобразований, проводимых выдающимся государственным деятелем России М.М. Сперанским в правление императора Александра I. В основе его плана была заложена идея разделения функций властей на исполнительную (министерства), законодательную (Государственная дума) и судебную (Сенат), так как он был убежден, что "невозможно обеспечить правление на законе, если державная власть будет и составлять закон, и исполнять его". Задача осуществления равновесия между ветвями власти возлагалась на специальное учреждение — Государственный совет.

Политическая реформа Сперанского не была осуществлена в полном объеме. Часть функций, отводимых им по замыслу Государственной думе (так и не созданной) отошла к Государственному совету. Госсовет стал высшим законосоветательным учреждением Российской империи. В его ведении находились все вопросы, требовавшие нового закона, устава или учреждения; вопросы внутреннего управления, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения прежних узаконений; общие распоряжения и меры к исполнению существовавших законов, уставов и учреждений; общие внутривластные меры в чрезвычайных обстоятельствах, объявление войны и другие важнейшие внешнеполитические меры. Кроме того, Госсовет рассматривал ежегодные отчеты министров, сметы общих государственных доходов и расходов (с 1862 года — государственную роспись доходов и расходов), отчеты о государственной росписи доходов и расходов и многие другие вопросы.

С началом политической реформы, ставшей следствием первой русской революции 1905—1907 годов, было объявлено о намерении власти создать представительное учреждение. Им должна была стать Государственная дума. Наиболее дальновидные политики, к числу которых относился первый премьер-министр России С.Ю. Витте, понимали необходимость создания своего рода буфера между ней и верховной властью. Роль такого буфера была отведена Государственному совету, ставшему верхней палатой российского парламента.

О своем решении реформировать Государственный совет власть информировала общество уже на следующий день после подписания императором манифеста "Об усовершенствовании государственного порядка" 17 октября 1905 года. Согласно этому документу Государственная дума наделялась законодательными полномочиями и становилась соучастником законодательного процесса в стране. В опубликованном в "Правительственном вестнике" всеподданнейшем докладе С.Ю. Витте говорилось о необходимости реформы Государственного совета "на началах видного участия в нем выборного элемента, ибо только при этом условии можно ожидать нормальных

отношений между этим учреждением и Государственной думой". Таким образом, отныне Госсовет формировался следующим образом: половина его членов по-прежнему назначалась императором, вторая половина — избиралась по установленным монархом квотам от различных групп населения (дворян, представителей бизнеса, науки и Русской православной церкви). Наделение Государственного совета правами верхней палаты и разработка думского законодательства преследовали одну цель — всемерно ограничить полномочия Думы, сведя к минимуму ее законодательный характер.

Согласно царскому указу члены Государственного совета избирались на 9 лет. В течение всей сессии им полагалось вознаграждение в сумме 25 рублей в день (напомним, что суточное вознаграждение депутатов Государственной думы было в 2,5 раза меньше и составляло 10 рублей). Обновлять состав верхней палаты планировалось на одну треть каждые 3 года. За императором сохранялось право досрочно распустить выборных членов Совета и назначить новые выборы. Не могли быть избранными в члены Госсовета лица, моложе 40 лет, не имевшие среднего образования, иностранные подданные и лишенные права избираться в Думу по Положению о выборах в нее, а также действовавшие губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и их помощники, лица, служившие в полицейском ведомстве, воинские чины армии и флота, женщины. Помимо перечисленных не могли состоять в Государственном совете и члены Государственной думы.

Несмотря на то что принципы формирования Государственного совета были далеки от подлинно демократических, его состав пополнился авторитетными и популярными в своей среде личностями. Так, научная общественность была представлена в верхней палате в разные сессии крупнейшими учеными — В.И. Вернадским, крупным историком, исследователем российских древностей А.А. Шахматовым, историком А.С. Лаппо-Данилевским, крупным правоведом Н.С. Таганцевым. Среди делегированных в Госсовет представителей промышленности можно отметить крупнейшего горнопромышленника юга России Н.С. Авдакова, председателя совета Московского купеческого банка и председателя Московского биржевого общества Г.А. Крестникова, председателя союза съездов представителей промышленности и торговли В.И. Тимирязева.

Для назначаемых императором членов Государственный совет по-прежнему оставался, по меткому выражению современников, "местом почетной ссылки". Для одних государственных служащих это было наивысшим, для других — заключительным этапом их бюрократической карьеры (как это стало для отправленного в отставку С.Ю. Витте). Такая практика объяснялась стремлением императора привлечь в состав Госсовета как можно больше сторонников своего политического курса. Это дало основание одному из наиболее острых публицистов начала века Н. Рубакину резко критиковать Государственный совет, называя его "архивом государственной мудрости" и "злачным местом, где государственные раки зимуют", понимая под этим место почетной ссылки опальных высших чиновников. И тем не менее нельзя согласиться с его мнением о том, что это был орган, состоявший из одряхлевших чиновников и игравший в силу этого минимальную роль. Дело в том, что работа в Государственном совете с его образцовой канцелярией была поставлена на гораздо более высоком уровне, чем в Государственной думе, члены которой таким опытом не владели.

Кроме того, большинство членов Государственного совета по назначению занимали в прошлом или на момент назначения высокие государственные должности, следовательно, обладали необходимыми для такого рода деятельности навыками. В частности, должности министров и приравненные к ним по статусу в разное время



занимали 32 человека (из них 9 действовавшие), что составляло свыше 32 процентов; товарищей министров и приравненных к ним — 14 (свыше 14 процентов); наместников, генерал-губернаторов, губернаторов, вице-губернаторов — 14 (свыше 14 процентов); находились на должности при дворе — 7 (7 процентов); сенаторов — 39 (почти 40 процентов). Кроме того, в составе назначенных были 5 бывших командующих военными округами, 3 руководящих работника Госсовета и несколько чиновников и военных рангом ниже. Среди назначенных членов Совета было 16 статс-секретарей, 9 генерал-адъютантов, 27 действительных тайных советников, 18 тайных советников, 19 имели придворные звания. Абсолютное большинство из них (свыше 82 процентов) имели высшее образование, больше половины (свыше 57 процентов) получили высшее юридическое образование, в том числе в высших учебных заведениях, специализировавшихся по подготовке государственных служащих.

После преобразования Государственного совета в верхнюю палату парламента его функции существенно изменились. Отныне он имел право наряду с Государственной думой утверждать или отклонять законопроекты.

В соответствии с новыми правилами Государственный совет в случае несогласия с одобренным Думой законопроектом по своему постановлению мог либо возвратить в нижнюю палату этот законопроект для дополнительной доработки, либо передать его в согласительную комиссию, образованную из равного числа депутатов Думы и членов Госсовета (состав участников определялся самими палатами). В комиссии должен был председательствовать один из ее членов, по выбору самой комиссии. После рассмотрения в согласительной комиссии дело повторно вносилось в Думу и проходило в установленном порядке.

Закон предусматривал наделение Государственного совета правом законодательной инициативы. Но это право, как и в случае с Думой, не распространялось на основные государственные законы, учреждения Государственного совета и Государственной думы, положения о выборах. Фактически право законодательной инициативы в Госсовете превратилось в "право петиций". Заявление об отмене, изменении действующего или издании нового закона должно было быть подписано не менее чем 30 членами Госсовета. В случае одобрения такого заявления большинством членов Совета председатель верхней палаты сообщал соответствующему министру, который по своему усмотрению мог или взяться за разработку законопроекта, или отказать. В последнем случае Совет создавал комиссию из своих членов для разработки законопроекта.

Говоря о практике применения членами Госсовета права законодательной инициативы, следует заметить, что верхняя палата в отличие от нижней пользовалась им довольно вяло. За все 13 сессий работы Государственного совета было внесено 16 законопроектов, что совершенно несопоставимо с законодательной инициативой депутатов Государственной думы. К тому же только 7 из внесенных законопроектов прошли все стадии законодательного процесса и стали законами.

В соответствии с новой редакцией основных государственных законов законодательная власть в России осуществлялась императором "в единении с Государственным советом и Государственной думой". Сама формулировка статьи закона расставляла приоритеты по местам. Государственная дума значилась на последнем месте после императора и Государственного совета. Иначе и быть не могло: в результате реформирования политической системы империи Думе отводилась роль нижней палаты зарождавшегося российского парламента. Реформированный Государственный совет стал неотъемлемой частью законодательного процесса. Законопроекты, принятые Думой, в обязательном порядке поступали на рассмотрение Государственного

совета и только после одобрения верхней палатой — на утверждение императора. И хотя в соответствии с законом Дума и Госсовет обладали равными законодательными полномочиями, на практике полномочия верхней палаты были значительно весомее. Так, законопроекты, одобренные Государственным советом и Государственной думой, предоставлялись императору председателем Госсовета ("Учреждение Государственного совета", ст. 62). Практика доклада императору мнения председателя нижней палаты по законопроектам не предполагалась.

Исключительное положение верхней палаты подтверждалось и тем, что в соответствии с законодательством не предусматривалась практика отчета выборных членов Государственного совета перед своими избирателями.

Что касается устройства реформированного Государственного совета, оно было следующим: основной формой работы Совета было Общее собрание, в котором царил строжайшая дисциплина. Так, не допускались выражение одобрения или неодобрения ораторам, слишком длинные речи. Уклонение от сущности обсуждаемого дела пресекалось президиумом, в зале соблюдался внешний порядок и тишина.

Помимо Общего собрания, работа в Совете велась в двух департаментах (первый рассматривал административные, гражданские и судебные дела, второй — отчеты финансово-кредитных учреждений, дела о строительстве железных дорог, об отводе и продаже участков казенной земли) и постоянных комиссиях, число которых было строго ограничено. Постоянными были комиссия личного состава и внутреннего распорядка, финансовая и комиссия законодательных предположений. Только эти три комиссии действовали весь период существования Госсовета после реформ (1906—1917). Две другие постоянные комиссии: по военным, сухопутным и морским делам и экономическая комиссия были образованы и функционировали в годы первой мировой войны (1915—1917).

Современники отмечали хорошую подготовленность комиссий в целом и обстоятельное изучение каждого очередного проекта. Формулировки принимаемых решений были тщательно выверены. Порой, по сравнению с Думой, верхняя палата впадала в другую крайность: слишком точная шлифовка каждой статьи проекта нередко задерживала его рассмотрение на очень продолжительное время.

Первые выборы в Государственный совет состоялись в марте — апреле 1906 года одновременно с выборами в Государственную думу. В основу выборов была положена сословно-корпоративная и высокоцензовая система.

Партийная принадлежность членов Госсовета не играла определяющей роли. К тому же далеко не все его члены состояли в политических партиях. Таким образом, сам принцип формирования (назначения и избрания членов Государственного совета) не предполагал наличия в верхней палате парламентских фракций. Однако это обстоятельство не означало, что состав Госсовета избежал политизации. Не являясь членами политических партий, далеко не все его члены сохраняли политический нейтралитет. Сочувствие членов Госсовета тем или иным политическим движениям наиболее часто выражалось в формулировке: "По политическим убеждениям близок к той или иной партии". Однако по мере того, как члены Государственного совета в ходе первой сессии определили свои политические позиции, деление на выборных и назначенных утрачивало значение и затухало, члены Госсовета расходились и сплывались по политическим группам.

Реформированный Государственный совет просуществовал до 1917 года. Последнее заседание Общего собрания Госсовета состоялось в преддверии Февральской революции — 20 февраля 1917 года, позднее заседали только комиссии и групповые собрания. Официально Государственный совет был упразднен декретом рабоче-крестьянского правительства — СНК — 13 декабря 1917 года.

За период существования двухпалатного российского парламента начала XX века отношения палат претерпели существенные изменения: от полного неприятия и требования упразднения верхней палаты перводумцами до вполне содержательной и конструктивной работы по общегосударственным вопросам в дальнейшем. Иногда удавалось находить понимание при решении особо сложных и спорных проблем. Так, уместно вспомнить о сложной и кропотливой работе по рассмотрению законопроекта о преобразовании местного суда. В результате конструктивного сотрудничества депутатов и членов Совета в согласительной комиссии, удалось устранить разногласия по этому вопросу. Сначала депутаты, входившие в согласительную комиссию, затем Дума в целом согласились с изменениями, предложенными верхней палатой, и приняли законопроект в ее редакции. Аналогичная ситуация сложилась при обсуждении законопроекта о выдаче преступников иностранным государствам. И вновь депутаты приняли редакцию, предложенную Госсоветом.

Были и примеры другого рода, когда Госсовет, несмотря на отдельные разногласия, соглашался с мнением депутатов. Так было при обсуждении законопроектов об образовании особой Холмской губернии с выделением ее из состава Царства Польского, об уголовной ответственности за шпионаж и измену, об уравнивании в правах законного наследования лиц женского пола с лицами мужского пола, об учете призыва нижних чинов в запас армии и флота, об изменении некоторых постановлений городского положения в деле борьбы с антисанитарными условиями и др.

Но достигнуть согласия удавалось не всегда. Подчас не встречали поддержки верхней палаты предложения правительства и Думы, направленные на модернизацию страны. К ним относились предложения о введении всеобщего начального обучения, об усилении судебной ответственности чиновников, о допуске защиты на предварительное следствие, об условном осуждении, об изменении порядка рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, о распространении действия положения о земских учреждениях в районах Сибири и Дальнего Востока и др. Из подобных законопроектов Госсовет одобрил лишь закон об аграрной реформе, реформе местного суда и о введении социального страхования.

В целом можно констатировать, что с подачи верховной власти законодательная деятельность в тот период не затрагивала ключевых вопросов государственной жизни; наиболее значимые законопроекты, с которыми Столыпин связывал свою реформаторскую деятельность, провести не удалось. В своей последней публичной речи, произнесенной 27 апреля 1911 года в Государственной думе, он с горечью говорил: "Всем известен, всем памятен установившийся, почти узаконенный законодательный обряд; внесение законопроектов в Государственную думу, признание их здесь обычно недостаточно радикальными, перелицовка их и перенесение в Государственный совет; в Государственном совете признание уже правительственных законопроектов обыкновенно слишком радикальными, отклонение их и провал закона. А в конце концов в результате — царство так называемой вермишели, застой во всех принципиальных реформах".

Исключением из этого правила можно считать совместную законодательную деятельность обеих палат при рассмотрении бюджета страны. Первый опыт такого рода сотрудничества появился при рассмотрении бюджета на 1908 год. На совещании, созванном 20 февраля 1908 года по инициативе главы правительства П.А. Столыпина, наряду с представителями исполнительной власти председатели обеих палат активно искали варианты ускорения процедуры рассмотрения бюджета, в том числе взаимодействия Государственной думы и Государственного совета в этом вопросе. Председатель Думы Н.А. Хомяков, высказываясь по результатам, заметил, что хотя совещание такого рода не может выносить никаких обязательных решений, оно

обнаружило отсутствие разногласий по вопросу необходимости скорейшего рассмотрения бюджета, и внес предложение собираться и в дальнейшем для обсуждения неотложных задач законодательной деятельности. И действительно, такая практика прижилась: известно о подобных совещаниях, состоявшихся 15 апреля 1909 года, 4 марта 1910 года.

Преемники Н.А. Хомякова на посту председателя Государственной думы также искали возможности для дальнейшего совершенствования механизма взаимодействия обеих палат. Так, при их непосредственном участии сложилась практика обмена всеми печатными материалами между обеими палатами, которая, безусловно, способствовала более полной информированности членов обеих палат о содержательной работе друг друга, а также налаживанию более тесных контактов на совместном законодательном поприще.

В результате реформирования государственного управления после манифеста 17 октября 1905 года в системе высших учреждений появилась новая единица — Государственная дума с законодательными полномочиями. Однако усилиями исполнительной власти, опасавшейся оказаться лицом к лицу с народными избранниками, Государственный совет был наделен полномочиями верхней палаты зарождавшегося российского парламента. Обе палаты были обречены на совместное существование, несмотря на возражения значительной части либеральной общественности и депутатов Думы, не согласных с реформой Государственного совета.

Не вызывает сомнения, что Государственный совет отлично справился с уготованной ему ролью — гасить оппозиционные настроения и радикальные начинания депутатов, выступая в роли буфера между ними и государем. Однако не следует забывать и о том, что общество впервые через своих представителей получило доступ к законотворческой деятельности, что было важным политическим завоеванием. В недолгий период думской монархии хоть и непросто, но зарождался и апробировался механизм взаимодействия обеих палат российского парламента.

Этот механизм не отличался особой эффективностью, что было вполне объяснимо в условиях зарождения и накопления первого опыта взаимодействия двухпалатного парламента Российской империи. При этом все более очевидным для правящей элиты, в том числе сенаторов верхней палаты, становилось то, что после появления на политическом Олимпе нового института — Государственной думы — необходимо было искать варианты взаимодействия с ним и пути достижения если не согласия, то хотя бы частичного взаимопонимания. Это был первый и, пожалуй, самый трудный период совместного существования двухпалатного российского парламента образца XX века.

**М.М. КАПУРА,**  
*член Совета Федерации*

Добрый день, уважаемые друзья!

Я начну свое выступление со слов Жан Жака Руссо: "Законодательная власть — сердце государства, власть исполнительная — его мозг".

Понимание роли и места представительных органов власти невозможно без всестороннего осмысления многовековой истории законодательных учреждений — от Веча и Боярской думы до дореволюционных Государственных дум и Государственного совета, советского народовластия и, наконец, современных форм парламентской демократии.



В 1809 году выдающийся русский государственный деятель Михаил Михайлович Сперанский составил проект преобразования политического строя Российской империи. Предусматривалось правило: "Никакой новый закон не может быть издан без уважения Думы и Государственного Совета". Таким образом, Дума и Государственный совет оказывались фильтром общественного мнения для законопроектов.

Весь проект Сперанского по реформированию государственного управления Российской империи не был воплощен в жизнь. Как известно, вместо учреждения Думы как законодательной ветви власти Александр I решился только на создание Государственного совета — законосовещательного института из назначаемых им самим членов. Лишь спустя сто лет проект Сперанского был использован при учреждении Государственной думы в 1905 году.

Чем обнадеживает нас сегодня опыт Государственного совета? От чего предостерегает? Обнадеживает прежде всего тем, что учреждение двухпалатного парламента создавалось и сто лет назад как объективная потребность государства.

Верхняя или вторая палата уже тогда рассматривалась как звено между палатой народного представительства и главой государства. Если хотите — как хранитель политической стабильности.

Такая парламентская структура является преградой для принятия недоработанных законов. Именно подобным образом объясняли необходимость верхней палаты Джеймс Медиссон и Александр Гамильтон, считавшие, что "сенат призван возместить изъян, связанный с недостаточным знакомством избранных депутатов с задачами и принципами законодательства".

Какие качественные характеристики верхней палаты служили тогда и должны служить сегодня основой для выполнения этой функции? Ответ можно почерпнуть и из исторических источников, и из нашего опыта. Это профессионализм и взвешенная консервативность. Таковы и были важнейшие свойства Государственного совета образца 1906—1917 годов. К сожалению, политический опыт членов тогдашнего Государственного совета никак не может быть признан вполне успешным.

Как мог бы звучать основной вывод из политической практики Государственного совета? Пожалуй, так: "Верхняя палата в той же мере, что и нижняя, должна чувствовать политический пульс страны, не допуская своей изоляции".

Другое важное заключение состоит в том, что при разрешении сложных и конфликтных ситуаций в законодательном процессе верхняя палата подчас просто обязана искать и находить баланс интересов нижней палаты и главы государства. И названный баланс должен отвечать интересам страны, интересам народа.

И еще одно соображение: верхняя палата не должна быть пассивной, не должна оставаться в стороне от решения крупных и трудных задач, которые востребованы экономическим и политическим развитием страны. И тут поучителен для нас печальный опыт Государственного совета, в течение ряда лет стремившегося, по сути дела, уклониться от решения аграрного вопроса, вопроса о земле.

Минувший век, бесспорно, изменил политическое лицо страны. Он в конечном счете — после тяжких потрясений — дал России демократические институты, но при этом, вполне возможно, не затронул некоторые фундаментальные основы ее политической культуры. Именно поэтому мы сегодня решаемся говорить о преемственности политического опыта. Именно с этой точки зрения практика Государственного совета и выводы из нее вполне для нас актуальны.

Но каким новым смыслом должны наполниться сегодня упомянутые выше типичные свойства верхней палаты? В чем может заключаться современное, основанное на опыте реформ, представление о профессионализме и разумном консерватизме членов верхней палаты?

Думаю, что на первое место выдвигается способность Совета Федерации в целом и каждого члена Совета Федерации в отдельности совмещать, синтезировать интересы региональные и общегосударственные, способность "включать" федеративное измерение при анализе крупных общероссийских проблем. Взгляд "из Москвы" должен дополняться и обогащаться "взглядом от окраин".

Второе. Скажу о важности еще более серьезного и по-настоящему профессионального анализа законов, любых политических инициатив, поступающих от наших коллег из Государственной Думы. Смысл работы постоянно действующего органа, каковым и стал Совет Федерации, состоит именно в том, чтобы текст каждого закона становился предметом тщательной юридической экспертизы.

Профессионализм членов Совета Федерации должен служить известной гарантией того, что закон не будет отклонен Президентом Российской Федерации. Мы не должны давать повод к каким-либо упрекам в наш адрес. Не хотелось бы, чтобы опеределенная поспешность в принятии решений по законам приводила к их отклонению главой государства.

Совет Федерации является внепартийной палатой. Нам удастся избегать партийных пристрастий. Консервативность в этом смысле означает неподверженность политической конъюнктуре. Это в то же время способность удерживаться от необдуманной реакции на различные события в общественно-политической жизни страны. Думаю, именно такой консерватизм сегодня может быть востребован. В то же время никакой заботой о стабильности не может быть оправдан консерватизм, тормозящий принятие назревших решений.

Закончить хотелось бы еще одним напоминанием, связанным с опытом той далекой предреволюционной эпохи. Краткий период относительного политического затишья тогда наступил в 1907 году. После того как были существенно изменены избирательные законы, проправительственные силы смогли обеспечить полный контроль над составом двух Государственных дум. Вместе с ощущением полного контроля пришло чувство самоуспокоения и самодовольства. Принятие трудных решений было отложено. Это самодовольство дорого обошлось тогдашней политической элите.

Повторю то, что было сказано выше: верхняя палата, занимаясь своей текущей законодательной работой, выполняя ее четко и профессионально, должна (в той же мере, что и нижняя палата) слушать политический пульс своей страны.

**П.А. ФЕДОСОВ,**

*профессор кафедры сравнительной политологии  
Московского государственного института  
международных отношений*

Уважаемые члены Совета Федерации, уважаемые коллеги! Я чрезвычайно благодарен за приглашение выступить сегодня на конференции и рад тому, что нынешний Совет Федерации продолжает работу по историческому самоопределению, которую начал Совет Федерации во второй половине 90-х годов XX века.

Я работаю на кафедре сравнительной политологии и хотел бы подойти к предмету нашего сегодняшнего анализа, Государственному совету Российской империи и Совету Федерации, именно под этим углом зрения — посмотреть, как выглядят каждый в свою эпоху первый российский парламент, его палаты и нынешний российский парламент на фоне других парламентов мира.

Конечно, сравнительный анализ — не самоцель, сравнительный анализ — это средство самопознания. Изучая себя на фоне мирового опыта, мы понимаем и познаем то, что трудно познать каким-то иным образом.

Итак, Государственный совет. О двухпалатности той эпохи, о бикамерализме той эпохи есть очень интересные сравнительные исследования. Сошлюсь на исследования Харольда Темперлея 1910 года. На этом фоне можно сказать следующее.

Прежде всего, всеобщая двухпалатность. За редким исключением парламенты мира той эпохи были двухпалатными. Равенство статуса их палат в законодательном процессе — также практически повсеместное явление. В этом смысле Государственный совет вполне вписывался в мировые критерии.

Порядок формирования. В ту эпоху прямые выборы верхней палаты были крайне редким, экзотическим явлением. Можно, пожалуй, назвать только Швейцарию. Широко были распространены непрямые выборы. Кстати, Сенат Соединенных Штатов формировался не путем назначения, а путем непрямых выборов — сенаторов избирали законодательные собрания штатов (но это в скобках).

И другим чрезвычайно распространенным механизмом было назначение членов верхних палат. Таким образом, комбинация, которая была выбрана для Государственного совета — выборы половины состава палаты и назначение главой государства другой половины, — также вполне отвечала мировому опыту. Таким образом, я хотел лишь подкрепить тот вывод, который был сделан Сергеем Михайловичем в его докладе, что Государственный совет вполне соответствовал критериям и практике парламентского строительства той эпохи.

Под тем же углом зрения посмотрим на Совет Федерации. Это интересно, на мой взгляд. Тут тоже есть большое количество исследований. Сошлюсь на представительное и очень интересное исследование Петерса и Мугана. Сегодня двухпалатные 62 парламента из около 200. Но это парламента всех крупнейших государств мира, за исключением Китая, и всех федераций. Парламенты всех федераций мира двухпалатные.

В законодательном процессе верхние палаты, как правило, уступают по весу нижним палатам. Мировая тенденция состоит в том, что доминируют первые палаты. В этом смысле американская и латиноамериканская модели — это скорее исключение, чем правило. И российская практика, где нижняя палата имеет возможность определенным большинством преодолевать решение Совета Федерации, в этом смысле также отвечает мировому опыту.

Порядок формирования. Сегодня 31 процент верхних палат в мире формируется прямыми выборами, 20 процентов — непрямими выборами, 5 процентов — прямыми и непрямими выборами. В 16 процентах верхних палат сочетаются непрямые выборы и назначения. Наконец, в 29 процентах верхних палат их члены назначаются. Но везде назначаются главой государства. Верхних палат, часть состава которых формируется путем назначения исполнительными органами субъектов Федерации или регионов, существует только две. Одна — целиком Бундесрат Германии. Но, как вы знаете, по конституции он не является палатой парламента. Кроме того, члены Бундесрата работают на основании императивного мандата, лишь исполняют решения, которые принимают правительства федеральных земель.

И еще одна такая палата, часть состава которой формируется путем назначения исполнительными органами субъектов Федерации или регионов, — наш Совет Федерации. В этом контексте, кстати, очень интересной представляется мысль Леонида Юлиановича Рокецкого. По-моему, она должна быть учтена в дальнейшей работе по совершенствованию российского парламентаризма вообще и Совета Федерации в частности.

Уважаемые коллеги! Мировой опыт начала XXI века со всей убедительностью свидетельствует о том, что мы наблюдаем тенденцию некоего парламентского ренессанса. Тенденция очень важная и многовекторная. На основе ее анализа власть и общество должны предпринимать практические действия не только для восприятия импульсов, которые от нее идут, но и предпринимать практические шаги, чтобы гармонизировать действия исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти и поставить дело таким образом, чтобы эти власти и их субъекты не пересекались вне конституционного поля. Таким образом, мы сможем избежать коллизий, противоречий и обеспечим устойчивое социально-экономическое и политическое развитие современной России.

Парламентаризм в России не стоит в стороне от современных тенденций. И очень важно, что благодаря тому потенциалу, который заложен в институтах российской парламентской (представительной) власти, государство сможет решать очень вопросы, связанные с повышением и политической, и экономической конкурентоспособности Российского государства на международной арене в эпоху глобализации. Благодаря этому мы можем решать очень серьезные вопросы, связанные с формированием и признанием нашего демократического имиджа, можем решать многие другие вопросы.

Для меня, как дипломата и ученого, юриста-международника, крайне важно, что сегодня российская парламентская составляющая власти обладает очень большим международным потенциалом, который развивается и ищет свое собственное лицо. И это движение, эта работа получается, о чем свидетельствует очень широкая, структурированная история развития межпарламентских связей и Государственной Думы, и Совета Федерации.

Благодаря международной деятельности российский парламентаризм оказывает воздействие на обеспечение международной правосубъектности Российского государства, на выполнение тех задач, которые вытекают из статуса современной России не просто как преемника СССР, а как продолжателя политического, экономического дела Союза Советских Социалистических Республик.

Сегодня международная составляющая российского парламентаризма имеет свой паспорт, содержание которого говорит о том, что для нас важнейшими элементами международной деятельности являются уважение основных принципов современного международного права, норм и принципов устава Организации Объединенных Наций. Этот паспорт свидетельствует о том, что международный вектор деятельности российского парламентаризма действительно опирается на идею универсализма. Он включает разнообразные формы как двусторонней, так и многосторонней дипломатии, связан с формированием новых методик, технологий, инновационных процессов, которые адекватны вызовам и угрозам XXI века. Но это опыт, это накопленное.

Что нас может ждать в будущем? Я думаю, не случайно действующая концепция внешней политики Российской Федерации закрепила Федеральное Собрание, обе его палаты, в качестве органичных политических инструментов, субъектов проведения внешнеполитического курса России на международной арене. Задачи и статус очень высокие. И полагаю, что в начале XXI века, в это время, которое мы проживаем, нам очень важно определить приоритеты, механизмы реализации этих высоких задач. Мне кажется, мы подошли (очевидно, это будет актуально звучать в рамках работы нашей конференции) к тому, чтобы совместно с нашими коллегами из Государственной Думы начать очень серьезную, многоаспектную и многоплановую ра-



боту по подготовке некой концепции плана международной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. И в нем учесть все вызовы, угрозы, потребности, цели и задачи XXI века.

Внутри этой концепции внешней политики России совершенно очевидно просматривается ряд приоритетов международной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы. Это законодательное обеспечение внешнеполитической деятельности России, формирование международного имиджа России за рубежом, оказание содействия соотечественникам, безусловная поддержка прогрессивного развития международного права, оказание помощи, содействия российскому бизнесу и международному развитию российских регионов.

Сталкиваясь практически в ежедневном режиме с нашими коллегами за рубежом, мы видим: интерес к России существует, мы нужны международному сообществу. И очень важно, что органичный вклад в этот процесс вносит Совет Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации в целом.

**В.Г. КОШКИДЬКО,**

*профессор кафедры политической истории  
факультета государственного управления  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова*

Уважаемые коллеги! В своем выступлении я хотел бы остановиться на кратком анализе той системы законодательной власти, которая была учреждена в ходе реформ 1905—1906 годов. Введение под давлением революционных событий 1905 года представительной власти в России представляло собой вынужденную меру правительства в экстремальных условиях.

Кризисная ситуация, сложившаяся в России к осени 1904 года, способствовала появлению в рядах правящей бюрократии сторонников реформирования государственного строя, в основе которого лежала идея привлечения выборных представителей губернских земских собраний и городских дум в Госсовет. Модель народного представительства, состоящего из двух палат, была важнейшей составной частью проекта конституции, разработанного либеральной оппозицией. В конце 1904 года попытка ввести выборных в Госсовет под давлением консерваторов была отвергнута императором. Нежелание и неспособность власти вовремя отреагировать на достаточно лояльные, но так необходимые для стабилизации общества требования прогрессивной бюрократии и либеральной оппозиции стоили ей потери гораздо большего.

Следующими шагами на пути создания народного представительства были: акты 18 февраля 1905 года об усовершенствовании государственного порядка; работа особого булыгинского совещания над проектом законосовещательной Государственной думы; обсуждение проекта в Совете министров и на Петергофских совещаниях. Результатом этой работы явилось создание двухпалатной системы представительной власти, состоящей из выборной Думы и назначаемого императором Госсовета, полномочия которого были шире полномочий Думы. Но это не стало, как ожидали власти, основой умиротворения общества. Внутриполитическая ситуация в стране обострилась. Булыгинское думское законодательство уже не устраивало общественные силы, которые, почувствовав силу своего давления, стали требовать более радикальных политических преобразований. Борьба за расширение избирательного права, увеличение полномочий народного представительства стала одной из составляющих

в массовом движении, приведшем к Всероссийской октябрьской политической стачке и к продолжению революции.

Принятие после этого документов о законодательном представительстве является высшим достижением в области конституционных ограничений царской власти в России и представляет собой вынужденную меру монархии во время наибольшего подъема революционного движения. Таковы Манифест 17 октября 1905 года и законодательные акты, изданные в его развитие в конце 1905 — начале 1906 года: Закон об изменении положения о выборах в Государственную думу (от 11 декабря 1905 года); Манифест об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы, а также новое Учреждение Государственной думы (от 20 февраля 1906 года). Эти акты воплощали ту схему реализации Манифеста 17 октября, которая устраивала императора и его окружение. В них четко прослеживается стремление власти максимально для данных условий сохранить прерогативы монарха, ограничить полномочия представительства и в то же время постараться выполнить данные самим же монархом обещания.

Была утверждена двухпалатная система законодательного представительства.

Итогом разработки законодательства о народном представительстве стало издание новой редакции Основных законов 23 апреля 1906 года, куда были включены наиболее значимые положения актов, принятых в предшествующий период. При этом власти, видя спад революционного движения, пошли по пути приведения нового законодательства в соответствие со старым. Это привело к тому, что поставленные во взаимосвязь со всей предшествующей правовой традицией и политической системой постановления о новых представительных учреждениях и их законодательных правах теряли свою силу и убедительность. Внешне строй отношений между палатами, с одной стороны, и с монархом и правительством — с другой, не изменился. Однако на деле в новой редакции Основных законов благодаря положениям о прерогативах императора центр власти сместился к монарху.

Анализ социальных, профессиональных и политических характеристик личного состава Государственной думы и Государственного совета позволяет сделать следующие выводы: думские депутаты были моложе членов Совета, но то, что более 50 процентов думцев первого и второго созывов были в возрасте до 40 лет, на наш взгляд является таким же недостатком для нижней палаты (им явно не хватало профессионального и жизненного опыта), как и наличие в верхней палате почти 43 процентов членов старше 60 лет.

Среди депутатов I и II Государственных дум было немало высокообразованных представителей интеллигенции, земских и общественных деятелей, но основная масса их членов к законодательной деятельности была не готова. Члены Государственного совета имели более высокий образовательный и профессиональный уровень, чем депутаты Государственной думы. Конечно, решающее значение в этом имел порядок комплектования палат. Даже выборные члены Госсовета (не говоря о назначаемых) представляли привилегированные слои российского общества, которые были хорошо образованы и имели опыт государственной и общественной деятельности.

Расстановка политических сил в Государственной думе и Государственном совете в целом не способствовала их конструктивному взаимодействию. Кадетское большинство I Государственной думы стояло на более левых позициях, чем октябристское большинство Госсовета. Несмотря на то что и у тех и у других было стремление к сотрудничеству, в период первой сессии этого не произошло, так как конфронтация между Думой и правительством привела к роспуску нижней палаты, а времени для налаживания контактов не было. Во время второй сессии, несмотря на усилия к сближению со стороны правительства, кадетов в Думе и группы центра в Госсовете полноценное взаимодействие палат было также маловероятно при принятии важ-

нейших законопроектов, так как в Думе доминирующие позиции занимали левые фракции, а в Госсовете укрепили позиции правые.

Внутренняя организация Государственной думы и Государственного совета походила на организацию палат европейских парламентов. И это неудивительно, так как главными источниками для разработчиков являлись традиции и опыт западноевропейских законодательных собраний. Дума за первые две сессии не успела закончить разработку правил своего внутреннего распорядка. Несмотря на то что разработанные главы Наказа Сенат отказался публиковать, так как они противоречили законам, Дума использовала проект Наказа в своей работе. Госсовет закончил разработку правил внутреннего распорядка еще в первую сессию. Он согласился с мнением Сената и исключил из Наказа статьи, противоречившие его Учреждению. Во время второй сессии верхняя палата использовала в своей работе опубликованный Сенатом Наказ.

Организационное устройство каждой из палат российского представительства имело свои особенности. Дума была только законодательным органом, Госсовет — законодательным и административным. Административная часть Госсовета (департаменты и особые присутствия) не принимала участия в законодательной деятельности и не оказывала на нее никакого влияния.

Дума имела более сложную, чем Госсовет, структуру руководящих органов. В нижней палате они были выборными. Руководящие должности в Думе, включая председателей комиссий, как правило, занимали представители фракций, составляющих думское большинство, — независимо от того, имели ли они достаточный контингент подготовленных кандидатов. Руководство верхней палаты — председатель и вице-председатель — ежегодно назначалось императором. Руководители комиссий Госсовета избирались их членами.

В Думе было сформировано значительно больше подготовительных органов, чем в Госсовете. Это было оправданно. В нижней палате правильность избрания всех депутатов проверяли 11 отделов. В Госсовете требовалось проверить правильность избрания лишь половины его членов (в 5 раз меньше, чем в Думе), и этим занималась одна комиссия. Кроме того, объем законодательной работы в Думе был намного больше, чем в Госсовете. В нижней палате начинали свой путь все министерские законопроекты, а также немало проектов инициировали сами члены Думы. Верхняя палата рассматривала только законопроекты, одобренные нижней. Законодательной инициативы члены Госсовета не проявляли. Но некоторые думские комиссии и отделы за период первых двух сессий так и не успели рассмотреть возложенные на них дела. Одной из причин этого был ограниченный (в связи с роспуском Дум) срок их деятельности. Другая причина состояла в том, что эти органы порой возглавлялись и имели в своем составе людей, плохо разбиравшихся в предмете их ведения. Комиссии Совета были небольшие по численности, но имели сильный профессиональный состав.

Более подготовленным к законодательной деятельности оказался и аппарат Госсовета — Государственная канцелярия. Почти вековые традиции этого учреждения позволили ему без особых проблем переключиться на новый вид деятельности Государственного совета, обеспечить высокий уровень подготовки работы общего собрания, комиссий, политических объединений верхней палаты. Государственная канцелярия не только успешно вела техническую сторону дела, но и доводила до совершенства формулировку каждой статьи законопроектов, каждого решения, принимаемого Госсоветом и его подразделениями.

Канцелярия Думы в период первых двух сессий была сформирована из сотрудников Госканцелярии. Руководил ею секретарь Думы, но фактически руководство находилось в руках Государственного секретаря, который распоряжался кредитами на содержание думской канцелярии.

Порядок производства законодательных дел в палатах был сложным, многоступенчатым и громоздким. Особенно этим отличался законодательный механизм Государственной думы, где только основных стадий прохождения законопроекта было девять, не считая трех чтений на предмет желательности (во время II Государственной думы они были отменены). Дума брала на себя основной массив черновой законодательной работы. Благодаря этому в Государственном совете порядок производства дел был существенно упрощен и состоял всего лишь из четырех основных этапов. Если законодательная деятельность нижней палаты была довольно строго регламентирована, то Наказ Госсовета даже не предусматривал обязательных сроков между заседаниями при рассмотрении одного и того же дела. В законодательном механизме российского представительства Госсовету была отведена роль учителя, оценивающего и исправляющего работу молодого и неопытного ученика — Думы.

Характер взаимоотношений между Государственной думой и Государственным советом, а также между палатами и правительством определился во время подготовки и принятия ответного адреса на тронную речь императора по случаю начала работы представительства и при обсуждении программ законодательных работ, внесенных Советом министров в палаты во время первой и второй сессий.

Думский адрес содержал определенную политическую программу, основные направления социальных реформ, лейтмотивом которых было "соглашение царя с народом через головы бюрократии" (требование ответственности министров и администрации, упразднение или реорганизация Госсовета). В его формулировках чувствовались вызов правительству и откровенное недоверие к верхней палате как тормозу законодательных инициатив нижней. Адрес Госсовета был по характеру весьма обтекаемым. В нем чувствовалась поддержка линии правительства и неопределенная выжидательная позиция членов верхней палаты по отношению к Государственной думе.

Декларация правительства, где были отвергнуты наиболее существенные предложения I Государственной думы, была воспринята членами нижней палаты скорее эмоционально, чем рационально. В конечном счете ее обсуждение свелось к выражению недоверия правительству Горемыкина. Узкофракционные задачи и переоценка возможностей революционного переустройства общества не позволили оппозиции пойти на компромисс с властью. Конфронтация между правительством и Думой негативно отразилась на законодательном процессе. Министры внесли всего лишь несколько крупных проектов, а Дума их практически не рассматривала. Предложенные членами Думы законопроекты правительство и Госсовет не поддерживали. Результат первой сессии — законом стал один законопроект.

Хотя оппозиционное большинство II Государственной думы не желало сотрудничать с правительством по целому ряду предложенных им законопроектов, отношение нижней палаты к программе реформ, изложенной П.А. Столыпиным в декларации, в целом было более конструктивным, чем в первую сессию. Причин этому несколько. Правительство включило в программу законодательных работ проекты, в осуществлении которых была заинтересована значительная часть российского общества. Так, оно пыталось перехватить инициативу у думской оппозиции, вынуждало ее к сотрудничеству и одновременно заявляло, что готово вместе с законодательными учреждениями реализовать программу реформ. Оппозиция не была так едина в своем отношении к правительству, как во время I Думы. Кадеты воздерживались от выражения вотума недоверия исполнительной власти, не поддерживали в этом вопросе революционное крыло думских фракций и выразили готовность сотрудничать с правительством при рассмотрении отдельных законопроектов. Несмотря на конфронтационную позицию левых фракций, все это оживило законотворческий процесс в нижней палате. Центристское большинство Госсовета поддержало правительственную декларацию и надеялось на сотрудничество с кадетской частью Думы.



Оживление законотворческого процесса в период II Государственной думы проявилось в многократном увеличении количества внесенных правительством в нижнюю палату и получивших там движение законопроектов, а также проектов, одобренных Думой, что в целом говорило о стремлении исполнительной и представительной властей к сотрудничеству в законодательной сфере. Но необходимо отметить, что основная масса законопроектов, внесенных министрами, была ориентирована на решение мелких проблем местного или ведомственного значения и не вызывала серьезных разногласий между правительством и Думой. Примеров их совместной конструктивной работы над крупными проектами практически не было, за исключением законопроекта о местном суде.

Во время второй сессии возросло количество инициированных депутатами законопроектов, вырос объем законодательной деятельности Государственного совета. Но эффективность законодательной работы осталась низкой — законами стали три проекта. Одной из причин такого результата, как показало обсуждение многих проектов (в частности, аграрных), явилось то, что правительство и думское большинство к решению проблем, поставленных в законопроектах, подходили с диаметрально противоположных сторон и прийти к обоюдному компромиссу не могли. Еще одной причиной был досрочный роспуск Думы и Госсовета.

Наиболее полную картину отношений между верхней и нижней палатами, а также между представительной и исполнительной властями дает анализ обсуждения законопроектов, которые прошли обе палаты. Таких законопроектов было шесть (4 — правительственных и 2 — депутатских). Получили одобрение верхней палаты и императора и стали законами только правительственные проекты.

Три правительственных законопроекта о помощи голодающему населению поддержали обе палаты. Но Дума внесла существенные изменения в содержание проектов. Депутаты нижней палаты выразили недоверие правительству в части использования им выделенных средств и сократили запрашиваемый кредит более чем в три раза в первую сессию. Во вторую сессию — увеличили кредит на срочную помощь и отложили ассигнование 17,5 млн. рублей до проверки обоснованности заявленного кредита. А затем потребовали полного отчета о продовольственных расходах к 1 января 1908 года. Тем самым нижняя палата дала понять правительству, что будет и впредь контролировать его деятельность и расширять свою компетенцию в данной сфере. Госсовет после основательного обсуждения поддержал эти законопроекты в думской редакции, что вовсе не означало, что верхняя палата поддерживает нижнюю в ее противостоянии с правительством. Члены Госсовета подвергли серьезной критике думскую редакцию проектов, подчеркнув при этом недостаточную правовую компетентность членов Думы, и даже попытались инициировать свой вариант законопроекта по продовольственной помощи. На наш взгляд, в данной ситуации необходимость и срочность продовольственной помощи пострадавшим от неурожая возобладала над политическими амбициями членов Думы, Госсовета и правительства. Проекты стали законами.

При обсуждении в закрытом заседании палат законопроекта о величине контингента новобранцев в призыв 1907 года единым фронтом против левой думской оппозиции, которая решила отвергнуть правительственный проект, выступили кадеты, польское коло, мусульманская группа и Госсовет в полном составе. Большинство членов нижней палаты были едины во мнении, что из-за борьбы с данным составом правительства нельзя выступать против армии и тем самым ослаблять государство. С ними были солидарны фактически все члены Госсовета. Сторонники проекта в обеих палатах также понимали, что бойкот контингента новобранцев практически ничего не дает, зато политически играет против представительных учреждений.

Два законопроекта, внесенные членами Думы (об отмене смертной казни и об отмене военно-полевых судов), хотя и прошли полное обсуждение в обеих палатах, так и не стали законами, отвергнутые Госсоветом.

Но не весь состав верхней палаты был против думских законопроектов. С позицией правительства были полностью солидарны только правые члены Госсовета. Левая группа и часть группы центра считали, что нужно принять думский проект об отмене смертной казни. Большинство членов группы центра были против смертной казни, но отмену ее в данный момент считали несвоевременной. Такая расстановка сил делала вполне возможной совместную работу палат над проектом. Но это направление развития не получило, так как во время второй сессии Госсовет снял законопроект с рассмотрения по мотивам формального характера.

Несмотря на то что постанова на обсуждение и одобрение Думой законопроекта об отмене военно-полевых судов имели чисто политическую направленность, часть членов группы центра Госсовета предложили более внимательно отнестись к думскому проекту и передать его в комиссию законодательных предположений. Так как законопроект был принят Думой с нарушением процедуры, а сам предмет законопроекта — военно-полевые суды фактически прекратили существование, верхняя палата его отвергла.

В ходе формирования представительной ветви власти в России прослеживаются две линии: бюрократическая и либеральная. За весь период разработки законодательства о народном представительстве эти две линии так и не слились в одну, так как бюрократия, сконцентрировав в своих руках разработку реформы, постаралась не допустить к этому процессу либералов. Итогом этого явилось критическое отношение либеральной оппозиции к результатам реформ.

Все это наложило негативный отпечаток на формирование отношений между палатами во время первых двух сессий. Дума в самом начале своей работы даже потребовала упразднения Госсовета как структуры, препятствующей взаимодействию монарха с представителями народа. С трибуны Госсовета также критиковались политические демарши Думы. Мало способствовали налаживанию конструктивной законодательной работы несовпадение политических спектров палат и различный уровень профессиональной подготовки их членов (у депутатов Думы он был ниже).

Но было бы неправильно сводить отношения между Государственной думой и Государственным советом только к противостоянию. Взаимоотношения Госсовета с I и II Государственными думами — это также поиски путей к взаимному сотрудничеству между группой центра верхней палаты и кадетской фракцией Думы, положительные решения по четырем правительственным законопроектам (несмотря на разногласия в ходе их обсуждения), достижение взаимных компромиссов в ходе обсуждения других проектов. Все это говорило о том, что созданная система представительных органов жизнеспособна, при сближении политических позиций большинства членов палат может сотрудничать с правительством и вести эффективную законодательную работу. Об этом свидетельствует и значительный рост количества законопроектов, обсуждавшихся в Думе и Госсовете во время второй сессии по сравнению с первой.

В отношениях правительства и Госсовета принципиальных противоречий не наблюдалось. В политике правительства по отношению к Думе сочетались две тенденции: одна — к сотрудничеству, другая — к конфронтации с ней. Последняя тенденция доминировала. Правительство стремилось навязать Думе свою программу законодательных работ, почти всегда отрицательно относилось к законодательной инициативе депутатов, жестко противодействовало попыткам Думы расширить свои полномочия. Дума относилась к предложениям правительства так же. Поэтому история их взаимоотношений во время первых двух созывов — это история не столько

взаимодействия, сколько противостояния. В подобных ситуациях одерживает верх тот, у кого больше властных полномочий. Правительство распустило I и II Государственные думы.

Таким образом, созданный в результате реформ 1905—1906 годов законодательный механизм, в основе которого находилась система представительных учреждений в лице Государственной думы и Государственного совета, в 1906—1907 годах не сработал. Чтобы пустить в ход этот механизм, самодержавию пришлось изменить порядок выборов в Государственную думу. Вновь избранная нижняя палата значительно отличалась по своему составу от первых двух Дум и, как показали дальнейшие события, могла находить общий язык с верхней палатой, сотрудничать с правительством. В отличие от Думы Госсовет оказался такой частью законодательного механизма, которую не пришлось менять. В систему третьеиюньской монархии он вписался вполне гармонично.

**А.Н. АРИНИН,**

*депутат Государственной Думы  
первого и второго созывов*

Добрый день, уважаемые коллеги! Я выступаю как директор Института федерализма и гражданского общества, который вместе с Институтом общественной мысли и издательством "Российская политическая энциклопедия" в этом году издали очень серьезный, на мой взгляд, фундаментальный труд в двух томах общим объемом 250 печатных листов, посвященный столетию Государственной Думы. Очевидно, вы с ним знакомы. Поэтому коротко остановлюсь в своем выступлении не на истории, а на перспективах законодательной деятельности Совета Федерации.

Работая над материалами энциклопедии "Государственная Дума России. 1906—2006 годы", мы еще раз оценили исторические уроки законодательной деятельности в России. Они свидетельствуют, что развитие общества не является результатом волевых решений личности или социальных групп. Варианты политического выбора всегда ограничены и определяются комплексом объективно существующих условий: уровнем экономического и социального развития, общей политической и правовой культурой общества, то есть тем, что называют социокультурными условиями. От правильности учета данных условий правящим политическим классом при проведении преобразований зависит судьба страны. При этом опасны две крайности. Первая — это нежелание и неумение правящего класса осуществить вовремя и эффективно необходимые преобразования. Второе — это неадекватный реформаторский радикализм, не способный выбрать необходимое содержание, формы, глубину и темпы преобразований.

Первая крайность была характерна для деятельности самодержавной власти с начала XX века по февраль 1917 года и Временного правительства в марте — октябре 1917 года, а также руководства СССР во второй половине 80-х годов. Результатом некомпетентной и безответственной деятельности царской власти, Временного правительства и руководства СССР стало углубление системного кризиса, который дважды приводил к распаду страны. Вторая крайность — реформаторский радикализм, который объединял деятельность большевиков в 1917—1920 годы и руководство России в 90-е годы. Их отличие состояло только в том, что в октябре 1917 года победил радикализм левого толка в основном из-за антибуржуазного менталитета большинства общества. А в 1991 году победил радикализм правого толка, так как общество

было готово к буржуазно-демократическим преобразованиям. Однако в обоих случаях эти победы вследствие радикализма властей нанесли России огромный урон.

В связи с этим, во-первых, принципиально важно проводить эффективную, ответственную и компетентную политику, отвечающую вызовам времени. Во-вторых, необходимо осуществлять не революционные и радикальные реформы, а эволюционные преобразования, которые соответствуют экономическому, социальному, правовому и культурному уровню развития страны. Именно поэтому России необходимы компетентная и эффективная власть, сильное гражданское общество. Огромную роль в создании условий для строительства сильного гражданского общества и эффективной государственной власти играет законодательная деятельность Федерального Собрания.

В настоящее время России особенно необходимо качественное и эффективное законодательство, которое позволило бы проводить успешные структурные реформы, открывающие возможности для конкурентоспособного развития страны, решения масштабных общенациональных задач.

Данные задачи определяются реалиями развития современного мирового сообщества. Сегодня в условиях единого мирового экономического и информационного пространства процветание и сила какой-либо страны напрямую зависят от уровня производительности и эффективности экономики. В свою очередь, конкурентоспособность экономики страны зависит от развитости правового государства, компетентности государственного управления, от силы и степени созидательной направленности гражданского общества.

Чтобы уже в обозримом будущем Россия прочно заняла место среди сильных, благополучных, передовых стран мира, ей необходимо построить высокопроизводительную, инновационную, конкурентоспособную экономику. Создать эффективную экономику можно только с помощью соблюдения законности, развитого гражданского общества свободных и созидательных людей.

Иначе говоря, чтобы быть сильной, процветающей и влиятельной страной, России необходимо сформировать эффективную систему общественных отношений, которая быстро и результативно отвечает на конкурентные вызовы современного мира.

В связи с этим Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию на 2005 год определил для политической элиты страны три основных направления деятельности: "Первое — меры по развитию государства. Второе — укрепление закона и развитие политической системы, повышение эффективности правосудия. И, наконец, третье — развитие личности и гражданского общества в целом".

Центральной задачей для России является строительство правового и эффективного государства. Правовое и эффективное государство — это сильное государство. Сила же государственной власти состоит не в способности доминировать во всех сферах общественных отношений. Сила государства — в его способности создавать благоприятные условия для раскрытия созидательной и творческой энергии миллионов граждан, формирования и развития высокопроизводительной, эффективной экономики.

Только в правовом государстве власть ответственно соблюдает и защищает права и свободы человека и гражданина, которые способствуют формированию и развитию свободной, ответственной и созидательной личности, сильного гражданского общества.

Именно в правовом государстве надлежащим образом обеспечено право каждого трудоспособного гражданина на свободу предпринимательской деятельности. Это неизбежно ведет к росту малого и среднего предпринимательства, которое является



основой среднего класса, главной движущей силой гражданского общества и страны в целом. Активное развитие малого и среднего бизнеса обеспечивает рост экономики, снижение уровня бедности, повышение благосостояния населения, установление социальной справедливости. Исключительно в правовом государстве право частной собственности надежно защищено законом. А следовательно, созданы условия для привлечения инвестиций, необходимых для подъема продуктивной экономики, развития высоких технологий и наукоемких производств. Только правовое государство обеспечивает равенство прав конкуренции, без которой невозможно развитие эффективной рыночной экономики. В конечном счете правовое государство создает условия для инновационного развития страны. Смысл его — в использовании новейших достижений науки и техники для создания все более современных средств производства новых поколений и высоких технологий, обеспечивающих значительный рост производительности труда. Одновременно с этим необходимо создание новых видов более качественной продукции, обладающей высокой конкурентоспособностью на мировом рынке.

Правовое государство — это сильное государство, в котором ликвидируются причины и условия, порождающие коррупцию. Слабое государство, постоянно нарушающее закон, порождает коррупцию во всех сферах жизни общества. В настоящее время коррупция достигла в России таких масштабов, что несет угрозу национальным интересам страны.

Именно коррупция создает условия для проявлений терроризма, который является наиболее острой угрозой для безопасности граждан и государства.

Нарушение закона порождает коррупцию в судебной и правоохранительной системах, что подрывает конституционные основы государства, защиту прав и свобод человека и гражданина. Беззаконие стимулирует организованную преступность, способствует теневизации общественных отношений.

Поправление закона оказывает разрушительное воздействие на экономическую сферу. Нарушая право на свободу предпринимательской деятельности, слабое государство, во-первых, создает условия для коррупции, так как административные барьеры предприниматели преодолевают взятками. Во-вторых, слабое государство препятствует росту малого и среднего бизнеса, что негативно сказывается на развитии экономики, ликвидации бедности, укреплении среднего класса. В-третьих, слабое государство загоняет деловую жизнь в тень. А это неоплаченные налоги, низкая наполняемость бюджетов регионов Российской Федерации и, как следствие, низкий уровень социальной защищенности граждан.

Слабое государство, нарушая закон, способствует рождению и масштабному развитию теневых общественных отношений в области образования, здравоохранения, занятости, социального обеспечения, оказания жилищно-коммунальных услуг. Слабое государство тормозит сегодня реализацию национальных проектов.

Правовое государство — это справедливое государство. Еще Аристотель заметил: "Справедливое правление — это правление не людей, а законов". Исключительно правовое государство обеспечивает равенство всех перед законом и судом. Именно правовое государство открывает широкие и равные возможности развития для всех, достижения успеха и благосостояния для всех. В правовом, то есть справедливом, государстве создаются благоприятные условия для помощи нетрудоспособным и малоимущим гражданам — инвалидам, пенсионерам, сиротам, с тем чтобы их жизнь была достойной, а основные блага были для них доступными.

Правовое государство является основой функционирования эффективной власти. Характерными чертами эффективного государства являются, во-первых, способность компетентно управлять. Во-вторых, быстро и результативно отвечать на вызовы времени. В-третьих, оказывать качественные публичные услуги людям через

системы занятости, общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного и социального обеспечения, здравоохранения и образования.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию на 2005 год по этому поводу отмечалось, что России крайне необходимо эффективное государство. Однако, несмотря на ряд позитивных изменений в стране в последние годы, эта действительно центральная проблема в полной мере не решена. "Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И поэтому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению", — подчеркивал Президент России.

Правовое и эффективное государство ответственно исполняет свои обязанности, компетентно управляет, быстро и результативно реагирует на конкурентные вызовы времени, а следовательно, создает необходимые условия для раскрытия созидательной энергии граждан, формирования и развития высокопродуктивной, конкурентоспособной экономики. Оно обеспечивает ликвидацию причин, порождающих коррупцию, формирует справедливые общественные отношения, сильное гражданское общество свободных и созидательных людей. Таким образом, процесс укрепления и развития правового и эффективного государства в России способствует модернизации всей страны в соответствии с требованиями современного мира.

Как добиться повышения законности и эффективности российской государственной власти? Что необходимо сделать Государственной Думе и Совету Федерации для законодательного обеспечения решения данной проблемы?

Мировой опыт убедительно свидетельствует, что важнейшим инструментом создания и функционирования правового и эффективного государства является законодательное обеспечение максимальной прозрачности деятельности всех ветвей власти. Закрытое и недоступное для общественного контроля государство — это слабое, безответственное, некомпетентное и коррумпированное государство. Оно не способно создавать условия для раскрытия созидательного и творческого потенциала граждан, развития эффективной экономики, обеспечения конкурентоспособности страны. Как итог — слабое государство не в состоянии обеспечить России место среди богатых, передовых и влиятельных стран мира.

Между тем прозрачность деятельности государственной власти ведет к качественному изменению правил ее поведения. Это обусловлено тем, что в условиях широкого информирования о всей деятельности исполнительной, законодательной и судебной власти общество неизбежно устанавливает над ней контроль. Отношения подотчетности государственной власти гражданскому обществу объективно требуют от нее ответственно исполнять свои обязанности — соблюдать и защищать закон, компетентно управлять, результативно и быстро отвечать на вызовы времени, качественно оказывать публичные услуги людям. Максимальная прозрачность деятельности власти способствует искоренению причин и условий, которые порождают коррупцию, — закрытости власти и теневых общественных отношений.

Важно подчеркнуть, что прозрачность деятельности государственных органов является движущей силой модернизации не только государственной власти, но и самого гражданского общества. Так, с одной стороны, в условиях прозрачности своего развития общество само становится контролируемым государством в части уплаты налогов, например. С другой стороны, чтобы осуществлять надлежащий контроль над деятельностью власти с помощью средств массовой информации и сети Интернет, общество неизбежно встает перед необходимостью повышения уровня своей самоорганизации, правовой и политической культуры.

Таким образом, прозрачность деятельности власти способствует формированию принципиально новых общественных отношений, которые создают условия для становления и укрепления правового и эффективного государства, ликвидации причин коррупции, строительства конкурентоспособной экономики, формирования сильного гражданского общества, а в конечном счете для модернизации России.

В связи с этим первоочередная задача Государственной Думы и Совета Федерации состоит в том, чтобы в ближайшее время разработать и законодательно закрепить правовые процедуры максимальной прозрачности деятельности и решений всех органов государственной власти и органов власти местного самоуправления. Однако это только первый важный шаг в законодательном обеспечении модернизации государства и общества. Для того чтобы законодательство о прозрачности деятельности российской власти эффективно заработало, Федеральному Собранию Российской Федерации необходимо разработать и законодательно обеспечить соответствующие механизмы ответственности органов власти и должностных лиц.

Следующим важным шагом в законодательной деятельности Федерального Собрания является внесение поправок в российское законодательство, связанных с ратификацией Россией в 2006 году Конвенции ООН против коррупции, а также Конвенцией Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию".

Данные поправки можно условно разделить на два блока. К первому из них относятся те, которые касаются участия общества в противодействии коррупции. Во-первых, это усиление прозрачности организации, функционирования и процесса принятия решений публичной администрации. Во-вторых, это обеспечение прав граждан на получение эффективного доступа к информации о деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти и органов власти местного самоуправления. В-третьих, это упрощение административных процедур в надлежащих случаях для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения. Наконец, в-четвертых, это содействие вовлечению граждан в процессы принятия решений государственных органов власти и органов местного самоуправления.

Данные правовые нормы позволят усилить общественный контроль над деятельностью власти, который, несомненно, будет способствовать устранению причин коррупции. В целом эти поправки позволят укрепить гражданское общество, значительно повысить гражданскую активность.

Ко второму блоку поправок относятся те, которые касаются ареста и конфискации. Так, согласно Конвенции ООН против коррупции должна быть обеспечена в законодательстве страны конфискация доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов. Необходимо принять и такие законодательные меры, которые могут потребоваться для регулирования управления компетентными органами арестованным или конфискованным имуществом. Это позволит повысить ответственность государственных служащих, судей, депутатов, работников правоохранительных органов, должностных лиц за исполнение своих обязанностей. Таким образом, произойдет качественный прорыв в законодательном обеспечении решения важнейшей национальной проблемы — противодействия коррупции, которая угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, затрудняет экономическое развитие.

Безусловно, все это только начало большой инновационной законодательной деятельности российского парламента. Но именно данное начало является движущей силой конструктивных преобразований в России.

В заключение хочу сказать, что справедливым бывает только то общество, которое управляется не людьми, а законами.

Мне хотелось бы начать свое выступление со слов, которые я нашел в работе "О демократии в Америке" Алексиса Токвиля. 170 лет назад он писал: "Еще в начале своего пребывания в Америке я сделал поразившее меня открытие: как много достойных людей среди тех, кем управляют, и как мало их среди тех, кто управляет. Демократии всегда не хватает способности выбрать достойных людей и не хватает желания и склонности к этому. Природа демократии такова, что она заставляет народные массы не подпускать выдающихся людей к власти, а эти (последние), движимые не менее сильным природным чувством, бегут от политической карьеры, где трудно оставаться самим собой и идти по жизни, не оскверняясь".

Мне кажется, несмотря на юбилейный фон этого мероприятия, здесь прозвучала одна очень хорошая идея, которую нельзя не поддержать. Глубоко убежден, что есть очень серьезная проблема в нашей стране, связанная с тем, какой образ правления мы исповедуем. Думаю, нам надо сегодня согласиться с тем, что есть три варианта, три стиля правления, и их надо сочетать.

Первый стиль правления, или первый вариант правления, — это правление политических партий. Пусть оно осуществляется в Государственной Думе. Я как-то использовал выражение, и оно было воспринято спокойно (все зависит от того, как толковать одно слово), о том, что это как бы правление сторонников политической авантюры. Те, кто решил заняться политикой, пусть приходят в Государственную Думу. И боже упаси кому-то из них дать очень сильное преимущество.

Второй вариант, или образ правления, который у нас вырисовывается, — это правление главы государства. Наш менталитет таков, что без главы государства, без человека с монархическими полномочиями мы никак не можем обойтись. Если мы не можем без этого обойтись, то пусть и такой вариант правления существует.

Наконец, третий образ правления, как раз он и должен быть правлением обществом, — это правление государством через представителей общества. Если говорить об идеях, идущих к нам от Государственного совета, как раз создание этой государственной структуры и было попыткой сделать некое правление от общества, от тех слоев, которые были в обществе, сделать это правление достоянием всех.

То, что сегодня предлагается, я горячо поддерживаю. Нужно отказываться от сегодняшнего варианта формирования Совета Федерации, когда он состоит только из представителей от субъектов Федерации и превращается в собрание тех, кого могут сначала направить, а потом отозвать. И начинается искусственный спор между Советом Федерации и субъектами Федерации: а можно отзываться или нет, можно назначить и тут же лишить полномочий?

Формироваться Совет Федерации, на мой взгляд, должен несколько иначе. Здесь должны быть представители от общества. Это должно быть правление заслуженных, опытных людей. Тогда не будет упоминаться название "политический отстойник", а будет нормальная палата, которая будет работать спокойно, без политических пристрастий. Это первая идея, которую мне хотелось высказать, думая о будущем.

Вторая идея заключается в том, что вообще-то любая из форм государственного правления должна представлять собой компетентность. Естественно, приходя в Совет Федерации, нельзя использовать трибуну для того, чтобы высказывать критические замечания. Любой гость должен проявлять тактичность. Но в целом по отношению к нашему парламенту нужно заметить, что компетентность его правления пока оставляет желать лучшего. Те, кто приходит к власти, должны в первую очередь сказать: "Мы к этому подготовлены. Имеем для этого жизненный опыт, образование и так далее". Наверное, тогда каждому на своем месте работать будет спокойнее. Спасибо.



Проведение в Зале пленарных заседаний Совета Федерации конференции, посвященной Государственному совету Российской империи, — мероприятие многозначительное, заслуживающее уважения к ее организаторам. Получилось так, что в год 100-летия парламентаризма в России внимание было обращено преимущественно к Государственной думе, образованной в 1906 году. Между тем Государственный совет был учрежден намного раньше — в 1810 году. Он старше почти на столетие, в течение которого исполнял законосовещательные и законоподготовительные функции. А в феврале 1906 года императором был издан указ о переустройстве уже существовавшего Государственного совета, который наделялся полномочиями верхней палаты по образцу парламентов западных странах, сложившихся к тому времени.

Можно ли считать Государственный совет Российской империи прообразом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации? В определенной степени да. Сходство значительное, прежде всего в главном: принятые в начале XX века Государственной думой законопроекты приобретали силу законов только после их одобрения Государственным советом (верхней палатой парламента). Так происходит и теперь.

Сегодня вполне уместно вести речь о двухпалатном парламенте России, как о российской традиции. Ровно 100 лет в нашей стране отдается предпочтение парламентскому бикамерализму (двухпалатной системе): Государственная дума и Государственный совет в Российской империи, двухпалатный Верховный Совет в советский период и, наконец, Государственная Дума и Совет Федерации в современной России.

В настоящее время Государственная Дума (нижняя палата) представляет интересы народа в целом, Совет Федерации (верхняя палата) в значительной степени является палатой регионов. Идет диалог в парламенте, а это в конечном счете — диалог в обществе, что отражает и обеспечивает его демократическую направленность.

Между тем приходится выступать в защиту российского бикамерализма, так как иногда, в том числе с публичных трибун (правда, в эмоциональном порыве), ставятся вопросы: "А зачем нужна верхняя палата?", "Разве с законодательством не справится одна Государственная Дума?" Вопросы эти не праздные. Россия — огромное государство. Необходимость двухуровневой системы федерального законотворчества и законодательства объясняется разнообразными интересами многонационального и многоконфессионального народа, большой территорией, простирающейся в Европе и Азии, обширными экономическими связями субъектов Федерации, природными и экономическими особенностями.

Образование в соответствии с Конституцией 1993 года двухпалатного Федерального Собрания стало откликом на те глубокие политические и структурные изменения, которые произошли в российской государственности в конце XX столетия: переход к демократической системе власти, отказ от жестко централизованной модели управления, поворот в сторону реального федеративного устройства государства, повышение самостоятельности регионов. Статья 95 Конституции гласит: "1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. 2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. 3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов".

Несмотря на трижды изменившиеся принципы формирования Совета Федерации, он всегда играл и играет роль связующего звена между федеральным центром и субъектами Федерации. Применительно к особенностям нашей страны это очень важный инструмент в государственном устройстве.

После прекращения существования СССР перед Федеральным Собранием — парламентом страны встала задача заново создать законодательную базу нового государства — Российской Федерации. И эту глобальную задачу Государственная Дума и Совет Федерации, взаимодействуя в рамках двухпалатного парламента, настойчиво решают. Хотя не все принятые ими законы находят понимание и одобрение в обществе, а принятие некоторых, притом важных, неоправданно затягивается.

Двухпалатные парламенты действуют, по существу, во всех федеративных государствах и в странах с большим по численности населением, за исключением Китайской Народной Республики.

На съезде политической партии "Единая Россия" возникла полемика о необходимости формирования Совета Федерации путем прямых выборов избирателями. Что ж, такая практика в некоторых странах существует. Но применительно к сегодняшним российским реалиям не получится ли по составу членов (или депутатов, как было в первом созыве) Совета Федерации вторая Государственная Дума?

Безусловно, поиск при принятии политических решений нужно вести. Но ведь в мировой практике уже существует немало заслуживающих внимания вариантов. Например, когда большинство членов верхней палаты избирается населением, а часть назначается президентом из числа умудренных жизненным и политическим опытом людей (бывших министров, губернаторов, ученых, военных, юристов — такая практика была, кстати, в Государственном совете Российской империи, членов которого назначал император). Стоит присмотреться к опыту Бундесрата Германии, хотя он и не является в полной мере верхней палатой. В его компетенцию, по большому счету, входят интересы земель в составе федеративного государства. Тем не менее опыт интересный: голоса представителей каждой земли в Бундесрате суммируются в один, отражающий позицию земли; голосование по особо важным вопросам осуществляют приезжающие для этого президенты земель.

100-летие парламентаризма в России всколыхнуло интерес к истокам законодательных органов нашей страны. Изучая деятельность, судьбу институтов царской России — Государственного совета и Государственной думы, исследователи приходят к выводу, что их деятельность протекала в обстановке жесткого противостояния с правительством, которому, понятно, законодательная (пусть даже законосовещательная) власть была не нужна. Именно поэтому царь распустил I и II Государственные думы, IV — распустило Временное правительство, положенный срок проработала только III Дума.

Анализируя деятельность нынешней Государственной Думы и Совета Федерации, исследователи невольно приходят к мысли, что нынешние законодательные органы также порой встречают противостояние со стороны исполнительной власти. Дело доходило до того, что члены Правительства, министры, попросту говоря, отмахивались от приглашений палат Федерального Собрания, когда нужно было представить информацию по актуальным вопросам жизни страны, бросая фразу "Мы не обязаны". Все дело в том, что Конституция Российской Федерации 1993 года не наделила Федеральное Собрание правом контроля за деятельностью Правительства, исполнительной власти.

Известно, что парламентаризм возник в древности как противовес исполнительной власти. Покончить со своеволием, деспотией властителей можно было только одним путем — провозгласив равенство всех людей и подчинив всех закону. Для это-

го и понадобился парламент, ставший высшим законодательным органом. А поскольку утвердилось верховенство закона, то было обосновано и приоритетное положение парламента в системе власти, ставшее одним из основных принципов парламентаризма, в том числе в наше время.

Если суммировать функции парламентов мира — двухпалатных и однопалатных, — то просматриваются три главные функции: представительная, законодательная и контрольная. Парламенты контролируют правительства, исполнительную власть. К примеру, компетенция парламента Германии включает: принятие законов (по вопросам исключительных законодательных полномочий федерации); осуществление парламентского контроля за деятельностью федерального правительства и применение к последнему мер парламентской ответственности.

Парламент Англии имеет такие основные полномочия: принятие законов по неограниченному кругу вопросов; контроль за правительством.

Парламент Финляндии издает законы и контролирует деятельность правительства и ведомств, находящихся в его подчинении. Правительство пользуется доверием парламента так долго, пока парламента не выразит ему своего недоверия. Если же парламента выскажет вотум недоверия, то правительство или данный министр должны подать в отставку.

Даже в США — классической модели президентской республики (где президент руководит исполнительной властью) — члены президентского кабинета назначаются с согласия Сената. Это тоже форма контроля за исполнительной властью со стороны Конгресса США. При необходимости можно и дальше продолжать подобные примеры. Их более чем достаточно.

По действующей Конституции Российской Федерации баланс власти в стране смещен в сторону Президента, Правительства, которым он фактически руководит. Роль законодательной ветви власти явно ослаблена. Прошедшие с момента принятия Конституции годы обострили проблему баланса властей. Об этом состоялся интересный разговор на научно-практической конференции по проблемам парламентаризма на юридическом факультете МГУ. Профессор С.А. Авакьян поставил вопрос так: "Складывается впечатление, что наш парламента усиленно превращают в сугубо законотворческий и законодательный орган... Почему мы вообще отказались от парламентского контроля за состоянием дел в государстве и соблюдением законов?"

На этой же конференции говорилось, что СМИ сформировали образ нашего парламента, особенно Государственной Думы, как некой "говорильни", сборища несерьезных политиков, ничего не решающего органа. Невыполнение принятых парламентом и подписанных Президентом федеральных законов органами исполнительной власти, нарушения этих законов стали в стране довольно распространенным делом. Достаточно вспомнить судьбу законов, принятых еще в 1996—1997 годах, — о ветеранах, о пенсионерах, о военнослужащих, об образовании, о науке и др. Они первые два-три года фактически не действовали, так как исполнительная власть после принятия столь важных для миллионов людей законов не могла изыскать средства.

Другой не менее серьезный факт. В 2005 году Счетная палата — орган контроля за исполнением бюджета — представила в Совет Федерации и Государственную Думу обширный доклад, в котором содержался анализ процессов приватизации государственной собственности за 10 лет. Разделы доклада, например, "Нарушения законодательства органами исполнительной власти в процессе приватизации государственного имущества", "Неисполнение органами исполнительной власти своих обязанностей в сфере приватизации" (и им подобные), говорят лишь своими назва-

ниями сами за себя. Вот почему в странах развитой демократии наряду с функциями представительства и законодательства парламенты наделены функцией контроля за деятельностью правительств.

Вряд ли можно согласиться с попытками некоторых исследователей парламентаризма выискивать аргументы в пользу системы контроля, якобы имеющейся в Федеральном Собрании России депутатский запрос — еще не система. Системы все-таки нет. На фоне сложившейся практики правовых демократических государств соотношение исполнительной и законодательной ветвей власти в политической системе России выросло в серьезную государственную проблему. Уже не одно столетие мировая политическая мысль определяет парламентаризм как систему государственного управления с четким разделением властей (законодательной, исполнительной, судебной) при привилегированном положении парламента.

За время законодательной деятельности Совет Федерации и Государственная Дума приобрели значительный опыт. Расширение полномочий, прежде всего контрольных, доведение роли палат до полноценного парламентского уровня — однозначно в интересах государства. В юридической литературе высказывается мысль о том, что для расширения, притом существенного, средств парламентского контроля "вряд ли нужны нормы Конституции". Хотя, понятно, что для кардинального решения этой задачи потребуются поправки в Основной закон.

Дальнейшее развитие парламентаризма в России немислимо без реального и четкого взаимодействия федерального парламента и законодательных органов субъектов Федерации. Пока здесь много проблем — объективных и субъективных — и обоснованных обид со стороны последних. Между тем законодательные органы субъектов Федерации Конституцией наделены правом законодательной инициативы. Это должно служить поддержанию единства системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства нашей страны и стабильности ее конституционного строя.

Однако число законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Федерации и принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, по-прежнему невелико. Все еще много формальных преград и бюрократизма. Одна из таких преград содержалась в Регламенте Правительства Российской Федерации, который по существу блокировал осуществление субъектами права законодательной инициативы, когда дело при этом касалось необходимого заключения Правительства.

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел обращение Государственной Думы Томской области и признал не соответствующим Конституции страны, ее статьям 10 и 104, находящийся в общей системе правового регулирования федерального законодательного процесса пункт 100 Регламента Правительства Российской Федерации. Предстоит устранить и другие преграды на пути эффективного взаимодействия федерального и регионального парламента. И здесь положительным явлением стало создание Совета законодателей России, который работает в здании Совета Федерации.

За вековую историю парламентаризм в России прошел сложный, порой противоречивый путь. Однако это путь чисто российский, это — наши традиции, значит — собственный и очень ценный для нас опыт. Его нужно глубоко анализировать с целью поиска возможностей совершенствования системы государственного управления, дальнейшего повышения эффективности законодательства и законоприменения, без чего проблематично говорить о построении в России правового, демократического государства, создании гражданского общества.



Влияние Государственного совета и Совета Федерации на развитие государственности в России во многом обусловлено их положением в политической системе России. Являясь верхней палатой парламента страны, Государственный совет участвовал, а Совет Федерации сейчас активно участвует в решении наиболее значимых проблем построения российской государственности.

Безусловно, роль Государственного совета в России в различные исторические периоды его существования изменялась. Многое зависело от расстановки политических сил, того значения, которое придавал этому органу российский император. Тем не менее суть данного органа сохранялась — это был высший законосовещательный, а впоследствии — законодательный орган страны.

Более стабильным в плане определения роли и значения в политической системе государства представляется положение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, статус которого нашел отражение в российской Конституции 1993 года. Хотя, безусловно, такое сравнение кому-то может показаться не вполне корректным, поскольку исторический отрезок времени, в течение которого действовал Государственный совет, несравнимо больший по сравнению с периодом действия Совета Федерации. Да и политические основы конституционного строя, определяющие базовые начала формирования и деятельности указанных органов, далеко не сопоставимы.

Вместе с тем и Государственный совет, и Совет Федерации представляют собой порождение нового времени в развитии российской государственности. Их создание явилось закономерным следствием на пути формирования и развития государства, его государственного устройства на определенных этапах отечественной истории.

Много общего имеет правовая природа указанных органов, обусловленная их компетенцией, местом в системе органов государства. Являясь необходимыми звеньями государственного механизма, сами указанные органы, каждый на определенном этапе его развития представляют собой элементы российской государственности. Уже само основное предназначение названных органов — быть законодательными органами государства — обязывает их напрямую участвовать в осуществлении государственного строительства.

Роль Государственного совета и Совета Федерации в развитии государственности в России весьма значительна и чрезвычайно многообразна. Поэтому остановимся лишь на отдельных, наиболее значимых аспектах, связанных прежде всего с проводимыми в разное время в стране реформами в системе публичной власти и управления, в осуществлении которых немалый вклад внесли данные органы государства. Реформы проводились не просто с их участием, а под их прямым началом.

Одним из направлений деятельности, имеющих непосредственное отношение к устройству государства и общества, стали проводившиеся в разное время реформы государственной власти и местного самоуправления, судебная реформа, а также ряд других крупных преобразований государственности в России. Существенное влияние на проведение таких преобразований в свое время оказывал Государственный совет Российской империи, а ныне в проведении подобных реформ — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Указанные изменения направлены на развитие государства, становление и совершенствование его институтов власти и управления.

Роль Государственного совета в истории России проявилась во многих поистине судьбоносных преобразованиях. Одно из них — реформа местного самоуправления во второй половине XIX века.

Как известно, осуществление крестьянской реформы, приведшей к освобождению крестьян от крепостной зависимости и началу организации волостного управления, в определенной мере "расчистило дорогу" для дальнейшего процесса реформирования местного самоуправления в России. Результатом этого стали глубокие преобразования земских и городских учреждений, основы организации и деятельности которых нашли отражение в Положении о земских учреждениях 1864 года и в Городовом положении 1870 года, утвержденных Александром II после их тщательно-го обсуждения и проработки в департаментах, а затем — в Общем собрании Государственного совета.

На фоне земской и городской реформы потребовались, в свою очередь, дальнейшие изменения структуры и функций губернских учреждений — следующего территориального "эшелона" власти в стране. Их изменения также проходили при активном содействии Государственного совета.

Значение этих реформ для последующего развития России трудно переоценить. Результаты кардинальных изменений отразились не только в новой организации земских (уездных и губернских) и городских учреждений власти, которые стали носить всесословный характер представительства, но и в значительном расширении и четком определении перечня дел, отнесенных к ведению соответствующих учреждений. Благодаря реформам была несколько децентрализована бюрократическая система власти, а передовая часть общества стала иметь возможность участвовать в делах государства.

Не менее значительным оказалось влияние Государственного совета и на проведение во второй половине XIX века судебной реформы, обеспечившей новый уровень российской юстиции в целом. Одобрение после длительного и плодотворного обсуждения Государственным советом "Основных положений преобразования судебной части в России" привело к беспрецедентным для России изменениям в системе судебной власти, заключавшимся в ее отделении от исполнительной власти, введении несменяемости судей, создании высшей кассационной инстанции, учреждении прокурорского надзора. Помимо этого результатом судебной реформы в тот период явилось введение таких новых для России институтов, как создание суда присяжных, состязательности судебного процесса, выборности мировых судей, закрепление института адвокатуры и нотариата. Логическим продолжением данного процесса стало одобрение после детальной проработки судебных уставов, утвержденных в 1864 году российским императором. Таким образом, были установлены новые принципы уголовного и гражданского судопроизводства, качественно изменилась система защиты прав обвиняемых.

При участии Государственного совета проводились военная реформа, реформа образования, модификация налоговой системы и ряд других преобразований, сыгравших значительную роль в развитии государственности в России. Все эти реформы в совокупности создали модель государственности, адекватную определенному историческому периоду, обозначили направления, по которым могло двигаться государство дальше.

Нельзя не отметить последовательную позицию Государственного совета и при проведении контрреформ. Известно, что Государственный совет активно выступил против проведения контрреформ в области местного самоуправления, а также в области судебной системы. В частности, подавляющим большинством голосов он высказался против введения института земских начальников, а также выступил против

упразднения мировых судей. Однако поддержка контрреформ императором обеспечила их прохождение.

Более поздние преобразования в стране также были связаны с решениями Государственного совета. Обсуждение важных вопросов государственности на уровне Государственного совета способствовало выработке компромиссной позиции, что обеспечивало противодействие любым крайностям, которые могли привести к возникновению серьезного конфликта. Нередкими были случаи, когда в результате тщательных обсуждений законопроект отправлялся на доработку, что в последующем обеспечивало высокое качество принимаемых решений, способствовало укреплению начал законности и правопорядка. При этом Государственный совет всегда оставался на страже основных начал государственного строя страны.

В деятельности Государственного совета нашли отражение подлинно парламентские процедуры. Рассмотрение проекта акта осуществлялось сначала в соответствующем департаменте, а затем — в Общем собрании. Имела место коллегиальность рассмотрения дел, их широкое обсуждение членами Госсовета. Все вопросы решались голосованием; при этом допускалась возможность подачи особого мнения. Это обеспечивало демократичный характер обсуждения, некоторую свободу выражения мнений. Регламент деятельности Государственного совета определялся утвержденными в 1816 году "Подробными правилами о производстве дел в Государственном совете". Таким образом, Государственный совет заложил основу парламентаризма в России.

Интересна выстраиваемая система взаимоотношений Государственного совета с монархом и с другими органами власти, прежде всего исполнительными. Характер этих взаимоотношений отражает место Госсовета в системе органов государства, его роль в принятии основных решений государственной жизни страны.

Практически все российские императоры во время их правления признавали обязательным само существование Государственного совета в системе органов государства. Император рассматривал все его решения, требующие принятия закона, хотя при возникновении разногласий мог поддержать любое мнение, которое в результате и становилось законом. В случае если необходимость в принятии закона отсутствовала, единогласно принятые решения Государственного совета носили самостоятельный характер и не требовали последующего утверждения их со стороны императора. При наличии спорной ситуации мнения членов Государственного совета также рассматривались императором, который мог поддержать любое из них, которое сам считал приемлемым. Мнение императора в отношении решений Государственного совета носило окончательный характер.

До 1906 года император назначал всех членов Государственного совета, которые одновременно могли занимать должности министров. При этом все министры по должности входили в состав Госсовета. Существовало достаточно четкое разграничение компетенции Государственного совета и Комитета министров. Государственный совет не мог рассматривать дела, которые входили в компетенцию Комитета министров либо требовали обязательного доклада императору. Первоначально Госсовет практически не рассматривал и отчеты отдельных министров по подведомственным им вопросам, хотя такая функция и была закреплена за ним. Контролировал министерства в основном по финансовым вопросам, прежде всего при рассмотрении ежегодных смет общих государственных доходов и расходов; рассматривал также отчеты всех министерств об управлении принадлежащих к ним частей имущества. Но с 1853 года Государственный совет получил также право получать от министерств информацию о тех мерах, которые принимаются министрами для проведения в жизнь

его решений. Безусловно, ни о каком разделении властей в тот период речи быть не могло, поскольку вся полнота власти сосредоточивалась в руках императора.

Однако начиная с 1906 года порядок формирования Государственного совета изменился, и, соответственно, изменился характер его взаимоотношений с другими государственными структурами, что во многом было связано с принятием в августе 1905 года закона о Государственной думе. Манифест об изменении Основных государственных законов Российской империи от 20 февраля 1906 года превратил Государственный совет в верхнюю палату законодательного органа и установил иной порядок представительства в Государственном совете: половина его членов по-прежнему назначалась императором, вторая же половина стала формироваться на основе выборов. При этом очень важен характер представительства выборных членов — это были представители не только от дворянских обществ, но и от губернских земских собраний (в ряде случаев — от губерний), от Академии наук и университетов, от организаций торговли и промышленности и от Финляндского сейма.

Таким образом, впервые в России была сформирована верхняя палата парламента страны, которая носила уже более широкий представительский характер, причем характер данного представительства был действительно достаточно разносторонним. Можно сказать, что был заложен новый институт российской государственности начала XX века.

Историческая преемственность наиболее демократических традиций осуществления законодательной власти в России проявилась в деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе — в Совете Федерации.

Верхняя палата законодательного органа Российской Федерации, осуществляя государственную власть в пределах, предоставленных ей Конституцией Российской Федерации 1993 года, вносит весомый вклад в развитие федерального законодательства. Само создание Федерального Собрания как двухпалатного парламента обусловлено во многом федеративным устройством Российской Федерации, обеспечением представительства со стороны субъектов Федерации в высшем законодательном органе страны. При этом конституционная конструкция российского федерального парламента учитывает опыт участия в законодательном процессе Государственного совета царского периода.

Анализ полномочий Совета Федерации, установленных в Конституции Российской Федерации, а также закрепленных в федеральных конституционных законах и федеральных законах, позволяет судить о его значительной роли в развитии российской государственности. Все эти полномочия в совокупности, а также каждый из них в отдельности направлены на то, чтобы способствовать широкому влиянию верхней палаты парламента страны на развитие демократических институтов государства и общества.

Основной задачей палаты является ее участие в законодательном процессе. Совет Федерации не просто поддерживает Государственную Думу в ее законодательной деятельности; он, также как и в свое время пытался делать это Государственный совет, решительно блокирует некачественные законы, тем самым исполняя роль определенного "фильтра" для прохождения федеральных законов. Это способствует созданию эффективной правовой системы государства, обеспечивающей реализацию его функций правовыми средствами, стабилизации политического и социально-экономического положения страны. Регламентом Совета Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации подробно детализируется процесс прохождения федерального закона через органы палаты, а также через структурные подразделения его Аппарата. Таким образом, творя законы, Совет Федерации может непосредственно влиять на основные институты государства и общества.



Совет Федерации, взаимодействуя с нижней палатой высшего законодательного органа страны, Президентом России и Правительством Российской Федерации, активно участвует в выработке государственно-правовой стратегии Российской Федерации, определении основных направлений развития государства по пути его демократических преобразований.

Значительное влияние оказывает Совет Федерации, как в свое время Государственный совет России, на проводимые в стране реформы — реформу федеративных отношений, административную реформу, реформу местного самоуправления, судебную реформу. Совет Федерации осуществляет глубокую проработку законопроектов по всем направлениям демократических реформ еще на ранних стадиях их прохождения в Государственной Думе и представляет по ним, как и по другим законопроектам, свою мотивированную позицию.

Являясь выразителем интересов субъектов Федерации, Совет Федерации одним из основных направлений своей деятельности видит решение вопросов развития федеративных отношений, нахождение наиболее оптимального способа разграничения полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, установленных в статье 72 Конституции России. Как известно, на конституционном уровне данный вопрос не был решен. В связи с этим основное бремя такого разграничения ложится на закон. Поиск рациональных путей реализации в законодательстве разграничения полномочий по предметам совместного ведения, определение наиболее оптимального объема полномочий органов публичной власти каждого территориального уровня — главная задача, решаемая в ходе развития основ федеративных отношений, заложенных в Конституции страны.

Совет Федерации рассмотрел несколько сотен федеральных законов, принятых Государственной Думой по разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Следует отметить, что работа в сфере развития федеративных отношений и дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере еще будет продолжаться. Потребность в корректировке отдельных вопросов осуществления государственной власти в сфере совместного ведения может обуславливаться появлением новых факторов общественной жизни. Вместе с тем это не оправдывает тот факт, что федеральное законодательство в решении проблемы разграничения полномочий пока не до конца последовательно, слишком изменчиво и нестабильно. Кроме того, нельзя не отметить чрезмерную централизацию и унификацию нормативной основы организации государственной власти субъектов Федерации. Все это негативно отражается на практике развития федеративных отношений, вызывает неуверенность субъектов Российской Федерации в проектировании собственного развития в плане более длительных перспектив. Поэтому одной из задач, стоящих перед Советом Федерации, является обеспечение более четкого прогноза развития федеративных отношений, исходя из проводимого в рамках комиссий Совета Федерации мониторинга законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации. Следует, кроме того, заметить, что проведение под эгидой Совета Федерации такого мониторинга российского законодательства способствует выявлению неэффективных правовых норм, коллизий и пробелов в законодательном регулировании различных областей общественной жизни.

Одной из центральных задач, которые стояли и продолжают стоять перед Советом Федерации, является реформа местного самоуправления. Она затронула ряд базовых проблем организации местной власти. Наиболее существенными из них являются: установление единых требований к территориальной организации местного самоуправления; четкая регламентация вопросов местного значения за каж-

дым видом муниципального образования; жесткая увязка вопросов местного значения с экономическими основами осуществления муниципальной власти; невозможность передачи отдельных государственных полномочий для осуществления органам местного самоуправления, не обеспеченных материально-финансовыми ресурсами; унификация обязательных структурных элементов организационных основ местного самоуправления; усиление государственного контроля и надзора за законностью в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Проведение указанных преобразований в области местного самоуправления идет в едином русле с реформой федеративных отношений. Реализация структурных реформ осуществляется при правовом обеспечении этого процесса Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации при активной позиции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Совет Федерации и сам является субъектом права законодательной инициативы и активно пользуется этим правом. Этому предшествует большая работа по обсуждению концепций соответствующих законопроектов, а также самих проектов федеральных законов в комитетах Совета Федерации и создаваемых им рабочих группах посредством других организационно-правовых форм его деятельности (парламентских слушаний, заседаний "круглых столов", научно-практических конференций). Как известно, таким же правом законодательной инициативы пользуются согласно Конституции Российской Федерации и члены Совета Федерации.

Именно Совет Федерации на основе Конституции Российской Федерации принимает решения о назначении выборов Президента Российской Федерации; решает вопросы назначения на должность иных высших должностных лиц: судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов. Таким образом, Конституцией Российской Федерации на Совет Федерации возложены значительные кадровые вопросы в отношении замещения высших должностей Российской Федерации, от решения которых во многом зависит курс руководства страной, единство и стабильность системы государственной власти.

Нельзя не отметить и роль таких полномочий Совета Федерации, оказывающих самое серьезное влияние на развитие российской государственности, как утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. За время своей работы Совету Федерации уже не раз приходилось рассматривать вопросы о даче согласия на использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории.

Решая данные вопросы, Совет Федерации непосредственно участвует в сохранении государственного суверенитета России; выступает наряду с Президентом страны гарантом ее государственной целостности и стабильности. Именно в этих полномочиях больше всего находит отражение такая роль высших органов власти страны (в том числе присущая и Совету Федерации как одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации), как поддержание и развитие государства как единой и целостной системы, способной обеспечить функционирование всех ее элементов. Кроме того, принимая на себя решение указанных вопросов, Совет Федерации выступает и в роли одного из гарантов обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Одними из наиболее существенных вопросов построения российского государства всегда были и остаются вопросы его территориального устройства. Совет Федерации исходя из своих конституционных полномочий утверждает изменение границ между субъектами Российской Федерации. Помимо этого, он активно участвует в консультациях в процессе выработки решения об образовании нового субъекта Федерации, а также в законодательном процессе по рассмотрению федеральных конституционных законов об образовании нового субъекта Российской Федерации. Кроме того, он может привлекаться, в случае возникновения такой ситуации, к консультациям по обсуждению инициативы о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении соответствующего международного договора.

Рассматривая участие Совета Федерации в построении государственности в России, нельзя не упомянуть о такой важной инициативе со стороны Совета Федерации, как принятие им 12 июля 2005 года "Программы действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации". Это первая в истории российского парламентаризма федеральная целевая парламентская программа, которая лежит в основе деятельности верхней палаты парламента на 10-летний период в соответствии с целевыми стратегическими установками Президента Российской Федерации. Это первый опыт долгосрочного целеполагания парламентской деятельности. Программа действий Совета Федерации может рассматриваться в качестве модели организации деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Федерации. Благодаря указанной программе парламент четко синхронизирует свою деятельность с основными направлениями деятельности государственных органов, определенными в Послании Президента Федеральному Собранию.

Таким образом, рассматривая роль Государственного совета и Совета Федерации в вопросах построения государственности в стране, следует сказать, что вряд ли возможно вывести единую формулу, которая одинаково подходила бы к оценке деятельности этих органов. Однако каждый из этих органов стремился (Государственный совет) и стремится сейчас (Совет Федерации) на своем уровне реализовать реформаторский потенциал власти, внести свой вклад в обеспечение развития России как демократического федеративного государства.

**Е.А. ЮРТАЕВА,**

*ведущий научный сотрудник*

*Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Современное развитие России по пути создания демократического правового государства, несомненно, связано с деятельностью законодательной власти, органов, которые эту власть осуществляют и обеспечивают формирование российского законодательства на конституционных началах народного представительства. Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в этой деятельности отводится особая роль.

Любое государство в ходе общественного развития периодически решает задачи учреждения (или реорганизации) органов государственной власти в связи с изменяющейся политической и социальной обстановкой, "подгона" компетенции каждо-

го из них под современные требования, определения принципов и способов взаимодействия между органами в системе государственной власти, внутренней структурной и функциональной организации самих этих органов.

В разные годы решение этих задач с различной остротой вставало и перед Российским государством. Определение политико-правового значения Совета Федерации и поиск для организационно-функционального обеспечения его деятельности оптимальных приемов комплектования, исходя из его роли верхней палаты Российского парламента, начались почти полтора десятка лет назад. А исторически, сразу после введения в государственную жизнь России — тогда Российской империи — конституционных принципов, похожее место в системе высших органов государственной власти занимал Государственный совет.

Государственный совет в 1906 году стал наряду с Государственной думой одной из законодательных палат, сформированных как орган национального представительства. Тогда сам факт учреждения законодательных палат означал крупные перемены в государственном развитии России: было установлено обязательное участие представительных органов в законодательном процессе; без представительных учреждений затруднялась и внешнеполитическая деятельность государства. Между тем история Государственного совета началась примерно за столетие до учреждения Государственной думы.

Основное предназначение Государственного совета состояло в рассмотрении законопроектов до их утверждения царем. Законодательное оформление этого главного полномочия Государственного совета заключалось в нормах о том, что никакой законопроект не мог быть утвержден монархом без обсуждения в Госсовете, или о том, что представление законопроекта монарху, минуя Государственный совет, не допускалось. Совет обсуждал "все предначертания законов". Только рассмотренные им проекты поступали на утверждение царя.

Решения Государственного совета выносились как "мнения" и имели высокий авторитет. Например, если Госсовет высказывал замечания по законопроекту, подготовленному каким-либо министерством, и предлагал его доработать, то, несмотря на наличие у министров права не согласиться с таким мнением Государственного совета и обратиться непосредственно к монарху, министры считали для себя обязательным дополнительно поработать над законопроектом.

На протяжении XIX и в начале XX века истинную славу Государственному совету принесли обсуждение вопросов, связанных с введением в действие и определением юридической силы Свода законов Российской империи (в 1830—1832 годах), обсуждение первой кодификации уголовного законодательства в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных (утверждены в 1845 году), участие в законодательном обеспечении преобразований эпохи Великих реформ 60-х годов XIX столетия, а также деятельность отдельных его членов в революционную пору 1905—1906 годов.

Конечно, в разные годы значимость решений Государственного совета при обсуждении законопроектов была различной. Император Николай I, придававший вопросам организации законодательного "дела" большое значение, видел в Государственном совете опору самодержавия и строго придерживался порядка законодательства, установленного в Основных государственных законах. Позднее либеральный дух Великих реформ, рождение которого проходило не без участия Государственного совета, заставлял Госсовет на первых порах противиться правительственной реакции времен Александра III. Обострение разногласий между монархом и Государственным советом даже привело к тому, что обсуждение законопроектов постепенно перемещалось в Комитет министров, который имел такое право в качестве исключения на то время, на которое приходился отпуск для членов Государственного совета, либо когда обсуждение законопроекта признавалось неотложным, или если закон про-



ектировался как временный либо за законом признавался политический характер. Все мало-мальски "опасные" с точки зрения возможного возникновения разногласий в Государственном совете законопроекты под видом политических мероприятий чаще всего передавались на рассмотрение Комитета министров. Например, под видом временных актов через Комитет министров в обход Государственного совета были изданы знаменитое Положение 14 августа 1881 года о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, законы о печати 1882 года и другие.

Деятельность Государственного совета в 1906—1917 годах, после того как он был преобразован в "верхнюю" палату, дает возможность глубже понять политическое и правовое значение работы первого в России законодательного органа с народным представительством. Ведь таким органом была не только Государственная дума (которой посчастливилось стать объектом пристального внимания современников и исследований последующих лет), но и Государственный совет, роль которого и по сию пору остается недооцененной.

Государственный совет как верхняя палата дает весьма полезные примеры опыта не только деятельности в процессуальной сфере, но и по обсуждению законопроектов. Функционирование Государственного совета с его фактической ролью верхней палаты первого в России органа национального представительства рисует картину решения конкретных задач, встававших на пути определения и юридического оформления правового положения законодательных органов власти Российской империи. Решение таких вопросов, как формирование Государственного совета из членов по назначению и избираемых, обеспечение свободы слова и депутатской неприкосновенности, реализация прав членов Госсовета на объединение в группы по политическим соображениям, на обращение с запросами к министрам, с законодательной инициативой, соотношение компетенции Госсовета с полномочиями нижней палаты — Государственной думы и т.д., — все это предоставляет весьма ценный эмпирический материал для обобщений о практической деятельности верхней палаты парламента.

Один из важных вопросов в связи с оценкой роли Государственного совета в российской государственной жизни — о политических причинах его образования (преобразования в 1906 году) и об общей политической роли в жизни страны. Выяснение этого вопроса важно и в отношении Совета Федерации.

Образование Государственного совета в 1810 году было вызвано потребностями государственного развития. Причины, побудительные мотивы этого шага монархической власти лежали в сфере экономики и были продиктованы поиском адекватного ответа на политизированный запрос начинающего развиваться на буржуазных началах российского социума.

Та же необходимость политических преобразований, правда, снабженная чрезвычайно широким социальным конфликтом, длящимся уже не одно десятилетие, усугубленная нажимом революционной обстановки 1905 года, стала причиной реформирования Государственного совета, приобретающего свойства верхней палаты по отношению к Государственной думе, учрежденной в 1906 году.

Требования демократизации общественной жизни в России и либерализации ее экономической системы на условиях введения свободы для предпринимательской инициативы предопределили масштабное переустройство России в начале 90-х годов XX столетия. Они же в целом стали причиной учреждения Совета Федерации как одной из двух палат законодательного (представительного) органа — Федерального Собрания Российской Федерации.

Как создание Государственного совета и его преобразование в 1906 году, так и учреждение Совета Федерации главным образом было ориентировано на осовременивание общего государственно-правового механизма функционирования государ-

ственной власти в России. Кроме того, образование самих этих органов явилось частью проекта конституционных преобразований: в начале XIX века — одним из этапов перехода к конституционной монархии, в начале XX века — институтом конституционного реформирования государственной власти на условиях национального представительства, в конце XX века — способом демократического и правового укоренения идеи народовластия. В разные периоды истории России перед государством вставали схожие задачи коренной модернизации государственного устройства, пересмотра структуры органов государственной власти, перераспределения функций между властными институтами и структурами гражданского общества. Конечно, конкретная историческая эпоха подсказывала возможные пути и способы для модернизации и политической стабилизации государственной жизни. Тем не менее социальная основа, культурно-традиционная база общественной жизни, экономический темперамент населения как специфически постоянные качества российского социума открывали доступ к одному из возможных рычагов государственного переустройства и блокировали другие. Так было в начале XX века, так продолжается и поныне.

Причины и способ учреждения специального органа с политическим и юридическим значением верхней палаты дают основания для констатации особой роли второй (верхней) палаты — палаты не только и не столько законосозидающей, но и законоконтролирующей. Поскольку первая палата традиционно воспринимается как выразительница народной воли, в ее политическом реноме конкурирующими выступают как законодательная функция, так и представительная. Довольно часто первой палате, для того чтобы обеспечить компенсирование ее порой избыточной политической активности, необходим некий авторитетный противовес. Таким противовесом справедливо признается верхняя палата.

Роль политического противовеса и стабилизатора в социальной жизни — это необходимая и одна из главных ролей в механизме государственной власти. Ведь результаты всякой деятельности, а тем более той, которая будет иметь серьезные социальные последствия для значительных слоев общества, должны многократно и страстно оцениваться до того, как они станут общеобязательными. В первую очередь речь идет о законодательстве. Но его творцы в лице нижних палат — это также выразители определенных интересов, представители конкретных общественных групп, оппоненты власти. Следует иметь в виду, что их оппозиция не всегда может быть конструктивной. Как справедливо замечал известный либерал и современник преобразований 1905—1906 годов А.С. Изгоев: "Надо иметь, наконец, смелость сознаться, что в наших государственных думах огромное большинство депутатов, за исключением трех-четырёх десятков кадетов и "октябристов", не обнаружили знаний, с которыми можно было бы приступить к управлению и переустройству России". Критика порой справедливо высказывается и в адрес нынешней Государственной Думы.

В структуре взаимоотношения властей, где двухпалатный законодательный орган строится по принципу первой и второй (нижней и верхней) палаты, вторые палаты, как правило, наделены своеобразным полномочием "поддержания" политического курса государства. Действительно, порядок комплектования для верхних палат, как правило, устанавливается таким образом, который обеспечивал бы заинтересованность ее членов в эволюционном развитии. Это существенно отличает ее политическое реноме от того, которое имеется у нижней палаты. Нижняя палата — это в большинстве случаев орган, где функции представительства и законотворчества как бы конкурируют, поэтому для большинства членов нижних палат законодательная деятельность — это способ заявить о своих политических симпатиях, а законодательные инициативы даже более того — способ проведения популистской акции. Иное — верхние палаты.

Конструирование парламента на основе двухпалатной структуры — это способ придания законодательной деятельности наибольшей устойчивости. Двукратное рассмотрение законопроектов — повторное обсуждение законопроекта во второй палате после его принятия в первой — служит своего рода преградой против создания "скоропелого", недостаточно продуманного законодательства; ревизия законодательного решения верхней палатой на стадии законодательного процесса выступает гарантией создания более совершенного закона. Кроме того, в парламентах большинства государств исторически радикализм нижней палаты всегда дополнялся институтом, мнения членов которого (довольно часто не избираемых, а назначавшихся) были обязательны при рассмотрении дел, относящихся к компетенции нижней палаты.

Вообще назначение верхних палат — Государственного совета или Совета Федерации — обеспечивать консенсус между не всегда выверенными государственно значимыми шагами нижней палаты и позицией политически первенствующей фигуры — главы государства. В целом Государственный совет выступал эффективным рычагом обеспечения политической стабильности, служил буфером по снятию напряженности, возникающей между различными участниками политических отношений. Деятельность Государственного совета в XIX веке имела своим следствием политическое развитие страны в направлении роста демократических, социально-культурных, национальных свобод. Конечно, этот рост временами заметно отставал от реальных запросов и потребностей, но менее всего в этом был повинен именно Государственный совет. После 1906 года связь между потребностями государственного развития и мерами, принимаемыми властью и учреждениями, наделенными властными функциями, становилась еще более противоречивой.

В настоящее время Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в нынешней своей роли — это своеобразный экспертный совет государства, который квалифицированно оценивает законы до обретения ими юридической силы и в известной мере выступает проводником общегосударственного интереса в политике. Кроме того, в силу норм Конституции Российской Федерации на Совете Федерации лежат и прерогативы кадрового обеспечения некоторых должностей из числа руководителей (и/или членов) высших органов государственной власти. Кадровые полномочия служат дополнительным штрихом к портрету Совета Федерации как политической инстанции, ответственной за поддержание стабильности в общей системе органов государственной власти. Ту же роль играют полномочия по утверждению указов Президента Российской Федерации о введении военного либо чрезвычайного положения на территории страны или ее части. Роль Совета Федерации как гаранта устойчивости законодательной работы проявилась во многих областях общественной жизни. Совет Федерации проводит собственную обдуманную политическую линию и при формировании нового качества национальных отношений, поддержании инициатив национально-культурных автономий. За все время своего политического бытия и при любых обстоятельствах Совет Федерации выступает институтом интеграции и консолидации регионов, обеспечивает баланс региональных и общегосударственных национальных интересов России, демонстрирует ответственность при принятии важнейших государственных решений.

Нужно заметить, что факт учреждения двух палат для ведения законодательной работы уже сам по себе является свидетельством стремления власти к политическому равновесию. При таком положении качество содержания законов и процесса законодательства в первую очередь обеспечивается собственным ресурсом законодательной власти без вмешательства главы государства или иных конституционно-правовых механизмов. Такая форма самоэкспертирования результатов деятельности законодательной власти дает хорошие примеры рационального использования ресурсов, которыми наделена законодательная власть. Нельзя не вспомнить слова из-

вестного немецкого государственного деятеля XIX века О. Бисмарка. Прочитывал их в своем выступлении член Государственного совета и авторитетный юрист А.Ф. Кони: "Берегите верхнюю палату, она есть балласт и регулятор корабля, способный задерживать и направлять на крутых спусках слишком быстрое движение государственной машины".

Другой важный вопрос — о составе верхних палат. Сегодня общепризнанным является то, что состав верхних палат должен обеспечивать высокий авторитет этого органа.

Конституционные рамки, в которых функционирует в настоящее время Совет Федерации, с точки зрения способа организации его состава оставляет возможность для поиска вариантов более продуктивной деятельности членов верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Формируемый исходя из равночисленного представительства (по одному лицу) от законодательного (представительного) и от исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, состав Совета Федерации в разные годы комплектовался по-разному. Апробация разных способов комплектования Совета Федерации обнаруживает стремление изыскать ресурс обеспечения большей компетентности и большей работоспособности. Примером одного из возможных способов формирования состава в известной мере может служить опыт Государственного совета.

После образования Государственного совета его членами становились, как правило, лица, которые прошли долгую военную или гражданскую службу, успели заметно продвинуться по служебной лестнице. Деятельность в Государственном совете они видели как служение России и именно с этих позиций оценивали политику царского правительства. Не стоит при этом забывать, что члены Государственного совета на эту должность назначались императором, это были люди, облеченные доверием монарха.

В разные годы Государственный совет становился центром политической жизни в России, обеспечивая поиск компромисса между потребностями государственного развития и в целом консервативной политикой царской администрации, но часто — вставая на сторону либерального реформирования в противовес вызревающим революционным процессам. Не без участия членов Государственного совета, например, была подготовлена конституционная хартия Царства Польского (1815 год), разрабатывалась конституция для Финляндии (1819 год), проведено освобождение крепостных в прибалтийских губерниях (1816—1819 годах), введены меры по изменению статуса государственных крестьян, крепостных, работающих на фабриках (1825 год), установлены инвентарные правила, ограничивающие произвол помещиков (середина 40-х годов XIX века). В 1842 году даже были пересмотрены полномочия Государственного совета: критика консервативного курса государственной администрации не прошла незамеченной императором.

Так, в годы, когда проводились контрреформаторские мероприятия царствования Александра III, Государственный совет стал оплотом противодействия правительственной реакции. Личный состав Государственного совета стал тогда тормозом, который препятствовал реакционной деятельности администрации Александра III. Многие из решений императора стали законами вопреки мнению большинства Государственного совета: император санкционировал мнение меньшинства при утверждении Положения о земских начальниках (1889 год), нового Университетского устава (1884 год).

В 1906 году порядок комплектования Государственного совета был изменен путем введения выборности для половины его членов. Вообще тот способ избрания членов Государственного совета, если принять во внимание накал политических страстей, сопровождавший конституционные реформы начала XX века, встречал



серьезные возражения со стороны общества. Основные претензии современников, как и более поздних исследователей российского парламентаризма, сводятся к организационному составу Государственного совета, который, как считается, был исключительно опорой монарха. Половина численного состава Государственного совета действительно назначалась из лиц, пользующихся доверием монарха. Только другая его половина была избираемой — в том числе от духовенства, от дворянских обществ, которые, в общем, также трудно заподозрить в либерализме. Государственный совет в силу роли верхней палаты действительно мог заблокировать закон, одобренный нижней палатой. Но такой порядок комплектования верхней палаты, как и ее статус, являлся довольно распространенным в политической практике других государств и имел идеологическое обоснование в стремлении подвергать результаты законодательной работы дополнительной фильтрации с целью ограждения от недостаточно продуманных решений.

В то же время имена величайших юристов, ученых-историков и других представителей академической науки — Д.Д. Гримма, М.М. Ковалевского, А.А. Мануйлова, С.Ф. Платонова — уже самим фактом их нахождения в Государственном совете отмечают всякие подозрения в том, что это учреждение было преобразовано только для того, чтобы санкционировать волю императорской власти. Более того, позиция Государственного совета по многим правительственным законопроектам вырабатывалась в довольно жесткой политической борьбе в самом Госсовете. Значительная часть членов Государственного совета вошла в состав "прогрессивного блока", образованного в 1915 году как оппозиция власти.

В нынешнем развитии государственности в России учреждение Совета Федерации, как и выделение законодательной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти, несет особую функциональную нагрузку. С одной стороны, это обеспечение общности государственной законодательной политики на всей территории государства, а с другой — учет мнения субъектов Российской Федерации по важнейшим вопросам государственного развития, внутренней и внешней политики. Деятельность Совета Федерации на протяжении почти полутора десятков лет его существования являет собой пример поиска подходящей модели для учета интересов субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом, и не в последнюю очередь — в сфере законодательной деятельности.

В целом роль верхних палат — и в политической жизни, и в законотворчестве — в истории российского парламентаризма представляется весьма значимой.

Государственный совет со времени своего основания был одним из главных институтов, оказывающих влияние на течение законодательной жизни государства. Понятно, что в условиях монархической власти, когда функции законодательства неограниченно принадлежали императору, говорить о самостоятельном правовом значении Государственного совета в законотворчестве не приходится. Однако все сколько-нибудь важные законопроекты, проекты актов о введении важных политических новаций в государственную жизнь России не проходили без обсуждения в Государственном совете.

Содержание законов, которые необходимо было принять в первое десятилетие работы (1906—1917 годы) российского парламента, было действительно значительным. Практически во всех основных областях экономики и социальной жизни изменение законодательства породило скачок в развитии. Обновление правовой базы коснулось сельскохозяйственного производства, промышленности, железнодорожного транспорта, образовывались картели и синдикаты на производствах. Под влиянием нового законодательства складывались банковские монополии, был восстановлен институт мировых судей, введено обязательное начальное обучение, решались на демократических началах проблемы свободы слова, вероисповедания и так

далее. Тогда же не без влияния Государственного совета активно проходило духовное обновление общества: провозглашению политических прав корреспондирует свобода манифестаций, свободе слова — беспрепятственное учреждение печатных изданий. Вопрос о том, насколько позитивным был результат общественных устремлений, не предотвративший в конце концов государственный переворот, пока еще ожидает своего ответа.

Нужно заметить, что те нелестные эпитеты "законодательной пробки" и "законодательного тормоза", которыми был наделен Государственный совет в общественных кругах, и которые стали следствием его деятельности после преобразования в верхнюю палату, довольно часто отражали реальную практику этого органа. Однако при всей формально обеспеченной и практически гарантированной поддержке Государственным советом законодательного курса монархической власти, все-таки нельзя однозначно говорить о Государственном совете как безусловной опоре монархической власти. Совет проявлял свою оппозиционность не раз, когда политика власти расходилась с представлением большинства Государственного совета о реальных нуждах страны. Более того, в годы Первой мировой войны монарху приходилось специально корректировать состав Совета включением в него "проверенных" монархистов взамен обнаруживших хоть толику либерализма.

Конечно, Государственный совет исправно исполнял отведенную ему роль "законодательного сита". Однако не совсем справедливыми видятся обвинения в том, что ему были совершенно чужды интересы страны. Решить, каким был бы предпочтительный путь развития страны во втором десятилетии XX века затруднительно даже сейчас, по прошествии без малого столетия. Но практика показала, что участь наиболее принципиальных законопроектов в Государственном совете нередко решалась двумя или тремя голосами участвовавших в голосовании министров, а Государственный совет становился оппонентом не только для Государственной думы, но и для Совета министров, когда считал, что правительство действует не в интересах самодержавной власти.

Совету Федерации, как в свое время и Государственному совету, приходилось исполнять и роль буфера между главой государства, по Конституции подписывающим и обнародующим федеральные законы, и нижней палатой, которая в силу своей политизированности часто отказывалась от поиска компромисса. Совет Федерации в роли верхней палаты Федерального Собрания обеспечивает более тщательную проработку законодательных решений, уравнивая в этой деятельности не только Государственную Думу, но и исполнительную власть как инициатора довольно значительного количества законопроектов.

Однако при этом Совет Федерации не просто обеспечивает представительство избирателей, он гарантирует учет мнения регионов и интересов развития России как многонационального государства в законодательной деятельности и политической жизни государства в целом. Законодательство — это та сфера, где полномочия, характер и политическая роль верхней палаты проявляются в наиболее рельефной форме. В период когда членами Совета Федерации были высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, возникновение рассогласованности в законодательной деятельности двух палат российского парламента справедливо связывается с некоторой консервативностью членов Совета Федерации, вполне объяснимой и исходящей из заинтересованности в обеспечении экономического благосостояния и социального спокойствия на возглавляемых ими территориях.

Учреждение новых органов в ходе государственных преобразований, наполнение новым содержанием институтов государственности в периоды коренной политической модернизации — это вопросы из числа тех, к которым интерес практически не остывает. Опыт истории Государственного совета после его преобразования в верх-

ную палату и опыт того, каким образом определялась его организационная структура, как она в последующем наполнялась практикой, видится ценным и для нынешнего парламента. Деятельность Совета Федерации, включая побудительные причины пересмотра его состава и структуры, в свою очередь, дает наглядную картину практического воплощения идеи конституционализма и парламентаризма в отечественной политической практике, в реальной структуре и деятельности законодательной власти, а также предоставляет возможность более широко оценить ход эволюции политико-правовой жизни России.

В свое время активная пропаганда идей обновления власти, задачи создания механизма демократического противодействия господству бюрократии привели к учреждению Государственного совета, а потом — его преобразованию в 1906 году. На этих же идеях проводились реформы, в результате которых был учрежден Совет Федерации. Но как показывает практика, для стабильного существования государства необходимым является его опора на широкую общественную поддержку. Всякая политическая стабильность видится невозможной без опоры на население, его интересы, поддерживаемую им идеологию, социальные приоритеты. Современная задача Совета Федерации — поддержание инициатив, которые служат достижению материального благосостояния российских граждан, свободе и справедливости между гражданами и социальными группами, признанию достоинства народа.

**Г.Д. САДОВНИКОВА,**

*доцент кафедры конституционного и муниципального права России  
Московской государственной юридической академии*

История бикамерализма российского парламента начинается в 1990 году, когда в составе Верховного Совета РСФСР были сформированы две палаты — Совет Республики и Совет Национальностей. Реализация идеи двухпалатного парламента с 1990 до 1993 года, по некоторым оценкам, была неэффективной, поскольку палаты Верховного Совета большей частью заседали совместно, доминирующую роль играл Президиум Верховного Совета — руководящий орган всего парламента, подавляющий инициативу палат. Принципиальные изменения в порядок формирования, организацию и деятельность парламента при сохранении двухпалатной структуры внесла Конституция 1993 года.

Некоторые особенности российской модели бикамерализма отметил Конституционный Суд Российской Федерации. В постановлении от 12 апреля 1995 года № 2-П суд констатировал, что двухпалатность российского парламента, отражающая разные стороны народного представительства в Российской Федерации, обуславливает их самостоятельность, различность их компетенции, раздельность заседаний, в том числе при принятии федеральных законов. В то же время в предусмотренных Конституцией случаях палаты могут собираться вместе, однако голосования на таких заседаниях не проводятся и решения не принимаются.

Из содержания Конституции и законодательства России не вытекает, что одна из палат признается первой, а другая — второй или одна нижней, а другая верхней. В научной литературе нет единого мнения относительно обоснованности терминов "нижняя" палата по отношению к Государственной Думе и "верхняя" — по отношению к Совету Федерации. В то же время возможность употребления данных терминов имеет определенное значение для понятийного аппарата. Если ряд ученых, например В.Д. Горобец, М.В. Баглай, считают неприемлемым употребление в научной литературе терминов "верхняя" и "нижняя" палаты, то в некоторых учебниках и ком-

ментариях к Конституции России прямо указывается на допустимость их применения.

Такое деление палат парламента обычно связывают с тем, что нижняя палата, формируемая более демократическим путем и в наибольшей степени воплощающая идею народного представительства, играет более значимую роль в законодательном процессе. В конституционном праве зарубежных стран данная терминология является устоявшейся. Думается, в российской науке конституционного права применение таких терминов оправданно не только из-за аналогии с зарубежными странами. Законодательный процесс начинается в Государственной Думе — "внизу", а затем принятый Думой закон идет "вверх" — в Совет Федерации, который можно считать неким фильтром, более высокой инстанцией, от одобрения которой во многом зависит дальнейшее прохождение закона. К тому же унификация терминологии облегчает сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства. Поэтому в науке можно считать допустимым использование понятий "верхняя" или вторая палата по отношению к Совету Федерации и "нижняя" или первая палата по отношению к Государственной думе.

Если обратиться к опыту организации и деятельности зарубежных двухпалатных парламентов, можно увидеть, что для некоторых стран характерны сильные верхние палаты, для других — слабые. Сильная верхняя палата означает ее полное юридическое равноправие с нижней. При этом фактически нижняя палата всегда сильнее, и не только потому, что она в значительной степени определяет "повестку дня" для верхней палаты: решает, какие законы рассматривать, какие из них принять, но и потому, что формируется на более демократической основе и, следовательно, в большей степени олицетворяет саму идею народного представительства. Даже в тех странах, где палаты формально полностью равноправны (США, Италия), нижняя палата несколько более влиятельна, так как согласно конституционному обычаю большинство законопроектов первоначально рассматривается и принимается именно в нижней палате. По общему правилу, чем более демократичным способом формируется верхняя палата, тем она сильнее.

В государствах с сильной верхней палатой ни один закон не может быть принят без согласия обеих палат, и внесен законопроект может быть в любую из них. Согласно ст. 70 Конституции Италии законодательная функция осуществляется обеими палатами, а ст. 72 предусматривает, что каждый законопроект, представленный в одну из палат, одобряется ею сначала постатейно, а затем в целом. Конституция США (раздел 7 ст. 1) устанавливает, что каждый законопроект должен быть принят и Палатой представителей, и Сенатом, после чего направляется Президенту. Сильная верхняя палата, таким образом, может блокировать принятие любого закона.

Система слабой верхней палаты, существующая в Испании, Индии и некоторых других странах, означает, что ее вето на законы может быть преодолено нижней палатой путем повторного принятия закона. Так, согласно ст. 90 Конституции Испании Сенат может отклонить закон, принятый Конгрессом депутатов абсолютным большинством голосов, но его возражения могут быть отклонены Конгрессом также абсолютным большинством голосов (не требуется даже квалифицированного большинства, как в России). Существует и смешанная система, когда верхняя палата при определенных обстоятельствах является сильной, а в некоторых случаях — слабой (Франция, ФРГ, Россия).

В России при принятии федеральных законов (которые считаются обычными или текущими законами) Совет Федерации является слабой верхней палатой, так как отклонение ею закона может быть преодолено Государственной Думой двумя третями голосов. Но при принятии федеральных конституционных законов, а также законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, он становится сильной палатой, поскольку без его одобрения принятие этих за-



конов невозможно. В этом — одна из особенностей российской модели бикамерализма.

Зависит ли воплощение идеи народного представительства от того, насколько сильна или слаба верхняя палата парламента, — один из главных вопросов науки конституционного права и ее важного раздела — парламентского права. Если рассматривать народное представительство преимущественно как право народа, всех его социальных групп и слоев на представительство в парламенте, предпочтительной является система слабой верхней палаты; если же одним из аспектов народного представительства считать представительство в парламенте региональных интересов, верхняя палата должна быть сильной. Вопрос является крайне спорным и не имеет однозначного решения в науке. Этим можно объяснить его компромиссную формулировку в Конституции Российской Федерации.

Данный компромисс представляется вполне обоснованным, поскольку изначально существование верхней палаты парламента имело косвенное отношение к идее народного представительства. На родине парламентаризма — в Англии — верхняя палата возникла как инструмент сдерживания радикализма нижней и до сих пор является своеобразным фильтром для законов и других решений избираемой народом нижней палаты. В США, как известно, вторая палата возникла тоже не как воплощение идеи народного представительства, а как результат компромисса, позволившего обеспечить равное представительство штатов, что являлось условием их согласия на вхождение в федерацию, то есть послужило инструментом укрепления государства.

В науке конституционного права неоднократно высказывалось обоснованное мнение, что идея формирования парламента из двух палат, обязанная своим происхождением случайному стечению обстоятельств и компромиссу, в последующем стала довольно удачно вписываться в государственную архитектуру федеративных государств, обеспечивая учет региональных интересов и равное участие всех субъектов федерации в решении общегосударственных задач. И сам федерализм таким путем обретает в глазах граждан уважение своей способностью обеспечить единство общих и региональных интересов и через двухпалатный парламента добиваться преодоления внутренних противоречий в государстве.

Поэтому если рассматривать народное представительство как самоцель, его воплощение вполне возможно в единственной палате парламента и наличие или отсутствие второй палаты не имеет существенного значения. Если исходить из интересов эффективного управления в федеративном государстве, вторая палата играет положительную роль. Сильная вторая палата, сдерживая радикализм формируемой на демократической основе нижней палаты, несколько "подавляет" народное представительство, поэтому выбор сильной или слабой верхней палаты зависит от исторических условий и традиций, формы государственного устройства, расстановки политических сил в конкретной стране.

Смешанная система в России, при которой Совет Федерации может быть как сильной, так и слабой палатой, обусловлена тем, что при принятии обычных законов приоритет должен отдаваться демократически избранной нижней палате. Но при принятии наиболее важных, фундаментальных законов, учитывая, что при такой протяженности территории поддержка региональных представителей будет способствовать их более эффективной реализации на местах, целесообразно придать верхней палате больший вес.

Конституционная характеристика Федерального Собрания как представительного органа обязывает законодателя отразить идею народного представительства в порядке формирования обеих палат. Конституции и законодательство зарубежных стран, имеющих двухпалатные парламента, по-разному решают вопрос представительства населения и учета региональных интересов в порядке формирования палат

парламентов. Так, сложный национальный состав Канады диктует необходимость формировать Палату общин в зависимости как от общего количества избирателей, так и от населения провинций. Более того, в состав правительства страны, формируемого Палатой общин, а точнее — партийной фракцией, завоевавшей большинство парламентских мест на последних выборах, должны входить представители всех провинций, основных этнических и языковых групп, протестантской и католической церквей. Представительство провинций в Палате общин достигается жестким законодательным установлением количества депутатов от каждой провинции с учетом численности населения. А представительство социальных, языковых, религиозных и иных групп достигается тем, что депутат Палаты общин, избираемый от конкретного избирательного округа, представляет определенную политическую партию и должен входить в соответствующую парламентскую фракцию, подчиняться партийной дисциплине, в том числе при голосовании.

Сенат Канады формируется на основе равного регионального представительства. По Конституции "...В целях образования Сената Канада будет считаться состоящей из четырех частей", каждая из которых представлена 24 сенаторами, назначаемыми не провинциями, а федеральным правительством с одобрения генерал-губернатора. В научной литературе (Парламентская демократия и федерализм. Москва — Мюнхен. — 1999) высказывается обоснованное мнение, что "Сенату первоначально вменялись весьма важные функции: обеспечить политическую стабильность в стране в качестве противовеса избираемой всеобщим голосованием Палаты общин. Однако не был закреплен конституционный или законодательный механизм, позволяющий осуществлять ему эту функцию. Слабость Сената определяется тем, что он лишен мандата избирательного корпуса и не может с полным основанием претендовать на роль общенационального законодательного органа. В силу методов его формирования он оказался не способен быть выразителем региональных интересов и выполнять свои функции в полном объеме. Как и Палата лордов в Англии, он постепенно утрачивает свое значение".

Особенности формирования индийского парламента обусловлены особенностями религиозного и этнического состава населения. В нижнюю палату парламента — Народную палату — входят 525 представителей штатов, не более 20 представителей союзных территорий, не более 2 представителей англо-индийской общины, назначаемых президентом. Допускается резервирование мест для зарегистрированных каст и племен. В верхнюю палату — Совет штатов — входит не более 250 парламентариев. Из них 238 — представители штатов, избираемые законодательными собраниями штатов в соответствии с системой пропорционального представительства, и союзных территорий, избранных путем косвенных выборов. Остальные 12 сенаторов назначаются президентом. Будучи федеративным государством, Индия не придерживается принципа равного представительства штатов в парламенте. Их число составляет от 1 до 34. Но, учитывая, что представители штатов и союзных территорий избираются в нижнюю палату, в парламенте страны представлены как основные группы населения, так и регионы.

Как видим, в зарубежных странах конституционный законодатель старается обеспечить представительство как можно большего числа социальных, национальных и даже религиозных групп населения, одновременно обеспечивая учет региональных интересов.

Российская Конституция не устанавливает порядка формирования Совета Федерации и относит это к компетенции федерального законодателя. С одной стороны, ему предоставляется некоторая свобода в установлении такого порядка и возможность менять его в зависимости от исторических и общественно-политических условий. С другой стороны, предоставленная Конституцией широкой трактовки порядка формирования Совета Федерации может привести к его неоправдан-

но частому изменению, нестабильности состава палаты, недостаточно высокому авторитету этого органа, который, не успев "сработаться" как коллегиальное учреждение и заявить о себе, подвергается расформированию. Нельзя не отметить при существующем положении вещей некоторую "зависимость" Совета Федерации от Государственной Думы, которая путем принятия нового закона при условии поддержки Президента Российской Федерации может и без учета мнения Совета Федерации изменить порядок его формирования. Различные толкования конституционных норм при отсутствии официального способствуют тому, что может быть поставлена под сомнение легитимность решений палаты.

Изучение истории порядка формирования верхней палаты российского парламента показывает, насколько он может быть разным при сохранении стабильности соответствующей конституционной нормы и как трудно найти оптимальную модель, отвечающую конституционным положениям о представительном характере Федерального Собрания Российской Федерации.

Депутаты Совета Федерации первого созыва были избраны сроком на два года 12 декабря 1993 года на основании Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Указом Президента России от 11 октября 1993 года. Но вопрос об оптимальном порядке формирования Совета Федерации оставался дискуссионным. Необходимо было принять соответствующий федеральный закон, в ходе работы над которым столкнулись интересы различных политических сил. Некоторые из них считали необходимым избрание Совета Федерации путем всеобщих выборов, другие исходили из того, что члены палаты должны делегироваться органами государственной власти субъектов Федерации, третьи же выступали за вхождение в Совет Федерации руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации по должности. В итоге такая позиция оказалась предпочтительной, и в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 года "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (проект был предложен заместителем Председателя Государственной Думы А.Н. Чилингаровым) в Совет Федерации по должности входили главы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Тем не менее политическая дискуссия о способах формирования верхней палаты российского парламента продолжалась. Вопрос о возможности совмещения должностей руководителей органов государственной власти с членством в парламенте, учитывая, что руководители исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации одновременно осуществляли законодательную деятельность в парламенте Российской Федерации, был передан на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации, который отметил, что в данном запросе обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда повлиять на внутрипарламентскую дискуссию. В отношении противоречия данного закона конституционному принципу разделения властей Конституционный Суд подчеркнул, что эта проблема, по сути, является вопросом о соответствии части 2 статьи 95 Конституции России статье 10 и поэтому находится вне пределов компетенции Конституционного Суда, которая не распространяется на проверку конституционности конституционных положений.

Закон подвергался резкой критике со стороны ряда политиков, ученых, представителей регионов. Многие сходились во мнении, что для глав законодательных органов субъектов Федерации совмещение должностей в двух законодательных органах неизбежно сказывается на качестве работы в каждом из них, а совмещение должностей высшего должностного лица субъекта Федерации и члена палаты федерального парламента не может быть эффективным.

Введение ныне действующего порядка формирования Совета Федерации шло далеко не просто, отношение к нему членов Совета Федерации было неоднозначным. Так, в заключении Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике отмечалось, что Государственная Дума, приняв закон о новом порядке формирования Совета Федерации, не прислушалась к мнению самого Совета Федерации, многих юристов, политиков и избрала далеко не самый оптимальный вариант формирования Совета Федерации. Политический авторитет верхней палаты в значительной степени обусловлен тем, что она формируется из руководителей законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, которые пользуются авторитетом и доверием избирателей этих субъектов и в силу этого способны эффективно представлять интересы населения в Совете Федерации. Вхождение в палату руководителей регионов обеспечивает авторитетность, компетентность Совета Федерации, делает его стабилизирующим фактором в политической жизни страны. Обладая реальной властью на местах, главы законодательного и исполнительного органов в Совете Федерации консолидируют политику регионов, согласуют ее с политикой федерального центра. Новые члены Совета Федерации, отмечалось в заключении, будут с этих позиций абсолютно уязвимыми, поскольку они фактически воспринимаются как назначенные лица, поэтому сразу же будет поставлен, и вполне обоснованно, вопрос о том, можно ли сохранять нынешний объем полномочий нового состава Совета Федерации.

Комитет рекомендовал Совету Федерации отклонить принятый Государственной Думой закон и создать согласительную комиссию. Члены Совета Федерации закон не одобрили ("за" проголосовали только 15 из них). В итоге закон был принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии, причем текст подвергся некоторым изменениям: увеличен с 21 года до 30 лет возраст, с которого гражданин России может стать членом Совета Федерации; указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Федерации о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа в трехдневный срок должен направляться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации и вступать в силу, если две трети депутатов законодательного органа на очередном или внеочередном заседании не проголосуют против назначенного представителя. Введена также норма о том, что полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его законодательным или исполнительным органом в том же порядке, в каком осуществляется его избрание (назначение).

24 ноября 2000 года на 66-м заседании Совет Федерации подтвердил начало полномочий члена Совета Федерации от Парламента Республики Северная Осетия — Алания В.Т. Кадохова, который стал первым из членов Совета Федерации, наделенных полномочиями по новому закону. С 16 января 2002 года (80-е заседание палаты) в Совете Федерации заседали уже только представители субъектов Федерации, избранные (назначенные) по новому закону.

Действующий порядок формирования Совета Федерации имеет по сравнению с предыдущим как плюсы, так и минусы. Безусловно, Совет Федерации, состоявший из глав законодательной и исполнительной власти регионов, был самостоятельным, очень авторитетным органом. Его состав был стабильным, так как досрочное прекращение полномочий высших должностных лиц субъектов Федерации — событие чрезвычайное и очень редкое. Главы регионов вовлекались в решение общегосударственных задач, что способствовало стабилизации федеративных отношений. Но при этом нарушался принцип разделения властей: лицо, возглавляющее высший орган исполнительной власти в регионе, одновременно осуществляло законодательную деятельность в парламенте страны. Кроме того, высшие должностные лица субъектов Федерации по определению не могли осуществлять полноценную законодатель-



ную деятельность в Совете Федерации. В то же время они ни при каких обстоятельствах не могли утратить членство в верхней палате, пока не оставляли свои посты в регионах. В этом смысле действующий порядок формирования Совета Федерации представляется предпочтительным, так как "сенаторская" деятельность в настоящее время является для членов Совета Федерации основной, а не второстепенной после губернаторских или "спикерских" обязанностей в регионе.

Поиск новой концепции формирования Совета Федерации продолжается и в настоящее время. Наиболее распространенным продолжает оставаться мнение о необходимости прямых выборов членов Совета Федерации. Переход на полностью пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы привнес в научную дискуссии на эту тему новый импульс. Представляется, что наиболее привлекательным с точки зрения концепции народовластия и народного представительства было бы избрание представителей субъектов Федерации гражданами России, постоянно проживающими на территории субъектов Федерации, по мажоритарной избирательной системе на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права. Но как при этом реализовать положение Конституции Российской Федерации о вхождении в Совет Федерации представителей от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти? Наиболее часто в трудах современных ученых-конституционалистов, на научных конференциях и парламентских слушаниях высказываются предложения, которые признают оптимальными вариантами избрание членов Совета Федерации населением субъектов Федерации по двухмандатным избирательным округам при условии, что выдвижение кандидатур осуществляется законодательным (представительным) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации. Другой оптимальный вариант — избрание представителя в Совет Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации депутатами этого органа, а представителя от исполнительного органа — населением субъекта Федерации одновременно с высшим должностным лицом субъекта Федерации. На выборах высшего должностного лица субъекта Федерации население в этом случае должно голосовать за список, содержащий две кандидатуры — высшего должностного лица субъекта Федерации и представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации в Совете Федерации.

В настоящее время, несмотря на введение нового порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, данное предложение не утратило актуальности. Во-первых, установленный новый порядок может быть пересмотрен в связи с изменением обстоятельств, из-за которых он был введен, и к рассмотрению данного варианта можно будет вернуться. Во-вторых, и сейчас не исключается возможность выборов представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации из числа кандидатур, выдвинутых данным органом.

Для того чтобы в полной мере соблюсти требование ст. 95 Конституции Российской Федерации, следует, видимо, пойти еще дальше: установить в федеральном законе, что гражданин Российской Федерации, избранный депутатом Совета Федерации (избрание данных лиц заставит вернуться к термину "депутат Совета Федерации"), по должности является заместителем высшего должностного лица субъекта Федерации — вице-президентом, вице-губернатором или заместителем главы администрации субъекта Федерации. Вспомним, что по закону 2000 года главы региональных законодательных и исполнительных органов являлись членами Совета Федерации по должности. Почему не может быть возможной обратная ситуация, когда лицу выражено доверие представлять интересы народа субъекта Федерации в федеральном законодательном органе? В таком случае это будет действительно представитель исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации — вто-

рое по значимости должностное лицо в этом органе. Одновременно при таком порядке формирования Совета Федерации в полной мере реализуется идея народного представительства, поскольку член Совета Федерации избирается населением на принципах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кроме того, повышается авторитет Совета Федерации, так как он будет наполовину состоять из должностных лиц субъектов Федерации достаточно высокого ранга, обладающих реальными должностными полномочиями и хорошо знающих проблемы региона.

Кроме того, необходимо усилить роль партий как наиболее влиятельных структур гражданского общества в формировании верхней палаты парламента. По действующему Федеральному закону "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем. Закон не связывает председателя обязанностью вносить те или иные кандидатуры, например, предложенные группой депутатов определенной численности или партийной фракцией. Возможно, если федеральным законом установить, что председатель обязан вносить на рассмотрение кандидатуры, предложенные региональными отделениями политических партий в данном субъекте Федерации, это способствовало бы развитию структур гражданского общества. Региональные отделения партий, видимо, следует наделить и полномочием предлагать высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации своего кандидата для выдвижения на пост заместителя высшего должностного лица субъекта Российской Федерации — представителя в Совете Федерации.

Заслуживают внимания и высказываемые в последнее время предложения об усилении представительного начала в формировании Совета Федерации путем обязательного представительства в этой палате органов местного самоуправления. Так, обращаясь к опыту дореволюционной Государственной думы, где были представлены видные деятели земского движения и Государственного совета, членами которого (34 из 98) были выборные представители от земских губернских собраний, профессор В.И. Фадеев считает актуальным предложение о необходимости формирования особой Земской палаты. Состоящая из выборных представителей от земских собраний и городских дум, она может служить целям установления взаимодействия между центральными и местными органами власти. Также В.И. Фадеев в своей работе ("Местное самоуправление и первое народное представительство в дореволюционной России. 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность") предлагает продумать возможность обязательного представительства от органов местного самоуправления в Совете Федерации (например, один представитель от субъекта Федерации представляет законодательную и исполнительную власти, а другой — муниципальные образования). Данные предложения не вполне соотносятся с нормами Конституции (что, впрочем, не исключает возможности их реализации в ходе конституционных реформ в будущем). Но предложение этого автора о закреплении в качестве общего принципа формирования представительных органов государственной власти субъектов Федерации наличия второй палаты у этих органов, формируемой из представителей муниципальных образований, заслуживает самого широкого обсуждения. Реализация данной идеи усилит связь представительных органов различных уровней публичной власти, послужит более полному учету интересов муниципалитетов в ходе регионального законотворчества и при решении иных вопросов компетенции органов народного представительства субъектов Российской Федерации. В конечном счете это послужит развитию отношений народного представительства в стране, учитывая исторические традиции представления земских нужд и интересов в деятельности представительных органов.

Начало работы 27 апреля 1906 года I Государственной думы России совпало с существенным преобразованием Государственного совета Российской империи, позволившем считать его верхней палатой парламента, прообразом современного Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с Государственной думой Государственный совет внес значительный вклад в формирование российского парламентаризма. И хотя роль Государственного совета прежде всего сводилась к демпфированию отношений между Государственной думой и царем, именно Государственный совет в определенной степени способствовал достижению определенного компромисса в законотворчестве в интересах сохранения стабильности государственного строя и противодействию угрозе революции.

Эволюция российского государства от феодального к буржуазному не могла не отразиться на развитии его законодательства, неизменно отражающего интересы экономически и политически доминирующей элиты. Российскому государству во времена сословно-представительной монархии было известно участие представительных органов в законотворчестве. Однако два с половиной века абсолютной монархии исключили результативное участие населения в представительстве своих жизненно важных интересов. Причинами этого были постоянное давление монархической власти, непропорциональное представительство трудящегося населения, внутренние конфликты между группами депутатов Государственной думы и членов Государственного совета, представлявшими антагонистические интересы разных сословий. Однако само возникновение и существование органов парламентаризма стало свидетельством необходимости и значимости представительного органа населения страны в диалоге с существующей властью в эволюционном процессе развития общества. Парламент обретал более сильную позицию в таком диалоге, когда он имел широкую поддержку населения. Игнорирование самодержавной властью жизненно-важных интересов трудящегося большинства населения страны и роли парламента как выразителя интересов общества в диалоге способствовало перерастанию эволюционного процесса развития общества в революционный. Тенденция уклонения от решения насущных проблем общества, игнорирования жизненно-важных интересов законопослушного большинства трудящегося населения страны способствовала падению самодержавия и изменению общественно-экономического строя.

Учет исторического опыта трансформации парламента в период 1906—1917 годов, последствий ненадлежащего представления жизненно важных интересов законопослушного большинства населения, ставшего одной из причин падения Российской империи, актуализируется в современных условиях возрастающей потребностью укрепления российской государственности в интересах национальной безопасности.

Конституция Российской Федерации определяет, что Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1); человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2); носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3).

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящим из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Основным предназначением Совета Федерации является принятие решений об одобрении принятых Государственной Думой федеральных законов, а также осуществление других полномочий, отнесенных к ее ведению Конституцией Российской Федерации (ст. 102, 106).

В России Совет Федерации как палата, представляющая ее субъекты, играет важную роль в сочетании интересов федерального центра и регионов в интересах принятия решений для всего государства в целом. Совет Федерации Федерального Собрания выполняет представительные, законодательные, контрольные и иные функции. Но как справедливо отмечает в своей работе "Совет Федерации: эволюция статуса и функций" И.В. Смирягин: "Состав Совета Федерации определяет место палаты в политической системе российского государства,.. в свою очередь состав Совета Федерации зависит от способа его формирования". Менее чем за 13 лет в Российской Федерации порядок формирования верхней палаты был кардинальным образом изменен несколько раз.

В настоящее время действует Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (в редакции от 16 декабря 2004 года), согласно которому члены Совета Федерации:

представители от законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Федерации избираются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

представители от исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации назначаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий.

Относительно порядка формирования Совета Федерации в юридической литературе высказаны различные позиции, которые можно систематизировать следующим образом.

К первой группе относится ряд ученых, которые полагают, что подлинная легитимность верхней палаты парламента может быть только при формировании ее путем избрания населением. Так, С.А. Авакьян в работе "Федеральное Собрание — парламент России", опираясь на теорию народного представительства, отмечает: "Из представителей субъектов Федерации, административно-территориальных единиц может состоять орган, участвующий даже в законодательной деятельности на общегосударственном уровне. Однако считать такой орган второй (верхней) палатой парламента страны — это еще вопрос, если представители не избраны народом, а избраны или назначены соответствующими органами субъекта Федерации". По мнению Л.В. Смирягина порядок назначения членов Совета Федерации (предусмотренный Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ до внесения последних изменений) означает "существенное сокращение объема демократической легитимации членов палаты, которая согласно Конституции Российской Федерации может исходить только от народа, высшим непосредственным выражением власти которого является референдум и свободные выборы". Аналогичной позиции придерживается И.В. Гранкин в публикации "Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации и пути его совершенствования". Им также были высказаны предложения об избрании населением членов Совета Федерации по представлению соответственно законодательного органа и



главы исполнительной власти. Ю.А. Дмитриев и А.М. Николаев в книге "Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива" указывают на необходимость предусмотреть в процедуре замещения поста члена Совета Федерации две стадии: одну — депутатскую, другую — народного одобрения кандидатур представителей. В работе "Двухпалатный парламент Российской Федерации" О.И. Булаков полагает возможным избрание населением своих представителей в Совет Федерации из числа кандидатов в количестве большем, чем один человек, выдвинутых органами законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Во вторую группу входят правоведы, по мнению которых легитимность Совета Федерации обеспечивается и при вхождении по должности руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или назначении ими своих представителей. Например, И.А. Конюхова в публикации "Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика" высказывается за возможность вернуться к варианту, который существовал в середине 90-х годов. Тогда в Совет Федерации входили главы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации по должности.

Усредненную позицию между представленными полярными мнениями занимает предложение С.А. Осипяна, отмеченное в его работах. Он говорит о целесообразности избрания членов Совета Федерации от субъекта Федерации законодательными (представительными) органами субъектов Федерации по представлению законодательного и высшего исполнительного органа данного субъекта на альтернативной основе. Представляется, что такая модель формирования Совета Федерации отвечает требованиям легитимности власти, соответствует принципу разделения властей, обуславливает большую эффективность его работы.

Основой стабилизации и развития общества на этапе становления современной общественно-экономической формации России, безусловно, является государственное строительство, представляющее процесс формирования и функционирования органов государственной власти в интересах организации жизни общества. Причем с учетом условий, обусловленных экономическими, политическими, социальными и иными факторами, в соответствии с доминирующей в обществе концепцией его развития, воплощенной в Конституции Российской Федерации. Это обуславливает потребности оптимизации государственного строительства в нашей стране, обеспечения национальной безопасности России, актуализирует проблему упорядочения правовой системы, законотворчества, практики применения законодательства. Становится очевидной необходимость формирования реально действующего механизма изучения состояния системы действующего законодательства, структуры и динамики адекватного соответствия законодательства жизненно важным потребностям личности, общества и государства в современных условиях, выявления и анализа причин низкой результативности нормативной правовой работы органов государственной власти. Это является необходимым условием укрепления связи государства, общества и граждан, повышения уровня законности и правопорядка, развития правосознания граждан и правовой культуры в обществе. Необходимо признать, что общество не может успешно решать стоящие перед ним современные задачи социально-экономического развития, если не обеспечен усредненный уровень их понимания, признания и поддержки своим позитивным участием большинством населения.

Основным политическим институтом, состоявшимся в нашей стране за последние годы, стал институт президентства. Незрелость гражданского общества, отсут-

ствие обратной связи, позволяющей корректировать дефекты деятельности власти, привели к фактическому отделению власти от значительной части населения, перестающего доверять ей и участвовать в выборах. Это актуализирует потребность мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Мониторинг в рассматриваемом аспекте представляет собой комплексную систему контроля состояния системы действующего законодательства, формирования потребности нормативных правовых актов, их подготовки и принятия, применения и исполнения в процессе деятельности органов исполнительной власти, правоохранительных органов и судов, корректировки соответствующими полномочными органами законодательной власти. Практика показывает, что возрастание количества законов еще не ведет к реальному упорядочению общественных отношений. Декларативность, пробельность и дефектность ряда принимаемых законов дискредитируют роль права в сознании значительной части общества. Центральной проблемой законодательства остается разработка механизма действия закона. Гораздо труднее реализовать закон, нежели принять его. Именно поэтому идет рост правового нигилизма, массовое отчуждение значительной части людей от власти, от законодательства.

Ущемление, ограничение жизненно важных интересов значительной части законопослушного населения нашей страны происходит в ряде случаев с использованием законов, подготовленных с учетом групповых интересов доминирующих финансово-промышленных групп, использующих высококвалифицированных юристов. Следует признать, что уровень профессиональной квалификации лиц, состоящих на государственной службе в органах представительной власти, в ряде случаев не позволяет им в достаточной мере конкурировать со специалистами, выступающими в качестве лоббистов не общественных, а частных интересов.

Монетизация льгот существенно затронула интересы 45 миллионов граждан. Государству она стоила в 2005 году 387 млрд. рублей, в 2006 году — еще дороже, поскольку почти половина федеральных льготников, преимущественно жителей сельской местности, отказались от набора социальных услуг и потребовала от государства деньги.

Между тем в процессе монетизации льгот существенно обогатились частные структуры. В 2005 году доходы пяти ведущих дистрибьюторов лекарств (посредников между производителями и аптеками) возросли на 38 млн. долларов, транспортников (железные дороги, автобусные парки) — более чем в 2 раза, производителей железнодорожной техники и автобусов — на 30 процентов, представителей услуг телефонной связи — более чем на 20 процентов.

В последние годы девальвируется понятие законности. Разрабатываемая в прошлом в юридической науке методология и методика измерения уровня законности в настоящее время практически не применяется в исследовании эффективности законодательской и правоприменительной деятельности. Представляется, что рассмотрение законности как критерия эффективности различных направлений деятельности должно быть признано как общественно значимое, учитываемое при оценке состояния и результатов деятельности. Причины такого положения, очевидно, состоят в том, что и в теории, и в практике еще отсутствует определенность в концептуальных позициях, касающихся сущности современного государства, социальной направленности законов и принадлежности воли, выражаемой ими.

Наиболее острыми проблемами в современной России согласно социологическим опросам граждан признаются: бедность населения, большой разрыв между бедными и богатыми — 59 процентов; пьянство, наркомания — 41 процент; терроризм — 39; бездуховность общества — 12 процентов; сырьевой характер эконо-

мики — 10 процентов; отсутствие национальной идеи — 10 процентов; демографический кризис — 5 процентов; сепаратизм — 2 процента; безработица — 1 процент. При этом социально значимыми представляются ответы на вопрос "что может сделать вас счастливым человеком?": здоровье и любовь близких — 56 процентов; благополучие своих детей — 40 процентов; хорошая работа — 25 процентов; богатство — 18 процентов; уважение со стороны государства — 13 процентов; состояние влюбленности — 12 процентов; получение признания в обществе — 3 процента. Представляется, что Россию до настоящего времени спасает от социальных потрясений инерция добра, присущая значительной части населения, отвергающего нравственный и ценностный нигилизм. Поэтому необходима реальная система гармонизации ценностей и интересов разных слоев населения в интересах безопасного развития государства и общества. Однако отсутствует легитимный механизм обратной связи между федеральными органами власти, региональными органами власти, муниципальными органами и гражданами. Конституционное право граждан на личное, индивидуальное и коллективное обращение в государственные органы, органы местного самоуправления до настоящего времени не получило надлежащего законодательного закрепления его механизма. Потребности укрепления России как демократического федеративного правового социального государства актуализируют необходимость обеспечения правовых основ общественных отношений, законности и правопорядка.

Целесообразно выделить и определить в качестве приоритетного новый вид государственной деятельности — систематическую деятельность государственных органов по оценке, анализу и обобщению информации о состоянии и динамике реализации властных полномочий, законодательства, практики его применения в установленной сфере деятельности с целью выявления соответствия планируемому результату государственного управления и правового регулирования (ожиданиям субъектов законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов власти, институтов гражданского общества и граждан).

Образованная 14 октября 2003 года на заседании президиума Совета законодателей Комиссия Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики постепенно наращивает активность по координации и собственно по осуществлению мониторинга в регионах. 20 июня 2006 года Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Советом по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Советом законодателей) проведена очередная, четвертая Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная мониторингу правового пространства и правоприменительной практики на тему "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития".

Конференцию открыл Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов, определивший актуальные проблемы практики, требующие теоретического осмысления и оптимального решения в интересах правового развития Российской Федерации. С особым вниманием участниками конференции были восприняты содержательные, полезные выступления Г.Э. Бурбулиса, В.Б. Исакова, С.Г. Кехлерова, В.Н. Плигина, Ю.А. Тихомирова, Б.С. Эбзеева.

В настоящее время проявляется не только повышенный интерес к проблемам качества законодательства и правоприменительной практики, но объективно проявляется потребность в упорядоченной системе мониторинга в Российской Федера-

ции. Идея разработки и реализации стратегии правового развития Российской Федерации становится основой системной методологии законоотвочества.

Новое приоритетное направление государственной политики — совершенствование законодательной деятельности — требует высококачественного организованного, методологического и методического обеспечения. Система мониторинга — это тот инструмент, который будет существенно содействовать содержательному партнерству органов власти между собой и, самое главное, социальному партнерству власти и общества.

Стратегия развития Российской Федерации в условиях совершенствования всей системы государственного строительства и управления, обеспечения национальной безопасности сильной России требует продолжения работы в области упорядочения правовой системы, практики применения законодательства. Только на этой основе могут успешно развиваться правовое государство, проходить административная реформа, осуществляться преобразования в управлении разными формами собственности. Без упорядочения правовой системы, по мнению И.Л. Бачило, не может быть обеспечено повышение эффективности публичного и частного управления, правовой культуры всех структур общества, правосознания законодателей и всех граждан.

Нормативная система нуждается в мерах по поддержанию ее стабильности, в поиске обоснованного сочетания разных норм и предотвращения их деструктивного действия. Вероятно, правовой мониторинг может стать той средой, в которой может произойти "одушевление" норм. И тогда реальное общественное поведение будет более позитивно влиять на процесс создания правовых и иных социальных норм и на их использование, считает Ю.А. Тихомиров.

Представляется, что реализация этого комплекса мероприятий будет способствовать организации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в интересах правового развития Российской Федерации. Основным предметом деятельности Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики на ближайшую перспективу является анализ и прогноз состояния общественных отношений, качества законодательства, проектов нормативных правовых актов в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, а также практики применения федеральных законов в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Низкое качество законоотвочества, предопределяемое прежде всего поспешностью и неупорядоченностью его процесса, видно на примере принятия пакета законов по реформе местного самоуправления, одобрив которые парламентарии тут же начали их исправлять, отложив реализацию. Поэтому представляется целесообразным принятие федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов", учитывающего актуальность мониторинга правоприменительной практики, его значимость в условиях глобализации и остроты социальных процессов в нашей стране и целесообразность комплексного развития правового обеспечения общественных отношений и государственного строительства.

Явным свидетельством ненадлежащего выражения действующим парламентом жизненно важных интересов законопослушного большинства населения стало формирование Общественной палаты. По мнению ее секретаря академика Е. Велихова: "Создание Общественной палаты означает, что парламент не выполняет определенных функций, которые в итоге были возложены на нашу палату. В компетенцию па-



латы входит выражение общественного мнения, работа с общественными организациями, развитие гражданского общества". Большинство членов Общественной палаты выдвинуты общественными организациями, выстраивающими отношения между властью и обществом. В связи с этим, разумеется, возникают вопросы, связанные с реальной способностью компетентного осуществления своих функций, анализа членами палаты законопроектов, имеющих повышенную социально-экономическую значимость. Очевидно, Общественной палате придется обратиться к рассмотрению последствий решения о монетизации льгот, проблем финансовых источников реформы жилищно-коммунального хозяйства, системы здравоохранения, образования и культуры, экологии, транспорта, водного и лесного хозяйства, обороны и безопасности. При этом основополагающим направлением, очевидно, должно стать содействие построению гражданского общества, выстраиванию системы неправительственных организаций, реально выражающих общие национальные интересы различных сегментов российского общества.

Основным содержанием этого направления деятельности может и должна стать интеллектуализация и гуманизация законотворчества в интересах выражения и обеспечения наиболее значимых интересов законопослушного большинства граждан. Общественной палате необходимо будет привлекать к экспертизе законопроектов профессиональных специалистов, способных конкурировать с высокооплачиваемыми экспертами финансово-экономических групп, до настоящего времени успешно разрабатывающими и лоббирующими законопроекты, которые, став законами, создают социальную напряженность в обществе. "Мнение миллионов представителей нашей интеллигенции должно учитываться властью, а без мощных общественных организаций это невозможно", — считает Е. Велихов.

Очевидно, в современных условиях Совету Федерации предстоит определить свою историческую роль как выразителя жизненно-важных интересов общества с учетом изменения уровня доверия к парламенту со стороны российского общества, новых жизненно-важных потребностей и возрастающих требований законопослушного большинства граждан.

**Н.П. ТУЛАЕВ,**

*председатель Комиссии Совета Федерации  
по Регламенту и организации парламентской деятельности*

Уважаемые коллеги! Бесспорно, конференция получилась многогранной, насыщенной идеями, мыслями, историческими сравнениями и станет большой стартовой площадкой для дальнейших размышлений о судьбах российского парламентаризма. Два безусловных вывода можно сделать уже сегодня. Первый, что российский парламент имеет богатейший исторический опыт. В своей деятельности нам надо больше опираться на отечественные традиции развития государственности, может быть, внимательнее изучать и исторические ошибки. Именно на базе собственного исторического опыта, а это второй вывод, нужно продвигаться к более совершенной демократии, к более совершенному парламентаризму. Об этом сегодня многие во главе с докладчиком сказали ясно и недвусмысленно.

Чтобы подчеркнуть значимость конференции как итогового мероприятия 100-летнего юбилея российского парламента, Сергей Михайлович Миронов принял решение проводить ее именно в Зале заседаний Совета Федерации. Судя по заинте-

ресованным и взвешенным выступлениям, прозвучавшим на мероприятии, все участники также высоко оценили его значение. Искренне благодарю всех за качественную организацию конференции. Принятые решения, которые озвучил Сергей Михайлович, и все, что сегодня говорилось, будет опубликовано в отдельном издании. Сборник по итогам нашей конференции станет хорошим информационным пособием прежде всего для парламентариев и нашей общественности.

Без информационного обеспечения, отражения в печатном слове, наверное, многие исторические события стирались бы из памяти общественного сознания. В связи с этим еще раз обращаю внимание на книгу, которую вы все получили. Это годовой итог нашей работы, отражающий многие исторические события, о которых сегодня было сказано. Думаю, это издание для всех будет хорошим подспорьем. Мы направляем книгу во все субъекты Российской Федерации, в органы исполнительной, законодательной власти, в том числе и в Государственную Думу для каждого депутата, в научные учреждения и библиотеки.

Позвольте еще раз всех поблагодарить за работу, пожелать новых встреч и новых дискуссий о судьбе российского парламентаризма. Спасибо.

## СОДЕРЖАНИЕ

Информационное сообщение о конференции "Роль Государственного совета и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма" (18 декабря 2006 года) . . . . .	3
<b>Н.П. ТУЛАЕВ,</b> председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности (вступительное слово) . . . . .	4
<b>С.М. МИРОНОВ,</b> Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации . . . . .	5
<b>В.Ф. ШУМЕЙКО,</b> первый Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации . . . . .	15
<b>В.Н. ПЛИГИН,</b> председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству . . . . .	16
<b>Л.Б. НАРУСОВА,</b> председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике . . . . .	17
<b>В.А. БЕКЕТОВ,</b> председатель Законодательного Собрания Краснодарского края . . . . .	19
<b>А.Р. СОКОЛОВ,</b> директор Российского государственного исторического архива . . . . .	20
<b>Л.Ю. РОКЕЦКИЙ,</b> председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления . . . . .	21
<b>О.Г. МАЛЫШЕВА,</b> профессор кафедры истории российской государственности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации . . . . .	24
<b>М.М. КАПУРА,</b> член Совета Федерации . . . . .	29
<b>П.А. ФЕДОСОВ,</b> профессор кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений . . . . .	31
<b>В.Н. ЛИХАЧЕВ,</b> член Совета Федерации, заместитель Председателя Совета Федерации второго созыва . . . . .	33

<b>В.Г. КОШКИДЬКО,</b> профессор кафедры политической истории факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова . . . . .	34
<b>А.Н. АРИНИН,</b> депутат Государственной Думы первого и второго созывов . . . . .	40
<b>С.А. АВАКЯН,</b> заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова . . . .	45
<b>Р.М. РОМАНОВ,</b> профессор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации . . . . .	46
<b>Л.В. АНДРИЧЕНКО,</b> доцент отдела правовых проблем федерализма Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации . . . . .	50
<b>Е.А. ЮРТАЕВА,</b> ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации . . . . .	56
<b>Г.Д. САДОВНИКОВА,</b> доцент кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии. . . . .	64
<b>О.В. ДАМАСКИН,</b> главный научный сотрудник Научно-исследовательского института Генеральной прокуратуры Российской Федерации . . . . .	72
<b>Н.П. ТУЛАЕВ,</b> председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности (заключительное слово) . . . . .	78



**Роль Государственного совета и Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
в истории российского парламентаризма**

*Материалы конференции  
18 декабря 2006 года*

Материалы представлены  
Комиссией Совета Федерации по Регламенту  
и организации парламентской деятельности

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Редактор *С.Н. Давиденко*  
Корректоры *А.С. Соколова, Л.Г. Станкевич*  
Компьютерная верстка и дизайн *Л.В. Бронникова, О.А. Тимощенко*

---

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 500 экз. Заказ №

