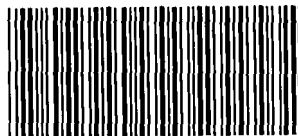


На правах рукописи

СЕЛЕЗНЕВА ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность 23.00.02. – политические институты, процессы
и технологии



4858188

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

27 ОКТ. 2011

Москва – 2011

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a trailing stroke.

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

- Научный руководитель — **Столяров Михаил Венедиктович**,
доктор политических наук, профессор
- Официальные оппоненты — **Туник Галина Александровна**,
доктор политических наук
- Еремин Евгений Владимирович**,
кандидат политических наук
- Ведущая организация — **ФГОБУ ВПО «Российский**
государственный гуманитарный
университет»

Защита состоится 10 ноября 2011 г. в 12.00 ч. на заседании Диссертационного совета Д 504.00.14 в РАНХиГС по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84, I уч. корпус, ауд. № 3352.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАНХиГС по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84 (I уч. корпус).

Автореферат разослан 10 октября 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор

Болтенкова Л.Ф.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Исторически сложившейся формой государственного устройства нашей страны является федерация, призванная обеспечить государственное единство при сохранении многообразия национальной структуры общества, территориального устройства, отражение разносторонних интересов в рамках общей государственной политики.

Статья 1 Конституции Российской Федерации определяет Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство. Федеративная форма государственного устройства обуславливает необходимость учета интересов территориальных единиц, образующих такое государство, во всех сферах государственной власти и управления.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года Президент России Д.А. Медведев отметил, что в своих современных формах российский федерализм был сформирован на основе Конституции Российской Федерации. В ходе его становления в общем был найден баланс между разными интересами уровней власти. Между тем, мы и сегодня продолжаем сталкиваться с этими проблемами. В связи с этим Президент обозначил основные направления в сфере совершенствования федерализма, в том числе: продолжение работы по достижению оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, более активное участие субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе и особое место Совета Федерации в этом начинании.¹

В России идет настойчивый научный и практический поиск такой модели федеративных отношений, которая смогла бы обеспечить последовательное преодоление еще сохранившихся противоречий федерального и регионального законодательства, территориальную целостность государства, признание экономической и политической приоритетности социальной сферы как важнейшего фактора создания основ реальной Федерации, учет этнонациональных особенностей населения страны.

Проблема совершенствования федеративных отношений сегодня относится к ключевым проблемам политической повестки дня для современной России. Формирование федеративных отношений требует

¹Российская газета. 2008. 6 ноября.

действительного баланса интересов федерального центра и субъектов Федерации, взаимной и солидарной ответственности за демократическое развитие России. От успешного развития федеративных отношений зависят результаты модернизации всех сфер жизни общества. От того, как будет развиваться российский федерализм, фактически зависит судьба всей России.

Федеративные отношения определяют политико-властный императив, требующий обеспечить решение социально-экономических проблем регионов России на качественно новом уровне, оптимально распределить экономические и властные полномочия и предметы ведения между федеральным центром и субъектами Федерации. Для решения этой задачи требуются специальные дополнительные политико-правовые механизмы, что позволит более рационально структурировать межвластные отношения в России.

Среди высших органов государственной власти, формирование которых обусловлено федеративной природой России, особое место занимает Федеральное Собрание Российской Федерации. Статус одной из палат российского парламента – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с момента ее учреждения стал объектом пристального внимания. При этом актуальность этой темы не снижается. Напротив, события последних лет свидетельствуют о возрастании ее значимости благодаря появлению новых аспектов, нуждающихся в углубленном, системном исследовании. К ним относится, в частности, вопрос о реальной роли Совета Федерации в системе государственной власти и особенностях совершенствования его статуса в контексте задач укрепления государственности и развития федеративных отношений.

В условиях перехода на партийный порядок формирования Государственной Думы роль Совета Федерации по выполнению специфических, сугубо федеративных функций, возрастает – он как «палата регионов» остается единственным проводником региональных интересов на федеральном уровне, их согласованности с интересами Федерации в целом.

В совокупности указанные факторы свидетельствуют об актуальности избранной темы и необходимости научного осмысления соответствующей проблематики.

Степень научной разработанности проблемы.

Анализ многих исследований, касающихся вопросов совершенствования и развития федеративных отношений в России, а также конституционно-правового статуса Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации, его роли и места в системе органов государственной власти страны, свидетельствует о достаточно обширной разработанности проблемы вообще. Однако, во всей массе изученной литературы практически не много специальных обобщенных работ, посвященных комплексному анализу деятельности Совета Федерации в сфере совершенствования федеративных отношений. А имеющиеся исследовательские материалы не дают ответов на многие вопросы, поставленные историей становления и развития на политической карте Российской Федерации ее институтов, политико-правовых механизмов взаимоотношений Федерации и ее субъектов, представительства регионов на федеральном уровне в контексте федеративного государства.

В силу специфики темы диссертации, главное внимание было уделено современным отечественным исследованиям, которые касаются различных аспектов комплекса вопросов, связанных с ролью Совета Федерации в развитии федеративных отношений.

Что касается анализа форм и способов представительства региональных интересов в российском парламенте, а именно – порядка формирования Совета Федерации, то отдельным аспектам данной проблематики посвящено ряд монографий, диссертаций и исследований следующих авторов: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, М.В. Баглая, Л.Ф. Болтенковой, О.Н. Булакова, А.А. Векшина, А.А. Вихарева, И.В. Граникина, В.О. Елеонского, С.Е. Заславского, П.Н. Кириченко, С.М. Ковалева, Е.И. Колюшина, И.А. Конюховой, О.Е. Кутафина, А.П. Любимова, Н.П. Медведева, А.Н. Медушевского, Т.Ф. Ремингтона, Г.Р. Симоняна, Л.В. Смирнягина, А.А. Спиридонова, М.В. Столярова, П.А. Федосова, Т.Я. Хабриевой, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина и других.

В то же время необходимо отметить наличие различных взглядов на порядок формирования Совета Федерации. В силу ведущихся с момента принятия Основного закона страны споров о содержании положений части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации рядом авторов продвигается идея о выборности «палаты регионов». К числу сторонников такого подхода к комплектованию палаты, допускающих в том числе возможность внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации или же придерживающихся идеи о сложных избирательных технологиях, можно отнести: А.С. Автономова, А.А. Векшина, Н.А. Богданову, Т.Ю. Ныркову, Ж.И. Овсяняна, Н.А. Петрову.

Сомнение подобный взгляд на проблему вызывает у других исследователей, выступающих за однозначную трактовку указанных положений Конституции России. «Внимательно читаем Конституцию Российской Федерации, - отмечает политолог М.В. Столяров, - «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Далее Конституция Российской Федерации уточняет: «в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».¹ Позицию о том, что Совет Федерации в отличие от Государственной Думы формируется, а не избирается, поддерживают многие авторы, среди которых: В.П. Горегляд, В.О. Елеонский, Е.И. Козлова.

В связи с неоднократными изменениями порядка формирования Совета Федерации среди практиков и теоретиков стал подниматься вопрос о целесообразности наличия двухпалатного парламента вообще. Суждений, доказывающих существование связи между формой государственного устройства и организационной структурой парламента, достаточно много. «Двухпалатность Федерального Собрания, – замечает по этому поводу бывший Председатель Конституционного Суда России М.В. Баглай, – выступает фундаментальной основой реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа».²

А.А. Вихарев приводит дополнительный аргумент в пользу целесообразности верхней палаты, связанный, по его мнению, со специфической конституционной функцией, осуществляемой ею: она представляет собой противовес нижней палате. Средоточие парламентской власти в руках единственной палаты расценивается как политический риск, от которого требуется действенная защита. Разделение Федерального Собрания способствует уравниванию законодательной власти, в этом смысле Совет Федерации выступает элементом внутрипарламентской системы «сдержек» и «противовесов».³

Реализация Советом Федерации основной функции, предписанной Конституцией Российской Федерации (статья 94), – законодательной,

¹Столяров М.В. Реформа Совета Федерации или как защищать интересы российских регионов. - М.: Агентство Информполитпрогноз. Серия «Актуальное интервью». №1 (01) 2008. С. 7.

²Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 449.

³Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. – М.: «Эслан», 2003. С. 8.

имеет непосредственное отношение к развитию федеративных отношений. Посредством рассмотрения и одобрения (отклонения) законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, действие которых распространяется на всю территорию России, путем реализации права законодательной инициативы, члены Совета Федерации имеют возможность отстаивать и защищать позиции регионов, которые они представляют.

Анализу законотворческой деятельности Совета Федерации, его роли в этом процессе, а также механизмам взаимодействия Совета Федерации с субъектами, составляющими круг участников федеративных отношений, посвящены работы: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, В.И. Байдина, О.Н. Булакова, А.А. Векшина, А.А. Вихарева, М.В. Глигич-Золотаревой, И.В. Граникина, Ж.В. Гусевой, А.Н. Дементьева, А.Н. Кокотова, Е.В. Колесникова, Е.И. Колошина, О.И. Красновой, Е.В. Крестьянинова, А.В. Лисьева, Н.П. Медведева, А.Н. Медушевского, А.Б. Никольского, Д.В. Пажетных, А.Р. Парамонова, Н.В. Петрова, Е.А. Пименова, Т.Ф. Ремингтона, Е.М. Савельевой, Г.Р. Симоняна, Л.В. Смирнягина, М.В. Столярова, А.Н. Черткова и других.

Ввиду того, что обозначенная тема исследования предполагает рассмотрение деятельности Совета Федерации по совершенствованию федеративных отношений, особого внимания заслуживают работы по проблемам федерализма таких авторов, как: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Г.В. Атаманчука, Р.З. Алтынбаева, М.В. Баглая, Н.Н. Барцица, Н.М. Беленко, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентя, В.В. Гайдука, И.Г. Горбачева, Л.Ф. Золотаревой, К.В. Калининной, Л.М. Карапетяна, И.А. Конюховой, О.Е. Кутафина, В.Н. Лысенко, А.В. Максимова, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, Ф.Х. Мухаметшина, М.Г. Миронюка, М.В. Столярова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тишкова, В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева и других.

Актуальность исследования, степень изученности проблемы позволяет определить объект исследования, его предмет, цель, сформулировать основные задачи.

Объект исследования – процессы, происходящие в сфере федеративных отношений, в результате деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Предмет исследования – политико-правовые и нормативные документы Совета Федерации, политические позиции, взгляды,

высказывания членов Совета Федерации, оказывающие воздействие на состояние федеративных отношений в Российской Федерации.

Цель диссертационной работы заключается в выявлении механизмов и средств воздействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на укрепление и развитие федеративных отношений, на основе общетеоретических положений и анализа существующей практики.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

- проанализировать теоретико-методологическую основу деятельности представительных органов государственной власти;
- выявить и проанализировать конституционно-правовую природу Совета Федерации как федерального органа государственной власти и как палаты, представляющей интересы органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- исследовать особенности порядка формирования Совета Федерации на разных этапах его деятельности в исторической ретроспективе, влияние разных подходов к комплектованию палаты на федеративные отношения;
- проанализировать роль и место Совета Федерации в законотворческом процессе, его функции на различных стадиях данного процесса;
- раскрыть особенности полномочий Совета Федерации как палаты, представляющей интересы субъектов Российской Федерации;
- определить круг субъектов федеративных отношений;
- проанализировать механизмы взаимодействия Совета Федерации с субъектами федеративных отношений.

Теоретико-методологическая база исследования включает в себя систему современных аналитических методов, применяющихся в эмпирической и сравнительной политологии. В исследовании применяется диалектико-исторический метод, метод анализа, аналогии, статистический метод. Вместе с тем автор применяет методы системного исследования и компаративного подхода. В диссертации освещаются вопросы, лежащие на стыке теории государства и права, государственного и муниципального управления, политологии, этнополитологии. Теоретической основой работы послужили фундаментальные труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные проблемам федерализма и парламентаризма.

Источниковую и эмпирическую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, законы Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Доклады Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2004-2009 годы, в которых обобщаются материалы мониторинга правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики.

С учетом практической значимости анализа порядка формирования Совета Федерации, поиска оптимальной формы представления региональных интересов в масштабе государства были проанализированы позиции по данному вопросу политиков: В.П. Горегляда, В.Н. Лысенко, А.Г. Лыскова, В.И. Мельникова, Е.Б. Мизулиной, С.М. Миронова, В.М. Платонова, В.В. Сударенкова, Е.С. Строева, Н.П. Тулаева, В.Ф. Шумейко и многих других.

Использовались также материалы текущих архивов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, дайджесты аналитических обзоров публикаций и материалов печатных и электронных СМИ, а также личный опыт автора, работающего в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с 2004 года по настоящее время.

Гипотеза исследования: природа Совета Федерации такова, что позволяет говорить о двух значениях палаты, выражающих ее федеративно-государственный характер: как федерального органа государственной власти России и как органа, отражающего мнения и интересы субъектов Российской Федерации, посредством которого субъекты Федерации принимают участие в федеральном законотворчестве и управлении страной.

Достоверность научных результатов обеспечивается применением методов, адекватных цели и задачам исследования, использованием лично проанализированных источников разного происхождения.

Научная новизна исследования состоит в разработке нового комплексного подхода к изучению дуалистической природы Совета Федерации и всего спектра деятельности верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений в России. Исследование и анализ российской парламентской практики на современном этапе, как эффективной, так и негативной, позволяет дать ответы на вопросы: какие федеративные отношения выстраиваются в России и что нужно предпринять обществу и государству для формирования условий для совершенствования федерализма.

На основе теоретико-политологического и практического анализа становления и функционирования Совета Федерации доказывается, что эффективность осуществления представительных функций Совета Федерации во многом зависит от того, каким образом он формируется. Автор системно анализирует данную проблему и вносит конкретные рекомендации, направленные на оптимизацию и совершенствование порядка формирования верхней палаты российского парламента.

Применительно к законодательной деятельности Совета Федерации автором поднимается проблема совершенствования «координации» в законодательстве Российской Федерации, взаимодействия Федерации и ее субъектов. В контексте федеративных отношений координация подразумевает согласованное взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению государственной деятельности.

Такой подход позволил по-новому оценить проблемы федерализма в свете административной реформы, проводящейся в стране.

Автор выносит на защиту следующие положения:

1. В современной России, как в государстве с федеративным устройством, Совет Федерации имеет двойственную природу. Являясь палатой Федерального Собрания Российской Федерации – парламента, Совет Федерации призван осуществлять функции федерального органа государственной власти, т.е. в интересах всего государства. В то же время, в состав этого органа входит по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти. Тем самым Совет Федерации представляет интересы субъектов Российской Федерации. Это обстоятельство ставит перед палатой особую задачу одновременного учета интересов Федерации в целом и регионов России, а также поиска баланса интересов федерального и регионального уровней.

2. В истории функционирования Совета Федерации можно на сегодняшний день выделить четыре способа порядка формирования палаты: первый – установленный заключительными и переходными положениями Конституции Российской Федерации – путем избрания депутатов Совета Федерации сроком на два года; второй – путем замещения мандатов по должностному принципу, когда членами Совета Федерации стали главы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; третий – путем наделения члена Совета Федерации

полномочиями органом государственной власти субъекта Федерации его избравшим (назначившим) и, наконец, четвертый способ, аналогичный действовавшему на основании закона 2000 года, но внесший в него существенную политико-правовую и процедурную коррективу, при которой членом палаты регионов может стать только гражданин Российской Федерации, прошедший процедуру избрания в законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации или муниципального образования. Автор, исследовав на основе компаративного анализа все формы деятельности федерального органа законодательной власти, обосновывает целесообразность и необходимость использования четвертого способа, определяющего порядок формирования Совета Федерации.

3. Действующий в соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (с дополнениями от 15 ноября 2010 года²) порядок формирования Совета Федерации, с одной стороны, не вступает в противоречие с положениями части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации и сохраняет общую идею порядка формирования Совета Федерации, действовавшего на основании Федерального закона от 5 августа 2000 года.³ С другой стороны, можно с высокой степенью вероятности утверждать, что закон еще будет существенно корректироваться, поскольку уже сейчас, даже при отсутствии правоприменительной практики, очевидны его недостатки. А это значит, что в ближайшей перспективе вероятно очередная реформа порядка формирования Совета Федерации, в том числе, и в направлении, дающем право депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации стать членом Совета Федерации.

4. В ходе анализа подходов к порядку формирования Совета Федерации было выявлено несовпадение подходов теоретиков и практиков к поднятой проблеме на протяжении всего периода деятельности палаты.

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 2009, N 7, ст. 789.

²Федеральный закон от 15 ноября 2010 г. N 295-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 22 ноября 2010, N 47, ст. 6029.

³Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

Во-первых, это непрекращающиеся споры о возможности проведения выборов в Совет Федерации и тем самым, на наш взгляд, дублирования Государственной Думы, различные подходы к положениям части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации, предложения о внесении изменений в данный раздел Основного Закона страны и отстаивание указанных положений, многочисленные проекты федеральных законов о порядке формирования Совета Федерации и сам неоднократно изменявшийся на практике порядок свидетельствуют о поиске наиболее оптимального представительства регионов, их интересов в Совете Федерации, поиске варианта, при котором члены Совета Федерации несли бы всю полноту ответственности за свою деятельность перед субъектом Федерации, как представители регионов, и перед страной в целом, как члены федерального органа государственной власти. Ведь именно в Совете Федерации, как «палате регионов», наиболее близко сходятся интересы Федерации и ее субъектов, а значит, эффективно действующий Совет Федерации – прямой путь к гармонизации и совершенствованию федеративных отношений в России.

Во-вторых, недопустима «партизация» Совета Федерации. В соответствии со статьей 3 Регламента палаты в Совете Федерации не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений, а также организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий. «Беспартийность» Совета Федерации – единственный способ сохранить истинное представительство интересов субъектов Российской Федерации.

5. Совет Федерации, реализуя свою прямую установленную Конституцией Российской Федерации законотворческую функцию, принимает активное участие на всех стадиях законотворческой деятельности. Более того, Совет Федерации является непосредственным участником выработки нормативных правовых актов по вопросам федеративных отношений, что имеет прямое отношение к развитию федерализма в России.

В то же время, потенциал Совета Федерации, как федерального органа государственной власти, как палаты российского парламента, реализуется не полностью. Среди причин такого положения дел можно выделить следующие: особенности политической конъюнктуры и политизации законодательного процесса, свойственные всем периодам становления современной Российской Федерации; установленные законодательством ограничения в сроках рассмотрения законов, поступивших из Государственной Думы, недостаточная активность членов

Совета Федерации и палаты в целом в реализации конституционного права на законодательную инициативу.

6. Для укрепления федеративной государственности, ее эффективного функционирования необходима соответствующая законодательная база, четко разделяющая полномочия по осуществлению государственной власти и ответственность между центром и регионами, определяющая принципы организации государственной власти, обеспечивающая государственную целостность России как федеративного государства.

7. Введение в практику работы Совета Федерации новой формы – разработки и внесения консолидированных законодательных инициатив Совета Федерации и субъекта (субъектов) Российской Федерации – может оказать положительное влияние на развитие федеративных отношений, активно вовлечь законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации в федеральный законодательный процесс.

Относительно новой формой работы Совета Федерации можно рассматривать проводимый Советом Федерации мониторинг законодательства и правоприменительной практики. Ведь обобщение и анализ огромного массива действующих нормативных правовых актов позволяет выявить пробелы и противоречия в законодательстве, выстраивать более логическую, четкую и эффективную систему законодательства в Российской Федерации.

8. Механизмы взаимодействия Совета Федерации с субъектами федеративных отношений разнообразны и эволюционируют вместе с развитием нашего государства. Практика сотрудничества Совета Федерации с ними видоизменялась в зависимости от порядка формирования палаты и от общественно-политической ситуации в России. Без взаимодействия Совета Федерации с субъектами федеративных отношений невозможно эффективное функционирование государственного аппарата в России, невозможно совершенствование нормативной правовой базы Российской Федерации, эффективная реализация законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации права законодательной инициативы и отражение интересов многонационального народа России в законодательстве Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в расширении и углублении знаний о Совете Федерации как органе, представляющем интересы субъектов Федерации и оказывающем

непосредственное влияние на развитие федеративных отношений в России. Научные положения диссертации могут послужить основой для дальнейших научных разработок данной проблемы, могут быть использованы в деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в учебном процессе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и других учебных заведений, послужить определенным этапом в дальнейшем исследовании федеративных отношений.

Апробация работы. Диссертационное исследование обсуждено и одобрено на заседании проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений. По результатам исследования опубликовано три статьи в научных изданиях. Кроме того, свои научные предпочтения автор реализует в практической деятельности, работая в Аппарате Совета Федерации.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, раскрывается научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, сформулирована ее теоретическая значимость, названы результаты апробации исследования.

Раздел I «Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его влияние на федеративные отношения» посвящен анализу подходов к порядку формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – палаты российского парламента, имевших место в российской практике, в контексте федеративных отношений.

Федеративная форма государственного устройства обуславливает необходимость учета интересов территориальных единиц, образующих такое государство, во всех сферах государственной власти и управления. Данный учет должен находить отражение в Конституции, федеральных

законах, подзаконных актах, договорах между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Как правило, субъекты Федерации получают конституционное право на отстаивание своих интересов в высшем законодательном органе власти, образуя из своих представителей отдельную палату, призванную совместно с общенациональной палатой вырабатывать общие решения, учитывающие не только интересы всего государства, но и особенности составляющих его субъектов. От качества организации верхних палат парламентов федеративных государств, по оценке Г.Р. Симоняна, зависит, качество учета интересов образующих их субъектов.¹

Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, определяющий количественный и качественный состав лиц, которые получают право отстаивать интересы своего субъекта на федеральном уровне, является наиболее спорным и дискуссионным.

По мнению И.А. Конюховой, для ответа на вопрос, какой порядок формирования является наиболее оптимальным для России, следует определиться с тем, какая цель является для современного российского государства и общества приоритетной.² Как известно, при формировании верхней палаты федеративного государства общей целью является обеспечение сочетания принципов народного представительства и федерализма.

Конституция Российской Федерации в самом общем виде определила принцип формирования Совета Федерации на основе представительства от законодательного и исполнительного органов государственной власти. Предписывая подход к формированию Совета Федерации, часть 2 статьи 96 Основного закона страны в то же время поручает федеральному законодателю установить порядок его формирования. Такое конституционное регулирование, как отмечает В.О. Елеонский, позволяет уточнить федеральным законом отдельные вопросы, связанные с формированием Совета Федерации.³

В разделе рассматриваются следующие этапы порядка формирования Совета Федерации: выборный период (1993-1995 гг.), «губернаторско-спикерский призыв» или этап «замещения мандатов»

¹Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти//Журнал российского права, 2006. N 3.

²Конюхова И.А. Совет Федерации: настоящее и будущее его представителей//Аналитический вестник Совета Федерации, 2004. № 24 (244). С. 49.

³Елеонский В.О. Конституция России и порядок формирования Совета Федерации//Федерализм. 2007. N 3. С. 59.

(1996-2000 гг.), период делегирования полномочий (2001-2010 гг.) и его видоизмененный вариант, характеризующийся, следующим обязательным условием: «вторая палата должна формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации»¹ (с 1 января 2011 года).

История непосредственного становления Совета Федерации начинается в 1993 году. Этот этап характеризовался прямыми выборами. Функционировавшая в период с 1993 по 1995 год верхняя палата парламента образовывалась согласно Положению о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года «О выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Депутаты Совета Федерации первого созыва – по два от каждого субъекта Российской Федерации – избирались на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании с применением мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации и должны были работать «на профессиональной, постоянной основе».²

Однако стабильность состава, простота и прозрачность процедуры наделения полномочиями члена Совета Федерации не решают основной задачи, стоящей перед палатой – представления и отстаивания интересов регионов на федеральном уровне. Кроме того, «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации четко определили срок деятельности депутатов Совета Федерации первого созыва – два года. Это обусловило начало очередного этапа в деятельности Совета Федерации и выработку нового подхода к порядку его формирования.

Согласно Федеральному закону от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³ палата состояла из 178 представителей субъектов

¹ Планы Президента Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник / сост. Павловский Г.О., Глазых В.Л.-М.: Издательство «Европа», 2009. С. 83. (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года).

² См.: Указ Президента РФ от 11 октября 1993 года № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 50, ст. 4869.

Российской Федерации — глав законодательных (представительных) и глав исполнительных органов государственной власти (по должности).

Принятие данного закона не сняло, а, наоборот, спровоцировало еще большую дискуссию по порядку формирования Совета Федерации. Развернувшаяся полемика по вопросу о составе Совета Федерации того периода, по сути, разделила исследователей на сторонников «за» замещение и сторонников «против» замещения. Так, профессором С.А. Авакьяном¹ и бывшим заместителем Председателя Совета Федерации (1993-1995 гг.) Р.Г. Абдулатиповым,² отмечался чрезмерный «региональный патриотизм» первых лиц субъектов Федерации, а также факт, что важные законы, определяющие жизнь всей страны, нельзя разрабатывать и принимать, «совершая наезды из глубинки раз-два в месяц». При том, что должностной принцип замещения мандатов членов Совета Федерации формально отвечал конституционному установлению, содержащемуся в части 2 статьи 95 Основного Закона.³

Главным же недостатком Федерального закона от 5 декабря 1995 года, по мнению Н.П. Медведева⁴ и И.В. Гранкина,⁵ являлось противоречие принципу статьи 10 Конституции Российской Федерации, регламентирующей, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, который исключает вмешательство одного органа власти в деятельность другого.

Разногласия были сняты Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, который инициировал новый закон, и 5 августа 2000 года появился Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».⁶

Третий вариант порядка формирования Совета Федерации основан на принципе делегирования или, как характеризует данный подход к комплектованию палаты А.И. Горылев, исходя из классификации

¹Авакян С.А. Проблемы народного представительства в РФ // Проблемы народного представительства в РФ. М., 1998. С. 10.

²Российская газета. 1995. 11 июля. С. 3.

³Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. — М.: «Эслай», 2003. С. 29.

⁴Медведев Н.П. Новая власть: центр — регионы // Власть. 2000. № 7. С. 5.

⁵Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания РФ и пути его совершенствования // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 86.

⁶Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

Е.И. Колюшина,¹ это стал «представительно-советниковый» орган, «так как половина его членов избирается законодательными органами власти субъектов Федерации, другая половина назначается высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации».²

Теперь палата состояла из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших.³ Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

С формальной точки зрения, третий законодательно утвержденный подход к формированию палаты отвечал требованиям Основного Закона страны и решал вопрос о непостоянной основе в деятельности членов Совета Федерации. Но относительно Совета Федерации по-прежнему сохранялось много споров, амплитуда которых в течение последнего времени находится на стабильно высоком уровне. В частности, профессор М.В. Столяров критически оценивает сложившийся порядок формирования Совета Федерации, полагая, что качественный уровень членов Совета Федерации мог бы быть значительно выше. По его мнению, такое качество представительства субъектов Российской Федерации в палате регионов объясняет беспринципность ряда членов Совета Федерации при принятии важных государственных решений. Именно в таких фактах и явлениях проявляется дихотомия власти – двойственность, проистекающая от природы Совета Федерации.⁴

В Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года Президент

¹Колюшина Е.И. О концепции реформирования Совета Федерации//Проблемы народного представительства в РФ. М., 1998. С. 76.

²Вступивший в силу 5 августа 2000 года Федеральный закон предусматривает постепенное обновление состава Совета Федерации по новому принципу к 1 января 2002 года.

³Изначально полномочия представителей могли быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации

⁴Столяров М.В. Совет Федерации: дихотомия власти//Федерализм в российском измерении. Записки политолога. – М., 2010. – С. 300.

России Д.А. Медведев предложил свой вариант комплектования палаты: «в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население».¹ В результате был принят Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», вступивший в силу с 1 января 2011 года.²

В какой мере соответствуют духу и букве Конституции России три проведенные подряд реформы порядка формирования Совета Федерации, почему столь мучителен поиск оптимально отвечающего Конституции варианта – еще предстоит выяснить историкам и политологам. Подводя итог сказанному, можно с высокой степенью вероятности утверждать, что закон еще будет существенно корректироваться, поскольку уже сейчас, даже при отсутствии правоприменительной практики, очевидны его недостатки, и что в ближайшей перспективе вероятна очередная реформа порядка формирования Совета Федерации.

В разделе II «Отражение федеративного характера Российского государства в законотворческой деятельности Совета Федерации» автор рассматривает вопрос о роли и месте Совета Федерации на различных этапах законотворческого процесса, в котором «палата регионов» призвана проявить особую активность по отношению к законотворчеству, в том числе направленному на укрепление и совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации.

Статья 94 Конституции Российской Федерации характеризует Федеральное Собрание не только как представительный, но и как законодательный орган Российской Федерации, в связи с чем законотворчество является основной функцией российского парламента.

Однако роль палат в законотворческом процессе неодинакова. Согласно части 1 статьи 105 Конституции РФ «федеральные законы принимаются Государственной Думой». Такой подход, по свидетельству О.Н. Булакова, соответствует мировой практике: в двухпалатных

¹ Планы Президента Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник / сост. Павловский Г.О., Глазых В.Л.-М.: Издательство «Европа», 2009. С. 83. (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года).

² Собрание законодательства Российской Федерации. 16 февраля 2009, N 7, ст. 789.

парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов.¹ Тем не менее, законотворческая функция проецируется на обе палаты, и Совет Федерации вносит свою лепту в законотворческий процесс, выступая в качестве своеобразного фильтра законодательной деятельности.

Некоторые российские и зарубежные исследователи выделяют у Совета Федерации особую функцию – «сдерживания» нижней палаты парламента.² Подобная позиция заслуживает внимания, особенно в контексте федеративного государственного устройства. Ведь предназначение Совета Федерации как субъекта права законодательной инициативы и участника законодательного процесса, состоит в обеспечении представительства интересов субъектов Федерации при принятии законодательных актов, реализации системы «сдержек и противовесов» внутри самого парламента, предотвращении принятия недостаточно взвешенных решений, осуществлении контроля за качеством принимаемых законодательных актов.³

Конституция Российской Федерации отводит «палате регионов» в законодательном процессе самостоятельное место. Статьями 104 и 134 Конституции Российской Федерации определен порядок, в котором Совет Федерации выступает субъектом права законодательной инициативы – то есть может разрабатывать и вносить в Государственную Думу проекты федеральных и федеральных конституционных законов и поправки к законопроектам, находящимся на рассмотрении в Государственной Думе. Кроме того, Совет Федерации выступает непосредственным участником законодательного процесса: рассматривает принятый Государственной Думой федеральный закон с целью принятия решения о его одобрении или отклонении, участвует в процедуре преодоления возникших разногласий между палатами парламента в связи с отклонением ею принятого Государственной Думой федерального закона. Также Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает федеральные законы по вопросам,

¹Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 336.

²См.: Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики. – М.: «Эслан», 2003. С. 21; Дюги Л. Конституционное право. – М., 1908. С. 468; Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации//Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С.7-14.; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М., 2001. С.153-156.

³Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе//Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18.

установленным статьей 106 Конституции, участвует в процедуре повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного главой государства и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции согласно части 3 статьи 107 Основного закона, а в соответствии с частью 2 статьи 108 участвует в принятии федеральных конституционных законов. Самостоятельным полномочием является участие Совета Федерации в процедуре рассмотрения и принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции России (статьи 108 и 136).

Законодательная деятельность Совета Федерации определяется нормами его Регламента,¹ которому принадлежит важная роль в регулировании парламентских процедур. Регламент Совета Федерации является средством самоорганизации верхней палаты российского парламента, но, в то же время, его нормы обязательны не только для самой палаты, его органов и членов Совета Федерации, но и для ряда других субъектов парламентской деятельности.

В исследовании обращается внимание на использование Советом Федерации права отклонять законы, принятые Государственной Думой. Исследователи расходятся в оценках по отношению к использованию Советом Федерации права отклонять принятые Государственной Думой федеральные законы. Некоторые считают, что роль Совета Федерации в политической системе резко уменьшилась, что он «фактически перестал работать как законотворческий орган», а случаи отклонения Советом Федерации принятых Думой законов и создания согласительных комиссий «стали исключительно редкими».² Также имеет место мнение, что палата регионов слабо использует имеющиеся у нее рычаги влияния.³

С другой стороны, «постоянно действующая» палата строит свою работу на других принципах. Отлажено постоянное взаимодействие с Государственной Думой – члены Совета Федерации подключаются к работе над будущим законом на самых ранних стадиях рассмотрения законопроекта.⁴ Кроме того, Государственная Дума, согласившись с

¹<http://www.council.gov.ru/about/agenda/index.html>

²Петров Н.В. Политическая механика российской власти: субституты против институтов // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2009. № 4 (102). С.12.

³Векшин А.А. Проблемы участия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном обеспечении федеративной государственности современной России // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2009. № 2. С. 116.

⁴Мионов С.М. Палате регионов есть чем гордиться // Российская Федерация сегодня. 2010. № 6. С. 9.

некоторым расширением полномочий Совета Федерации, установила в своем Регламенте процедуры согласования с верхней палатой законопроектов на этапе их обсуждения Думой.¹

Субъектный состав нашего государства является одним из основных признаков федеративного устройства и обуславливает особенности состояния федеративных отношений.

По мнению ряда исследователей, с укреплением федеральной власти и централизацией компетенции важным направлением федеральной политики стали вопросы «улучшения управляемости страной и совершенствования государственно-территориального устройства».² До 2001 года вопросы реформирования государственно-территориального устройства РФ рассматривались, преимущественно, с теоретической позиции. Помимо норм Конституции, свидетельствующих о возможности изменения границ, принятия и образования в составе нашего государства нового субъекта Российской Федерации, не существовало никакого правового регулирования.

Принятый Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»³ определил основные принципы совершенствования государственно-территориального устройства страны. Профессор Л.Ф. Болтенкова отмечает важность данного Федерального конституционного закона с точки зрения развития федерализма.⁴ В результате, на сегодняшний день в Российской Федерации из 89 субъектов Федерации стало 83. Интеграция некоторых субъектов Российской Федерации и образование на их основе новых – это важная задача современного этапа развития федеративных отношений. И к этому процессу «приложил» руку Совет Федерации.

При рассмотрении вопроса о роли Совета Федерации в законотворческом процессе автор обращает внимание на то, что его особое место в системе политических институтов современной России

¹ Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 22; Дементьев А.Н., Никольский А.Б., Лисьев А.В. Законодательные процедуры в регламентах Совета Федерации «трех созывов» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 17.

² Основные этапы развития федерализма в России // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2008. № 2. С. 12.

³ Парламентская газета. 2001. 20 декабря.

⁴ Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. – М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 117.

подтверждает предписанный Конституцией РФ круг полномочий палаты в принятии решений по вопросам обеспечения национальной безопасности и изменения границ между субъектами Российской Федерации.

Для укрепления федеративной государственности, ее эффективного функционирования необходима соответствующая законодательная база, четко разделяющая полномочия по осуществлению государственной власти и ответственность между центром и регионами, определяющая принципы организации государственной власти, обеспечивающая государственную целостность России как федеративного государства. И Совет Федерации явился непосредственным участником принятия таких основополагающих для российского федерализма законов.¹

Принятие закона в парламенте связано с осуществлением права законодательной инициативы. Наделение Совета Федерации и его членов правом законодательной инициативы дает палате дополнительную возможность проводить свои политические и правовые идеи в жизнь, а членам Совета Федерации – возможность отстаивать и защищать позицию представляемого им региона.

Помимо конституционно закрепленных форм участия в законодательном процессе, автор рассматривает иные возможности реализуемые Советом Федерации в сфере законотворчества.

5 ноября 2008 года в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Д.А. Медведев отметил следующее: «Законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Думе. А в целом плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне. Полагаю, что здесь значительно большую роль, чем сейчас, мог бы сыграть Совет Федерации – как координатор законодательной деятельности представительных органов территорий».² Таким образом, было положено начало совершенно

¹ Например, «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 30 июня; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 октября и др.

² Планы Президента Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник / сост. Павловский Г.О., Глазьев В.Л.-М.: Издательство «Европа», 2009. С. 133. (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от

новому направлению в законотворческой деятельности российского парламента и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – разработке и внесению консолидированных законодательных инициатив.

С точки зрения федеративных отношений, активное приобщение регионов к федеральному законотворчеству через механизм консолидированных законодательных инициатив, на наш взгляд, должно оказать положительное влияние на укрепление связей Федерации и ее субъектов, совершенствование законодательной базы и правового поля нашего государства.

Кроме того, осознавая всю важность и значимость формирования согласованного и эффективного правового поля России, Совет Федерации с 2002 года ведет работу по изучению состояния законодательства Российской Федерации, по мониторингу правоприменительной практики тех законов, которые принимаются Федеральным Собранием Российской Федерации. Результатом такой работы стал ежегодный Доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

В разделе III «Механизмы взаимодействия Совета Федерации с субъектами федеративных отношений» автор рассматривает практику сотрудничества Совета Федерации с субъектами федеративных отношений, выходящую за рамки конституционных норм, эволюцию форм и методов взаимоотношений в процессе изменения порядка формирования Совета Федерации.

Решение проблем обеспечения согласованных действий органов публичной власти является актуальным практически для всех государств мира. Взаимодействие особенно важно при многоуровневой системе организации государственного устройства, которая существует в Российской Федерации. К настоящему времени в стране сформированы и функционируют государственные институты, образующие социально-экономическую, политическую и правовую систему Российского государства. Однако дальнейшее развитие государства невозможно без совершенствования форм и методов государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях.¹

И.Г. Горбачев выделяет три функции, выполнению которых способствует сотрудничество между властями различного уровня в

5 ноября 2008 года).

¹Столяров М.В. Теория и практика федерализма. – М.: Издательство РАГС, 2008. С. 193.

федеративном государстве: совместное решение насущных задач, стоящих перед властными структурами, одновременную адаптацию власти и ее политики к изменяющимся обстоятельствам, цивилизованное разрешение возникающих конфликтов.¹

Вместе с тем, необходимо отметить, что способы и механизмы обеспечения согласованного взаимодействия между органами публичной власти всех уровней в современных российских условиях не в полной мере отражены в Основном законе страны. Исходя из конституционных норм и действующего законодательства можно выделить класс политико-правовых механизмов взаимодействия Федерации и ее субъектов, отметив, что некоторые из них требуют дальнейшего нормативного правового регулирования².

Практику сотрудничества Совета Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации можно рассматривать и через проведение различных установленных Регламентом палаты мероприятий, а также формирование совещательных, координационных, экспертных и иных органов. Сотрудничество властей разного уровня также предполагает консультирование, координацию, совместные действия.

Особенности порядка формирования палаты на различных этапах ее деятельности, а также ее роль и место в системе власти российского государства, безусловно, повлияли на способы, формы и характер взаимодействия Совета Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 1994 – 1995 годах, когда шло становление представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, острое взаимодействие было направлено как бы внутрь регионов, то есть, прежде всего, на оказание практической, методической и консультационной помощи: формирование модельного законодательства, проведение семинаров. Стратегией взаимодействия стал диалог, в котором нуждались регионы, переживающие «колыбельное» состояние своих государственных институтов.

Практика работы Совета Федерации второго созыва обозначила новый этап взаимодействия – партнерского, когда на первый план выходят

¹Горбачев И.Г. Российский федерализм: проблемы сотрудничества и взаимной ответственности федерального центра и субъектов Федерации. – СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2001. С. 64.

²Беленко Н.М. Развитие федеративных отношений в современной России. – М.: Издательство РАГС, 2006. С. 35.

вопросы координации действий, выработки согласованных подходов регионов и палаты, поддержки субъектов Российской Федерации и их позиций в формировании бюджетной, налоговой, инвестиционной политики. Это нашло отражение в расширении участия региональных лидеров в межпарламентском сотрудничестве, в парламентских слушаниях, при проведении «круглых столов» с широким региональным представительством. Наряду с выездными заседаниями палаты и ее комитетов постоянно проводятся как в стенах Совета Федерации, так и в субъектах Федерации различного рода семинары, форумы, научно-практические конференции, для участия в работе которых очень часто приглашаются представители законодательных органов государственной власти субъектов Федерации.

С переходом к новому порядку формирования Совета Федерации на основании Федерального закона от 5 августа 2000 года возможности руководителей как исполнительных, так и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации активно участвовать в решении вопросов общегосударственного значения, обмениваться опытом работы в большой мере оказались ограниченными. Между тем, задача координации законотворческой деятельности, формирования и поддержания единого правового пространства, продвижения законодательных инициатив, вносимых законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по-прежнему оставались и остаются исключительно актуальными. Одновременно актуализировалась и необходимость широкого обмена опытом законодательной деятельности.

Данное обстоятельство потребовало поиска новых форм взаимодействия Совета Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов Федерации. В результате было принято решение образовать Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей).¹

¹В его состав входят Председатель Совета Федерации, который по статусу и является председателем Совета законодателей, первый заместитель Председателя Государственной Думы (по статусу является заместителем председателя Совета законодателей), ответственный секретарь – один из заместителей Председателя Совета Федерации, все руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

С 2003 года работает Координационный Совет руководителей аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации. Он создан в целях укрепления единого правового пространства в Российской Федерации и содействия реализации полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению совместных действий и обеспечению согласованного функционирования.¹

Федерализм для России – не просто форма государственного устройства, но единственно возможная форма объединить богатый потенциал всех российских народов и единственно возможная форма демократической организации общества. В современном обществе демократия реализуется через совокупность общественных институтов – политические партии, движения, выборы, референдум, посредством которых интересы основных социальных групп получают представительство в органах государственной власти. Упрочение демократических основ Российской Федерации, по мнению А.В. Максимова, предполагает решение среди многих, двух важнейших взаимосвязанных задач: формирование гражданского общества и этнокультурного развития народов, в том числе путем создания общественных этнокультурных объединений – национально-культурных автономий.²

Необходимо отметить, что появление новых направлений и форм взаимодействия Совета Федерации с институтами гражданского общества всегда являлось откликом на происходящие в Российской Федерации события и процессы. Важным шагом стало создание постоянной Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества.³

Потребность в комплексном подходе к решению проблем, необходимость в быстром, конструктивном диалоге всех ветвей власти в стране, в разработке единых подходов к национальной политике, ее законодательному обеспечению, а также в определении эффективных способов ее реализации стали основными причинами, обусловившими создание в 2006 году Объединенной комиссии по национальной политике

¹Максимально усилить взаимодействие с аппаратами законодательных органов субъектов Федерации // Вестник Совета Федерации. 2009. № 3. С. 40.

²Максимов А.В. Федерализация и демократизация в России как фактор государственного развития. – М.: Изд-во РАГС. 2007. С. 45.

³Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 5, ст. 317.

и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.¹

Следует отметить, что деятельность специальных консультативных и постоянно действующих органов Совета Федерации чрезвычайно актуальна для создания целостной системы российского законодательства, обеспечения неукоснительного главенства Конституции и федеральных законов на всей территории России, обеспечения реализации конституционного права законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ на законодательную инициативу, выработки рекомендаций по определению основных направлений развития федерального и регионального законодательства, придания ему системного характера, конструктивного согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, решения важных задач по дальнейшей демократизации политической жизни России, защите гражданских, политических, социально-экономических и культурных прав человека и гражданина в нашей стране.

В Заключении диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы.

* * *

Список научных публикаций Селезневой О.А.

Научные статьи, опубликованные в рецензируемых журналах:

1. Селезнева О.А. Федерализм в России: особенности формирования // Этносоциум и межнациональная культура. – М., Международное издательство «Этносоциум». 2010. № 7 (31). 0,6 п.л.

Научные публикации в иных изданиях:

2. Селезнева О.А. К вопросу о мониторинге законодательства в Российской Федерации в контексте совершенствования федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений: сборник научных статей; под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калинин. – М., Изд-во РАГС, 2009. 0,8 п.л.

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 13 марта 2006, N 11, ст. 1159

3. Селезнева О.А. К вопросу о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений: сборник научных статей; под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининной. – М., Изд-во РАГС, 2011. 0,7 п.л.

Общий объем публикаций автора по теме исследования - 2,1 п.л.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Селезнева Ольга Александровна

Деятельность Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации по совершенствованию федеративных отношений

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Столяров Михаил Венедиктович

Изготовление оригинал-макета
Селезнева Ольга Александровна

Подписано в печать 04. сентября 2011г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,4

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАНХиГС Заказ № 237.
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84