

На правах рукописи

ПАРГАЧЁВА Инга Петровна

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И БУНДЕСРАТ ФЕДЕРАТИВНОЙ
РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГЕНЕ-
ЗИСА, ПОРЯДКА ФОРМИРОВАНИЯ, ФУНКЦИЙ**

*Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Паргачёва

Москва – 2006

Диссертация выполнена на кафедре политологии Московского государственного лингвистического университета.

Научный руководитель

кандидат исторических наук

Федосов Петр Анатольевич

Официальные оппоненты

доктор политических наук

Васильев Виктор Иванович

доктор философских наук, профессор

Кочетков Александр Павлович

Ведущая организация

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Защита диссертации состоится 16 мая 2006 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д.502.006.12 при Российской академии государственной службы при Президенте РФ по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, II уч. корп., ауд. 3017.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус).

Автореферат разослан 15 апреля 2006 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

А. Фалина

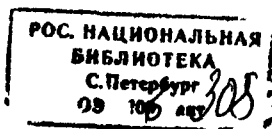
А.С. Фалина

2006 А
7687

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сравнительные исследования парламентов являются сегодня одним из признанных направлений развития политической компаративистики. В последние десятилетия внимание исследователей-компаративистов все больше привлекает бикамерализм. Этот интерес представляется неслучайным. Конституционно-правовой институт двухпалатности после определенного кризиса в первые послевоенные десятилетия получил с 70-х годов XX в. новые импульсы. За последние тридцать лет число двухпалатных парламентов увеличилось в полтора раза и в 2000 году достигло 67, причем эта система принята большинством стран мира, наиболее развитых как в плане демократического устройства, так и в экономической сфере. При этом обращает на себя внимание тот факт, что двухпалатное устройство парламента практикуется не только во всех 24 федеративных государствах мира, но и в 43 унитарных государствах, за счет которых и растет общее число двухпалатных парламентов. Основная причина этого явления – постепенное увеличение роли регионов и региональных сообществ граждан в политической и социально-экономической жизни большинства развитых стран мира, наблюдающееся в последние десятилетия, и усиление роли специальных институтов представительства региональных интересов на общенациональном уровне, каковыми являются большинство вторых палат. Можно с уверенностью сказать, что бикамерализм стал одной из основных тенденций развития парламентаризма на рубеже веков.

Предметом анализа исследователей феномена бикамерализма является порядок формирования, полномочия вторых, или как их еще называют,



«верхних» палат, их взаимоотношения с первыми¹ палатами, поскольку, в конечном счете, именно эти аспекты играют решающую роль при определении правового статуса и реального общественно-политического веса верхней палаты парламента.

Тема исследования представляет не только академический интерес. За 12 лет, прошедших с момента принятия действующей Конституции России, способ формирования второй палаты парламента – Совета Федерации – дважды претерпевал глубокие изменения. Сегодня серьезно обсуждается возможность, необходимость и контуры еще одной – третьей – реформы. Предметом дискуссии являются перспективы преобразования различных аспектов организации и деятельности Совета Федерации: способов его формирования, структуры, организации деятельности этого органа и т.д. В Германии также ведется работа по оптимизации существующей модели бикамерализма, нацеленная, прежде всего, на повышение эффективности функционирования Бундесрата². В частности, в начале марта 2006 г. Правительство «большой коалиции» во главе с А. Меркель одобрило законопроект, в котором пересматривается объем блокирующих полномочий Бундесрата в законодательном процессе³.

В данном контексте практическая важность таких исследований вытекает из непреходящей востребованности мирового опыта в работе по со-

¹ Термин «верхняя» или «вторая» палата, применяемый в отношении палаты федерального парламента, обеспечивающей территориальное представительство, общепринят в мировой конституционной практике. Между тем в российской парламентской практике такое обозначение палат исторически не являлось политически нейтральным (под терминами «верхняя» и «нижняя» зачастую подразумевалось «более и менее значимая»).

² Бундесрат формально не является верхней палатой парламента, однако функционально идентичен ей.

³ Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 2006. – 7. März.

вершенствованию парламентских институтов и особенно российской и германской моделей двухпалатности.

Степень научной разработанности проблемы. Исследование различных аспектов бикамерализма принадлежит к числу классических для теории конституционного права и политических наук.

III. Монтескьё обосновал двухпалатность в качестве эффективного средства, для того чтобы «удерживать от крайностей» как исполнительную, так и законодательную власть¹. «Отцы» Конституции США, которые развили идеи Монтескьё, преимуществом двухпалатной конструкции парламента считали то, что, с одной стороны, она обеспечивает более широкое представительство интересов при обсуждении политики, с другой – улучшает качество принимаемых законов посредством предотвращения и исправления ошибок в решениях законодателей².

И. Бентам достоинства двухпалатной системы видел, прежде всего, в возможности всестороннего рассмотрения дела в связи с различием интересов и взглядов у представителей разных палат, а также в ограничении власти единой палаты³.

Дж.Ст. Милль считал, что в вопросе двухпалатности главное не число палат, а их состав: нет необходимости, чтобы обе палаты имели одинаковый состав, они могут быть устроены ради взаимосдерживания⁴. Фран-

¹ Монтескьё Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 285.

² Федералист. – М., 2000. – С. 410.

³ Бентам И. Тактика законодательных собраний: Антология мировой политической мысли. Т. 1. – М., 1997. – С. 565-567.

⁴ Милль Дж.Ст. Размышления о представительном правлении. – Chalidze Publication. Benson, Vermont (перепечатано с изд. СПб., 1863).

цузские мыслители Б. Констан и А. Эсмен считали бикамеральную структуру парламента важным средством обеспечения баланса ветвей власти¹.

В начале XX в. также был создан ряд фундаментальных работ по тематике бикамерализма, которые актуальны до сих пор².

В последние годы крупных трудов, посвященных феномену двухпалатности, появилось не так уж много. Назовем работу французских авторов о бикамерализме в Западной Европе³, книгу Дж. Цебелиса и Ж. Мони⁴, а также монографию под редакцией С. Петерсона и Э. Мугана⁵.

В то же время следует отметить довольно многочисленные исследования верхних палат парламентов в отдельных странах. Из недавних работ, посвященных исследованию германского Бундесрата, следует назвать труды Г. Херлеса, А. Пфитцера, К. Ройтера, а также книгу Г.-Б. Ошатца и Г. Циллера⁶.

Исследование структуры и полномочий Бундесрата содержится также в работах, основная цель которых – изучение политической и федеративной системы Германии⁷.

В российской общественно-политической науке феномен двухпалатности начал изучаться с XVIII в. Впервые мысль о представительном и за-

¹ Constant B. *Le cours de la politique constitutionnelle*. – P., 1836; Эсмен А. *Общие основания конституционного права*. – СПб., 1909. – С. 81.

² См. напр.: Temperley H. *Senates and upper Chambers: Their Use and Function in the modern State*, – L., 1910.

³ Mastlas J., Grange J. *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, – P., 1987.

⁴ Tsebelis G., Money J. *Bicameralism*. – N.Y., 1997.

⁵ Patterson S.C., Mughan A. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. – Columbus, 1999.

⁶ Herles H. *Das Parlament der Regierenden. 40 Jahre Bundesrat*. – Stuttgart, 1989; Pfitzer A. *Der Bundesrat. Mitwirkung der Länder im Bund*. – Bonn, 1995; Ziller G., Oschatz G.-B. *Der Bundesrat*. – Düsseldorf, 1998; Reuter K. *Bundesrat und Bundesstaat*. – Berlin, 2003.

⁷ Pilz F., Ortwein H. *Das politische System Deutschlands*. – München, 2000; Laufer H. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. – Bonn, 1991; Laufer H., Muench U. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. – Opladen, 1998.

конодательном органе, состоящем из двух палат (Сената и Совета), высказал видный государственный деятель и историк В.Н. Татищев¹.

В течение всего XIX в. передовая государственная мысль в лице выдающихся отечественных мыслителей: М.М. Сперанского, Н.М. Муравьева, П.И. Пестеля, М.Т. Лорис-Меликова² и др. продуцировала исключительно двухпалатную конструкцию российского парламента. Вплоть до революции 1905 г. в программатике молодых российских партий идеи однопалатного законодательного органа присутствовали только у крайних левых (социал-демократов и эсеров) с одной стороны, и крайних-правых (Союза русского народа) с другой стороны политического спектра. Весь центр был за двухпалатный парламент³.

После того как в России в результате создания Государственной Думы и реформы Государственного совета в 1906 г. был создан двухпалатный парламент, появился ряд работ, содержащих оценку роли второй палаты в общенациональном парламенте⁴.

Тему парламентской двухпалатности продолжают исследовать и современные ученые. За последнее десятилетие появился ряд работ российских исследователей парламентаризма, в которых значительное место уделяется анализу Совета Федерации: «Федеральное Собрание - Парламент Российской Федерации» С.А. Авакьяна, «Парламент России» И.В. Гранкина, «Российский парламентаризм: история, современность, перспективы» Р.М. Романова, «Роль парламента в демократическом государстве» Ю.Г.

¹ Татищев В.Н. Избранные произведения. – Л., 1979.

² Сперанский М.М. План государственных преобразований. – М., 1906; История СССР. С древнейших времен до 1861 г./под ред. П.П. Елифанова. – М., 1983. Итенберг Б.С. Граф М.Т. Лорис-Меликов и его современники. – М., 2005.

³ Политические партии России: история и современность. – М., 2000.

⁴ См. напр.: Рождественский А. Одна или две палаты. – М., 1917.

Чернышова, «Парламентаризм в России: Федеральное Собрание 1993-1995 гг. V Государственная Дума, Совет Федерации» и «Федеральное Собрание: Совет Федерации. Государственная Дума» (1996-1999 гг.), «Проблемы парламентского права России» под редакцией Л. Иванова и др.

Однако собственно верхняя палата российского парламента нечасто становится предметом научных монографий. Наиболее комплексными исследованиями представляются сборник «Совет Федерации в истории парламентаризма: 1996-2000 годы», изданный Федеральным Собранием РФ, и монография «Совет Федерации: эволюция статуса и функций» под редакцией Л.В. Смирнягина.

Отдельные проблемы двухпалатности российского парламента нашли отражение в работах А.С. Адамовича, О.Н. Булакова, И.М. Бусыгиной, А. Дубнова, С.Е. Заславского, И.А. Конюховой, В. Лысенко, С. М. Миронова, Л.Я. Полуяна, Е. Строева, И. Тарасова, А. Чечевишникова, А. Юсуповского, И.С. Яценко и др.¹

¹ См. напр.: Адамович А.С. Конституционно-правовое регулирование законодательной компетенции СФ ФС РФ. – М., 2001; Булаков О.Н. Факторы, влияющие на структуру парламентов // Право и жизнь. – 2003. – № 55; Бусыгина И.М. Формирование верхней палаты парламента в федерациях // МЭМО. – 1996. – № 7; Дубнов А. Совет Федерации как палата «чистых» // Новое время. – 1994. – № 3; Заславский С.Е. Российский бикамерализм в региональном измерении // Вестник Московского университета. – 2000 – № 3; Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. – 2004. – № 1; Лысенко В. Парламентаризм в России и за рубежом // Представительная власть. – 1996. – № 6–7; Миронов С.М. Конституция России и задачи Совета Федерации // Российская Федерация сегодня. – 2002. – № 2; Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти // Аналитический вестник СФ ФС РФ. – 2004. – № 13; Строев Е. На стремнине. – М., 2002; Тарасов И. Конституционные основы бикамерализма в России, Польше и Чехии // Власть. – 2003. – № 11; Чечевишников А. Как нам организовать Совет Федерации // Век. – 2000. – № 50; Юсуповский А. Совет Федерации. политический портрет палаты Федерального Собрания // Россия: экономика, политика. – 1995. – № 1; Яценко И.С. Современный европейский конституционализм и парламентаризм: истоки и генезис. – М., 1996.

Сравнительные политологические исследования в этой сфере представлены пока относительно небольшим количеством работ. В их числе труды П.А. Федосова, А.С. Автономова¹ и др. Между тем в отечественной науке имеется большая традиция сравнительного исследования представительных форм правления, которая восходит к политико-правовой школе XIX в. и представлена такими блестящими именами как Б.Н. Чичерин².

Предлагаемая работа является вкладом в развитие этого направления компаративистских исследований. Диссертант полагает, что сравнительный подход может предоставить возможность выяснить связь между институциональным дизайном и механизмами функционирования по одному из базовых вопросов парламентского строительства – вопросу соотношения и взаимодействия двух частей единого целого: палат высшего представительного и законодательного органа – парламента.

Основная гипотеза исследования. Решающую роль при определении правового статуса и реального общественно-политического веса верхней палаты парламента играют порядок ее формирования и объем полномочий. Если способ формирования верхней палаты закреплён однозначно и надолго, а полномочия, которыми она располагает в соответствии с Конституцией страны, в полной мере «освоены», то ее статус устойчив, она востребована обществом, даже если конституционно этот представительный орган субъектов федеративного государства не является второй палатой общенационального парламента.

¹ См : Федосов П.А. Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. – 2001. – № 1, 2; Федосов П.А. Бикамерализм в России и Германии. Материалы российско-германского симпозиума «Парламентаризм в России и Германии», РАГС. 7 окт. 2005 г. Автономов А.С. Исследование опыта и перспектив развития Федерального Собрания // Представительная власть – 1994. – № 1; Автономов А.С. Ключевой вопрос развития парламентаризма // Клуб «Реалисты»: Инф.-анал. бюл. – 1995. – № 8.

² Чичерин Б.Н. О народном представительстве. Кн. III. – М., 1899.

Объект диссертационного исследования – институт бикамерализма в современном мире.

Предмет исследования – генезис, порядок формирования и функции Совета Федерации и Бундесрата.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – выявить общие черты и особенности в формировании и функционировании Совета Федерации и Бундесрата, с учетом германского опыта обозначить перспективные тенденции развития бикамерализма в России.

Для достижения сформулированной выше цели необходимо решение следующих задач:

- 1) изучить теоретико-методологические основы сравнительного исследования двухпалатных парламентов и выявить ключевые функции верхней палаты национального парламента в системе органов государственной власти;
- 2) исследовать в политическом контексте различные подходы к порядку формирования Совета Федерации и Бундесрата в период становления демократического общества;
- 3) провести сравнительный анализ полномочий Совета Федерации и Бундесрата с точки зрения участия палат в федеральном законодательном процессе, в решении вопросов текущей внутренней политики, политики безопасности и внешней политики;
- 4) проанализировать конституционные основы и реальную практику взаимодействия верхней и нижней палат в российском и германском парламентах;

5) выявить возможности использования опыта Бундесрата в выработке фондированных рекомендаций по совершенствованию порядка формирования, форм организации и функционирования Совета Федерации.

Теоретическая основа исследования. В своем исследовании диссертант опирался на фундаментальные классические труды основателей и выразителей концепции бикамерализма (Ш. Монтескьё, И. Бентама, Дж. Ст. Милля и др.), концептуальные научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам становления и развития бикамерализма в России и Германии, определения роли вторых палат парламента в системе органов государственной власти. Значительную часть исследования составили классические и современные разработки по тематике бикамерализма, в частности, взгляды на проблемы взаимодействия палат парламентов.

Методологическая основа исследования. Реализация поставленных в диссертации целей и задач обусловила использование институционального, системного и функционального подходов в раскрытии основных задач диссертационного исследования. В работе использован комплексный политико-правовой подход к изучению места Совета Федерации и Бундесрата в системе органов государственной власти России и Германии, суть которого состоит в признании принципиальной возможности рассмотрения в рамках одного научного исследования проблем правовой институционализации политических решений, с одной стороны, и политической мотивации нормотворческой деятельности, с другой.

Методы исследования. Диссертантом применялись общенаучные методы систематизации, классификации, восхождения от абстрактного к конкретному, выявления общего, особенного и специфического. Использовались методы сравнительного анализа, историко-ретроспективного анали-

за, структурно-функционального, нормативного, статистического, методы институционального анализа.

Эмпирической базой исследования явились: нормативно-правовые акты (Конституция РФ и Основной закон ФРГ, федеральное законодательство обеих стран, постановления Конституционного Суда РФ и ФРГ, регламенты палат Федерального Собрания, Бундесрата и Бундестага, Общий регламент Бундестага и Бундесрата для согласительного комитета); стенографические отчеты пленарных заседаний Совета Федерации и Бундесрата, статистические данные результатов рассмотрения законов в парламентах обеих стран.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Демократизация государственных институтов неизбежно ведет к повышению роли вторых палат в процессе функционирования парламентов. Мировой опыт свидетельствует о том, что подавляющее большинство легислатур в территориально обширных демократических государствах являются двухпалатными. Особо значимую роль бикамерализм приобретает в федеративных государствах, где вторая палата непосредственно несет на себе функцию представительства интересов субъектов Федерации и их населения. Свойство непрерывности работы вторых палат превращает их в символ стабильности и конструктивности государственной власти.

2. Позитивный опыт устойчивого функционирования Бундесрата свидетельствует о достоинствах такого уровня законодательного закрепления порядка формирования второй палаты, изменение которого требует широкого политического консенсуса и невозможно без согласия большинства субъектов Федерации. Следствием российского варианта формирования Совета Федерации, допускающего «вариативность» его трактовок, яв-

ляется неустойчивость статуса второй палаты (что само по себе является негативным фактором для любого политического института).

3. Ключевой характеристикой степени развитости бикамерализма является объем полномочий второй палаты парламента. Тенденция такова, что повышение роли Совета Федерации и Бундесрата в законодательной деятельности сводится не к увеличению форм влияния вторых палат на законодательный процесс, а к освоению уже предусмотренных законодательством России и Германии полномочий в этой сфере.

4. Первостепенное значение для функционирования двухпалатных парламентов имеет отлаженность согласительных механизмов и процедур при принятии решений. Бундесрат и Совет Федерации накопили богатый и конструктивный опыт реализации такого взаимодействия. Особого внимания при совершенствовании согласительных процедур в Федеральном Собрании РФ заслуживает институт согласительного комитета Бундестага и Бундесрата.

5. Плодотворной работе вторых палат парламентов в немалой степени способствует их надпартийная природа, делающая позицию членов палаты достаточно независимой от мнения фракционных лидеров первой палаты и министров партийного большинства. Между тем опыт Бундесрата демонстрирует возможность конструктивного влияния партийного структурирования второй палаты на работу палаты регионов.

Основные результаты исследования, полученные лично диссертантом, и их научная новизна. Данное диссертационное исследование является одной из первых попыток сравнительного политологического анализа генезиса, порядка формирования и функций российского Совета Федерации и германского Бундесрата. В этой связи в работе:

1) выявлены общие черты и различия в политической ситуации, на фоне которой происходило формирование двухпалатного парламента России и Германии; раскрыты факторы, позволяющие до настоящего времени действовать без кардинальных изменений модели формирования Бундесрата, и обстоятельства, препятствующие долгосрочному закреплению порядка формирования Совета Федерации; установлено, что в порядке формирования второй палаты российского парламента (когда в Совет Федерации попали представители высших должностных лиц (по назначению) и представители законодательных собраний (в результате избрания), скорее всего, бессознательно для авторов закона от 5 августа 2000 г., реализовался вариант «смешанного» принципа, обсуждавшийся и отвергнутый в ходе дискуссии о порядке формирования Бундесрата в 1948 г.;

2) охарактеризованы механизмы влияния Совета Федерации и Бундесрата на федеральный законодательный процесс, включая право блокирования решений, неприемлемых для большинства субъектов Федерации; установлено, что вторые палаты участвуют в принятии решений по важнейшим для государства вопросам национальной безопасности, территориальной целостности страны, кадровым назначениям. Между тем доказано, что на практике вторые палаты не всегда имеют возможность в полной мере воспользоваться этими механизмами влияния или же сознательно задерживают их лишь в ограниченной степени;

3) на опыте Бундесрата продемонстрирована возможность конструктивного влияния партийного структурирования второй палаты на работу палаты регионов и обоснованы причины, по которым перспектива ускоренной партизации Совета Федерации при нынешней системе отбора его членов является нежелательной;

4) изучена реальная практика взаимодействия палат Федерального Собрания России, Бундесрата и Бундестага в работе совместных институтов и обоснована полезность германского опыта регулирования работы согласительных комитетов в процессе совершенствования согласительных процедур в российском парламенте;

5) выявлена специфика ситуации несовпадения политической ориентации большинства в нижней и верхней палатах парламентов¹ для парламентов Германии и России и указаны различия в политических последствиях таких ситуаций для обеих стран.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что проведен сравнительный анализ генезиса, порядка формирования и функций Совета Федерации и Бундесрата, на основе которого выработана теоретическая база, позволяющая определить некоторые параметры развития российского бикамерализма в будущем. Диссертация расширяет научные представления о роли верхних палат парламентов в жизни современного общества, сущности и формах их деятельности.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что содержащиеся в ней материалы могут служить источником информации в процессе выработки рекомендаций по совершенствованию парламентских институтов, и особенно отечественной модели двухпалатности. Также они могут найти применение в научных разработках по проблематике парламентаризма, в преподавании курсов сравнительной политологии, сравнительного конституционного права.

¹ В немецком языке для обозначения такой ситуации используется термин «Koexistenz» (сосуществование). В русском языке пока нет устоявшегося термина для обозначения подобной ситуации.

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора, изложены в выступлении на III Всероссийском конгрессе политологов (г. Москва, 28-29 апреля 2003 г.), использованы в процессе преподавания курса политологии в МГЛУ, обсуждены на заседании кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета, кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Диссертация рекомендована к защите.

Структура диссертации включает в себя введение, три главы, заключение и библиографический список.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснованы актуальность, цели и задачи диссертации, охарактеризована степень научной разработанности избранной темы, формулируются рабочая гипотеза, объект и предмет изучения, дана характеристика теоретико-методологической и эмпирической базы исследования, излагаются основные результаты исследования, полученные лично автором и их научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы бикамерализма и особенности его формирования в России и Германии в период становления демократического общества»** – обобщены и проанализированы различные теоретические подходы к трактовке феномена бикамерализма, роли вторых палат в системе органов государственной власти. В главе рассматриваются также особенности формирования Бундесрата (1948–1949 гг.) как элемента системы законодательной власти новой

демократической Германии и формирования верхней палаты российского парламента в контексте демократических реформ (1993–2000 гг.).

Автор выявил, что в работах крупных европейских и американских теоретиков «классическое» понимание феномена бикамерализма с течением времени не размывалось, а лишь дополнялось, что позволило сформулировать основные черты этого феномена. Бикамерализм – двухпалатная структура парламента, в которой обе палаты должны быть отдельными и независимыми друг от друга и, следовательно, различаться по способу своего избрания, по численности и сроку полномочий депутатов, а также по набору вверенных им прав и обязанностей.

Были выделены ключевые функции верхней палаты национального парламента в системе органов государственной власти. Верхняя палата служит противовесом нижней, обеспечивая взвешенность и качество решений, принимаемых палатами парламента в сфере их совместной компетенции; является наряду с нижней палатой значимым и в достаточной степени самостоятельным элементом системы сдержек и противовесов в отношениях с исполнительной властью; обеспечивает более широкое представительство населения, особенно в федеративных государствах, а также путем включения во вторую палату институализированных групп со специфическими интересами, которые являются очень важными для отдельно взятого общества; содействует преемственности в работе парламента в условиях частой смены состава нижней палаты и обеспечивает необходимое для всестороннего рассмотрения дела различие интересов и взглядов.

При проведении компаративного анализа Совета Федерации и Бундесрата представления теоретиков бикамерализма рассматривались автором в качестве «эталона сравнения», что позволило на начальной стадии

исследования сделать вывод о правомерности сравнения Совета Федерации и Бундесрата, несмотря на особенности конституционного статуса этих институтов и тот факт, что парламенты России и Германии являются элементами принципиально отличающихся друг от друга политических систем и систем правления, а на этапах сравнительного анализа функций вторых палат и изучения их взаимоотношений с первыми палатами, выяснить, в какой мере они справляются со своей ролью в системе органов государственной власти, которая обозначена в зарубежной теории и практике бикамерализма.

Далее автор обращается к проблеме формирования вторых палат, поскольку реальное функционирование палаты в политической системе зависит в первую очередь от того, кто и как входит в ее состав.

Сравнительный историко-ретроспективный анализ политической ситуации, на фоне которой происходило конституционное строительство и формирование современного Бундесрата и Совета Федерации показал, что основные характеристики германского и российского парламентов в значительной мере были предопределены историческим опытом каждой страны, ее политической культурой и традицией, доминирующей в общественных кругах оценкой роли верхней палаты и ее места в государственном механизме, а также политической конъюнктурой той эпохи, в рамках которой происходило формирование двухпалатного парламента.

В отличие от модели Бундесрата, которая остается неизменной с 1949 г., порядок формирования Совета Федерации с 1993 г. кардинальным образом менялся дважды. Первый состав палаты заседал два года и избирался населением. Согласно второму варианту мандаты по должности получили главы законодательной и исполнительной властей. Третий этап

развития Совета Федерации ознаменовался тем, что в палату попали представители высших должностных лиц (по назначению) и представители законодательных собраний (в результате избрания).

Принимая во внимание тот факт, что введение нового порядка образования Совета Федерации не положило конец дискуссии о том, каким образом он все-таки должен формироваться, автор указывает возможные факторы, позволяющие до настоящего времени действовать модели Бундесрата, и обстоятельства, препятствующие долгосрочному закреплению порядка формирования Совета Федерации:

- в Германии особенности формирования палат прошли многолетнюю апробацию и потому к вопросу об изменении особенностей формирования палат законодатель подходит с максимальной степенью осторожности, в то время как в России порядок комплектования депутатского корпуса до настоящего времени не приобрел самостоятельной ценности и потому рассматривается законодателями как элемент «институционального дизайна», который при необходимости может быть кардинально изменен.
- в Конституции РФ заложены противоречивые нормы: ст. 95 говорит о том, что в Совет Федерации входит по два представителя от каждого субъекта Федерации, т.е. от сообщества граждан. Но далее следует уточнение: по одному от исполнительного и законодательного органа власти. Это явное противоречие нуждается в толковании.
- Совет Федерации не сможет обрести завершенную форму раньше, чем окончательно сформируется российский вариант федерализма. Каким он будет, во многом зависит от того, как будут проходить законы из пакета комиссии Д. Козака, представляющие собой следующий шаг в федеральной реформе, начатой в 2000 г.

- в Германии порядок формирования Бундесрата определяется конституционной нормой, которая может быть изменена только особым федеральным законом, для принятия которого необходимо согласие $\frac{2}{3}$ голосов каждой из палат (ч. 2 ст. 79 Основного закона). Следовательно, порядок формирования Бундесрата не может быть изменен без его согласия. В России еще на Конституционном Собрании была заложена возможность более легкого изменения порядка формирования Совета Федерации: согласно ст. 96 Конституции РФ данный вопрос регулируется на уровне федерального закона, который, в случае совпадения позиций главы государства и большинства депутатов Думы, может быть принят без выраженного одобрения Совета Федерации.

Следствием такой «облегченной» процедуры изменения порядка формирования стала неустойчивость статуса российской второй палаты, которая, по словам Л.М. Смирнягина «никак не может найти себе достойное место в структуре государства, она еще слабо востребована обществом для решения текущих задач, и порой кажется, что без нее вообще можно было бы обойтись»¹.

Во второй главе – «Сравнительный анализ участия Бундесрата и Совета Федерации в политическом процессе Германии и России» – автором исследуется участие вторых палат в федеральном законодательном процессе, в решении вопросов текущей внутренней политики, политики безопасности и внешней политики, а также механизмы влияния партийной политики на осуществление вторыми палатами своих полномочий.

В главе отмечается, что при рассмотрении комплекса вопросов, связанных с функциональным предназначением вторых палат, помимо анали-

¹ Смирнягин Л.М. Введение // Совет Федерации: эволюция статуса и функций. – М., 2003. – С. 7.

за нормативно-правовой основы властных ресурсов политического института, интерес представляет также эффективность и результативность освоения этих властных ресурсов в пределах обозначенных конституционно-правовых полномочий, поскольку само по себе наличие или отсутствие соответствующих полномочий еще не свидетельствует о степени реального влияния политического института на политический процесс.

В этой связи был сделан вывод, что в Конституции РФ и Основном законе ФРГ закреплено наличие у «палат регионов» действенных механизмов влияния на федеральный законодательный процесс, включая право блокирования принятия решений, неприемлемых для большинства субъектов Федерации. Между тем, сравнительный политико-правовой анализ участия Совета Федерации и Бундесрата в федеральном законодательном процессе показал, что на практике вторые палаты не всегда имеют возможность в полной мере воспользоваться этими механизмами влияния или же сознательно задействуют их лишь в ограниченной степени.

Помимо участия в законодательном процессе, Совет Федерации и Бундесрат обладают рядом прерогатив исключительного характера. К таковым относятся важнейшие для государства вопросы национальной безопасности, территориальной целостности страны, кадровые назначения на высшие должности судебной системы и прокуратуры, Счетной палаты, в России верхняя палата еще назначает дату выборов Президента и отрешает его от должности.

Сравнительный анализ показал, что обе верхние палаты принимают непосредственное участие в принятии решения относительно введения чрезвычайного положения, а Совету Федерации фактически принадлежит последнее слово в решении вопроса о целесообразности принятия указан-

ных мер, поскольку оно и не может быть обжаловано или опротестовано главой государства. Между тем, в отличие от Бундесрата, который может потребовать от Бундестага принятия решения по вопросу окончания состояния обороны (если отпали условия, потребовавшие его установления), Совет Федерации не дает оценку обстоятельствам, влекущим отмену этих режимов. По мнению автора, этот законодательный пробел должен быть восполнен.

Бундесрат и Совет Федерации осуществляют право по реализации контрольной деятельности: бюджетно-финансовый контроль (с помощью Счетной палаты); контроль за деятельностью исполнительной власти; контроль за сферой государственного управления; контроль в области внешней политики. Правда, в отличие от Основного закона ФРГ, Конституция РФ содержит лишь отдельные, в неявной форме выраженные права по реализации контрольной деятельности второй палаты (более подробно они представлены в законодательстве РФ). Отсутствие конституционных гарантий затрудняет эффективное исполнение Советом Федерации контрольных функций.

Диссертант отмечает, что роль верхних палат парламентов в политической системе страны обусловлена, помимо прочих факторов, политическими аспектами, влияющими на решение палаты. В частности, реальный механизм деятельности Совета Федерации в политической системе, показанный на примере ряда законодательных и политических решений (вопрос о Генеральном прокуроре, реформа самого Совета Федерации), дает право констатировать, что именно политический фактор часто оказывает решающее влияние на исход голосований в верхней палате российского парламента. В этой связи автор приходит к выводу, что, обладая широкими

конституционными полномочиями, Совет Федерации может реализовать их лишь в ограниченной степени.

При осуществлении Советом Федерации и Бундесратом своих полномочий немаловажное значение имеет партийный элемент (де-юре только в Германии, но де-факто и в России). Опыт Бундесрата демонстрирует возможность конструктивного влияния партийного структурирования на работу палаты регионов, однако анализ российской ситуации показал, что перспектива ускоренной «партизации» Совета Федерации является при нынешней системе отбора его членов нежелательной.

Удаление из Регламента Совета Федерации положения, запрещающего создание партийных фракций, привело бы к еще большему ослаблению региональной составляющей в мотивации членов палаты. Поскольку партийная жизнь в регионах сегодня чрезвычайно слаба, возможность реализации через партийные механизмы региональных интересов фактически равна нулю, а создание региональных партий согласно ФКЗ «О политических партиях» не допускается, то «партизация» означала бы усиление зависимости от центральной партийной бюрократии.

В третьей главе – «Взаимодействие верхней и нижней палат в парламентах России и Германии» – рассматриваются конституционные основы и реальная практика взаимодействия первых и вторых палат в российском и германском парламентах.

Диссертант отмечает, что исследование механизмов функционирования верхних палат будет неполным без анализа особенностей разграничения и порядка осуществления полномочий первых и вторых палат в сфере их совместной компетенции. Правовую основу взаимодействия палат составляют положения Конституции, федеральных законов, постановления

Конституционного Суда, нормы регламентов. На этом правовом фундаменте складывается практика взаимодействия палат: механизмы согласительных процедур, взаимоотношения палат в ситуации, когда большинство в одной и другой палате составляют партии-антагонисты (ситуация разнонаправленных большинств).

Для характеристики вторых палат существенное значение имеет их готовность к сотрудничеству с первыми палатами и отлаженность соответствующих процедур. Опыт работы как Бундесрата, так и Совета Федерации показывает, что в целом такой уровень согласия в их деятельности присутствует. В процессе совершенствования согласительных процедур в российском парламенте особый интерес представляет германский опыт регулирования работы согласительных комитетов.

Сопоставление норм регламентов Госдумы и Совета Федерации, с одной стороны, и Общего регламента Бундестага и Бундесрата для согласительного комитета, с другой, позволило сделать вывод о преимуществе регулирования согласительных процедур в едином документе, который по юридической силе был бы обязателен для исполнения всеми сторонами законодательного процесса (что имеет место в Общем регламенте).

Далее в главе обращается внимание на то, что парламентам России и Германии знакома ситуация «разнонаправленных большинств», при которой достичь согласия между палатами особенно трудно. Политические последствия таких ситуаций существенно различаются. В условиях парламентской партийной демократии ФРГ, где коалиция большинства в Бундестаге непосредственно формирует Правительство, большинство другого партийного состава в Бундесрате не может быть ничем иным, чем оппозицией. Соответственно, формирование в Бундесрате в результате земельных

выборов большинства, состоящего из представителей земельных правительств, сформированных оппозиционными партиями, осложняет положение правящей коалиции и ускоряет приближение политического кризиса. В новейшей истории Германии этот кризис в большинстве случаев разрешался в пользу оппозиции.

В условиях российской президентской системы ключевым вопросом во взаимоотношениях палат оказывается их лояльность *versus* оппозиционность по отношению к президентской власти. В течение периода 1993–2000 гг., когда в Думе чрезвычайно сильны были антипрезидентские настроения, Совет Федерации, менее оппозиционный по составу и настроениям, выступал в качестве амортизатора думского радикализма, блокируя наиболее радикальные инициативы оппозиции. После формирования в Думе пропрезидентского большинства ситуация радикально изменилась. Теперь уже Совет Федерации, состоявший из руководителей исполнительной и законодательной власти регионов, стал восприниматься как недостаточно лояльный в отношении исполнительной власти. Реформа Совета Федерации откорректировала ситуацию. Однако вопрос о том, сможет ли Совет Федерации образца 2000 г. эффективно действовать в качестве противовеса Думе в случае гипотетически возможного в долгосрочной перспективе усиления оппозиционности первой палаты остается открытым.

Возможно, именно в случае усиления оппозиционных тенденций в обществе и, соответственно, в составе Госдумы, вопрос о новой реформе Совета Федерации перейдет в практическую сферу. В данном контексте обращение к опыту германского Бундесрата может стать подспорьем в выработке фундированных рекомендаций по совершенствованию порядка формирования, форм организации и функционирования Совета Федерации.

В заключении диссертант формулирует основные выводы, предложения и рекомендации по итогам проведенного диссертационного исследования. В частности, диссертант полагает, что в работе по совершенствованию отечественной модели двухпалатности, нацеленной на повышение роли Совета Федерации, качества и эффективности его работы, интерес представляют следующие аспекты опыта германского Бундесрата:

1) Опыт устойчивого функционирования Бундесрата свидетельствует о достоинствах такого уровня законодательного закрепления порядка формирования второй палаты, изменение которого требует широкого политического консенсуса и невозможно без согласия большинства субъектов Федерации;

2) Опыт ФРГ продемонстрировал полезность конституционного закрепления за верхней палатой ее контрольных функций, поскольку отсутствие конституционных гарантий затрудняет их эффективное исполнение;

3) Пример участия Бундесрата в принятии решения по вопросам введения либо окончания состояния обороны (если отпали условия, потребовавшие его установления) свидетельствуют о разумности законодательного закрепления за Советом Федерации, которому фактически принадлежит последнее слово в решении вопроса о целесообразности введения режимов военного и чрезвычайного положения, права давать оценку обстоятельствам, влекущим отмену этих режимов;

4) Германский опыт может быть востребован при принятии мер по укреплению единства Федерального Собрания, в том числе и связанных с повышением эффективности работы согласительной комиссии, сформированной Думой и Советом Федерации. Согласительные процедуры предлагается регулировать в едином документе, который по юридической силе

был бы обязателен для исполнения всеми сторонами законодательного процесса (что имеет место в Общем регламенте Бундестага и Бундесрата для согласительного комитета).

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Паргачёва И.П. Партизация Совета Федерации. Статья. // Федерация. – № 3. – М.: Фонд научных публикаций, 2005. – 0,1 п.л.
2. Паргачёва И.П. Партийная политика в Бундесрате ФРГ. Статья. // Обозреватель-Observer. – № 7. – М.: РАУ-Университет, 2005. – 0,5 п.л.
3. Паргачёва И.П. Формирование германского Бундесрата в контексте мирового опыта. Статья. // Обозреватель-Observer. – № 11. – М.: РАУ-Университет, 2005. – 0,6 п.л.
4. Паргачёва И.П. Проблемы формирования Совета Федерации России (1993-2000 гг.). Статья. // Обозреватель-Observer. – № 1. – М.: РАУ-Университет, 2006. – 0,7 п.л.

Паргачёва

Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Паргачёва Инга Петровна

Тема диссертационного исследования:

«Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Бундесрат Федеративной Республики Германия: сравнительный анализ генезиса, порядка формирования, функций»

Научный руководитель

Федосов Петр Анатольевич

Изготовление оригинал-макета

Паргачёва Инга Петровна

Подписано в печать 12.04 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 13

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 151

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84

2006A
7687

- 7687