

На правах рукописи

БЕСПАЛОВ Дмитрий Николаевич

**Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:
концептуальные принципы, механизмы, технологии деятельности
в условиях политической модернизации**

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород

2011

Работа выполнена на кафедре прикладной политологии факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского – национального исследовательского университета

Научный руководитель: доктор политических наук
Кзаков Михаил Анатольевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Каптерев Сергей Евгеньевич
кандидат политических наук, доцент
Лысцев Михаил Сергеевич

Ведущая организация: ГОУ ВПО Волго-Вятская академия государственной службы

Защита состоится «09» ноября 2011 г. в 13 ч. на заседании Диссертационного совета Д 212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, д.23, корп.1.

Автореферат разослан « 07» октября 2011 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета,

кандидат исторических наук, доцент

О.Ю. Семенов

I. Общая характеристика работы

Актуальность предпринятого нами исследования очевидна. Во-первых, деятельность Совета Федерации оказывает существенное воздействие на многие политические процессы, проходящие в современной России. Эффективная законотворческая деятельность, отражающая интересы общества, является одним из важнейших факторов устойчивого развития страны. В верхней палате принятие решений носит коллегиальный и публичный характер, что способствует формированию дееспособной демократической политической системы в России. Таким образом, изучение работы Совета Федерации помогает лучше понять как политические механизмы и технологии, действующие на федеральном уровне власти, влияют и на ее систему в целом. При этом важно не только раскрыть природу и механизмы деятельности Совета Федерации, но и определить уровень эффективности его функционирования как политического института. Однако, вопрос о степени влияния Совета Федерации на процесс принятия ключевых политических решений на федеральном уровне является весьма дискуссионным (как с научной, так и с практической точки зрения), что во многом и обусловило актуальность нашего исследования.

Во-вторых, совершенно необходимо обеспечивать представительство интересов регионов в федеральных органах власти. Именно эту серьезнейшую задачу и решает – в тесном сотрудничестве с другими государственными и политическими институтами – Совет Федерации. Актуальность изучения процесса политического взаимодействия федеральных и региональных властей – и, в частности, при посредничестве Совета Федерации – вопрос также не бесспорный.

В-третьих, следует учитывать, что сама политическая система нашей страны продолжает перманентно развиваться и изменяться. Механизмы принятия решений (в том числе – в области законодательства) «эпохи Ельцина» весьма мало напоминают как положение дел в период президентства В.В. Путина, так и современную картину. Главная причина тому – трансформация правил игры на политическом поле со стороны исполнительной власти, которая в России конституционно закрепила за собой весьма значительные полномочия, в том числе – в области законодательства. Таким образом, проблема построения адекватной теоретической модели работы Совета Федерации – с учётом динамики развития всей политической системы России и специфики российского политического дискурса – является, по нашему мнению, весьма актуальной.

Степень научной разработанности темы. Безусловно, существует весьма обширная научная литература, посвященная как парламентаризму (в целом), так и механизмам принятия политических решений (в частности). В Европе, США, Канаде уже не один десяток лет издаются такие журналы, как «Policy Studies», «Journal of Public Policy» и т.п. В высшей школе

преподают курсы по принятию государственных решений, выработке и осуществлению государственной политики, законодательному процессу, отдельным политическим институтам. Можно указать на ряд основополагающих трудов известных ученых, такие как «Парламентаризм» М. Бихари, «Достоинства парламентаризма» Х. Минца, «Политический процесс в современном государстве» М. Хилла, «Процесс принятия политических решений» Ч. Линдблома, «Перепроверяя принятие политических решений» И. Дрора, «Будущее парламентской демократии» К. Бейме, «Власть и личность» Г. Лассуэлла и т.д. В изучение проблематики принятия политических решений внесли свой вклад Г. Саймон, А. Этциони, Дж. Бьюкенен, Р. Даль и многие другие.

Автор анализирует работы У. Беджота, А. де Токвиля, М. Прело, А. Алена, Дж. Мэдисона, А. Гамильтона, Л. Дюги, Е. Уэйда, Г. Филлипса, Г. Кляйна, В. Цее, А. Шайо, Б.С. Крылова, А.А. Дегтярева, В.Е. Чиркина, М.В. Баглая, Б.Л. Вишневого, М.С. Саликова, Б.А. Страшуна, И.А. Алебастровой, А.Н. Кокотова. В ряде монографий отечественных ученых, изданных еще в XX веке, проведено комплексное исследование российского парламентаризма. Здесь необходимо назвать работы Р.М. Романова «Российский парламентаризм: история и современность» (М., 2000), С.А. Авакьяна «Федеральное Собрание – парламент России» (М., 1999), В.Д. Горобца «Парламент Российской Федерации» (М., 1998), А.Г. Гузнова, А.А. Кененова и Т.Э. Рождественской «Современный законодательный процесс: основные институты» (Смоленск, 1995) и пр.

Парламентаризм изучается в мире и в России достаточно давно и глубоко. Однако, во-первых, не было отдельных исследований, специально посвященных именно Совету Федерации как политическому институту, а во-вторых, в связи с эволюцией всей политической системы России (и Совета Федерации – в частности) в XXI веке вышеперечисленные труды отчасти утратили свою злободневность. Разумеется, можно выделить отдельные сравнительно новые статьи в научной и периодической печати, такие как «Порядок формирования Совета Федерации: выбор оптимальной модели» А.И. Горылева («Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского», 2006), «Вопросы будущего формирования Федерального Собрания» Ю.Е. Якушева («Право и образование», 2007), «Представительство субнациональных интересов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ: функциональная и делегативная модели» Н.А. Филипповой («Российский юридический журнал», 2008), подборку статей «Сенат обновленной России: время первых итогов» («Россия: третье тысячелетие», 2008) и т.д. Одним словом – научная база создана и это выдающаяся заслуга нескольких поколений исследователей.

Но следует сразу отметить, чем наша работа отличается – она посвящена комплексному анализу Совета Федерации с точки зрения теории многоуровневого управления. Таким образом, изучению парламентаризма (в целом) и российского парламента (в частности) посвящены сотни

работ, однако именно теория многоуровневого управления еще не применялась отечественной наукой к анализу деятельности СФ.

Объектом данного исследования является Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как политический институт. **Предметом** исследования выступает политический процесс возникновения, становления и реформирования Совета Федерации в условиях политической модернизации.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1993 г. по 2011 г. Нижняя граница – 1993 год – является годом создания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Верхняя граница исследования достаточно условна. В этом качестве взят 2011 год, когда вступил в силу новый порядок формирования Совета Федерации, а С.М. Миронов покинул пост председателя верхней палаты. В целях сравнительного анализа в нашем исследовании предпринимается небольшой экскурс в историю российского парламентаризма.

Целью данной работы является изучение процесса возникновения, становления и реформирования Совета Федерации как политического института, включая исследование современного состояния верхней палаты российского парламента и перспектив ее развития в политической системе Российской Федерации.

Задачи исследования можно сформулировать следующим образом: 1) определить важнейшие особенности возникновения и становления Совета Федерации как политического института; 2) изучить механизм принятия политических решений в Совете Федерации в настоящее время; 3) оценить эффективность деятельности Совета Федерации как политического института; 4) определить возможные перспективы развития верхней палаты российского парламента.

Научная гипотеза состоит в том, что процесс сворачивания демократизации в Российской Федерации, проявившийся, в том числе, в ходе реформирования Совета Федерации, приводит к повышению конфликтности политического процесса, превращению законодательных органов власти из самостоятельных политических институтов в «сервисные структуры» исполнительной власти. Сворачиванию диалога федеральной и региональной властных элит, углублению разрыва между властью и обществом и, как следствие, к увеличению протестных настроений в российском социуме.

Методологической базой исследования является теория многоуровневого управления. Сама формулировка цели и задач исследования изначально предполагает системность взаимоотношений по линии «центр-регион», ибо Совет Федерации формируется именно для представления на федеральном уровне интересов отдельных регионов нашей страны. «Гибридная» теория многоуровневого управления (multilevel governance) была призвана избежать односторонности традиционных концепций. Авторы (Алек Стоун Суит, Уэйн

Сэндхольц, Джон Питерсон и др.) провозгласили существование пересекающихся компетенций множества уровней правительств и взаимодействие политических акторов, пронизывающее все эти уровни.¹ Должностные лица государств, при всем их могуществе, являются лишь одной из групп, действующих внутри политической системы. Структура политического контроля является переменной, а не постоянной (зависит от того, о какой области политики идет речь).

Многоуровневые политические сети «перекрещиваются», а власть расплывлена между различными уровнями управления и среди акторов, причем между отдельными секторами имеются существенные различия в способах управления. Теория многоуровневого управления обычно проводит различие между тремя уровнями принятия решений, каждый из которых имеет свою собственную логику: 1) суперсистемный уровень (уровень «исторических решений», изменяющих политическую систему); 2) системный уровень – уровень «осуществления политики», на котором происходит практическая трансформация институтов; 3) мезосистемный уровень – уровень «формирования политики».²

В данной работе применяются **философские, общенаучные и частные методы**. Философский диалектический метод, где целое рассматривается как состоящее из частей в их постоянном единстве и противоречии, помог разобраться в проблеме разграничения компетенции между различными уровнями власти, в частности, между федеральным и региональным. К общенаучным принципам, применяемым соискателем в данной работе, относятся такие методы, как анализ и синтез, индукция и дедукция, структурный, исторический и логический методы. В частности, метод индукции использовался в ходе исследования отдельных процессов, когда на основании анализа некоторых типичных фактов были сделаны важные обобщения. Дедукция позволила автору (в ряде случаев) вывести умозаключения от общего к частному. Анализ и синтез помогли подвергнуть анализу Совет Федерации как политический институт по частям (конкретные органы) и воссоздать затем целостное представление о нем. Широко использовались методы исторического познания: синхронный, при котором явления рассматриваются в контексте исторических обстоятельств, хронологический, предполагающий последовательное рассмотрение событий в их временной протяженности, сравнительно-исторический и метод исторической индукции.

Для получения более полной информации использовались методы анализа источников (выявление, отбор, критика происхождения и содержания), метод анализа ситуации, состоящий в изучении документов и сравнении, нацеливающего на поиск общего и/или повторяющегося, различий на основе несходства явлений и неповторимости ситуации, метод «кейс стадиз». Кроме

¹ Marks G. Competences, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union /G. Marks, F. Nielsen, I. Ray and al.//Governance in the European Union. L., 1996. P.41.

² Peterson J. Decision-making in the European Union. Towards a Framework for Analysis //Journal of European Public Policy. 1995. №2(1).

этого, следует назвать ивент-анализ и собственно политологические методы (методы анализа языка политики; методика «кейс стадиэ», позволяющая представить изучаемые явления на примере конкретных случаев, политологический прогноз и др.) и методы познания социальных явлений, включая ценностный и функциональный. Особое место в исследовании отводится децизионному методу, исследующему процесс принятия решений, а также прогностическому методу.

Широко использовался нормативный подход, так как в качестве источников мы имели многочисленные законодательные и нормативно-правовые акты, регламенты и постановления. Кроме того, при анализе понятийного аппарата применялся междисциплинарный подход, основанный на использовании теоретических достижений политологии, социологии, регионоведения, лингвистики и правоведения. Поскольку ни один метод не может считаться полностью свободным от недостатков, именно комплексное сочетание всех методов, как мы полагаем, позволяет достичь наиболее четких и обоснованных результатов.

Эмпирическая база исследования довольно широка. Все использованные нами источники можно разделить на четыре основные группы: к первой группе относятся документы, составляющие законодательную базу Российской Федерации, в формировании которой принял активное участие Совет Федерации (Конституция Российской Федерации, кодексы, федеральные законы и пр.), ко второй группе – документы, регламентирующие деятельность Совета Федерации (регламент, постановления), к третьей – рабочие материалы, характеризующие деятельность Совета Федерации (материалы парламентских слушаний, доклады комиссий и комитетов и пр.), к четвертой – интервью, мемуары, статьи и другие сочинения российских государственных деятелей (в том числе – президентов Б.Н. Ельцина, В.В. Путина, Д.А. Медведева, председателей Совета Федерации В.Ф. Шумейко, Е.С. Строева, С.М. Миронова).

В первой группе источников необходимо выделить Конституцию Российской Федерации, в которой, в частности, определен объем полномочий Совета Федерации, и федеральные законы «О порядке формирования Совета Федерации» 2000 года, «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» 2009 года.

Во второй группе источников важнейшее место занимают Регламент Совета Федерации 2002 года (с последующими изменениями и дополнениями), а также постановления Совета Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ, от 29 марта 2002 года № 173-СФ, от 29 мая 2002 года № 246-СФ, от 29 мая 2002 года № 254-СФ, от 11 декабря 2002 года № 502-СФ, от 12 февраля 2003 года № 25-СФ, от 26 марта 2003 года № 79-СФ, от 26 мая 2004 года № 152-СФ, от 24 декабря 2004 года № 447-СФ, от 9 февраля 2005 года № 20-СФ, от 24 марта 2006 года № 85-СФ, от 6 октября 2006 года № 308-СФ, от 2 марта 2007 года № 73-СФ, от 6 июля 2007 года №

260-СФ, от 16 ноября 2007 года № 493-СФ, от 30 января 2008 года № 15-СФ, от 20 февраля 2008 года № 46-СФ, от 16 апреля 2008 года № 132-СФ, от 18 июня 2008 года № 223-СФ, от 19 сентября 2008 года № 305-СФ, от 12 ноября 2008 года № 375-СФ, от 29 декабря 2008 года № 532-СФ, от 29 апреля 2009 года № 149-СФ, от 7 июля 2009 года № 301-СФ, от 25 ноября 2009 года № 448-СФ, от 16 декабря 2009 года № 491-СФ, от 25 декабря 2009 года № 552-СФ.

В третьей группе источников особое место занимают материалы парламентских слушаний, которые часто помогают раскрыть механизм принятия политических решений. Наконец, в четвертой группе особо выделим документы, размещенные на официальном сайте (экс-) Председателя Совета Федерации Сергея Михайловича Миронова.

Научная новизна работы заключается в следующем. Во-первых, в данной работе впервые предпринимается попытка осмыслить итоги деятельности Совета Федерации в 1993-2009 гг. Во-вторых, автор определяет роль Совета Федерации не только как законодательного, представительного и контрольного органа, но и как важнейшего посредника между федеральным и региональным уровнями власти. В-третьих, в работе впервые предпринят комплексный анализ Совета Федерации с точки зрения теории многоуровневого управления. В-четвертых, автором сделаны некоторые прогностические выводы относительно дальнейшего развития данного политического института.

Практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что его выводы могут быть применены для дальнейшего изучения парламентаризма и политической системы современной России. Содержащийся в диссертации материал может использоваться в учебном процессе (в общих и специальных курсах для политологов, международников, регионоведов), а также при написании учебных пособий и монографий.

В качестве основных положений диссертации на защиту выносятся:

1. Возникновение Совета Федерации в России было неизбежно и способствовало становлению современной системы взаимоотношений федерального центра и региональной власти, которая довольно хорошо описывается теорией многоуровневого управления. Совет Федерации в силу своей природы является своего рода посредником не только между Государственной Думой и президентом (в законотворческом процессе), но и между федеральными и региональными органами власти (исполняя свои представительские функции).

2. Реформа Совета Федерации как политического института не закончена, а сам данный институт находится в постоянном процессе трансформации. Сложившаяся в России политическая система с сильной исполнительной властью непосредственно влияет на лица, принимающие решения, в значительной мере формируя изначальные позиции сторон и тенденции развития, причем решение насущных практических вопросов подталкивает процесс

реформирования политических институтов в гораздо большей степени, чем умозрительные теории.

3. Процесс сворачивания демократизации, проявившийся, в том числе, в ходе реформирования Совета Федерации, приводит к повышению конфликтности политического процесса, превращению законодательных органов власти из самостоятельных политических институтов в «сервисные структуры» исполнительной власти, углублению разрыва между властью и обществом и, как следствие, к увеличению протестных настроений в российском социуме.

4. Перспектива развития Совета Федерации как политического института. Западные установки в восприятии верхней палаты парламента (своего рода «Сената») постепенно начнут преобладать в исполнительной вертикали власти. Именно тогда процесс реформирования Совета Федерации, наконец, завершится. Данный политический институт стабилизируется – и будет играть важную роль в диалоге федеральной и региональной властных элит.

5. Авторская модель реформирования Совета Федерации. Предлагается, во-первых, изменить принцип комплектования верхней палаты парламента, устранив все элементы контроля со стороны федеральных властей в процессе избрания сенаторов. Во-вторых, предлагается уменьшение количества сенаторов за счет укрупнения их избирательных округов, которые, в итоге, могут совпадать с федеральными округами. Наконец, предлагается создание в структуре Совета Федерации нескольких новых комитетов и комиссий, таких как комитет по модернизации и комиссия по борьбе с коррупцией.

Апробация работы. Диссертационное исследование было обсуждено на заседании кафедры прикладной политологии факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского и рекомендовано к защите. Основные теоретические положения диссертации апробированы на научно-практических конференциях, публикациях автора за 2009-2011 гг., использованы в процессе преподавания.

Структура исследования. Диссертация включает введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение, примечания, список использованных источников и литературы, приложения. Структура диссертации определяется целью и задачами исследования. Приложения включают краткую биографию (экс-) Председателя Совета Федерации С.М. Миронова, список комитетов и комиссий Совета Федерации в настоящее время и схему – авторскую модель Совета Федерации.

II. Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, кратко характеризуется современное состояние разработанности изучаемой проблемы, раскрывается научная новизна и практическая значимость работы, определяются теоретико-методологические принципы и эмпирическая база, на которые опирается данное исследование.

В первой главе **«КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ»**, состоящей из двух параграфов, рассматриваются понятия «политическая система общества», «политическая организация общества», «политический институт», «верхняя палата парламента», «государство», «федеративное государство» и др. В первом параграфе **«Развитие идеологии и практики парламентаризма: мировой опыт»** утверждается, что исторически верхняя палата появилась вовсе не для того, чтобы представлять интересы субъектов федерации. Главной первоначально была задача сдерживания процесса демократизации – сугубо консервативная по определению. В частности, представительство региональных властей стало лишь второй функцией верхней палаты британского парламента – как по происхождению, так и по значимости.

Подход к формированию второй (верхней) палаты парламента является важным дифференцирующим признаком любой федерации. Именно верхняя палата, как правило, выражает специфические интересы субъектов федерации. Автор выделяет основные способы формирования данных палат и анализирует концепции дуального федерализма, «кооперативного федерализма» и «конкурентного федерализма». При этом отмечается, что двухпалатный парламента не чужд и унитарным государствам.

Разграничение симметричных/асимметричных федераций, по мнению автора, является достаточно спорным, т.к. идеально симметричных федераций нет. Даже конституционно симметричная федерация имеет ту или иную «скрытую асимметрию». Наиболее часто она проявляется в неодинаковом представительстве регионов в верхней палате парламента (пример: представительство федеральных земель ФРГ в Бундесрате).

Автор анализирует концепт “псевдо-федерации” философа И.А. Ильина, европейский и российский опыт строительства федеративных государств, а также «конфедеративно-федеративный континуум» или «неофедерализм» ЕС. В частности, утверждается, что необходимо всячески использовать в России швейцарский опыт «прямой демократии», который, несомненно, служит укреплению истинно федеративного начала и способствует стабильности государственного устройства.

Во втором параграфе **«Образование и развитие Совета Федерации как политического института при президенте Б.Н. Ельцине»** рассматриваются как работа Совета Федерации РСФСР, так и первый этап деятельности собственно Совета Федерации РФ. Анализируются основные принципы формирования Совета Федерации, определенные указами Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года (№1626) “О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” и от 6 ноября 1993 года (№1846) “Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году”.

Автор уделяет определенное внимание работе В.Ф. Шумейко на посту Председателя Совета Федерации, а также анализирует деятельность 11 комитетов и одной постоянной комиссии. Утверждается, что законодательный процесс шел достаточно сложно. Совместно с Государственной Думой было создано более 20 согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий по федеральным законам, принятым Думой и отклоненным Советом Федерации. Кроме того, сенаторы принимали участие в работе около 10 специальных комиссий по федеральным законам, отклоненным Президентом Б.Н. Ельциным. В целом, Совету Федерации первого созыва к окончанию срока своих полномочий удалось завершить работу над многими базовыми законами, регулирующими различные сферы общественной жизни. В частности, вступили в силу первые две части Гражданского кодекса, Семейный, Арбитражный, Водный кодексы.

Автор анализирует деятельность Совета Федерации второго созыва, всех 11 комитетов и 1 постоянной комиссии, а также его Председателя Е.С. Строева. Отмечается, что все члены Совета Федерации совмещали исполнение обязанностей в палате федерального парламента с обязанностями в соответствующем субъекте Российской Федерации. Утверждается, что законодательный процесс шел еще более сложно, чем в Совете Федерации первого созыва. Совместно с Государственной Думой было создано более 200 согласительных комиссий для преодоления возникших разногласий по федеральным законам, принятым Думой и отклоненным верхней палатой. Кроме того, сенаторы активно принимали участие в работе 146 специальных комиссий по федеральным законам, отклоненным Президентом Российской Федерации. Главным итогом деятельности палаты в 1996-2001 гг. стало практическое становление Совета Федерации в качестве “палаты регионов” – реального гаранта политической стабильности «на местах. Сенаторы, будучи региональными политиками, основное внимание уделяли законопроектам, в которых интересы территорий затрагивались в наибольшей степени (проекты бюджета, трансфертная политика, налоговая реформа, избирательное законодательство). Члены Совета Федерации следили за тем, чтобы документы, поступавшие из Государственной Думы,

соответствовали интересам субъектов Российской Федерации с экономической (или политической) точки зрения.

Вторая глава **«СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПРИ В.В. ПУТИНЕ»** посвящена новому этапу деятельности Совета Федерации. В первом параграфе **«Статус и полномочия Совета Федерации и его членов»** утверждается, что в результате реформы Совет Федерации стал состоять 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). Причем срок полномочий таких представителей определялся сроком полномочий органов, их избравших (или назначивших), однако полномочия представителей могли быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации. Подчеркивается, что все вновь избранные (назначенные) представители работали в палате только на постоянной основе.

Формально Совет Федерации после реформы 2000-2002 годов остался институтом регионального влияния на федеральном уровне. Однако изменение способа его формирования в конкретной политической ситуации привело к снижению фактического регионального представительства и увеличению доли столичной элиты. С уходом губернаторов и спикеров автоматически снизился статусный уровень представительства регионов в верхней палате. Одновременно начала меняться кадровая структура Совета Федерации. В условиях централизованного контроля многие решения о назначении членов Совета Федерации фактически принимались федеральным центром, в частности президентской администрацией и полномочными представителями Президента. Федеральный центр использовал ситуацию возросшей зависимости региональной власти от федеральной. Также ситуацией воспользовались и бизнес-группы, использовавшие Совет Федерации для продвижения своих представителей. Столичная политическая элита заняла основную часть руководящих постов в верхней палате.

Действительно, федеральный центр поставил задачу снизить уровень регионального влияния в верхней палате и усилить федеральный контроль за сенаторским корпусом. Данная задача была успешно решена, что привело к созданию заметного дисбаланса во взаимоотношениях центра с регионами. Реформирование Совета Федерации значительно укрепило позиции федерального центра, который был теперь избавлен от возможности согласованного давления на него со стороны региональных лидеров. Однако обновленный политический институт оказался не слишком дееспособным. Сенаторы оказались в полной зависимости от пославших их органов власти и должностных лиц (поскольку могли в любой момент ими же и быть отозваны). Фактически, часто так и происходило. По данным

председателя Комиссии по регламенту Н. Тулаева, за первые два с половиной года работы Совета Федерации третьего созыва в нем сменилось более половины состава, причем из 90 человек 60 были отозваны без внятных объяснений со стороны региональных властей. С другой стороны, сенаторы, работая в Москве постоянно, постепенно утрачивали связи с пославшими их регионами, начиная все более внимательно прислушиваться к указаниям федерального центра.

В 2007 г. произошло очередное изменение порядка формирования Совета Федерации. Было реализовано предложение С.М. Миронова об установлении ценза постоянного проживания для сенатора: в течение 10 лет в совокупности на территории того субъекта Российской Федерации, органами государственной власти которого осуществляется избрание или назначение представителя, – в целях обеспечения наиболее эффективного представительства в Совете Федерации интересов субъектов РФ. Вопреки чему, Совет Федерации в это время фактически утратил статус палаты регионов.

Во втором параграфе **«Органы и должностные лица верхней палаты»** подробно анализируется деятельность С.М. Миронова, избранного Председателем Совета Федерации 5 декабря 2001 года, а также его заместителей. Отмечается, что Регламент третьего Совета Федерации наряду с традиционной процедурой формирования руководящего состава палаты (заместители избираются по представлению Председателя СФ, а председатели комитетов выбираются самими комитетами и утверждаются палатой) предусмотрел возможность избрания всего руководящего состава палаты и комитетов (за исключением спикера) непосредственно на пленарном заседании – единым списком по представлению Председателя. Кроме того, новый Регламент внес в номенклатуру, утверждаемую Советом Федерации, первых заместителей председателей комитетов. С учетом роста числа комитетов и приравненных к ним постоянных комиссий все это увеличило число руководящих работников с 17 до 51.

В 2002 году были назначены представители палаты в Государственной Думе, Правительстве Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Министерстве юстиции Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, что способствовало как реализации имеющихся полномочий Совета Федерации, так и повышению эффективности законотворческой деятельности в целом.

В Совете Федерации под председательством С.М. Миронова были созданы 16 комитетов и 4 комиссии. Одновременно была ликвидирована Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. Временные комиссии Совета Федерации создавались регулярно, начиная с 2002 года. Первой стала Временная комиссия по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству, образованная в марте 2002 г.

Особое внимание в работе уделено деятельности различных комитетов и комиссий в сферах внешней и внутренней политики. Автор подчеркивает, что вопросы, относящиеся к внешней политике России, Совет Федерации старался рассматривать отдельно от внутривнутриполитических вопросов. Более того, сенаторы часто призывали и депутатов Государственной Думы не смешивать данные сферы деятельности. При этом стратегические вопросы внешней политики России Совет Федерации традиционно рассматривал с учетом фундаментальных политических установок, содержащихся в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию.

В третьем параграфе **«Основные направления работы Совета Федерации»** утверждается, что переход на постоянный режим работы палаты позволил в два раза увеличить интенсивность проведения пленарных заседаний, что исключило практику одобрения законов без их рассмотрения и повысило качество обсуждения законопроектов. Более продуктивной стала работа комитетов и постоянных комиссий в области законодательной деятельности. В частности, если ранее палата отклоняла 20-30% рассматриваемых ею законов, а в итоге длительных согласований вступало в силу около 75% законов, принятых Государственной Думой, то в 2002-2008 годах можно было наблюдать объективную тенденцию к снижению доли отклоняемых законов (от 5% до 2% соответственно). Таким образом, эффективность и результативность законодательной деятельности в целом существенно возросли.

Кроме того, существенно возросло значение взаимодействия с институтами гражданского общества, научными и экспертными сообществами, общественными объединениями и организациями, в том числе – с помощью общественных и экспертных советов при комитетах и комиссиях Совета Федерации и его Председателе. Особо отмечается, что Президент Российской Федерации В.В. Путин регулярно принимал участие в работе Совета законодателей. Определяющими для повседневной деятельности Совета Федерации в сфере внутренней политики, безусловно, являлись Послания Президента Федеральному Собранию.

С 2002 года в Совете Федерации началась активная работа по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Главными задачами мониторинга являются повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и, в конечном счете, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Практика постоянного мониторинга федеральных законов, имеющих принципиальное значение для судеб российских граждан, получила распространение с 2004 года. В Программе действий Совета Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, принятой на заседании Совета законодателей в июне 2005 года, мониторинг законодательства и правоприменительной практики был закреплен в качестве одного из основных видов деятельности Совета Федерации.

Начиная с февраля 2005 года результаты работы палаты по мониторингу законодательства и правоприменительной практики находят отражение в ежегодных докладах "О состоянии законодательства в Российской Федерации". В свою очередь, публикация докладов Совета Федерации вызвала инициативу ряда субъектов Российской Федерации по подготовке на основе результатов мониторинга федерального и регионального законодательства докладов о состоянии законодательства в регионе. В результате, многие субъекты Российской Федерации начали готовить свои собственные доклады. Таким образом, участие Совета Федерации во внутренней политике России не ограничивалось решением различных кадровых вопросов.

Автор делает вывод о том, что центральное место в международной деятельности верхней палаты все же занимали визиты делегаций самого Совета Федерации во главе с Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым в зарубежные страны. А также поездки делегаций (членов Совета Федерации) в целях проведения переговоров и консультаций с представителями парламентов иностранных государств, участие сенаторов в различных мероприятиях – по линии международных и региональных парламентских структур.

Третья глава **«МЕНЯЮЩАЯСЯ РОЛЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПРИ Д.А. МЕДВЕДЕВЕ»** состоит из трех параграфов, аналогичных параграфам второй главы. В первом параграфе **«Статус и полномочия Совета Федерации и его членов»** анализируется федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который был одобрен Советом Федерации 4 февраля 2009 года. Данный закон предусматривает, что кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта. Новый порядок формирования Совета Федерации вступил в силу с 1 января 2011 года.

Отмечается, что весной 2009 года начался массовый переход бывших глав субъектов Федерации в сенаторы. Часто данный шаг являлся результатом компромисса, предусматривавшего наделение экс-губернаторов неприкосновенностью в обмен на бесконфликтный уход с должности (что, однако, не гарантировало от возбуждения уголовных дел против представителей команд экс-губернаторов). 13 бывших глав регионов в настоящее время являются членами Совета Федерации, причем из них только четверо (Н. Кондратенко, В. Густов, В. Сударенков, В. Маслов) – сенаторы-«старожилы». Большинство же (В. Торлопов, В. Штыров, Н. Максютя, В. Кулаков, Н. Шаклеин, Е. Строев, Э. Россель, Н. Волков, Ю. Неелов) перешли на работу в СФ в 2009–2010 гг.

С точки зрения региональных элит Совет Федерации в 2008-2010 гг. все более приобретал свойства государственного органа, транслирующего федеральные интересы субъектам Российской Федерации. И все в меньшей степени он воспринимался в качестве площадки выражения их собственных, региональных интересов. К примеру, глава Комитета по делам федерации и региональной политике Рафгат Закиевич Алтынбаев, представитель в Совете Федерации исполнительного органа государственной власти Рязанской области, назвал ошибкой то, что государство отдало субъектам Российской Федерации полномочия по реализации национальной политики, и призвал к централизации и восстановлению федерального государственного контроля в данной сфере.

В современной России, по мнению автора, до сих пор преобладает «делегативная» традиция, в результате чего верхняя палата редко может сформулировать консолидированный запрос, полезный для всех (или, во всяком случае, большинства) российских регионов. Еще одна проблема заключается в низком уровне взаимодействия Совета Федерации с федеральным Правительством, несмотря на личные отношения С.М. Миронова с В.В. Путиным. Кроме того, сами полномочия Совета Федерации не так уж и велики. Например, прерогативой блокирующего голоса верхняя палата может воспользоваться лишь в случае изменения состава Российской Федерации и статуса ее отдельных субъектов. При конституционно закреплённом кооперативном федерализме полномочия Совета Федерации определены в традициях не кооперативного (германского), а дуалистического (американского) федерализма – с указанием в Конституции закрытого перечня исключительных полномочий верхней палаты. Лишь одно из этих девяти полномочий – утверждение изменения границ между субъектами федерации – непосредственно связано с федеративными отношениями. Кроме того, практически отсутствуют политические механизмы повседневного влияния Совета Федерации на иные федеральные органы государственной власти, осуществляющие политику в сфере федеративных отношений. В результате, субъектам Российской Федерации, действительно, обеспечено формальное представительство в российском парламенте, но властные полномочия самого Совета Федерации весьма ограничены.

Во втором параграфе «**Органы и должностные лица верхней палаты**» отмечается, что 19 сентября 2008 года Совет Федерации принял постановление № 305-СФ, согласно которому должностными лицами Совета Федерации, помимо Председателя и его заместителей, считаются не только председатели комитетов (комиссий) и их заместители (председатели подкомитетов и подкомиссий), но даже рядовые члены комитетов и комиссий. Анализируется деятельность Председателя и заместителей Председателя, Ю.Л. Воробьева и С.Ю. Орловой.

С.М. Миронов неоднократно называл основные приоритеты, из которых он обычно исходит при формировании единого списка руководящего состава палаты и комитетов:

1) профессионализм и опыт работы в Совете Федерации; 2) равноправное представительство федеральных округов; 3) паритетное представительство двух ветвей власти. Однако он же признавался, что второй принцип полностью соблюсти невозможно – в списке всегда будет недостаточно представителей от какого-нибудь федерального округа, а третий принцип соблюсти еще сложнее, так как представители законодательных органов государственной власти, безусловно, имеют больше опыта парламентской деятельности, чем представители исполнительных органов. В результате, единый список обычно является результатом компромисса между очень многими составляющими.

Автор указывает, что довольно важное значение в настоящее время приобрел Совет палаты, который подготавливает и рассматривает разнообразные вопросы деятельности Совета Федерации и является постоянно действующим органом. В его состав входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации. Совет Федерации регулярно создает, упраздняет и реорганизовывает свои комитеты, постоянные и временные комиссии. Автор подробно рассматривает работу всех существующих ныне комитетов и комиссий.

В третьем параграфе **«Основные направления работы Совета Федерации»** подчеркивается, что участие в законодательной работе осуществляется Советом Федерации по двум основным направлениям: 1) совместная с Государственной Думой разработка законопроектов, рассмотрение законов и принятие решений по ним; 2) самостоятельная разработка проектов федеральных законов.

Очень важным механизмом, помогающим оперативно и эффективно решать многие внутривластные вопросы, являются, по мнению автора, регулярные встречи руководства Совета Федерации с Председателем Правительства России. А участие Совета Федерации в выработке внешнеполитического курса страны ярче всего проявляется тогда, когда принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации направляются в верхнюю палату. Подчеркнем то крайне важное обстоятельство, что данные законы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Кроме того, Совет Федерации рассматривает подготовленные Комитетом по делам Содружества Независимых Государств и другими комитетами Совета Федерации предложения по законодательным актам, принятым Парламентом Союзного государства, Межпарламентской Ассамблеей Евразийского экономического сообщества, модельным законодательным актам, принятым Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.

По результатам рассмотрения предложений Совет Федерации может поручить соответствующему комитету (комиссии) подготовить законопроект – в порядке реализации

палатой своего права законодательной инициативы. Например, в развитие Договора о создании Таможенного союза и Едином экономическом пространстве (ЕврАзЭС) Россия ратифицировала в 2009 г. Протокол о единой системе тарифных преференций таможенного союза. Совет Федерации принял самое активное участие в процессе ратификации данного Протокола.

Рассмотрение вопросов ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации – важнейшая составляющая внешнеполитической деятельности верхней палаты. Кроме того, надо принимать во внимание тот факт, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания. Комитеты Совета Федерации по международным делам и по делам СНГ рассматривают вопросы о назначении и об отзыве дипломатических представителей по представлению Министерства иностранных дел. Данные комитеты могут запросить дополнительные сведения о кандидате для назначения дипломатическим представителем или по вопросу об отзыве дипломатического представителя. Комитет по международным делам или Комитет по делам СНГ на своем заседании (часто - в присутствии кандидата для назначения дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать) с участием представителя Министерства иностранных дел рассматривает представление о назначении или об отзыве конкретного дипломата и дает свое заключение, которое в трехдневный срок после этого направляется Президенту и в Министерство иностранных дел.

Сам Совет Федерации активно сотрудничает с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями. Совет палаты ежегодно – по представлению Председателя – утверждает план межпарламентского сотрудничества, проект которого подготавливается Комитетом по международным делам, Комитетом по делам Содружества Независимых Государств и Комиссией по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации. В реализации плана межпарламентского сотрудничества принимают участие практически все комитеты и комиссии.

Совет Федерации достаточно часто заключает новые соглашения о межпарламентском сотрудничестве и регулярно осуществляет обмен парламентскими делегациями. В Совете Федерации работают группы по сотрудничеству Совета Федерации с парламентами (палатами парламентов) иностранных государств, которые координируют свою работу с соответствующими объединениями депутатов Государственной Думы. Сам Председатель для повышения эффективности сотрудничества Совета Федерации с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями регулярно проводит совещания по вопросам межпарламентского сотрудничества. Иногда внешнеполитические вопросы

объективно достаточно трудно отделить от внутривластных, причем для их решения требуются совместные усилия различных органов государственной власти.

Автор делает вывод, что работа Совета Федерации свидетельствует о растущем авторитете парламентской дипломатии России. Участие в деятельности международных парламентских организаций и двусторонние контакты дают широкие возможности для откровенного разговора с парламентариями и другими государственными деятелями многих стран мира по ключевым вопросам международных отношений – в целях укрепления внешнеполитических позиций Российской Федерации.

В **Заключении** содержатся основные выводы исследования. Возникновение Совета Федерации в России было неизбежно и способствовало становлению современной системы взаимоотношений федерального центра и региональной власти, которая довольно хорошо описывается теорией многоуровневого управления. Совет Федерации в силу своей природы является своего рода посредником не только между Государственной Думой и президентом (в законодательном процессе), но и между федеральными и региональными органами власти (исполняя свои представительские функции). Таким образом, именно Совет Федерации выражает федеративный характер государственного устройства России, соединяя в единое целое интересы федерального центра и регионов. Кроме того, Совет Федерации – это политический институт, обеспечивающий в структуре Федерального Собрания внутреннее равновесие палат.

Совет Федерации является активным участником системы отношений народного представительства, где он выполняет роль выразителя уже согласованных, выработанных в региональных органах власти интересов. В целом, деятельность Совета Федерации основывается на принципах свободного коллективного обсуждения и решения вопросов, а основной формой работы данного политического института являются заседания, проводимые открыто.

Председатель Совета Федерации стал довольно значимым актором на отечественном политическом поле – по неписанной «Табели о рангах» он считается третьим после президента и председателя правительства лицом в российском государстве. Важную роль в политическом процессе играет также Совет палаты, куда входят сам председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и постоянных комиссий. Практически именно Совет палаты организует всю ее повседневную работу.

Совет Федерации является одним из самых неустойчивых властных институтов в России. За время существования принципы его формирования менялись неоднократно. Не менялся только принцип равного представительства субъектов федерации (по два представителя). В настоящее время можно выделить три основных этапа в развитии Совета Федерации как политического института (четвертый начинается в 2011 г.).

С момента образования в 1993 г. по январь 1996 г. длился, по нашему мнению, первый этап. Под председательством В. Шумейко Совет Федерации не всегда выполнял отведённую ему исполнительной властью роль «фильтра» принимаемых Государственной Думой законов и нередко голосовал за преодоление президентского вето. Первая реформа верхней палаты была призвана сделать ее политически более близкой исполнительной вертикали власти. В декабре 1995 года был принят закон, согласно которому главы региональной исполнительной власти и председатели законодательных собраний субъектов Российской Федерации входили в Совет Федерации по должности. В случае смены губернатора или спикера он автоматически утрачивал полномочия сенатора, которые переходили к его преемнику.

На втором этапе, с января 1996 г. по январь 2002 г., выяснилось, что Совет Федерации, сплошь состоящий из региональных политических лидеров, не может функционировать на постоянной основе как полноценный политический институт – при всей своей значимости в качестве площадки для политических дискуссий. Данный состав верхней палаты собирался на регулярные сессии в Москве под председательством Е. Строева, но не имел полноценного бюрократического аппарата. Однако именно в таком виде Совет Федерации приобрёл довольно большое влияние на решение насущных проблем российских регионов.

Целью следующей реформы, предложенной президентом В.В. Путиным, стала замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны были работать в Совете Федерации на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначал губернатор, а второго — законодательный орган региона). Таким образом, главы региональной исполнительной власти были лишены возможности самостоятельно заниматься лоббированием своих интересов в столице и участвовать в партийной и политической деятельности на федеральном уровне. Правда, в качестве своего рода «замены» для региональных лидеров был создан консультативный орган – Государственный совет, который периодически собирается в Москве и с участием президента рассматривает насущные вопросы жизни страны, не имея конституционного статуса. Ротация Совета Федерации была постепенной и завершилась в начале 2002 г.

На третьем этапе, длящемся с января 2002 г. по настоящее время, председательствовал С. Миронов. За это время произошел еще один уход в сторону от выборности сенаторов. Представителей в Совет Федерации стали назначать губернаторы, сами “вертикально” назначенные. В результате, с одной стороны, уменьшилась степень демократичности данного института власти, но, с другой стороны, появилась возможность для работы палаты в постоянном режиме. Претензий к данной системе формирования Совета Федерации было немало, в том числе – постоянная трудноуловимая смена сенаторского состава, а также весьма условная связь делегатов с представляемыми регионами. Сенаторскими креслами даже пытались торговать, хотя

гораздо чаще их использовали просто для безболезненного освобождения “элитных” рабочих мест, ибо сенатор, отбывая в Москву, освобождал прежнее место работы.

В целом, в 2002-2009 гг. Совет Федерации формировался с использованием следующих принципов: 1) принцип назначения члена Совета Федерации (использовался при определении члена Совета Федерации, представляющего региональную исполнительную власть); 2) принцип непрямых выборов члена Совета Федерации (использовался при определении члена Совета Федерации, представляющего региональную законодательную власть); 3) принцип сдержек и противовесов (региональное законодательное собрание имело право повлиять на назначение губернатором своего представителя в верхней палате); 4) принцип избрания (назначения) члена Совета Федерации на срок полномочий соответствующего органа государственной власти; 5) принцип преемственности и постоянного представительства; 6) принцип прекращения полномочий (возможность отзыва сенатора); 7) принцип утверждения полномочий члена Совета Федерации в самой верхней палате.

Совет Федерации не мог отменить решение, принятое региональными властями по тем или иным кандидатурам. Однако процедура непосредственного вхождения в состав палаты не являлась автоматической. Совет Федерации мог не подтвердить полномочия сенатора, если считал, что при его избрании (назначении) были нарушены какие-либо правила или если избрание (назначение) оспаривалось в суде. Такие прецеденты были отмечены в ряде конфликтных ситуаций. Впоследствии в закон была внесена поправка, которая фактически обязывала Совет Федерации утверждать сенатора, назначенного регионом.

Первоначально сенатор назначался на срок полномочий соответствующего органа региональной власти, но мог быть отозван в течение этого срока. Отзыв поначалу осуществлялся в том же порядке, в каком проводилось назначение. В дальнейшем региональные власти потеряли возможность досрочного отзыва своих представителей, зато председатель Совета Федерации получил в декабре 2004 г. право обращаться в региональные органы власти с такой инициативой. Это было сделано, по нашему мнению, для усиления позиции спикера верхней палаты и, одновременно, для предотвращения слабо контролируемых из центра собственных решений региональных властей по своим представителям.

В 2009 г. был запущен очередной процесс реформирования палаты. В настоящее время Совет Федерации является промежуточным и, к сожалению, не самым устойчивым политическим институтом в системе органов федеральной законодательной власти. Безусловно, верхняя палата российского парламента есть государственный орган всей Федерации, ибо её акты направлены не отдельным субъектам, а всему государству, Российской Федерации - в целом. Однако сама природа Совета Федерации позволяет говорить о том, что этот институт выражает, прежде всего, федеративный характер российской государственности, отражая мнения

и интересы субъектов Федерации. Именно в данном качестве верхняя палата получила неофициальный, но вполне заслуженный статус “палаты российских регионов”, посредством которой субъекты принимают участие в федеральном законотворчестве и управлении страной. И здесь роль Совета Федерации существенна и незаменима.

С другой стороны, Совет Федерации является частью общероссийского парламента, а именно – подразделением Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляющим установленные Конституцией представительские, законодательные, контрольные и иные функции. В настоящее время верхняя палата претендует на новую, более активную роль в законотворческом процессе, обусловленную как очередной «модернизацией» структуры самого Федерального Собрания, так и постепенным усилением влияния Совета Федерации внутри него – как “доверенного лица” регионов в отношениях с федеральным центром. Почему любые дебаты о целесообразности сохранения Совета Федерации лишь в качестве политического института мы полагаем неуместными, тем более что Конституция Российской Федерации четко закрепляет двухпалатную организацию Федерального Собрания.

Сосредоточение всей парламентской власти в руках единственной палаты может расцениваться как политический риск, от которого требуется действенная защита. Таким образом, разделение Федерального Собрания на две палаты способствует уравниванию всей системы законодательной власти. В этом смысле Совет Федерации выступает важным элементом российской внутрипарламентской системы “сдержек” и “противовесов”. Верхняя палата зачастую просто вынуждает Государственную Думу действовать обдуманнее и осмотрительнее. Кроме того, участие регионов в принятии решений на общенациональном уровне, особенно по вопросам их статуса, вообще является существенной чертой зрелого федеративного государства.

Порядок формирования Совета Федерации менялся уже трижды, однако при этом функция обеспечения представительства регионов (их населения, органов власти) оставалась всегда неизменной. Абсолютно вне зависимости от механизмов формирования на Совет Федерации возлагалось и возлагается решение следующих задач: устранение разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации; обеспечение участия регионов в выработке федеральной политики; согласование интересов центральных и региональных органов государственной власти.

Автор полагает, что Совет Федерации не может быть копией Государственной Думы – ни с точки зрения механизмов комплектования палат, ни в плане осуществления представительской функции. За Советом Федерации справедливо сохранить роль выразителя интересов населения, выявляемых и опосредуемых органами государственной власти регионов. Таким образом, Совет Федерации – участник системы отношений опосредованного народного представительства.

Совету Федерации следует активнее пользоваться своим правом на внесение в Государственную Думу поправок к законопроектам при их подготовке ко второму чтению. Данная работа может проходить, в основном, в рамках согласительных процедур, предусмотренных Конституцией и Регламентом верхней палаты. Кроме того, Совет Федерации, вероятно, способен шире использовать свое право законодательной инициативы. Что же касается более серьезных реформ, направленных на обеспечение полного равноправия Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе, то здесь требуются некоторые поправки в Конституцию Российской Федерации, что возможно только после тщательного и длительного обсуждения – как в институтах власти (на федеральном и региональном уровнях), так и в обществе.

Совет Федерации выполняет четыре основные функции: представительскую, законодательную, контрольную, а также специфическую функцию сдерживания нижней палаты парламента. В настоящее время реформа Совета Федерации как политического института не закончена, а сам он находится в постоянном процессе трансформации. За время существования принципы его формирования менялись неоднократно – не менялся только принцип равного представительства субъектов федерации (по два представителя). Сложившаяся в России политическая система с сильной исполнительной властью непосредственно влияет на акторов, в значительной мере формируя изначальные позиции сторон и тенденции развития, причем решение насущных практических вопросов подталкивает процесс реформирования политических институтов в гораздо большей степени, чем умозрительные теории.

Автор предлагает свою модель реформирования Совета Федерации. Во-первых, необходимо изменить принцип комплектования верхней палаты парламента, устранив все элементы контроля со стороны федеральных властей в процессе избрания сенаторов. Во-вторых, возможно некоторое уменьшение количества сенаторов за счет укрупнения их избирательных округов, которые, в итоге, могут совпадать с федеральными округами. Наконец, следует создать в структуре Совета Федерации новые комитеты и комиссии, такие как комитет по модернизации и комиссия по борьбе с коррупцией.

Процесс сворачивания демократизации, проявившийся, в том числе, в ходе реформирования Совета Федерации, приводит к повышению конфликтности политического процесса, превращению законодательных органов власти из самостоятельных политических институтов в «сервисные структуры» исполнительной власти, углублению разрыва между властью и обществом и, как следствие, к увеличению протестных настроений в российском социуме. Однако, полагает автор, что западные установки в восприятии верхней палаты парламента (своего рода «Сената») постепенно начнут преобладать в исполнительной вертикали власти. Именно тогда процесс реформирования Совета Федерации, наконец, завершится. Данный

политический институт стабилизируется, и будет играть более действенную роль в диалоге федеральной и региональной властных элит.

Таким образом, возникновение Совета Федерации в Российской Федерации было неизбежно и способствовало становлению новой системы взаимоотношений федерального центра и региональной власти, которая адекватно описывается теорией многоуровневого управления.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в периодических изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований

1. Беспалов, Д.Н. «Формирование парламента в контексте теории разделения властей» // Вестник Московского государственного областного университета, серия «Юриспруденция» 2, 2010 г. (0,4 п.л.);

Статьи в других изданиях

1. Беспалов, Д.Н. Российский парламентаризм в контексте взаимоотношений с русской православной церковью // Государство. Общество, церковь в истории России 20 века, часть 2, - Иваново: ИГУ, 2010 г. – 0,8 п.л.

2. Беспалов, Д.Н. Конституционный кризис в контексте политической системы России в конце 20 века // Бренное и вечное: идеология и мифология социальных кризисов. – Великий Новгород: НГУ, 2009 – 0,3 п.л.

3. Беспалов Д.Н. Неизбежность нового: трансформация и перспективы Совета Федерации РФ. Монография / Д.Н. Беспалов, О.А. Колобов, М.А. Казаков; под. ред. проф. О.А. Колобова. – Москва: ОнтоПринт, 2011. – 210 стр. (14 усл. печ. л.).

4. Беспалов, Д.Н. Совет Федерации: особенности становления и развития в современной России. Монография / Д.Н. Беспалов, О.А. Колобов, О.М. Орлинская; под ред. проф. А.Г. Браницкого. – Н. Новгород: А.Г. Москвичев, 2011. – 252 стр. (15,75 усл. печ. л.).

Подписано в печать 04.10.2011. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1. Тир. 100 экз. Зак. 110.

Отпечатано в Типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики».
125319, Москва, Кочновский проезд, 3.