

Это позволило парламентариям выходить на мировую арену с консолидированных государственных позиций защиты национальных интересов. Единые позиции российских парламентских делегаций на том или ином международном форуме, переговорах или официальных встречах не дают возможности оппонентам российских интересов играть на нюансах противоречий отдельных партийных или общегосударственных интересов, как это бывало раньше.

Консолидация сил пророссийского парламентского лобби особенно важна в нынешней стадии мирового переустройства. Идет неотвратимый процесс расширения НАТО на восток, продолжается развитие югославского кризиса, разгорается очаг взрывоопасной напряженности в Ираке. США раз за разом переступают через общепризнанные нормы международного права, предусматривающие легитимную последовательность действий в разрешении той или иной конфликтной ситуации. Практические шаги США в мировой политике уже сейчас позволяют предположить стратегический замысел американских политиков провести силовое переустройство современного мира, а уже потом подвести под него теоретическую, юридическую и правовую основу. Это противоречит национальным интересам России, всего мирового сообщества, и требует создания глобального и эффективного лоббистского противодействия новым угрозам, системы отстаивания национальных интересов народов и мировой безопасности.

В заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с расширением НАТО», принятом 30 марта 2004 года и направленном Президенту Российской Федерации В.В. Путину, в Правительству Российской Федерации, Совет Безопасности ООН, Европейский парламент, Парламентскую ассамблею Совета Европы и Парламентскую ассамблею НАТО (как и в более раннем заявлении Государственной Думы. Более подробно смотрите постановление Государствен-

ной Думы от 24.12.2002 г. № 3493-III ГД «О ситуации в связи с расширением НАТО») депутаты выразили свое негативное отношение к расширению НАТО, отметив, что дальнейшее продвижение инфраструктуры альянса к границам России вступает в противоречие с достигнутыми за последние годы новыми взаимоотношениями между Россией и НАТО, угрожает интересам национальной безопасности России.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, отстаивая российские интересы на мировой арене, осуждает действие государств-членов НАТО, которые продолжают искусственно затягивать ратификацию Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) под предлогом невыполнения Россией обязательств по выводу российских военных баз из Грузии и Молдавии, что не является частью этого Соглашения. Механизм ратификации международных договоров и соглашений является важным инструментом в руках парламентариев при продвижении и отстаивании национальных интересов посредством осуществления межпарламентского сотрудничества.

В настоящее время российские парламентарии участвуют в десяти межпарламентских ассамблеях по дальнему зарубежью и в трех по ближнему зарубежью. Например, российская делегация в Парламентской ассамблее Совета Европы состоит из 36 человек (из них 12 — члены Совета Федерации, 24 — депутаты Государственной Думы) и принимает участие в работе четырех недельных сессий в год. Помимо сессий ПАСЕ, депутаты работают в десяти комитетах Межпарламентской ассамблеи, имеют постоянный статус в 16 международных парламентских организациях, статус ассоциированного члена в Ассамблее Западноевропейского Союза и Парламентской Ассамблее НАТО, а также статус наблюдателя в четырех межпарламентских организациях (Европарламенте, Северном Совете и др.).

Бойко Ю.Ю.¹

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ — ЗАЛОГ РАСШИРЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Активная межпарламентская деятельность Совета Федерации является весомым аргументом в пользу развития российского бикамерализма и расширения представительной демократии. Во-первых, верхняя палата расширяет круг интересов, принимаемых во внимание при выработке политических (в том числе международных, межпарламентских) решений и тем самым укрепляет демократическую легитимность государственных институтов. Во-вторых, «она повышает качество государственного управления путем расширения диапазона рассматриваемых инициатив»².

Согласно статье 102 Конституции Российской Федерации к ведению Совета Федерации относится решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Эти полномочия повышают престиж Совета Федерации в международных делах, повышают политический вес парламентариев в межпарламентских дебатах по вопросам политической, экономической и социальной ситуации в мире. Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами России может возникнуть в связи с отражением агрессии

¹ Бойко Юлия Юрьевна — специалист-эксперт Управления межпарламентских связей Аппарата Государственной Думы, аспирант Московского гуманитарного университета.

² Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. — М.: Институт права и публичной политики, 2003. — С. 452.

против Российской Федерации, а также в связи с выполнением миротворческих задач, что стало особо актуально в последнее время в связи с кризисом в Ираке. Порядок выполнения этих задач устанавливается Федеральным законом от 23 июня 1995 года «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹. В ст. 7 данного Федерального закона указывается, что решение о направлении за пределы территории России воинских формирований для участия в миротворческой деятельности принимается главой государства на основании постановления Совета Федерации.

В случаях предоставления Россией воинских формирований для участия в международных принудительных действиях с использованием Вооруженных Сил также требуется одобрение Совета Федерации, выраженное в постановлении палаты.

Исходя из Конституции Российской Федерации (часть 4 статья 15), признающей приоритет норм и принципов международного права перед внутрироссийским законодательством, считается, что в случаях, специально оговоренных международными договорами, решение о применении военной силы за пределами страны не требует согласования с Советом Федерации². Именно в этих случаях особенно возрастает роль межпарламентских возможностей борьбы за мир, демократию, устойчивое развитие стран в современной тревожной обстановке.

На 108-й конференции Межпарламентского союза, проходившей с 6 по 12 апреля 2003 г. в чилийском городе Сантьяго, в повестку дня были включены острые международные вопросы международной ситуации, акцентировалось внимание на обстановке вокруг Ирака и необходимости прекращения там военных действий, на повышение роли Организации Объединенных Наций и Межпарламентского союза, парламентов всех стран в укреплении демократических институтов, нераспространении оружия массового поражения и предотвращении его использования террористами, в укреплении международного сотрудничества по предотвращению трансграничных стихийных бедствий и управлению их последствиями в пораженных регионах и др.³ В работе Межпарламентской конференции приняли участие парламентские делегации 120 государств мира и в качестве наблюдателей представители ряда международных и региональных парламентских организаций. В работе 108-й конференции Межпарламентского союза принимала участие делегация Межпарламентской группы Российской Федерации в составе 9 человек, из них пятеро представляли Совет Федерации.

Начало работы конференции сопровождалось рядом акций протеста против войны в Ираке: на улице делегатов встречала многочисленная группа манифестантов, а в ходе церемонии открытия антивоенные лозунги развернула делегация чилийских коммунистов, которая на конференции имела статус наблюдателя.

Крайне остро решался вопрос о внесении в повестку дня конференции в качестве чрезвычайного дополни-

тельного пункта о возможности мирного решения относительно Ирака, поиску консенсусного решения в целях избежать вооруженное вмешательство в Ираке. Участники практически разделились на два лагеря: первые требовали немедленного прекращения военных действий и привлечения ООН к решению вопросов о послевоенном обустройстве Ирака и восстановлению мира в регионе. Представители второго предлагали приступить к детальному обсуждению форм поддержки международным сообществом экономического и политического становления демократических институтов в Ираке.

Дискуссии продолжались более трех дней, однако консенсуса по этому вопросу достигнуть не удалось. Тем не менее значительным большинством голосов в повестку дня был включен вопрос: «Необходимость срочного прекращения войны в Ираке и восстановления там мира: роль ООН и Межпарламентского союза».

Российская делегация последовательно поддерживала именно эту формулировку, единогласно проголосовав за нее 20 голосами, которыми располагает Россия на конференциях Межпарламентского союза при принятии такого рода решений.

Принятую на конференции Межпарламентского союза резолюцию о прекращении войны в Ираке, роли ООН и Межпарламентского союза в восстановлении мира в этой стране решено распространить в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке.

На конференциях Межпарламентского союза традиционно проводятся заседания членов геополитической группы «Евразия» с участием, в частности, делегаций Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, на которых обсуждаются актуальные вопросы сессии Межпарламентской конференции, согласовываются общие позиции, принимаются консолидированные решения по международным вопросам.

Периодически поднимаются вопросы совершенствования механизмов межпарламентской деятельности союза путем внесения поправок в Устав и другие документы организации, разработки путей укрепления взаимодействия Межпарламентского Союза с ООН и ее специальными международными организациями, такими, как ЮНИСЕФ, ПРООН, ВКБ, ВОЗ, ЮНЕСКО, и многими другими.

Вопросы войны и мира, а именно — роль парламентов в содействии организациям, занимающимся многосторонним сотрудничеством в обеспечении мира и безопасности и в создании международной коалиции мира (Комитет по вопросам мира и безопасности) обсуждались на очередной 109-й конференции Межпарламентского союза, состоявшейся 29 сентября — 3 октября 2003 г. в Женеве (Швейцарская Конфедерация).

Эффективность межпарламентской деятельности Совета Федерации определяется также наличием контрольных полномочий, зафиксированных Конституцией Российской Федерации, по:

вопросам о назначении и об отзыве дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст.83);

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 26. Ст. 2401.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации. — М., 1996. — С. 425.

³ Межпарламентский вестник. — М.: Издание Государственной Думы, 2003. — № 1 (20).

утверждению указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения (пп. «б», «в», ч. 1 ст. 102, ч. 2 ст. 87, ст. 88);

изменению границ между субъектами Российской Федерации (п. «а» ст. 102);

решению вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 102) и др.

контрольные полномочия Совета Федерации возможно классифицировать по нескольким направлениям: бюджетно-финансовый контроль; контроль за деятельностью исполнительной власти; контроль за сферой государственного управления; контроль, связанный с осуществлением Советом Федерации кадровых назначений; контроль в сфере обороны и безопасности; контроль в области внешней политики¹.

Все контрольные полномочия не в последнюю очередь обеспечиваются эффективной организацией взаимодействия Российского парламента с парламентами иностранных государств, международными организациями, представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Участие Совета Федерации, как и Государственной Думы, в согласовании кандидатур дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях, возможность оказывать влияние на кадровый состав дипломатической службы России — существенный элемент контрольной деятельности Совета Федерации, реализуемой с учетом опыта международного сотрудничества и межпарламентской работы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (пп. «г», «е» статьей 106) Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, вопросы войны и мира. В решении подобных вопросов, затрагивающих зачастую острые грани международных конфликтов, роль межпарламентского диалога трудно переоценить.

Конкретные формы взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания в сфере межпарламентского сотрудничества осуществляются по четырем основным направлениям:

с международными и региональными парламентами зарубежных стран;

с национальными парламентами;

с парламентами государств — участников Сотрудничества Независимых Государств;

с представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При организации межпарламентского сотрудничества палат Федерального Собрания Российской Федерации с международными региональными и национальными парламентами зарубежных стран первостепенное значение придается участию делегаций Совета Федерации в

Парламентской Ассамблее Совета Европы, Межпарламентском Союзе, Парламентской ассамблее НАТО, Конгрессе местных и региональных властей Европы, Европейском парламенте, Северном совете, Ассамблее Западно-европейского союза, Парламентской Ассамблее Черноморского экономического сотрудничества, Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме.

В настоящее время Совет Федерации установил и развивает контакты с парламентами почти 100 государств мира, участвует в работе 18 международных и региональных парламентских организаций².

Совет Европы, действуя в рамках межправительственных программ государств-участников, за свой более чем полувековой опыт работы выработал и принял более 190 конвенций и соглашений, сотни рекомендаций, что внесло существенный вклад в развитие европейского правового пространства³.

Совет Европы посредством Европейской комиссии за демократию через право («Венецианская комиссия») играет активную роль в конституционных дискуссиях в Европе, включая вопросы федерализма, автономии, избирательного права, основополагающих инструментов национального и международного права. Комитет юридических консультантов по вопросам международного публичного права (CANDI) Совета Европы координирует позиции государств-членов в данной области. В

рамках своей деятельности по укреплению верховенства закона Совет Европы организует учебные семинары, симпозиумы, встречи экспертов (например, в России, Албании, Азербайджане, Боснии и Герцеговине) по вопросам внедрения эффективных законодательных процедур, современных законодательных и информационных технологий. В реализации программ правового сотрудничества стран-участников Совета Европы, входящих в сферу действия межпарламентских отношений, активное участие принимают члены обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Особое внимание в развитии межпарламентских связей уделяется углублению партнерских отношений со странами СНГ, которое в основном осуществляется на основе соглашений о сотрудничестве с парламентами этих стран. В настоящее время подписаны и действуют соглашения о сотрудничестве с парламентами Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Киргизии, Молдавии, Соглашение о Парламентском Собрании Союза Белоруссии и России, Договор о создании Союзного государства. Важнейшим документом новейшей истории развития межпарламентского сотрудничества является Договор о создании Союзного государства, определяющий характер взаимоотношений палат Федерального Собрания Российской Федерации с обеими палатами Национального Собрания Республики Беларусь.

В соответствии с Уставом Союза Белоруссии и России составляющим неотъемлемую часть Договора, представительным органом Союза является Парламентское Собрание Союза (глава VII статья 22). Оно формируется из депутатов, делегируемых Национальным Собранием Республики Беларусь и Федеральным Собранием Российс-

В настоящее время Совет Федерации установил и развивает контакты с парламентами почти 100 государств мира, участвует в работе 18 международных и региональных парламентских организаций.

¹ Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Вопросы конституционной теории и практики. — М.: ЭСЛАН, 2003. — С. 98.

² Совет Федерации в истории парламентаризма. — 2001. — С. 240.

³ Строим вместе Европу на основе верховенства Закона // Совет Европы, январь 2003 .

кой Федерации и состоящих из равного числа представителей: по 36 от государства — участника Союза. Парламентское Собрание Союза решает вопросы развития нормативной правовой базы интеграции государств — участников Союза; обеспечивает взаимодействие парламентов государств — участников Союза по вопросам, представляющим взаимный интерес; содействует взаимодействию научных учреждений; изучает практику разработки и принятия законодательных актов, международный опыт парламентской деятельности; рассматривает международные договоры; заключает соглашения о сотрудничестве с парламентами иностранных государств, международными парламентами организациями и т.д.

Парламентское Собрание Союза образует из числа своих членов постоянные и временные комиссии и рабочие группы, взаимодействующие с соответствующими комитетами и комиссиями палат парламентов государств-участников Союза по вопросам своего ведения. На сессиях Парламентского Собрания, проводимых не реже двух раз в год, первоочередными вопросами являются обсуждения проектов нормативных правовых актов Союза, принятые законодательные рекомендации направляются в парламенты государств — участников Союза.

По предложению Совета Парламентского Собрания (Решение Совета от 16 января 2003 года № 61) статус постоянных наблюдателей при Парламентском Собрании Союза Белоруссии и России принадлежит международному депутату к общему объединению Верховной Рады Украины «За союз Украины, Белоруссии и России», Парламенту Республики Молдова, Национальному Собранию Республики Армения¹ и др.

В Парламентском Собрании созданы и действуют рабочие группы по сотрудничеству с Межпарламентским Союзом, по взаимодействию с Парламентской Ассамблеей Черноморского экономического сотрудничества², по промышленной политике, транспорту, проблемам военно-промышленного комплекса, агропромышленным вопросам, межрегиональному взаимодействию, топливно-энергетическому комплексу, страхованию и ценным бумагам, по безопасности, обороне, пограничным вопросам и борьбе с преступностью и другие., а также восемь комиссий по законодательству и Регламенту, по экономической политике, по бюджету и финансам, по социальной политике, науке, культуре и гуманитарным воп-

росам, по вопросам внешней политики, по безопасности, обороне и борьбе с преступностью, по вопросам экологии, природопользования и ликвидации последствий аварий, по информационной политике и взаимодействию с общественными объединениями.

На межпарламентских конференциях по проблемам строительства и развития Союзного государства обсуждаются вопросы компетенции будущего Парламента Союзного государства, правовой системы, источников права и их иерархии, согласовываются концептуальные подходы к разработке Конституционного Акта Союзного государства, который призван решить стратегические вопросы развития и становления Союзного государства, определить его государственное устройство и правовую систему.

Совет Федерации при развитии межпарламентских отношений со странами СНГ уделяет приоритетное внимание обеспечению политической стабильности на всем пространстве бывшего СССР, формированию партнерских отношений на взаимовыгодной долговременной основе по хозяйственно-экономическим и социальным вопросам развития независимых государств, защите прав и интересов соотечественников за рубежом, становлению государств — участников СНГ как стратегических союзников России.

Для поддержания межпарламентских контрактов и развития сотрудничества с парламентами иностранных государств, а также для обеспечения участия членов обеих палат Федерального Собрания в деятельности Межпарламентского Союза в 1996 году сформирована Межпарламентская группа Российской Федерации³. В составе Совета Федерации образованы комитеты по международным

делам, по делам Содружества Независимых Государств, создаются межпарламентские комитеты и комиссии, специальные органы по международному сотрудничеству (например, комиссии по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству⁴, Национальный комитет по Десятилетию международного права⁵ и т.д.).

Российские парламентарии работают в составах межпарламентских комитетов и комиссий с государствами Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан⁶, Национальными Собраниями Азербайджанской Республики⁷ и Республики Армения⁸, Верховного Совета Украины⁹.

Особое положение Совета Федерации в межпарламентских отношениях с законодательными и исполнитель-

Совет Федерации при развитии межпарламентских отношений со странами СНГ уделяет приоритетное внимание обеспечению политической стабильности на всем пространстве бывшего СССР, формированию партнерских отношений на взаимовыгодной долговременной основе, становлению государств — участников СНГ как стратегических союзников России.

¹ Постановление Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России от 16 января 2003 года № XXШШ-6, от 5 июня 2001 года № XVIII-5.2, от 18 мая 2002 г. № XV-6.1.

² Постановление Парламентского Собрания Союза Белоруссии и России от 9 декабря 2002 года № XXI-II.

³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 1996 г. № 85-СФ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 10. — Ст. 849.

⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 119-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 21. — Ст. 2156.

⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 1996 г. № 85-СФ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 10. — Ст. 846.

⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 февраля 2000 г. № 26-СФ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 8. — Ст. 892.

⁷ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 167-СФ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 21. — Ст. 2424.

⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 167-СФ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 21. — Ст. 2425.

⁹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 1995 г. № 486-1СФ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 22. — Ст. 1993.

ными органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяется нормой Конституции Российской Федерации и развивающимися ее положениями текущего законодательства, в частности Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Совет Федерации формируется из представителей органов законодательной (представительной) власти и органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации (согласно Федеральному закону от 5 августа 2000 года. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») и в соответствии со своей компетенцией решает вопросы по обеспечению согласованности федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, учету региональных интересов при принятии федеральных законов, координации взаимодействия парламентской работы Федерального Собрания и органов законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные органы власти субъекта Российской Федерации оформляют поручения представителям субъекта — полномочным членам Совета Федерации по отстаиванию интересов представляемого субъекта по следующим направлениям:

вопросы, отнесенные ст. 102 и 106 Конституции Российской Федерации к ведению Совета Федерации;

проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;

проекты федеральных конституционных законов;

проекты федеральных законов, внесенных в порядке законодательной инициативы полномочным органом субъекта Российской Федерации².

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 2 статья 96) порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом. Федеральное Собрание не является вышестоящим органом для иных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так как Конституцией Российской Федерации не установлен принцип единства системы законодательных (представительных) органов в России. Взаимодействие Федерального Собрания с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления ограничивается принятием законов в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов³. При внесении поправок в Конституцию Российской Федерации по вопросам, касающимся федеративного устройства, Президента Российской Федерации, парламента, Правительства Российской Федерации, судебной власти и местного самоуправления, при рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, институционные отно-

шения между палатами Федерального Собрания и теми же структурами субъектов Российской Федерации как органами власти возникают в рамках законодательных процедур, на основании положений статьи 136 Конституции Российской Федерации и ряда федеральных законов⁴.

В межпарламентском сотрудничестве с законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации со стороны Совета Федерации практикуются помощь в разработке местного законодательства с выездом на места; проведение семинаров-стажировок для депутатов, руководителей и сотрудников аппаратов законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; проведение Дней Совета Федерации в регионах для укрепления связей с регионами и властными структурами субъектов Федерации, изучения членами Совета Федерации региональных проблем, пропаганды идей парламентаризма и деятельности Совета Федерации.

Для обеспечения межпарламентского сотрудничества Совета Федерации и субъектов Российской Федерации в Федеральном Собрании созданы специальные структуры, например Координационный совет по взаимодействию палат Федерального Собрания и органов законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации, Совет законодателей, Комитет Совета Федерации по делам Федерации, Федеральному договору и региональной политике, комиссия Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Создание в мае 2002 года в верхней палате российского парламента Совета законодателей по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — Совет законодателей) было обусловлено задачей обеспечить в стране единое правовое пространство исходя из того, что «законодательные собрания разного уровня объединены одним делом — созданием правовой базы страны»⁵, для чего необходимо скоординировать работу законодателей федерального и регионального уровней.

Совет законодателей обладает функциями консультативного органа для координации законотворческой деятельности при Совете Федерации. Планируется выносить на общее обсуждение в Совет законодателей наиболее значимые инициативы регионов по вопросам разграничения предметов ведения между федеральным центром и регионами, приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным и устранения противоречий в уже существующих законах, отлаживания налогового законодательства в сфере распределения доходов между местными бюджетами и федеральным центром. При поддержке Советом законодателей инициатив регионов начинается разработка законодательной инициативы Совета Федерации и региональных парламента, которая в дальнейшем вносится в Государственную Думу в качестве нового законопроекта. «Если законопро-

¹ Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти // Аналитический вестник. — 2002. — № 34 (190). — С. 5.

² Постановление Московской городской Думы «О представителях законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти города Москвы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 июня 2001 г. № 88.

³ Любимов А.П. Парламентское право России: Учебное пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. — С. 44.

⁴ Булаков О.Н. Двухпалатный парламента Российской Федерации. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 79.

⁵ Путин В.В. Законодательное поле лучше пахать сообща // Парламентская газета, 22 мая 2000.

ект, разработанный в регионе, того стоит, мы будем его просто лоббировать в Государственной Думе»¹, — подчеркнул вице-спикер Совета Федерации А. Торшин. Совет законодателей, объединяющий на добровольной основе руководителей законодательных органов власти регионов, призван стать органом, консолидирующим все ветви власти, так как «совокупная легитимность законодательных органов субъектов Российской Федерации может быть сильнее, чем совокупная легитимность губернаторов»².

Механизмы деятельности Совета законодателей разнообразны. Это и сбор глав комитетов всех субъектов Российской Федерации, и выработка рекомендаций, которых будет придерживаться каждое законодательное собрание регионов, и обсуждение законодательной инициативы, и ее дальнейшее продвижение, и обсуждение наиболее значимых проектов федеральных законов, и подготовка и проведение конференций, совещаний по обеспечению межпарламентского взаимодействия, раз-

витию федерализма, методологическим вопросам конституционных полномочий, статуса и ответственности парламента, и подготовка информационно-аналитических материалов по обсуждаемым проблемам и принимаемым решениям³.

Таким образом, статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как консолидированного выразителя интересов 89 субъектов Российской Федерации и 178 своих членов определяет и значимую роль в его деятельности межпарламентского сотрудничества на всех уровнях (от международного до регионального). Возможность глубокого исследования самых сложных социально-экономических, правовых, политических ситуаций с учетом опыта межпарламентской деятельности усиливает информационно-правовые ресурсы Совета

Федерации и расширяет границы его влияния на законодательный процесс и иные политико-правовые процессы, происходящие в стране и за рубежом.

¹ Тролкина О. При Совете Федерации создается свой «Госсвет» // Независимая газета, 21 мая 2002.

² Тролкина О. При Совете Федерации создается свой «Госсвет» // Независимая газета, 21 мая 2002.

³ Любимов А.П. Возникновение и формирование Совета законодателей при Совете Федерации // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — М., 2002 — Вып. 4 (46). — С. 11.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Дамико Алфонсо Дж.¹

РАСКРЫТИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО И ЛИБЕРАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Идея гражданского общества как нормативного идеала, примиряющего интересы частного и общего, имеет долгую историю и восходит к работам столь разных мыслителей как Локк, Гегель и Токвилль. Для всех трех из них гражданское общество было синонимом веры в важность свободного выражения личных и групповых разногласий и надежды на то, что такие разногласия будут разрешены в духе доверия, взаимного уважения и этики общности.

С течением времени гражданское общество все чаще воспринимается как своего рода лакмусовая бумажка, с помощью которой проверяются сила и слабость западных либеральных демократий, а после падения коммунизма также и перспектива дальнейшей демократизации стран Восточной и Центральной Европы.

Вслед за Токвиллем (и со ссылкой на Локка и Гегеля) «гражданским обществом» обычно называют сферу добровольных ассоциаций, отличных от государства или семьи и объединяющих граждан какими-то общими це-

лями и задачами. Поскольку существует огромное число таких целей и задач, отличительной чертой гражданского общества является высокая степень ассоциативного плюрализма. Считается, что многочисленные формы организационной (в основной добровольной) жизни наделяют участников таких ассоциаций опытом, который делает их сильнее и который делает их лучшими гражданами. Добровольные ассоциации достойны добрых слов, поскольку они являются противовесом власти государства, поощряют политическую активность, а также способствуют росту самостоятельности граждан. Можно много говорить о других положительных чертах гражданского общества, но главное очевидно: демократия невозможна без гражданского общества.

Что делает гражданское общество особенно примечательным, так это великое многообразие ассоциаций: церковные хоры, клубы садоводов-любителей, благотворительные организации, спортивные клубы, организации

¹ Алфонсо Дж. Дамико — профессор политологии Айовского университета (штат Айова, США).