

# О СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Михайлович Миронов

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Совет Федерации наряду с Государственной Думой является одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации – парламента Российской Федерации, представительного и законодательного органа государственной власти Российской Федерации.

История парламентов в новое время – это история двухпалатных собраний. К началу XX века двухпалатные парламенты имели почти все европейские страны. Развитие представительных начал в государственном устройстве России отражало общеевропейские процессы.

В 1906 году Николай II создал двухпалатную систему высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней – Государственный Совет. Государственный Совет в какой-то мере стал продолжателем учрежденного еще в 1801 году Государственного Совета, который с 1810 года выполнял функции высшего законосовещательного учреждения Российской империи. Все законодательные акты перед утверждением императором должны были обязательно обсуждаться в Государственном Совете.

С 1906 года Государственный Совет становится полупредставительным органом. Председатель и вице-председатель, а также половина членов Государственного Совета назначалась императором, еще половина избиралась от духовенства, дворянства, земств, Академии наук и профессоров университетов, крупнейших организаций промышленников и торговцев.

Государственный Совет и Государственная Дума имели равные законодательные права. На рассмотрение императора представлялись только те законопроекты, которые были одобрены обеими палатами.

В ходе Февральской и Октябрьской революций 1917 года сложилась новая система представительной власти. Основным ее звеном стали Советы. В частности, после образования

Советского Союза Верховный Совет СССР являлся высшим органом государственной власти, принимавшим решения по важнейшим вопросам государственного строительства, экономики, социально-культурной сферы, определявшим основные направления внешней политики, осуществлявшим высший контроль за деятельностью государственного аппарата.

Российские традиции формирования законодательного органа из двух палат сказались и на определении структуры этого органа власти. Верховный Совет СССР состоял из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета Национальностей. Обе палаты обладали правом законодательной инициативы, их сессии проходили одновременно, в случае разногласий между палатами вопрос рассматривался согласительной комиссией, образуемой самими палатами на паритетных началах.

На протяжении почти всей своей истории Советы играли лишь номинальную роль при директивном партийном руководстве. Однако в их деятельности проявлялись и некоторые ростки современной парламентской деятельности.

30 января 1991 года впервые в политико-правовую практику вошло словосочетание «Совет Федерации». В этот день постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о Совете Федерации РСФСР. Совет Федерации рассматривался в качестве консультативно-совещательного органа и состоял из Председателя Верховного Совета РСФСР (Председатель Совета Федерации), председателей Верховных Советов республик, автономных областей и округов, краев и областей, Московского и Ленинградского городских Советов.

После проведения конституционной реформы в конце 1993 года органы советской власти прекращают свою деятельность. Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации закрепила статус двухпалатного парламента России.

Конституцией установлено, что порядок формирования Совета Федерации определяется федеральным законом. В Совет Федерации в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти.

Совет Федерации в отличие от Государственной Думы не может быть распущен. Состав палаты меняется в порядке, установленном федеральным законом. Однако в соответствии с переходными положениями Конституции Российской Федерации 1993 года в Совет Федерации первого созыва депутаты Совета Федерации избирались в субъектах Российской Федерации на два года на основе прямого равного избирательного права при тайном голосовании и являлись в силу положений Конституции Российской Федерации депутатами Совета Федерации.

После принятия 5 декабря 1995 года Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» членами Совета Федерации стали являться по должности главы законодательных (представительных) и главы исполнительных органов государственной власти каждого из 89 субъектов Федерации, которые осуществляли свои полномочия на непостоянной основе.

В 2000 году порядок формирования Совета Федерации был изменен. В соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» палата состоит из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Срок полномочий членов Совета Федерации определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия членов Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации.

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.



С 1 января 2002 года после окончания переходного периода все представители субъектов Российской Федерации осуществляют свои полномочия в палате на постоянной основе.

В настоящее время Совет Федерации состоит из 177 членов Совета Федерации – представителей субъектов Российской Федерации. Представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти Чеченской Республики не определен ввиду отсутствия сейчас такого органа власти в республике.

*Указанный порядок формирования Совета Федерации подвергается критике. Однако у него есть и определенные достоинства. В частности, возможность обеспечения работы членов Совета Федерации на постоянной основе. В целом же необходимо в будущем перейти к избранию членов Совета Федерации всем населением каждого субъекта Российской Федерации.*

Совет Федерации является постоянно действующим органом, полномочия которого определены Конституцией Российской Федерации. Основной функцией палаты является осуществление законодательных полномочий. Порядок рассмотрения Советом Федерации проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, принятых Государственной Думой, определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации.

Учитывая федеративный характер Российского государства, к ведению Совета Федерации Конституцией Российской Федерации, также отнесены: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение Указа Президента Российской Федерации о введении военного или чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации; назначение выборов Президента Российской Федерации; отрешение Президента Российской Федерации от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава ее аудиторов.

В ряде федеральных законов в развитие конституционных положений на Совет Федерации возложены и другие полномочия: назначение на должность пяти членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, назначение и освобождение от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, назначение на должность судей Экономического суда Содружества Независимых Государств. Кроме того, Совет Федерации вправе направлять парламентские запросы, а также обращения.

Рассматривая тот или иной вопрос, Совет Федерации принимал постановления, заявления, обращения, в том числе к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Государственной Думе, другим органам государственной власти, в которых высказывал свое отношение к деятельности органов власти и отдельных должностных лиц государства по назревшим проблемам, предлагал возможные пути и способы их решения. По вопросам охраны прав граждан, отмены тех или иных нормативных правовых актов Совет Федерации обращался как к соответствующим органам исполнительной власти, так и к органам судебной власти. Обращения направлялись и в Конституционный Суд Российской Федерации.

Совет Федерации, сформированный на основе нового федерального закона, за период своей деятельности в 2000–2003 годах существенно усилил взаимодействие с органами государственной власти в рамках предоставленных ему полномочий.

*Принципиальные изменения претерпела организация взаимоотношений Совета Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации:* установлено тесное взаимодействие палаты с Президентом Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации; назначены представители палаты в Государственной Думе, Правительстве Российской Федерации, Генеральной прокуратуре, Счетной палате, Центральной избирательной комиссии, Министерстве юстиции, Конституционном Суде, Верховном Суде; упорядочены вопросы регулярного участия членов Совета Федерации в заседаниях Правительства Российской Федерации, в работе коллегий федеральных органов исполнительной власти.



Регулярно в рамках «правительственного часа» заслушиваются выступления Председателя Правительства, его заместителей, министров и других руководителей федеральных органов исполнительной власти. Усилено взаимодействие Совета Федерации со Счетной палатой Российской Федерации.

Однако основным направлением деятельности Совета Федерации как палаты законодательного органа государственной власти является участие в законодательной деятельности. Наряду с этим палата также принимает активное участие в международных контактах и, естественно, Совет Федерации как палата регионов осуществляет непрерывное взаимодействие с субъектами Российской Федерации. Важным аспектом такого взаимодействия явилось создание под эгидой Совета Федерации нового совещательного органа – *Совета законодателей*. На учредительном заседании Совета законодателей выступил Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Менее чем за год своей деятельности Совет законодателей проделал большую работу в области совершенствования федерального законодательства по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, бюджетного федерализма, определения приоритетов социальной политики.

Учреждение Совета законодателей позволило усилить участие регионов в формировании и проведении общегосударственной политики. Можно считать, что созданы необходимые условия для реализации в полном объеме конституционного принципа единства действий всех ветвей и уровней власти.

Новый порядок формирования Совета Федерации потребовал пересмотра порядка работы палаты, ее структуры и механизма обеспечения деятельности. Совет Федерации принял новую редакцию Регламента, своего рода внутренний закон деятельности палаты. Принятие Регламента и решение вопросов внутреннего распорядка своей деятельности в соответствии с положениями части 3 статьи 101 Конституции Российской Федерации являются исключительными полномочиями палаты. В основу организации деятельности палаты при подготовке новой редакции Регламента были положены следующие принципы: сохранение преемственности в работе Совета Федерации и создание эффективной структуры палаты в целях наиболее точного исполнения Советом Федерации своих конституционных полномочий. В Регламенте детально определяются органы и порядок работы Совета Федерации, участие палаты в законодательной деятельности, порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Основными нововведениями Регламента являются следующие: установление нового порядка формирования органов палаты – *Совета палаты, комитетов и комиссий*; детализация порядка подготовки и проведения заседаний палаты и ее органов; детализация порядка подготовки и принятия законодательных инициатив Совета Федерации. Некоторые изменения претерпели процедуры организации работы над федеральными законами, принятыми Государственной Думой, процедуры подготовки парламентского запроса.

Практика деятельности палаты показала изменение роли Совета палаты по сравнению с предыдущими созывами. Стоит обратить внимание, что Совет палаты в отличие от Государственной Думы был создан в Совете Федерации не сразу. Лишь Совет Федерации второго созыва после четырех лет своей деятельности в начале 1999 года пришел к необходимости формирования Совета палаты. В то время Совет палаты выполнял в основном консультативно-совещательные функции.

Совет палаты нынешнего созыва выполняет важнейшие координирующие функции, поскольку в него входят Председатель Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и постоянных комиссий. Более того, жизнь показала, что и члены Совета Федерации должны иметь право участвовать в работе Совета палаты. В соответствии с изменениями, внесенными в марте этого года в новую редакцию Регламента, член Совета Федерации вправе не только присутствовать на заседании Совета палаты, но и вносить свои предложения.

Вообще же член Совета Федерации, как и в любом парламенте, является главным действующим лицом в палате. Только член Совета Федерации наделен правом принимать решения на ос-



нове учета интересов населения региона, своих убеждений, знаний и политического опыта. Он лично осуществляет свое право на голосование. Независимость в принятии им решений обеспечивается наличием его конституционного статуса и законодательных гарантий его деятельности.

Статус члена Совета Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, согласно которой члены Совета Федерации обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты допросу или личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность члена Совета Федерации предполагает особый порядок привлечения его к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также проведения процессуальных действий, связанных с преступлением или административным правонарушением. Он обладает правом на отказ от дачи свидетельских показаний.

Основные положения статуса члена Совета Федерации урегулированы Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

*Членом Совета Федерации* является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» осуществлять в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обязаны обеспечивать члену Совета Федерации условия для осуществления им своих полномочий.

Формами деятельности члена Совета Федерации являются: участие в заседаниях Совета Федерации и в совместных заседаниях палат Федерального Собрания; участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, в работе согласительных и специальных комиссий; участие в выполнении поручений Совета Федерации и его органов, в парламентских слушаниях; внесение законопроектов в Государственную Думу, подготовка парламентских и депутатских запросов; обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании Совета Федерации или к должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, а также в иных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральным законом и Регламентом Совета Федерации.

Член Совета Федерации вправе участвовать в обсуждении всех вопросов, рассматриваемых на заседаниях палаты, комитета, комиссии, вправе запрашивать и получать информацию, необходимую для осуществления его деятельности в Совете Федерации.

Поскольку член Совета Федерации осуществляет свои полномочия на постоянной основе, он обязан исполнять ряд ограничений, перечисленных в федеральном законе. Член Совета Федерации обязан соблюдать этические нормы, ответственность за нарушение которых устанавливается Регламентом Совета Федерации, а также представлять декларации о доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной службе.

По объему социальных гарантий члены Совета Федерации приравниваются к федеральному министру, а Председатель палаты и его заместители соответственно к Председателю Правительства Российской Федерации и его заместителям. В целях осуществления полномочий членов Совета Федерации предусмотрено выделение им служебных помещений в здании Совета Федерации и в субъектах Российской Федерации, транспортное обслуживание, пользование средствами связи и оргтехникой.

Член Совета Федерации имеет до 5 помощников, работающих на постоянной основе, и до 30 помощников, работающих на общественных началах.



Как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации постоянно действующими органами палаты являются Совет палаты и комитеты Совета Федерации.

В отличие от Государственной Думы Совет Федерации образует наряду с комитетами и постоянные комиссии. Комитеты и *постоянные комиссии* Совета Федерации имеют равные права и несут равные обязанности по реализации конституционных полномочий палаты. Каждый член Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации и его заместителей, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты, численность комитета не может быть менее 7 членов. Данное правило обусловлено существенно меньшей численностью членов Совета Федерации по сравнению с числом депутатов Государственной Думы. Численный состав постоянных комиссий не регламентирован. Вхождение члена Совета Федерации в комиссии палаты не ограничено.

В Совете Федерации образованы следующие комитеты: по конституционному законодательству; по правовым и судебным вопросам; по делам Федерации и региональной политике; по вопросам местного самоуправления; по обороне и безопасности; по бюджету; по финансовым рынкам и денежному обращению; по международным делам; по делам Содружества Независимых Государств; по социальной политике; по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; по экономической политике, предпринимательству и собственности; по промышленной политике; по природным ресурсам и охране окружающей среды; по аграрно-продовольственной политике; по делам Севера и малочисленных народов.

Комиссии: по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации; по Регламенту и организации парламентской деятельности; по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации; по делам молодежи и спорту; по естественным монополиям; по информационной политике; по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

Комитет, постоянная комиссия Совета Федерации по основным направлениям своей деятельности могут образовывать подкомитеты, подкомиссии. В отличие от Государственной Думы вопросы ведения каждого комитета и постоянной комиссии палаты детализированы в статье 30 Регламента Совета Федерации.

Совет Федерации может создавать временные комиссии для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок.

*Комитет, комиссия палаты являются основными рабочими органами палаты* и наделены Советом Федерации соответствующими полномочиями. Они разрабатывают и предварительно рассматривают законопроекты и поправки к законопроектам; готовят предложения по разделам проекта федерального бюджета в соответствии с вопросами своего ведения; осуществляют подготовку заключений по одобренным Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации проектам законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, по принятым Государственной Думой и переданным на рассмотрение Совета Федерации федеральным законам; организуют проведение парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий по вопросам своего ведения; участвуют в подготовке и проведении «правительственного часа» на заседании Совета Федерации; решают вопросы организации своей деятельности, а также решают иные вопросы в соответствии с Регламентом.

В отличие от Совета Федерации предыдущих созывов заседания комитета, комиссии Совета Федерации проводятся теперь *не реже двух раз в месяц* в соответствии с графиком, утверждаемым комитетом, комиссией. По согласованию с Советом палаты могут проводиться выездные заседания комитета, комиссии Совета Федерации в субъектах Российской Федерации.

Комитеты и комиссии Совета Федерации осуществляют свою деятельность на принципах гласности и свободного обсуждения вопросов. Заседания комитета, комиссии Совета Федерации, как правило, проводятся открыто. Комитет, комиссия Совета Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания.

В Совете Федерации был введен ряд новых должностей. Это было вызвано необходимостью осуществления повседневной координирующей деятельности возросшего числа ко-



митетов и постоянных комиссий, изменением характера участия Совета Федерации в законодательской деятельности.

*Должностными лицами палаты* являются: Председатель Совета Федерации; первый заместитель Председателя Совета Федерации; заместитель Председателя Совета Федерации; председатель комитета, комиссии Совета Федерации; первый заместитель председателя комитета, комиссии Совета Федерации; заместитель председателя комитета, комиссии (председатель подкомитета, подкомиссии) Совета Федерации; член комитета, комиссии Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием.

Первым Председателем Совета Федерации являлся В.Ф. Шумейко, заместителями председателя – Р.Г. Абдулатипов, А.В. Долголаптев, В.Н. Викторов.

В январе 1996 года новым составом палаты на пост Председателя палаты был избран Е.С. Строев, его заместителями – В.А. Варнавский, В.Н. Зубов, В.М. Коков, О.П. Королев, В.С. Лихачев, В.М. Платонов.

*В настоящее время Председателем Совета Федерации является С.М. Миронов*, его первым заместителем – В.П. Горегляд, заместителями – М.Е. Николаев, А.П. Торшин.

Председатель, первый заместитель, заместители и председатели комитетов, комиссий Совета Федерации, как правило, избираются на заседании комитетов, комиссий палаты большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии тайным голосованием на срок их полномочий и утверждаются палатой большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Определенные изменения произошли и в *режиме работы палаты*, проведения заседаний палаты, комитетов, комиссий, проведения парламентских слушаний и иных мероприятий.

Как и прежде, Совет Федерации собирается на две сессии: на весеннюю – с 25 января по 15 июля; на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря.

Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов и комиссий Совета Федерации, проводятся парламентские слушания, Дни Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации.

*Заседания Совета Федерации* проводятся в городе Москве. По решению Совета Федерации место проведения заседания может быть изменено. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Периодичность заседаний определяется самой палатой. Они проходят отдельно от заседаний Государственной Думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Заседания Совета Федерации проводятся открыто, по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. В случаях, предусмотренных Регламентом, палата может проводить закрытые и внеочередные заседания.

Порядок формирования и принятия повестки дня заседания Совета Федерации устанавливается Регламентом Совета Федерации. Перед началом каждого утреннего и вечернего заседания проводится регистрация членов Совета Федерации. Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов Совета Федерации.

Заседание Совета Федерации ведет председательствующий, которым может быть Председатель Совета Федерации, первый заместитель, один из заместителей Председателя Совета Федерации или старейший по возрасту член Совета Федерации из числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании. Права и обязанности председательствующего на заседании устанавливаются Регламентом.

Уточнен и детализирован порядок выступлений на заседании палаты. Ограничено время некоторых видов выступлений при одновременном расширении и детализации видов этих выступлений.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием с использованием электронной системы или бюллетенями. Открытое голосование может быть поименным.



Теперь Регламентом предусмотрено, что результаты поименных голосований включаются в стенограмму заседания Совета Федерации, по письменному запросу предоставляются члену Совета Федерации и *могут быть опубликованы* в средствах массовой информации.

В общем случае решение палаты считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации. По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов членов Совета Федерации, принявших участие в голосовании.

*Организация законодательной работы в Совете Федерации осуществляется по двум основным направлениям:*

- Совет Федерации рассматривает законы, принятые Государственной Думой, и принимает решение об их одобрении или отклонении;
- в порядке реализации права законодательной инициативы Совет Федерации самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов и вносит их в Государственную Думу.

*Обязательному рассмотрению* в Совете Федерации в соответствии со статьей 106 Конституции Российской Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов палаты, федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов. Кроме того, федеральный закон, не подлежащий обязательному рассмотрению, считается одобренным, если в течение четырнадцати дней Совет Федерации его не рассмотрел. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой и Советом Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Совету Федерации (законодательная инициатива Совета Федерации) и каждому члену Совета Федерации (законодательная инициатива члена Совета Федерации). Законодательная инициатива члена Совета Федерации направляется членом Совета Федерации самостоятельно в Государственную Думу в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы.

Законопроект, поправка к законопроекту, разработанные в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации, могут вноситься на рассмотрение палаты комитетом, комиссией Совета Федерации, членом Совета Федерации. Программа законопроектной работы Совета Федерации утверждается постановлением Совета Федерации.

*Советом Федерации нового созыва существенно усилена законодательная деятельность, в том числе по подготовке и принятию законодательных инициатив.*

В 2001–2002 годах Советом Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы были внесены в Государственную Думу семь проектов федеральных законов. Еще 30 проектов федеральных законов были направлены в Государственную Думу членами Совета Федерации, из них 12 законодательных инициатив подготовлено совместно с депутатами Государственной Думы.

Важнейшие изменения произошли в организации участия Совета Федерации во всех стадиях законотворческого процесса. Теперь в Совете Федерации комитеты и комиссии рассматривают и готовят свои заключения и предложения по всем законопроектам, внесенным в Государственную Думу, начиная с концепции законопроекта. Совету Федерации уже на ранних стадиях рассмотрения законопроекта в Государственной Думе на основе кропотливой работы удастся прийти к единому согласованному мнению с Государственной Думой и учесть прежде всего интересы регионов.

Если же не удастся найти приемлемого решения с Государственной Думой на первоначальных стадиях рассмотрения законопроекта, то в действие вступает *конституци-*



*онная процедура разрешения разногласий между палатами*, установленная статьей 105 Конституции Российской Федерации.

На основании положений Конституции Российской Федерации для преодоления возникших разногласий в связи с отклонением Советом Федерации одобренного Государственной Думой федерального конституционного закона или принятого Государственной Думой федерального закона может быть создана согласительная комиссия. В соответствии с Регламентом Совета Федерации согласительная комиссия создается как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации.

*Согласительная комиссия* создается на паритетных началах из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, установленном Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы.

Согласительная комиссия рассматривает лишь те положения федерального закона, по которым возникли разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, стремясь выработать согласованные предложения в виде единого текста соответствующих разделов, глав, статей, а также частей, пунктов статей и других структурных единиц рассматриваемого федерального закона.

*Решения согласительной комиссии* принимаются путем раздельного голосования депутатов от Совета Федерации и от Государственной Думы. Депутация от Совета Федерации в согласительной комиссии принимает решения открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов депутации. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовали обе депутации.

Статистические данные о результатах работы согласительных комиссий дают возможность выявить следующие закономерности во взаимодействии палат Федерального Собрания Российской Федерации: во-первых, высокую степень итоговой результативности совместной работы Совета Федерации и Государственной Думы; во-вторых, высокий авторитет позиции Совета Федерации; в-третьих, высокую результативность согласительных процедур, используемых палатами.

Анализ причин, по которым законы были отклонены, во многих случаях показывает обоснованность высказанных замечаний: противоречие Конституции, федеральному законодательству, недостаточный учет интересов субъектов Российской Федерации, не всегда высокое качество законопроектов с юридической точки зрения.

Нынешнему составу Совета Федерации удалось значительно повысить результативность своей законодательной деятельности и законодательного процесса в целом: если ранее палата отклоняла 20–30% рассматриваемых ею законов и в итоге длительных согласований вступало в силу около 75% законов, принятых Государственной Думой, то теперь Совет Федерации отклоняет менее 4% законов и в итоге вступает в силу около 95% законов, принятых (одобренных) обеими палатами Федерального Собрания.

Члены Совета Федерации по решению палаты могут участвовать в качестве представителей Совета Федерации в работе согласительных, специальных, наблюдательных и иных комиссий, образуемых органами государственной власти Российской Федерации.

*Важнейшим элементом законотворческой деятельности палаты являются парламентские слушания.* Именно на парламентских слушаниях происходит апробация проектов федеральных законов, выявляются проблемы законодательного регулирования, предлагаются альтернативные способы их решения и в конечном счете выявляются наиболее эффективные способы разрешения законодательных проблем.

Совет Федерации может проводить как открытые, так и закрытые парламентские слушания.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета, комиссии Совета Федерации по вопросам их ведения или группы членов Совета Федерации численностью не менее 15 человек. Председатель Совета Федерации возлагает подготовку проведения парламентских слушаний на соответствующий комитет (комиссию) Совета Федерации. Решение о проведении парламентских



слушаний принимает Совет палаты. Подготовка и проведение парламентских слушаний осуществляется в порядке, установленном Регламентом.

По итогам парламентских слушаний могут быть приняты рекомендации и иные документы. Указанные документы, как правило, утверждаются комитетом (комиссией) палаты, ответственным за подготовку проведения парламентских слушаний, либо Советом палаты.

По решению Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитетов, комиссий Совета Федерации в Совете Федерации могут проводиться заседания «круглых столов» и иные мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Совета Федерации. Кроме того, по решению Председателя Совета Федерации, Совета палаты в субъектах Российской Федерации могут проводиться *Дни Совета Федерации* Федерального Собрания Российской Федерации. Например, осенью 2002 года были проведены Дни Совета Федерации в Республике Саха (Якутия).

Одна из важных составляющих деятельности Совета Федерации – организация и проведение крупных форумов, имеющих существенное значение для укрепления отношений с иностранными государствами. Позитивным примером является Петербургский экономический форум. Он был учрежден в 1997 году под эгидой Совета Федерации и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ при поддержке Президента и Правительства Российской Федерации. За годы своей деятельности форум завоевал репутацию самого представительного собрания, способствующего экономической интеграции государств на постсоветском пространстве.

Под эгидой Совета Федерации и под девизом «Россия, Содружество Независимых Государств на пути устойчивого развития: проблемы управления» в Санкт-Петербурге в 2002 году был проведен *шестой Петербургский экономический форум*. В его работе приняли участие Председатель Правительства Российской Федерации М.М. Касьянов, Председатель Государственной Думы Г.Н. Селезнев, Президент Словакии Р. Шустер, Председатель Правительства Чешской Республики М. Земан, президент Европейского банка реконструкции и развития Ж. Лемьер и другие руководители крупнейших международных организаций, российских регионов, министерств и ведомств, члены Совета Федерации, парламентские делегации ряда государств, представители научных, предпринимательских, общественных структур из России и более чем 40 стран мира – всего более 2000 человек. В результате активного и заинтересованного обмена мнениями были предложены решения многих актуальных проблем экономического, финансового и гуманитарного развития различных государств и регионов, намечены дальнейшие пути всестороннего сотрудничества. *Растущий авторитет этого представительного международного форума является в значительной мере заслугой Совета Федерации.*

В июне 2003 года состоялся седьмой Петербургский экономический форум. Он для нас был особо значимым, поскольку проходил в юбилейный для Санкт-Петербурга год. Девиз форума – «Эффективная экономика – достойная жизнь».

19–22 сентября 2000 года в городе Иркутске был проведен первый *Байкальский экономический форум*. В работе Байкальского экономического форума 2000 года приняли участие более 1600 представителей Российской Федерации и иностранных государств, в том числе государств – участников Содружества Независимых Государств.

17–20 сентября 2002 года состоялся второй Байкальский экономический форум. Он уделил особое внимание проблемам сохранения уникальных российских природных богатств, вопросам охраны здоровья и гармоничного развития человека, его взаимодействию с окружающей средой.

*Байкальский экономический форум стал не только значимым явлением в экономической жизни Сибири и Дальнего Востока, но и всей страны в целом. Уже стала очевидной его исключительно важная роль для выработки концептуальных и практических предложений в области рационального использования природных ресурсов, развития энергетики, транспорта, информационной инфраструктуры и человеческого потенциала России во взаимосвязи с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона. Методологической основой для такой работы становится новое, современное осмысление происходящих в АТР стратегических сдвигов и реально существующих здесь проблем, вызовов и факторов роста.*



Важнейшим направлением деятельности Совета Федерации является *сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями* в соответствии с планом межпарламентского сотрудничества, который ежегодно утверждается Советом палаты.

Совет Федерации может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве и осуществлять обмен парламентскими делегациями.

Совет палаты в соответствии с утвержденным ежегодным планом межпарламентского сотрудничества утверждает состав направляемых за рубеж делегаций Совета Федерации, их руководителей и сопровождающих лиц.

*Межпарламентское взаимодействие* Совета Федерации направлено на реализацию внешнеполитических задач государства – обеспечение парламентскими средствами безопасности страны, создание благоприятных внешних условий для осуществления демократических реформ, в том числе в сферах государственного строительства, экономики, защиты прав и свобод человека, социальной политики. Важным направлением этого взаимодействия является изучение законодательного опыта зарубежных парламентов, нормативно-правовой базы регулирования различных сфер общественной жизни отдельных государств.

К настоящему времени механизм межпарламентского сотрудничества палаты в целом отработан. Совет Федерации установил и развивает контакты с парламентами почти 100 государств мира, участвует в работе 18 международных и региональных парламентских организаций.

Связи осуществляются по трем основным направлениям: с парламентами государств – участников Содружества Независимых Государств, с международными и региональными парламентскими структурами, с национальными парламентами.

Формы этой деятельности становятся все более разнообразными: официальные и рабочие визиты делегаций Совета Федерации, тематические поездки делегаций на уровне комитетов Совета Федерации, участие членов Совета Федерации в мероприятиях международных парламентских организаций – конференциях, семинарах, «круглых столах», симпозиумах, стажировках.

Совет Федерации также принимает с официальными и рабочими визитами делегации парламентариев, руководителей международных организаций, государственных и политических деятелей, ученых, представителей деловых кругов и общественных организаций.

Все это многообразие связей Совет Федерации выстраивает в четких организационных формах и на соответствующей правовой основе: к настоящему времени подписано около 60 соглашений и протоколов о сотрудничестве с зарубежными парламентами и международными организациями.

Одной из эффективных форм взаимодействия с парламентами зарубежных государств является создание и деятельность «групп дружбы», например, таких как Межпарламентская комиссия по сотрудничеству Федерального Собрания Российской Федерации и Верховной Рады Украины, Межпарламентская группа Совета Федерации по связям с Всекитайским Советом Народных Представителей.

К наиболее значимым событиям в области международной деятельности Совета Федерации следует отнести вхождение Федерального Собрания Российской Федерации в феврале 1996 года в *Парламентскую ассамблею Совета Европы*, старейшую международную парламентскую организацию, образованную в 1949 году ведущими западноевропейскими государствами. В составе единой делегации Федерального Собрания Российской Федерации – 12 членов Совета Федерации, которые принимают участие практически во всех мероприятиях ассамблеи.

Международным признанием заслуг Совета Федерации стало принятие России в июне 2002 года в *Ассоциацию европейских сенатов*.

Обеспечением многочисленных направлений деятельности Совета Федерации занимается Аппарат Совета Федерации. Учитывая новый порядок формирования Совета Федерации, в начале 2002 года были уточнены функции *Аппарата Совета Федерации* и его структура.

Аппарат Совета Федерации состоит из аппаратов комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации, а также основных структурных подразделений – управлений и отделов.



В Аппарате Совета Федерации образованы, в частности, следующие структурные подразделения: Правовое управление, Аналитическое управление, Организационное управление, Управление информационных технологий, Управление международных связей, Управление пресс-службы Совета Федерации, Управление делами, Управление делопроизводства, Финансово-экономическое управление, Управление кадров и государственной службы.

Аппараты комитетов и комиссий Совета Федерации совместно со структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации осуществляют правовое, аналитическое, организационное, информационное, документационное обеспечение деятельности соответствующих комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентских слушаний и других мероприятий.

Необходимо отметить, что деятельность Совета Федерации как палаты парламента России – законодательного (представительного) органа государственной власти – строится в соответствии с основными направлениями государственной политики, сформулированными Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации.