ГОД РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ: ОСМЫСЛИВАЕМ ПРОШЛОЕ, ЧТОБЫ ГЛУБЖЕ ПОНИМАТЬ НАСТОЯЩЕЕ И ЛУЧШЕ ВИДЕТЬ БУДУЩЕЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Валентина Ивановна Матвиенко

Россия вступила в этап глубокого обновления, модернизации всех сфер жизни российского общества. Предстоит масштабная и сложная работа по дальнейшей демократизации политической системы, формированию правового государства, созданию инновационной экономики, совершенствованию социальной сферы, достижению качественно нового уровня жизни.

Мы вступаем на путь преобразований не потому, что соскучились по реформам. Даже за последние примерно четверть века их было более чем достаточно, а если взять минувшее столетие, то по количеству одних лишь революций мы наверняка первые в мире. И все же на недавних президентских выборах страна высказалась за дальнейшие глубинные изменения, предложенные избранным Президентом РФ В.В. Путиным, потому что есть ясное понимание: в сложившихся условиях это единственная для России возможность избежать угрозы безвозвратного отставания от передовых государств, войти в число безусловных лидеров мирового сообщества XXI века.

Вот почему так важно сделать все для того, чтобы намеченная программой модернизация была проведена в полном объеме и как можно более результативно. Это зависит от многих факторов. Один из самых важных среди них я вижу в постоянной сверке наших действий с историей России, с накопленным страной историческим опытом.

Казалось бы, для чего это нужно, когда, с одной стороны, Россия фактически завершила возвращение в лоно мировой цивилизации, а с другой – темпы изменений, происходящих и в отдельно взятой стране, и в мире в целом, таковы, что значение предшествующего опыта довольно быстро обесценивается? Каким бы парадоксальным это не казалось, именно по этим причинам обращение к российской и мировой истории сегодня, на мой взгляд, особенно актуально. Ведь и наше вхождение в мировую цивилизацию, и наша адаптация к новым явлениям, процессам дают зримую отдачу только тогда, когда они неразрывно связаны с теми реалиями, которые явля-

ются «вечными», устойчивыми по своей сути на протяжении всей многовековой истории России. Иначе говоря, созвучны тому, что составляет плоть и кровь российского общества, российской государственности, российской ментальности и культуры, вписывается в традиции многонационального российского народа.

Не столь уж далекие от нас во времени 1990-е годы говорят о том, что находить такие связи удавалось не всегда и не сразу. Попытки простого переноса на российскую почву западных ценностей, институтов, методов решения тех или иных проблем далеко не всегда оказывались удачными именно в силу того, что недостаточно был принят во внимание наш собственный исторический опыт, его выводы и уроки. Многое затем пришлось исправлять, менять, совершенствовать.

Совершенно очевидно, что и в ходе предстоящей практической работы по осуществлению модернизации нам неизбежно придется постоянно сверять наши идеи, подходы, решения с историей России, опытом России. Как отмечал выдающийся российский историк В.О. Ключевский, «политика должна быть не более и не менее, как прикладная история».

История имеет не только политическое, экономическое, социальное, но и духовно-нравственное измерение. Страна жизнеспособна, имеет достойное будущее, когда граждане гордятся своей страной. И главный источник такой гордости – ее история. Неслучайно именно история, ее прочтение, толкование становятся ареной, на которой разыгрываются настоящие идейные, информационные сражения.

Идут они и сейчас, причем, как все мы видим, имеют тенденцию становиться все острее. И это отнюдь не только научные дискуссии, которые можно только приветствовать. История – одна из тех областей, где граница между собственно наукой и политикой, пропагандой не выражена резко, при желании преодолевается легко. Что сейчас постоянно и происходит. Мы видим, что в последние годы фактически все периоды истории России, и в первую очередь ее новая и новейшая история, подвергаются фальсификации.

Вещь это совсем не безобидная. Если людям изо дня в день со страниц учебников, монографий, по каналам СМИ внушать, что они живут в стране, история которой – вереница ошибок, злодеяний, завоевательных войн, что она перед всеми провинилась и обязана просить прощения у других стран, народов, то чувства гордости, всплеска патриотизма это не вызовет. Поданная таким образом история превращается в фактор политики, направленной на ослабление устоев российской государственности, российского общества.

Власть не имеет права оставлять это без внимания и противодействия. Писаная история любой страны, любой нации не может и не должна отливать глянцем. Но она не должна быть и фильмом ужасов. А именно такой сейчас пытаются представить историю России. Это полный разрыв с объективностью, правдой. «Скелеты в шкафу» есть в истории любого государства, но она не сводится к ним. Это в полной мере относится и к истории России. Разве наша страна состоялась бы как одно из крупнейших и сильнейших государств мира, если бы ее реальная история была такой, какой ее пытаются представить определенные круги! Нет, конечно. Вот почему воссоздание объективной, правдивой истории России выступает ныне как задача первостепенного не только научного, культурного, но и политического значения, потому что это важнейшее условие сохранения и упрочения духовной силы, патриотического настроя российского общества.

Исходя из этого Российское государство приняло решение о проведении Года российской истории. То, что выбор выпал на 2012 год, закономерно. На него приходится множество знаменательных для России юбилейных и памятных дат. В течение всего года страна будет широко отмечать 1150-летие зарождения российской государственности. Будут отмечаться юбилеи ряда древнерусских городов, которые стали значимыми вехами в истории России. Это Ростов Великий, Владимир, Муром, Изборск, Полоцк, Белозерск. Не так давно, в 2009 году, мы широко отметили 1150-летний юбилей Великого Новгорода, в 2013 году отпразднуем такую же годовщину Смоленска.

Кроме того, на 2012 год приходится 400-летие изгнания народным ополчением под предводительством К. Минина и Д.М. Пожарского польских интервентов из Москвы, окончания Смуты и восстановления российской государственности. Приходится также 200-летие Бородинской битвы и разгрома наполеоновских войск в Отечественной войне 1812 года.

1

ЗДАНИЕ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ МОСКОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ

Возможно, кому-то празднование юбилейных дат покажется делом маловажным или ненужным. Мол, в стране столько других неотложных дел и требующих решения проблем. Я не согласна с такой позицией. Считаю, что отмечать юбилейные вехи в истории России, российской государственности, всегда уместно. Юбилейные даты – хороший повод для торжеств, но вместе с тем это и повод для того, чтобы осмыслить пережитое, сверить наш нынешний политический курс, стратегические замыслы на будущее с вектором тысячелетней российской истории. Как подчеркнул Президент России Д.А. Медведев, «празднование юбилея российской государственности имеет очевидный смысл: консолидация народа в целях дальнейшего развития нашего большого и сложного государства».

Официальный статус даты «начального события российской государственности» 862 год получил при императоре Николае I. Она была выбрана условно, имеет, скорее, символическое значение, так как процесс образования государственности на территориях от Финского залива до Причерноморья, населенных славянскими и иными племенами, начался раньше. Не вдаваясь в подробности этого исторического процесса, хочу выделить те его тенденции, составляющие, которые и сегодня присутствуют в нашей государственности, в нашей политической системе, образуя ее прочное ядро.

Сразу же хочу подчеркнуть следующее: становление и развитие русской цивилизации, русской государственности протекало в том же русле, в каком происходило становление и развитие европейской цивилизации. Об этом красноречиво говорят тесные связи Древней Руси с Европой, тот факт, что, как и в Европе, именно города стали колыбелью русской государственности. Ближайшие соседи, а нередко и военные противники, – скандинавы называли Русь того времени Гардарикой, страной городов. Татаро-монгольское иго на несколько веков прервало этот процесс, но не направило его в совершенно иное русло. После того как иго было сброшено, при всем его своеобразии политическое, экономическое, социальное, культурное развитие Российского царства, затем Российской империи в главных своих чертах не отклонялась от траектории развития Европы.

Следующий момент. История государства Российского – это собирание земель и народов. Русь с самого начала была создана как многонациональное государство, как результат заключения общественного договора и достижения соглашения между народами с целью совместного развития. Возникнув как сложное многонациональное государство, оно вбирало в себя все новые и новые территории и их население, веками вырабатывая основные принципы сосуществования народов, учитывая национальные особенности, культурные и межконфессиональные различия между этносами, совершенствуя национальную политику.

Не все и не всегда шло гладко. Тем не менее основной итог в этой сфере можно признать положительным. Россия никогда не знала межнациональных и межрелигиозных войн, масштабных кровопролитных конфликтов на этой почве. Ни один народ, вошедший в состав России, не исчез с лица земли, не подвергся насильственной русификации, не потерял свою культуру. Мы создали уникальную модель межконфессионального и межэтнического взаимодействия, которая выдержа-

ла труднейшие испытания, включая Великую Отечественную войну. Распад Советского Союза прошел спокойно, по сценарию «цивилизованного развода», драматического югославского варианта удалось избежать. Создание Содружества Независимых Государств обеспечило и обеспечивает стабильность на постсоветском пространстве, равноправное и взаимовыгодное сотрудничество входящих в Содружество государств, способствует развитию интеграционных процессов. Тем самым юбилей возникновения российской государственности – праздник всех граждан России, независимо от их религиозной и этнической принадлежности, поскольку все российские народы внесли и вносят вклад в строительство и совершенствование российской государственности, экономическое, социальное, культурное развитие России.

Государственно-политическая система нашей страны всегда включала в себя элементы правового государства. Это Новгородская судная грамота, Псковская судная грамота, «Русская Правда» Ярослава Мудрого, «Мерило праведное», заимствованное у Византии, «Судебник» Ивана III, Соборное уложение царя Алексея Михайловича, своды законов Российской империи, основные государственные законы Российской империи, утвержденные Николаем II.

России не были чужды также механизмы прямой и парламентской демократии. В этом ряду вече в Новгороде, Пскове, других древнерусских городах, сословное представительство, созванное великим князем владимирским Всеволодом Большое Гнездо на полвека раньше возникновения парламента в Англии. В этом ряду также Боярская дума, земские соборы, крестьянская община, сельские и волостные сходы, земства в XVII–XIX веках. Важным шагом на пути формирования государственных институтов стало учреждение в 1711 году Петром I Правительствующего сената, который хотя и не был представительным органом, обладал тем не менее значительными законодательными полномочиями. Манифестом Александра I в 1810 году было учреждено высшее законосовещательное учреждение Российской империи – Государственный совет, в функции которого входило рассмотрение законодательных актов и передача их императору для утверждения. В его создании были использованы традиции земских соборов и учтен опыт Правительствующего сената. Таким образом, Государственная Дума, возникшая после революции 1905–1907 года, Учредительное собрание 1917 года возникли не на пустом месте, они опирались на вековые традиции. Советская политическая система также отразила некоторые из них.

Как видим, политическая, государственная история России в своих основных чертах такая же, как история любой другой европейской страны. Конституция, парламентаризм, верховенство права, демократия для нашей страны не есть нечто чужеродное. Эти институты имеют у нас глубокие корни, вековые традиции.

Наша страна, общество учитывали это, формируя свою современную политическую систему, современную государственность. Исходя из сложившихся конкретных условий, принимая во внимание российский и зарубежный опыт, мы сделали выбор в пользу государственно-политической системы, запечатленной в Конституции Российской Федерации. В следующем году нашему основному закону исполнится 20 лет. Срок достаточный для того, чтобы убедиться: Конституция РФ доказала, что способна обеспечивать соблюдение принципов демократии, прав человека и гражданина, правовое решение возникающих проблем, поступательное развитие страны.

Это значит, что действующий основной закон не является чем-то чуждым России, ее истории, а, напротив, органичен ей. Следовательно, усилия государства, гражданского общества должны быть направлены на совершенствование, развитие политической системы, построенной за эти два десятилетия на основе Конституции России.

Первоочередные и более отдаленные задачи такого рода сформулированы в программных статьях избранного Президента РФ В.В. Путина. Их немало. Если попытаться коротко сформулировать главное содержание предстоящей работы, то оно в следующем: поднять на качественно новый уровень функционирование органов власти всех уровней; повысить ответственность чиновников за результаты своей работы; создать условия, которые позволят гражданам реально влиять на принятие государственных решений, контролировать деятельность власти.

Среди встающих в связи с этим задач одна из самых важных – вопрос о повышении роли и эффективности деятельности Совета Федерации. Ее ключевое место в системе высших органов

2

ЗАСЕДАНИЕ В СТЕНАХ ДУМЫ

государственной власти определяется тем, что Россия является федеративным государством. Совет Федерации – та палата, которая представляет и отстаивает на федеральном уровне интересы регионов, то есть республик, краев, областей, городов федерального значения, автономий, образовавших Российскую Федерацию. Потребность в таком органе, как верхняя палата, возникла в нашей стране давно, задолго до формирования федеративного устройства Российского государства и становления в нашей стране парламентской системы. Не было эпохи, когда бы главы Российского государства не осознавали необходимости наличия органа, под надзором которого и с помощью которого развивались бы российские территории, в них проводилась бы единая государственная политика. И как мы видели, та или иная структура, выполняющая названные функции, в системе российской власти присутствовала практически всегда.

Сегодня Совет Федерации занимает особое место в нашей государственности, поскольку в системе отечественного парламентаризма является сдерживающим элементом, обеспечивающим взвешенность, независимость от политической конъюнктуры решений, принимаемых палатами Федерального Собрания в сфере их взаимной компетенции. В этом смысле Совет Федерации он выступает одним из основных гарантов и механизмов обеспечения стабильности всей системы федеральной государственной власти.

Важная роль принадлежит Совету Федерации в законодательстве. Он последняя инстанция в процессе прохождения закона через Федеральное Собрание и тем самым служит фильтром, заслоном на пути некачественных законов. Кроме того, Совет Федерации, в соответствии со своим конституционным статусом, способствует консолидации позиций региональных законодательных собраний. Являясь «палатой регионов», он обеспечивает всесторонний учет регионального аспекта при формировании и осуществлении общегосударственной политики.

Таким образом, конституционно-правовой статус Совета Федерации полностью соответствует представлениям теории и практики современного парламентаризма о роли и назначении верхней палаты национального парламента в федеративном государстве. Вместе с тем отечественный и зарубежный опыт показывает, что в условиях динамично меняющихся политических и социально-экономических параметров общественного развития верхняя палата парламента, как и иные институты демократии, не может останавливаться в своем развитии.

Работа по совершенствованию деятельности Совета Федерации идет. В 2011 году принята новая структура комитетов палаты. Их количество сокращено до десяти с одновременным расширением компетенции вновь образованных комитетов. Теперь они ведут крупные блоки отраслевых вопросов, что подняло авторитет и влияние комитетов.

Идет поиск оптимальной модели формирования Совета Федерации. Первоначально он формировался прямыми выборами. Затем его корпус составляли главы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. С января 2002 года палата фор-

мируется путем делегирования представителей органов законодательной и исполнительной власти регионов. В 2011 года вступил в силу федеральный закон, закрепляющий новую, уже четвертую по счету модель формирования его состава. Теперь палата формируется только из числа лиц, избранных в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления соответствующего региона. За истекший год в этот закон внесено несколько дополнений. Так субъекты Федерации получили право избирать своих представителей из числа депутатов Государственной Думы без прохождения ими процедуры избрания в местные органы власти.

Все это говорит о том, что поиск оптимальной модели формирования Совета Федерации не только не закрыт, он идет практически непрерывно. Многие теоретики и практики российского парламентаризма развивают сегодня идею формирования Совета Федерации путем всенародных выборов. Полагаю, что выборы сенаторов населением регионов – это самый демократичный способ формирования Совета Федерации. Он позволит повысить статус и роль Совета, сделает фигуру сенатора известной и узнаваемой для избирателей.

Правда, нужно тщательно продумать систему таких выборов, добиться того, чтобы через них реализовывались именно региональные интересы, иначе мы затрудним проведение в жизнь принципов полнокровного федерализма. Так что задача, которая перед нами стоит, не так проста, как может показаться на первый взгляд. Неслучайно в развитых демократических государствах, например во Франции, США, ФРГ, вопросы формирования верхних палат решаются по-разному, подчас по весьма сложным схемам. Замечу, что прямые выборы являются тут скорее исключением, нежели правилом.

Рабочая группа Совета Федерации подготовила проект нового закона о порядке формирования Совета Федерации. Суть законопроекта в следующем. Во-первых, мы можем принимать новый закон, только руководствуясь Конституцией РФ. В ней написано, что Государственная Дума избирается, а Совет Федерации формируется из двух представителей – одного от исполнительной власти региона, а второго – от законодательной власти. Следовательно, выборы сенаторов прямым голосованием населения исключаются. Тем не менее нужно, чтобы кандидат в члены Совета Федерации проходил оценку избирателей региона.

Поэтому с учетом нового проекта закона об избрании губернаторов, который сейчас рассматривается в Государственной Думе, мы видим следующий путь. Каждый кандидат в губернаторы предлагает три кандидатуры, из числа которых он в случае избрания губернатором будет выдвигать своего представителя в Совет Федерации. Направлен в Совет Федерации будет тот, кто наберет наибольшее число голосов. Почему три кандидатуры? Во-первых, чтобы у жителей региона был выбор. А во-вторых, жизнь не стоит на месте, в случае если направленный в Совет Федерации представитель региона сменит место работы, то следующий по рейтингу кандидат будет делегирован в палату. Сенатор, избранный заодно с губернатором, получит мандат доверия жителей региона на пять лет. Это важно, потому что сегодня сенатора могут направить, а через полгода отозвать – работать в подвешенном состоянии нелегко. Новый механизм повысит стабильность состава палаты и его качество. Очевидно, что любой потенциальный губернатор будет предлагать от своего имени наиболее ярких, лучших кандидатов в сенат – ведь это повысит и его шансы на избрание.

Членов Совета Федерации от законодательной власти региональные парламенты будут, как и сейчас, формировать из своего состава. Каждый из депутатов проходит выборы у себя в регионе, поэтому его сенаторский мандат будет таким же полновесным. Законопроект предусматривает, чтобы сенатор на время работы в Совете Федерации приостанавливал членство в своей партии. Желательно также законодательно закрепить сложившийся политико-правовой обычай, согласно которому термин «сенатор Российской Федерации» будет употребляться наравне с конституционным определением «член Совета Федерации».

Совет Федерации подготовил ряд других мер, направленных на повышение роли верхней палаты в государственно-политической системе современной России. Они были вынесены на широкое общественное обсуждение, так как такой формат лучше отвечает духу времени, курсу на демократизацию общества. Ведь речь идет о принятии решений, важных для эффективного функционирования, продуктивной работы не только Совета Федерации, но и для всей нашей государственно-политической системы.

За прошедшие годы мы могли убедиться, что любые новации, любые реформы только тогда дают отдачу, когда они понятны людям. Когда граждане знают, зачем реформы предпринимаются, какие они открывают людям возможности участия в политической жизни, управлении страной. Лучший способ решения этой действительно критически важной для успеха реформ проблемы – непосредственное включение граждан в сам процесс подготовки реформ через их открытое, гласное, свободное обсуждение. Это и есть демократия как реальное участие граждан в управлении страной. Чтобы быть уверенным, что мы на правильном пути, необходимо принимать во внимание опыт, знания, мнения, подходы как можно более широкого круга граждан, представителей самых разных слоев населения, самых различных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Итоги состоявшегося обсуждения проанализированы, рассмотрены сенаторами. На их основе идет доработка вынесенных на обсуждение мер, формулируются новые, инициированные участниками дискуссии. Они найдут отражение в соответствующих нормативных правовых актах, практике работы Совета Федерации.

Совершенствование российской государственности идет и по другим направлениям. Одно из них – децентрализация управления. Этот процесс назрел. То, что настало время больше полномочий передавать в регионы, муниципальные советы, то есть туда, где живут и работают люди, реализуются принятые решения, не вызывает сомнений. Региональные власти, муниципальное самоуправление не только ждут ее, но и настаивают на ней. Децентрализация имеет смысл и даст ожидаемые результаты, только если передача правовых полномочий будет увязана с передачей источников финансирования, необходимых для их реализации. Это вопрос вопросов. Так что потребуется кропотливая работа по совершенствованию бюджетного федерализма, Налогового кодекса, расширению бюджетной базы регионов и муниципалитетов. Нет сомнения, что грамотно проведенная децентрализация укрепит российский парламентаризм, так сказать, «снизу», вплоть до муниципального уровня.

Другой крупный политический шаг касается совершенствования системы исполнительной власти. Это восстановление выборности губернаторов. В свое время введение их назначения было вызвано объективными обстоятельствами. Эта практика себя оправдала. Сейчас ситуация существенно изменилась, те факторы, которые в свое время диктовали необходимость назначения губернаторов, сейчас практически ушли из жизни регионов. Люди хотят избирать свою власть, чувствовать причастность к выбору глав регионов. Это позволит уйти от недоверия к институтам власти, той отчужденности, которая сегодня есть между населением и властью. Выборность нужна не только жителям наших регионов, но и самим губернаторам. Она повысит ответственность глав регионов перед населением за результаты своей работы, заставит их постоянно прислушиваться к общественному мнению, оперативно реагировать на запросы людей. Она повысит авторитет и вес губернаторского поста. Причем не только в родном регионе, но и на федеральном уровне.

Недавно принятый закон, облегчающий процедуру создания партий, усилит политическую конкуренцию. Очевидно, что на первом этапе партий появится немало. Однако нет сомнения, что жизнь проведет жесткий отбор. Останутся только те партии, которые сумеют точно и полно выразить интересы и настроения определенных слоев населения, предложить убедительные решения волнующих людей проблем. За голоса людей, поддержку граждан придется бороться более активно и умело. Еще более ответственно и профессионально предстоит работать депутатам Государственной Думы, региональных парламентов, муниципальным представительным органам.

Важным условием повышения эффективности управления страной является более активное участие регионов в выработке решений, определяющих политическую стратегию государства, ключевые направления развития страны. Речь, в первую очередь, об участии регионов в законотворческой и законодательной деятельности на федеральном уровне. Определенные позитивные изменения в этой сфере происходят. При Совете Федерации и Государственной Думе созданы и действуют рабочие органы, которые призваны обеспечить координацию законотворческой деятельности региональных органов представительной власти, – Совет законодателей и Ассамблея российских законодателей. Палатами Федерального Собрания принято принципиальное решение об их объединении, что должно способствовать более тесному взаимодействию региональных и федеральных законодателей, повышению результативности законодательной работы субъектов Российской Федерации.

Накопленный опыт убеждает, что нужен следующий шаг. А именно: законодательное закрепление юридически четко фиксированного порядка принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. В том числе следует подумать над приоритетным рассмотрением законодательных инициатив Совета Федерации по аналогии с законодательными инициативами Президента России и Правительства России. Кстати, это восстановило бы историческую традицию, в соответствии с которой Государственная Дума была обязана рассматривать инициативы Государственного совета в приоритетном порядке.

Совету Федерации следует активнее пользоваться своим правом отклонять принятые Государственной Думой законы, если они недостаточно учитывают обоснованные интересы регионов, их соображения и предложения, высказанные в ходе обсуждения законопроекта, «сырые» в юридическом плане. Возможно, стоит закрепить законодательно норму, в соответствии с которой законопроект по вопросам совместного ведения, против которого высказывается достаточно большое число регионов, должен сниматься с рассмотрения Государственной Думы и направляться на доработку. Эти и другие меры позволят обеспечить реальное влияние регионов на законодательную деятельность с точки зрения учета их законных интересов.

В ходе общественного обсуждения немалое число его участников высказалось в поддержку законодательного закрепления перечня оснований для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. Это одно из важнейших условий обеспечения его самостоятельности, независимости при исполнении им своих полномочий и обязанностей.

Вся история России показывает, что историческая колея российской цивилизации, российской государственности не отличается принципиально от исторической колеи цивилизованного мира. Мы идем своим путем, но общей дорогой и в одном направлении. Мы многого добились за последние годы. Еще больше предстоит сделать. Оснований сомневаться в том, что все намеченное будет осуществлено, нет. Российское государство, российское общество всегда двигались вперед. Нам есть чем гордиться и есть к чему стремиться.