

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Торжественное заседание палат  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
посвящённое 20-летию Конституции  
и парламента России

*9 декабря 2013 года*

Издание Государственной Думы  
Москва • 2014

УДК 342  
ББК 67.400  
Т60

К 20-летию Конституции России  
и Федерального Собрания Российской Федерации

Т60      **Торжественное** заседание палат Федерального Собрания Российской Федерации, посвящённое 20-летию Конституции и парламента России. 9 декабря 2013 года. — М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2014. — 32 с.

**УДК 342**  
**ББК 67.400**

## СТЕНОГРАММА

торжественного заседания палат  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
посвящённого 20-летию Конституции  
и парламента России

*Государственный академический  
Большой театр России.  
9 декабря 2013 года. 12 часов*

**Звучит голос диктора:** Уважаемые участники заседания! На сцену приглашаются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Валентина Ивановна Матвиенко (*аплодисменты*), Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Евгеньевич Нарышкин (*аплодисменты*), Председатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Дмитриевич Зорькин (*аплодисменты*), Руководитель Администрации Президента Российской Федерации Сергей Борисович Иванов (*аплодисменты*).

**Нарышкин С. Е.** Уважаемые коллеги, друзья! Совместное торжественное заседание палат Федерального Собрания и Совета законодателей, посвящённое 20-летию Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации, объявляю открытым. (*Все встанут. Звучит Государственный гимн Российской Федерации. Аплодисменты.*)

Слово предоставляется Руководителю Администрации Президента России Сергею Борисовичу Иванову. (*Аплодисменты.*)

**Иванов С. Б.** Добрый день, уважаемые коллеги! Рад возможности поздравить всех вас с приближающейся знаменательной датой – 20-летием Конституции Российской Федерации и, конечно, с 20-летием образования важнейшего органа власти – Федерального Собрания, я имею в виду, конечно, две его палаты – Государственную Думу и Совет Федерации.

Позвольте прежде всего зачитать обращение президента.

«Участникам торжественного заседания палат Федерального Собрания и Совета законодателей, посвящённого 20-летию Конституции Российской Федерации.

Дорогие друзья! Совсем скоро, 12 декабря, исполняется 20 лет Конституции Российской Федерации и 20 лет со дня проведения первых выборов в новый российский парламент. Это памятная и значимая для нашего государства и общества дата, и отраднo, что палаты Федерального Собрания, региональные законодатели уделили ей столь серьёзное внимание.

Конституция, провозгласив высочайший статус прав и свобод граждан, ценности федерализма и сильного государства, стала надёжным фундаментом для развития страны. Опираясь на основной закон, на заложенные в нём объединительные идеи, мы уверенно прошли через непростые испытания, сохранили целостность страны и справились с острейшими вызовами времени, сформировали ключевые правовые, политические, экономические, общественные институты, которые определяют жизнь современной России.

Очевидно, что дальнейшее раскрытие громадного потенциала Конституции прямо зависит от эффективности правотворческой деятельности на всех уровнях, и потому считаю важным, что по инициативе наших законодателей проведено глубокое исследование нормативной базы. Используя этот анализ, опыт правоприменительной практики, надо идти вперёд, повышать конкурентоспособность национальной юрисдикции, творчески совершенствовать качественно и количественно отечественное законодательство в соответствии с духом и буквой Конституции.

Поздравляю вас с наступающим Днём Конституции и желаю новых успехов в ответственной работе на благо России и её граждан!

Президент России Владимир Путин». *(Аплодисменты.)*

И ещё буквально несколько слов, если позволите.

Сегодня действительно можно утверждать, что основной закон сыграл громадную созидательную и объединительную роль, задал не только правовой, но и, самое главное, ценностный вектор в развитии России. А прочный конституционный каркас

позволил нам выдержать очень серьёзные испытания, в частности, дать отпор сепаратистам, обеспечить политическую стабильность, укрепить государственные механизмы. Убеждён: именно опираясь на смыслы, заложенные в Конституции, постоянно сверяясь с её нормами, мы должны двигаться вперёд, решать те масштабные задачи, которые стоят перед государством и обществом. В полной мере это относится и к задачам по совершенствованию нашего законодательства, что подчеркнул в своём приветствии президент.

Знаю, что поводом для вашего представительного заседания послужил не только юбилей Конституции, вы собрались ещё и для того, чтобы обсудить первый отчёт о состоянии российского законодательства — той нормативной базы, которая была создана за 20-летнюю историю современной России. Этот отчёт стал итогом большой содержательной работы, проведённой депутатами Госдумы и членами Совета Федерации, региональными парламентариями, учёными-правоведами и экспертами. Такая аналитика поможет критически оценить сделанное, выявить пробелы или, наоборот, избыточность в правовом массиве, обозначить те позиции, которые нуждаются в корректировке и в перенастройке в соответствии с требованиями жизни, с перспективными задачами развития страны. Добавлю, что такой анализ крайне важен не только для вас, законодателей, — уверен, что он будет востребован и другими ветвями власти в их правотворческой и правоприменительной деятельности, сыграет большую роль и в правовом просвещении, и в совершенствовании образовательных программ для наших юридических вузов и факультетов.

Хочу подчеркнуть: осмысление национального правового опыта, формирование нового качества отечественного законодательства — это наша общая задача, и здесь глава государства уже не раз демонстрировал свою готовность к конструктивному взаимодействию с парламентариями всех политических взглядов — подчёркиваю это: всех политических взглядов, — своё внимание к тем идеям и предложениям, которые высказывают наши коллеги из региональных законодательных собраний, там тоже есть масса интересных предложений. Убеждён: такая партнёрская работа обязательно получит дальнейшее продолжение.

Ещё раз поздравляю всех с 20-летием Конституции! Желаю успехов, всего самого доброго! И спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

**Матвиенко В. И.** Слово предоставляется Председателю Конституционного Суда Российской Федерации Валерию Дмитриевичу Зорькину. (*Аплодисменты.*)

**Зорькин В. Д.** Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемый Сергей Евгеньевич! Уважаемые члены российского парламента — уважаемые члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы! От имени Конституционного Суда, от себя лично я приветствую вас и поздравляю и с 20-летием Конституции, и с очередным Днём прав человека, который мы тоже празднуем, ну и, конечно же, по случаю сегодняшнего торжественного заседания — с 20-летием нового, молодого российского парламента. Я с полной уверенностью, искренне могу сказать, что российская Конституция, а следовательно, и заложенный в ней в качестве конституционной основы принцип разделения властей с вытекающим отсюда функционированием парламента, режимом парламентаризма в России состоялись. Конечно же, это не идеальная конструкция в реальной жизни, все мы понимаем, что идеальное очень далеко — не под сводами этого зала, а там, далеко на небесах, а наша жизнь, что называется, грешная. Но я думаю, что мы должны стремиться и стремимся к оптимальному функционированию такого важнейшего жизнеутверждающего института, каким является российский парламента. Со всей серьёзностью, с очевидностью можно сказать, что без Конституции нынче нет России, равно как и без парламента нет Конституции. Парламент конкретизирует Конституцию в системе законов. Основной закон, коим является Конституция, вместе с системой законодательства — это и есть основа нашей правовой жизни, на этой основе мы действуем, функционируют институты, и на этой основе мы добиваемся общественного согласия, потому что совершенно очевидно, что если нет надлежащей правовой основы в виде законов, то ни о каком правовом согласии не может быть и речи.

Совершенно очевидно, что парламента в течение 20 лет своей деятельности стремился к тому, чтобы найти баланс между стабильностью и динамизмом законодательства, поспевая за бурно

развивающейся жизнью в этот трудный и во многом драматический переходный период. Отсюда возникает и система устойчивости, устойчивости как базы в общественном сознании для легитимности всего нашего строя, отсюда и база для общественного согласия как своего рода ментального договора между обществом и государством, на основе которого развивается страна, суверенная Россия.

Недавно на встрече с конституционалистами Президент Российской Федерации обратил их внимание на то, что суверенитет России должен быть поставлен во главу угла. Очевидно, что это полностью относится и к российскому законодательству, которое должно учитывать всю специфику России и вместе с тем общие тенденции мирового развития, чтобы обеспечить правовую демократию в нашей стране, сформировать социальное государство.

Россия, конечно, не имела того запаса времени, того длительного опыта по сравнению с другими развитыми правовыми государствами, которые могли в течение двухсот лет накапливать опыт реализации принципов верховенства права, юридического равенства и парламента. У России очень немного времени для того, чтобы это интенсивно реализовать, но мы должны это делать, потому что без реализации этих принципов, и прежде всего принципа верховенства парламента, мы не можем надеяться на светлое будущее Российского государства. Понятно, что от законов не всё зависит, но вместе с Конституцией это трамплин, та основа, на которой мы развиваемся.

Приходит на ум известное сравнение законов и вообще государства. Если говорить о нём как о социально-политическом организме, то законы в совокупности с Конституцией — это разум государства, это самая, может быть, важная часть в этом организме, но вместе с тем и самая слабая часть, так как мозг человека, разум его, очень уязвим и слабо защищён. Но ведь есть и другие части организма — части тела, которые исполняют повеления мозга, а также нервные импульсы, которые дают жизнь всему организму. И тут, я бы сказал, найдётся место и для суда, в том числе Конституционного Суда, занимающего своё место в системе судебной власти. Я сказал бы, что судебная власть — это своего рода (если проводить современные аналогии) лаборатория

Касперского, которая «ползает» по этой системе законов в соответствии с тем, что ей укажут граждане или государственные органы, чтобы обнаружить разрыв в этой цепочке системы законов, чтобы не наступило рассогласование, чтобы стройная пирамида, которая основывается на Конституции, не претерпела коррозию и не развалилась. Я думаю, что парламент России имеет все шансы для того, чтобы жить в нынешней ситуации, выполняя то предназначение, которое ему предписано Конституцией, с тем чтобы Россия была социальным и правовым государством, чтобы обеспечено было юридическое равенство.

Ещё раз подчёркиваю, что Россия имеет очень мало времени для того, чтобы интенсивно осуществить реализацию этой задачи в нынешнем очень сложном глобальном мире, где идёт ожесточённая конкуренция не просто стран, а правовых систем. Правовая система России не идеальна, но она и не хуже других правовых систем, в том числе развитых, и мы не должны брать где-то что-то, пусть даже хорошее, и сажать в нашу почву, если наша почва не примет это растение: роза, наверное, не сможет расти, скажем, в Санкт-Петербурге, в условиях морозов, без защиты. Так и законы: мы не должны бездумно копировать чужой опыт, но мы должны учитывать этот опыт для того, чтобы развиваться, идти по правовому пути.

Спасибо. (*Аплодисменты.*)

**Нарышкин С. Е.** Валерий Дмитриевич, я думаю, что пример с розой — это был художественный образ. Спасибо.

Слово для доклада об отчёте о состоянии российского законодательства предоставляется Валентине Ивановне Матвиенко. (*Аплодисменты.*)

**Матвиенко В. И.** Уважаемые коллеги, 20-летие Конституции Российской Федерации, 20-летие Федерального Собрания — это хороший повод провести совместное заседание палат и Совета законодателей.

Все мы помним, что Конституция принималась в непростое время — время серьёзнейшей трансформации нашей страны — и многие скептики предрекали ей недолгую жизнь, однако прошедшие годы подтвердили правильность сделанного российским народом исторического выбора — выбора свободы и реальной

демократии правового государства, эффективной исполнительной власти.

В современную эпоху важнейшим институтом государственного строительства, главным демократическим институтом в большинстве стран стал парламентаризм. Россия шла к нему непростым путём, достаточно вспомнить, что в XX век она вошла государством, в котором не было ни парламента, ни тем более развитого парламентаризма. К этому можно добавить, что в начале XX столетия и в недавние 90-е годы формирование системы парламентаризма в России пришлось на периоды острых общенациональных кризисов, и это, конечно, накладывало свой отпечаток на создававшиеся парламентские институты и на практику их взаимодействия с другими ветвями власти. Тем не менее сегодня мы можем с полным основанием сказать, что в нашей стране создана государственная система, отвечающая всем современным критериям парламентаризма, и это, без всякого преувеличения, достижение исторического характера, наше общенациональное достояние, которое следует беречь и развивать. В апреле этого года мы впервые отметили День российского парламентаризма — этот новый праздник отныне всегда будет с демократической Россией.

Действующая сегодня Конституция стала фундаментальной основой современной российской государственности, её принципы и положения играют направляющую роль для всей системы действующего права и законодательства. В то же время Конституция — это не только главный закон страны, обладающий высшей юридической силой, это ещё и политический документ огромного принципиального значения. Конституция стала актом общественного согласия по базовым ценностям современного российского общества, без чего было бы невозможно создание жизнеспособного, стабильного и сильного государства. Ориентируясь на проверенную, принятую во всём цивилизованном мире практику, основной закон России определил демократию как основу конституционного строя, признал высшей ценностью человеческую личность, утвердил правовой характер государственности и последовательный федерализм.

Важнейшее достоинство нашей Конституции состоит в том, что она однозначно определила российский народ носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в стране, и я уверена, что ценности, сформулированные и отражённые в Конституции Российской Федерации, являются основными составляющими национальной идеи, поисками и спорами о которой озабочены многие неординарные умы современной России. В преамбуле нашей Конституции чётко и кратко изложена фундаментальная система морально-нравственных ценностей нашего многонационального народа — это общая судьба и исторически сложившееся государственное единство, свобода человека и гражданский мир, уважение к деяниям предков и любовь к Отечеству, вера в справедливость и стремление к процветанию России. Я думаю, что наш основной закон содержит все базовые элементы национальной идеи, и в этом большая заслуга его создателей. Есть вечные ценности, и именно на них должна строиться перспектива нашего исторического пути.

Времена больших и малых юбилеев всегда рождают в обществе стремление улучшить достигнутое, поднять его на новый уровень, а то и перевести в другое качество. Подобное юбилейное обострение не обошло стороной и 20-летие Конституции, правда, многие участвуют в этой дискуссии по правилу старого детского стихотворения: «Велика у стула ножка — подпилю её немножко».

Подходы и векторы обсуждения бывают разные. Четверть века назад Франция, а вместе с ней широкая международная общественность отмечали 200-летие Великой французской революции, и главная мысль в дискуссиях учёных, политиков тогда звучала примерно так: «Мы всё ещё весьма далеки от полной реализации идей, заложенных в Декларации прав человека и гражданина», — а эта декларация, как мы знаем, до сих пор является основой французского конституционного строя. Если взглянуть под таким углом на наш основной закон, то с полным основанием можно сказать, что мы только начинаем осваивать то богатство, которое в нём заложено. Конституция имеет далеко простирающийся потенциал, и предстоит ещё многое сделать, чтобы конституционные ценности воплотились в реальную жизнь, и в этой связи от нас, законодателей, требуется последовательное

усиление практической составляющей конституционных норм через принимаемые законы.

Итоги проделанной работы, проблемы, стоящие перед нами, подробно проанализированы в розданном вам отчёте о состоянии российского законодательства. Это на самом деле очень серьёзный труд, который выполнили депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, и я думаю, что сегодня, анализируя проделанную за 20 лет огромную работу, было бы уместно сказать слова благодарности депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации всех предыдущих созывов за их огромный вклад. (*Аплодисменты.*) Этот отчёт можно рассматривать не только как своеобразный итог 20-летней эволюции российской правовой системы, но и в качестве «дорожной карты» на предстоящий период.

Хочу особо отметить, что важным и активно действующим резервом демократического развития нашего общества, последовательной работы по раскрытию потенциала основного закона является деятельность Конституционного Суда. В среде профессиональных юристов бытует твёрдое убеждение, оформленное почти как поговорка: «Конституция — это то, что говорит о ней Конституционный Суд». Эта истина проверена практически во всех демократических странах. В США, например, библиотека толкований Верховным судом основного закона за двести с лишним лет составила несколько тысяч томов. Наш Конституционный Суд также уже имеет солидный, многотомный объём разъяснений и толкований Конституции. В этой связи хотела бы особо отметить, что самостоятельность и независимость Конституционного Суда тоже одно из важных достоинств нашего основного закона, свидетельство высокой степени его демократичности и сбалансированности.

Российская Конституция, конечно же, живой организм, находящийся в развитии с учётом задач, встающих перед государством и обществом в процессе сложной, поистине исторической трансформации, однако нам следует тщательно оберегать базовые конституционные положения от необдуманных и скороспелых конъюнктурных изменений. Это подсказывает и опыт других стран, имеющих развитые демократические традиции. Так, входящая

в состав корпуса конституционных документов Великобритании Великая хартия вольностей действует с 1215 года; Конституция США, принятая в 1787 году, содержит только семь статей, и с тех пор к ней принято всего двадцать семь поправок; действующая Конституция Франции принята в 1958 году, за полвека в неё внесено всего лишь две поправки. Как видите, отношение к конституционным текстам, определяющим жизнь народов, весьма бережное, и это в решающей степени обеспечивает устойчивое и стабильное развитие государств.

Наша Конституция 1993 года закрепила федеративное устройство Российского государства. Его учредителями, кстати, стали субъекты Российской Федерации. Именно благодаря Конституции российские регионы, которые долгое время рассматривались как практически безгласные административно-территориальные единицы, обрели статус полноправных субъектов Федерации. Прошедшие два десятилетия подтвердили правильность этого выбора. Федерализм позволил снять политическую напряжённость, которую создавал так называемый парад суверенитетов, уберечь Россию от повторения судьбы Советского Союза. Федерализм обеспечил управляемость страны и в целом оказался для России вполне органичным и, более того, я бы сказала, жизненно необходимым, потому что строить такую огромную, многообразную страну по единому шаблону невозможно: Россия объективно нуждается в сильной региональной и местной власти, обладающей правом и возможностями самостоятельно решать многие вопросы экономического и социального развития.

Важным атрибутом федеративной формы государственности является двухпалатный парламент, это стало правилом, по сути, нормой современной демократии. Для любого федеративного государства наличие двухпалатного парламента обусловлено прежде всего тем, что он обеспечивает представительство интересов граждан не только в партийно-политическом плане, но и как членов территориальных сообществ — субъектов Федерации. Рассуждая о различных правовых новациях, мы иногда забываем, что наша страна — самое большое федеративное государство современного мира, причём не только по размеру территории, но и по числу субъектов, весьма различных по национальным, культурным,

религиозным характеристикам. В таких условиях двухпалатный парламент приобретает особое значение, и это хорошо видно на примере деятельности Совета Федерации: будучи внепартийным органом, верхняя палата обеспечивает взвешенность и качество принимаемых законов, баланс интересов Федерации и её регионов. В соответствии с положениями Конституции Совет Федерации является одним из основных гарантов и механизмов обеспечения стабильности и преемственности власти: как известно, в соответствии с Конституцией полномочия Совета Федерации никогда не прерываются.

Прошедшие два десятилетия не стали движением от победы к победе, трудностей и проблем хватало, и всё же за 20 лет сделано то, на что иным государствам потребовались многие десятилетия и даже века, и в этом трудно преувеличить роль Совета Федерации. Конституция закрепила за верхней палатой важные функции, весомые полномочия, и жизнь доказала, насколько дальновидным и взвешенным было это решение. Просто для примера хочу сказать, что в 90-е годы именно Совет Федерации последовательно отклонял не подкреплённые ресурсами законы, которые в то время в обилии принимались в популистских целях тем составом Государственной Думы. Благодаря твёрдой позиции членов Совета Федерации удалось снять с повестки дня вопрос об импичменте Президента Российской Федерации Бориса Николаевича Ельцина и о досрочном роспуске Государственной Думы, так как в противном случае противостояние исполнительной и законодательной властей в то время могло перерасти в глубокий политический кризис с непредсказуемыми последствиями.

Полагаю, что именно исключительная важность этого государственного института постоянно заставляла нас искать наиболее оптимальную формулу его формирования. Предложенный недавно и уже опробованный в ряде регионов способ формирования Совета Федерации с активным участием избирателей обеспечивает надёжную связь сенаторов с жителями регионов, повышает ответственность политиков, делегированных в верхнюю палату.

Совет Федерации обеспечивает прямое представительство разнообразных интересов регионов на федеральном уровне,

и мы стремимся к постоянному расширению форм и методов реализации такого представительства. Так, весьма перспективной и плодотворной оказалась реорганизация Совета законодателей, который теперь действует при обеих палатах Федерального Собрания. Он включает в себя представителей всех регионов, что эффективно помогает согласовывать интересы центра и субъектов Федерации, полнее учитывать мнение последних и продуктивно продвигать их законодательные инициативы. Результаты уже есть: в этом году число региональных законодательных инициатив выросло в несколько раз. Кто-то может подумать, что это ординарная статистика, но, на мой взгляд, это проявление нового качества нашей федеративной жизни, то есть рождение более высокого уровня взаимодействия федеральных и региональных представительных органов власти. Кроме того, Совет законодателей постоянно генерирует новую энергию для укрепления горизонтальных связей между региональными парламентами и обмена опытом законодательной работы.

20-летие Конституции совпадает с юбилеем Федерального Собрания, учреждённого основным законом. Сегодня между Государственной Думой и Советом Федерации сложились тесные деловые отношения, мы начинаем взаимодействие уже на уровне выдвижения законодательных идей, с так называемых нулевых чтений. Можно с полным основанием сказать, что мы выполнили правильный и важный завет выдающегося государственного деятеля Сергея Юльевича Витте, который утверждал, что Государственный Совет — а это, можно сказать, в какой-то мере тогдашний аналог Совета Федерации — должен работать в единении и в искренних отношениях с Государственной Думой и единственно только при этом условии возможны те реформы, которых жаждет народ.

Хочу особо отметить, что российская парламентская система — это не только палаты федерального парламента, Государственная Дума и Совет Федерации, важной особенностью России как огромного федеративного государства является двухуровневая парламентская система, поскольку помимо федерального парламента, как известно, в восьмидесяти трёх субъектах Федерации действуют и региональные парламента, которые за два десятилетия приняли около 160 тысяч региональных законов.

Считаю, что сегодня необходимо придать дополнительный импульс развитию федеративной составляющей отечественного парламентаризма, развитие регионального парламентаризма должно стать одним из магистральных путей развития нашей Федерации на обозримый период. Прежде всего необходимо взвешенно и последовательно увеличивать степень децентрализации при перераспределении полномочий между законодателями разных уровней — федерального, регионального и муниципального. В современной ситуации роль законодательных органов власти регионов будет только возрастать, и без соответствующей региональной законодательной базы нам не создать по-настоящему благоприятного инвестиционного, делового климата, не обеспечить на местах активное развитие образования, здравоохранения, культуры, укрепление гражданского мира и согласия. Невозможно управлять всем из федерального центра, да и не нужно, и нет сомнения, что грамотно проведённая децентрализация только укрепит российский парламентаризм, так сказать, снизу, вплоть до муниципального уровня.

Скажу ещё об одной существенной черте современного этапа развития нашей демократической парламентской системы, я имею в виду широкое общественное участие граждан в процессе принятия решений на всех этажах власти. Мы за последнее время сделали многое, чтобы деятельность Совета Федерации стала открытой для граждан, для средств массовой информации. Теперь не только пленарные заседания, но и заседания комитетов, парламентские слушания транслируются в режиме онлайн в Интернете; интерактивный сайт Совета Федерации позволяет всем желающим участвовать в обсуждении проектов законов; эффективно работает парламентское телевидение — его аудитория насчитывает уже более 8 миллионов человек. Этой же цели служит и создание Палаты молодых законодателей России, в состав которой вошли депутаты разных уровней из всех субъектов Федерации, в ноябре состоялось её первое заседание. Надеемся, что через молодых инициативных политиков мы сможем укрепить связи между регионами, а также лучше раскрыть подрастающему поколению те возможности, которые даёт Конституция страны, — широкое поле для самореализации молодых в современной России.

И последнее, на чём я хотела бы остановиться. Насущной проблемой сегодняшнего дня является повышение правовой культуры нашего общества. Президент России Владимир Владимирович Путин справедливо отметил, что настоящая демократия не создаётся одномоментно, не копируется по внешнему образцу, необходимо, чтобы общество было готово к использованию демократических механизмов. Нельзя достичь такой общественной готовности и правовой грамотности через короткую по времени зубрёжку Конституции в одном из старших классов, нужна широкая, пронизанная творческим подходом, креативная по своей сути и многообразная по формам государственная программа этой работы, правовая культура должна воспитываться в школе и сопровождать человека практически всю жизнь. Возможно, кто-то увидит в такой постановке вопроса попытку некоего принудительного навязывания знаний, но альтернативой этому является, к сожалению, правовое невежество, ведущее к множеству непредсказуемых последствий, ведь невежество не надо никому навязывать, оно само легко и непринуждённо занимает те области социального и духовного пространства, в которых отсутствуют требующие интеллектуальных и душевных затрат знания.

Великий русский историк Василий Осипович Ключевский часто любил повторять: «Изучайте историю России, это очень полезная вещь!» Полностью присоединяясь к мнению выдающегося учёного, я хотела бы добавить, что действующая Конституция уже стала неотъемлемой частью отечественной истории, так же как и российский парламентаризм, поэтому мы можем с полным правом сказать и самим себе, и всем гражданам России: изучайте Конституцию России, это очень полезная вещь!

Разрешите мне от имени членов Совета Федерации сердечно поздравить всех с нашим общим большим праздником — 20-летием Конституции Российской Федерации и 20-летием Федерального Собрания!

Благодарю за внимание. *(Аплодисменты.)*

Коллеги, а сейчас позвольте предоставить слово Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Сергею Евгеньевичу Нарышкину. *(Аплодисменты.)*

**Нарышкин С. Е.** Уважаемые коллеги, Валентина Ивановна уже затронула целый ряд достижений 20-летней законотворческой работы, поэтому я остановлюсь лишь на наиболее принципиальных, на мой взгляд, вопросах, которые отражены в представленном отчёте о состоянии российского законодательства. При его подготовке стояло сразу несколько задач: оценить весь 20-летний период, охарактеризовать в целом нашу законодательную систему и дать рекомендации по её дальнейшему развитию. Сначала о главных выводах.

Сравнивая работу уже шести созывов Государственной Думы, мы увидели вехи развития не только российского права, но и самого государства. Эти периоды имели разную динамику, отличались и числом принятых законов, приоритеты в работе разных созывов тоже были разными, однако есть то, что все эти прошедшие периоды, безусловно, объединяет, — это следование конституционному курсу, курсу на демократическое развитие, несмотря на множество вызовов и текущих проблем, и при этом ясно видна опора на фундаментальные ценности нашего общества, на наши исторические традиции.

В развитии парламентаризма также заметны обе эти линии. Те, кто изучал историю парламентаризма, знают, что и острая борьба, сопровождаемая яркой политической дискуссией, и апелляция к урокам прошлого, и стремление во что бы то ни стало оправдать ожидания избирателей были у нас всегда, и сто, и двадцать лет назад, но для иллюстрации остановлюсь на памятных всем нам этапах современного развития. На мой взгляд, таких крупных этапов можно выделить три. Для первого, длившегося от принятия Конституции до конца 90-х годов, характерна беспрецедентная активность и политического процесса, и правотворчества. Это было время кардинальных и крайне ответственных решений, они принимались на фоне не только политических, экономических, но и серьёзных сепаратистских угроз, однако, несмотря на это, в стране происходило и быстрое создание, и качественное обновление законодательной базы. Уже к концу 90-х годов было сделано чрезвычайно много. Конституционные доктрины народовластия и федерализма, правового и социального государства,

приоритет прав человека и свобода экономической деятельности нашли своё надёжное подкрепление в законодательных актах, а многие из них не имели аналогов в современной российской истории.

Об интенсивности той работы свидетельствуют и послания главы государства, самое первое из которых было оглашено уже через два с половиной месяца после принятия Конституции. Скоро мы услышим новое Послание президента, и оно, кстати, тоже будет юбилейным, двадцатым по счёту, и, видимо, традиционное место в нём вновь будет отдано законотворческим задачам.

Отмечу, что уже в 1994 году в тексте самого первого Послания президента был заявлен целый массив законодательных задач, и были прямо поименованы десятки особо приоритетных законов. Такой объём, конечно же, не случаен, но ещё больше говорит нам состав этих актов, напомним лишь о некоторых из них. Так, Государственная Дума первого созыва всего лишь за два отведённых ей года работы успела принять не только ряд федеральных конституционных законов, таких как законы о референдуме, о Конституционном Суде, но и множество других ключевых для демократического развития актов, таких как законы об основных гарантиях избирательных прав граждан, о выборах президента и о выборах депутатов Государственной Думы, о формировании Совета Федерации, о местном самоуправлении, о профсоюзах. Отмечу, что именно в тот период были заложены и принципиально новые традиции самого законотворческого процесса, традиции, которым мы следуем до сих пор.

Начало нового века открыло второй этап развития современного российского права. Обострившиеся после кризиса 1998 года экономические и социальные проблемы, а также новые атаки террористов оказали влияние на ситуацию в стране и в отдельных регионах и не могли не сказаться на законотворческой повестке. При этом у судов и других правоприменителей успела накопиться своя практика исполнения новых российских законов. Как раз в этот период произошла и важная смена акцентов в законотворчестве — от создания принципиально новых актов к последовательному совершенствованию уже принятых. И конечно, много сил и внимания было отдано восстановлению и укреплению

единого правового пространства страны. Так, совместная работа парламента и исполнительной власти помогла не только стабилизации в обществе, но и быстрому росту экономики, возвращению России многих её мировых позиций, уже казавшихся кому-то утраченными навсегда.

Наконец, третий этап, который начался в конце прошлого десятилетия, ещё не закончен, поэтому содержательные итоги здесь подводить рано, но надеюсь, что по его окончании среди главных черт будет названо серьёзное совершенствование законодательного процесса и накопленного массива законодательных актов — совершенствование по итогам всей двадцатилетней практики государственно-правового строительства.

Уже сейчас видны приоритеты, по которым идёт работа в Государственной Думе нынешнего созыва: это повышенное внимание к вопросам социальной политики и развития экономики, это значимое укрепление институтов государства, это модернизация политической системы и борьба с коррупцией, экстремизмом и национализмом, наконец, это чёткая линия на евразийскую экономическую интеграцию, на повышение роли России в сфере международной деятельности. Нынешнее внимание к внешней политике и к вопросам парламентской дипломатии, конечно же, не случайно, оно продиктовано не только остротой ряда региональных и локальных конфликтов, но и опасениями за судьбу самого международного права, а такие опасения неминуемо возникают, когда мы слышим заявления о чьей-то исключительности, видим нежелание говорить на языке права и даже явный отказ от межпарламентских контактов и межпарламентских переговоров.

Подведу итог. Первый общий вывод такой: в течение всего 20-летнего периода процесс создания российского законодательства был у нас динамичным, непрерывным и при всём этом впервые в отечественной истории опирался на Конституцию, став одним из определяющих в политике государства. Для сравнения скажу, что, по экспертным оценкам, на протяжении более 50 лет Верховный Совет СССР непосредственно на своих сессиях принял лишь один процент от всех актов, утверждая в основном решения Президиума Верховного Совета СССР.

В новом российском парламенте вокруг законопроектов шли открытые и острые баталии, и парламентская деятельность не прекращалась ни на день. Законодательные задачи могли раз-единять или объединять разные ветви власти, однако из-за этого сам процесс законотворчества не останавливался.

Вывод второй: создать абсолютно новую систему законодательства было под силу лишь новому законодательному органу, рождение которого произошло в один день с демократической Конституцией. Формируя современную законодательную базу, сам парламент также проходил этапы собственного становления. Ровесник Конституции, он последовательно отстаивал новые принципы нормотворчества, где основной закон, наконец, занял новое место. Огромная роль в этом принадлежала президенту страны как гаранту Конституции и, конечно, Конституционному Суду России. В результате этой последовательно проводимой линии даже самые острые политические конфликты стали разрешаться у нас цивилизованно, не перерастая в масштабное гражданское противостояние.

Думаю, мы должны поблагодарить депутатский корпус тех созывов и представителей всех ветвей власти, внёсших свой большой вклад в укрепление правовой системы государства. (*Аплодисменты.*) Многие из них находятся в этом зале и, имея без преувеличения уникальный опыт, и сегодня вносят большой вклад в воплощение в жизнь идей нашей Конституции. (*Аплодисменты.*)

Говоря же о перспективах парламентаризма в России, мы должны прежде всего помнить о его представительной природе. Вы знаете, полномочия этой ветви власти продолжают укрепляться. В текущем году были приняты закон о парламентском контроле, новая редакция закона о Счётной палате, целый ряд поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы. По сути, парламент возвращает свои исконные полномочия в бюджетном процессе, и эта работа будет продолжена. К примеру, в условиях так называемого программного бюджета нам стоит подумать об утверждении критериев и показателей эффективности каждой государственной программы, тем самым мы вооружим Счётную палату чёткими ориентирами финансового контроля, а наших

избирателей — достоверной информацией о том, как правительство распоряжается бюджетными средствами. Между тем мы не должны забывать и о тех рычагах влияния, которые уже есть, но применялись лишь считанные разы, — я имею в виду очень важный институт парламентских расследований.

Здесь я хотел бы перейти к третьему важному выводу. Серьёзные вызовы последнего времени не обошли стороной и такой классический институт демократии, как парламент. Последствия мирового финансового кризиса, бурное развитие новых коммуникаций и, по сути, глобальное наступление на традиционные нравственные и семейные ценности оставляют свои следы в законотворчестве, сказывается также рост популизма, спровоцированный перечисленными факторами. Многие из них впервые отразились на повестке именно нашего, шестого созыва Государственной Думы, что видно хотя бы по тем нескольким известным актам, каждый из которых вызвал буквально бурю эмоций и сразу стал резонансным, однако правдой является то, что правильность и своевременность их принятия стала очевидной уже сегодня, а не когда-нибудь потом.

Теперь вывод четвёртый, прямо вытекающий из предыдущего. По сути, мы стоим на пороге сразу двух серьёзных переходов — прежде всего ментального, связанного с изменением отношения к самому праву, и, как следствие, перед необходимостью перехода к законодательству нового уровня: его качество должно быть не просто безупречным — оно должно снимать потенциальные угрозы. Необходимо понимать, что это вопрос не только правовой политики, но и глобальной конкурентоспособности нашей страны. Начать же, думаю, надо уже с себя — с нормативно-правовой базы, определяющей работу парламента, с установленных у нас процедур, говорю в том числе о нашем Регламенте, который за 20 лет оказался сильно перегружен правилами, ряд которых правильнее было бы установить законом.

Я убеждён: нам нужно не множество новых актов, а приведение всего уже созданного массива в эффективную, удобную для применения, строго иерархическую систему. Мы обязаны окончательно избавиться от родимых пятен прошлого, а это не только многочисленные поправки, дублирование норм

и наличие в них разного рода деклараций, необходимо уйти от избыточного нормативного вмешательства, неизбежно влекущего рост числа актов, страдающих мелкотемьем, именно вследствие этого и появляется неуважение к праву, а обратная сторона — это угроза произвола.

Эксперты и праведы всё чаще напоминают нам о необходимости жёсткого соблюдения принципа нормативности и экономии правового материала, о разумных подходах к кодификации и о целесообразности перехода к пакетным поправкам в системообразующие законы, о расширении оценки регулирующего воздействия, в том числе в рамках «электронного парламента», и, что крайне важно, о недопустимости так называемого скоростного законотворчества, о чём ныне не говорит разве что ленивый.

Наконец, все мы понимаем, как важно повысить требования к самому языку законов. Наш великий соотечественник Михаил Ломоносов когда-то подметил, что смутно пишут лишь о том, что смутно себе представляют. Я прошу руководство комитетов Государственной Думы — и лично, и вместе с коллегами — внимательно изучить сделанные в отчёте рекомендации и извлечь из этого соответствующие выводы.

Обращаю внимание также, что кардинального повышения качества законотворческого процесса можно добиться, лишь неукоснительно следуя не только букве, но и духу Конституции. Её не случайно называют саморазвивающейся — в ней лаконично и чётко сформулированы наши главные общенациональные цели. Если угодно, саму Конституцию следует воспринимать как идею, ту самую национальную идею, объединяющую всех, кто хочет и готов добиваться успеха для нашей страны.

Отсюда пятый, финальный вывод: для нашей страны особенно важна стабильность Конституции. Да, её текст подвергался изменениям, но каким изменениям? Вы помните, в 2008 году — в части срока полномочий президента и Государственной Думы и в части ежегодных отчётов правительства перед депутатами, а новые поправки — о Верховном Суде и о прокуратуре — хотя и касаются нескольких вопросов, по сути, нацелены на решение одной, главной задачи — на повышение качества

судебной практики и усиление надзора за исполнением законов. Предложенные главой государства новации не только тесно связаны между собой, но в конечном итоге укрепляют единство правового пространства страны.

Подчеркну, что, несмотря на эти точечные изменения, текст основного закона остаётся стабильным на протяжении вот уже двух десятилетий, а две первые главы Конституции, как и 9-я глава, имеют повышенную защиту от пересмотра, за что хочется сказать отдельные слова благодарности её разработчикам.

Добавлю, что в мире среднестатистический срок жизни так называемых писанных конституций, созданных после Первой мировой войны, составляет всего 12 лет, так говорят эксперты, российский же основной закон действует уже 20 лет, и это ещё раз доказывает и его зрелость, и его жизнеспособность, чем мы можем по праву гордиться. Уверен, что и дальнейшие перспективы нашей страны в немалой степени связаны именно с бережным отношением к основному закону и со стороны всего общества, и со стороны власти, вот почему необходимо продолжать работу по разъяснению ценностей Конституции и после её юбилея, вплоть до создания специальных программ, просветительских проектов в этой сфере. Кроме того, как вы помните, я уже предложил экзаменовывать на знание основного закона тех лиц, которые поступают на государственную службу, и считаю, что в аппаратах законодательных органов власти это можно было бы сделать уже со следующего года.

Отмечу, что анализ регионального законодательства, о чём уже говорила Валентина Ивановна, тоже наводит на многие размышления. Недостатки нашей юрико-технической работы, как правило, взаимны, но я обязан поблагодарить все региональные законодательные собрания страны за то, что они последовательно развивают в своих актах положения федерального законодательства и создают необходимую правовую базу для развития российских территорий. При этом в некоторых вопросах наши коллеги в регионах оказались и смелее, и расторопнее. К примеру, есть немало региональных законов о статусе парламентов, а также более 30 региональных законов, принятых в субъектах Федерации, о нормативных правовых актах. Полагаю, что в таких

ключевых для правотворчества вопросах позиция федерального законодателя тоже должна быть проявлена, она не может быть сторонней, ведь от этого зависит единство правового пространства страны и само качество законодательного процесса. Да, у каждого регионального парламента есть своя специфика и традиции, своя дата рождения, свои юбилейные даты, но везде накоплена богатая практика, важная и ценная для всех нас, поэтому просил бы руководителей всех законодательных собраний, где это ещё не практикуется, уже со следующего года начать готовить отчёты о состоянии регионального законодательства и направлять их в наш адрес, в адрес Совета законодателей, для подготовки сводного отчёта уже следующего, 2014 года.

Дорогие друзья и коллеги, за последние 20 лет пройден действительно огромный путь, и пройден достойно. За это время не просто сменились поколения — стала другой сама страна, выбравшая своим ориентиром идеалы демократической Конституции. Кто бы и что бы сегодня ни говорил, историческую дистанцию от Советов до полноценного парламента мы прошли за рекордно короткий срок. Конечно, оглядываясь назад, мы задумываемся, всё ли сделано правильно, до конца ли усвоены уроки нашего прошлого, ведь путь к парламентским институтам был в России и трудным, и прерывистым, но в наших силах сделать так, чтобы авторитет парламента только повышался, а качество и роль законов росли. И конечно, мы должны сделать всё, чтобы при формировании парламента в дальнейшем определяющую роль играли профессиональные и нравственные качества людей, их высочайшая компетенция и безупречная репутация.

И последнее. Я искренне благодарен всем, кто смог принять участие в нашем заседании. Сегодня мы закладываем новую парламентскую традицию — рассмотрение отчёта о состоянии законодательства на совместном заседании палат Федерального Собрания и Совета законодателей. Я очень надеюсь, что 20-летний юбилей Конституции и Федерального Собрания станет точкой отсчёта нового периода в развитии отечественного парламентаризма и сильного, справедливого, опирающегося на право государства.

Хотел бы пожелать всем присутствующим здоровья и успехов. Пусть во всех регионах Российской Федерации царят и мир, и благополучие!

Ещё раз всех вас поздравляю с наступающим юбилеем — 20-летием и Конституции, и Федерального Собрания!

Сегодня в календаре памятных и праздничных дат ещё одна дата — День Героев Отечества, и поэтому я хотел бы от имени всех участников нашего высокого собрания поздравить с этим праздником всех граждан России, и особенно Героев.

На этом деловая часть нашего торжественного заседания завершается, а буквально через минуту-другую нас ждёт концерт, специально подготовленный для нас артистами — солистами знаменитого Большого театра.

Спасибо. *(Аплодисменты.)*



Фото В. Афанасьева



Фото В. Афанасьева



Фото М. Метцеля (ИТАР-ТАСС)



Фото С. Красильникова (ИТАР–ТАСС)



Фото С. Красильникова (ИТАР–ТАСС)



Фото В. Афанасьева



Фото М. Метцеля (ИТАР-ТАСС)



Фото А. Шалгина



Фото А. Шалгина



Фото В. Афанасьева

Издание подготовили:  
О. Б. Баткин, И. М. Батуревич, Е. Ю. Глушкова, Т. С. Голосова,  
Н. Л. Гречушникова, Л. П. Дяченко, Т. Л. Клеченова, М. А. Мерецкова,  
Е. С. Славцова, О. Н. Сушкович, М. О. Теплова

Фотографии для издания предоставили:  
В. Л. Афанасьев («Парламентская газета»);  
С. А. Красильников, М. Метцель (информационное агентство «ИТАР–ТАСС»);  
А. А. Шалгин (Аппарат Государственной Думы)

**Торжественное заседание палат  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
посвящённое 20-летию Конституции  
и парламента России**

*9 декабря 2013 года*

*Электронное издание*

Макет подготовлен издательством «Артишок»  
(Индивидуальный предприниматель Остапенко Геннадий Иванович)  
432000, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 32а

---

Вёрстка: В. Г. Ойкин

---

Подписано к выпуску 01.10.2014  
Формат А5