

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

на правах рукописи

СМОЛЕНСКАЯ Александра Анатольевна

Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Авакьян С.А.

Москва - 2014

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Основы конституционно-правового статуса члена Совета Федерации.....	16
§ 1. Совет Федерации - палата Парламента Российской Федерации.....	16
§ 2. Понятие, элементы и эволюция правового статуса члена Совета Федерации.....	58
§ 3. Основные модели статуса членов верхних палат парламентов в зарубежных странах.....	84
Глава 2. Формы деятельности члена Совета Федерации.....	111
§ 1. Участие члена Совета Федерации в деятельности палаты.....	111
§ 2. Работа члена Совета Федерации в субъекте Российской Федерации.....	152
Глава 3. Гарантии деятельности и ответственность члена Совета Федерации.....	165
§ 1. Основные гарантии деятельности члена Совета Федерации: понятие и классификация.....	165
§ 2. Конституционно-правовая ответственность члена Совета Федерации.....	185
Заключение.....	193
Библиография.....	197

Введение

Актуальность исследования. Актуальность настоящего диссертационного исследования обусловлена особым конституционным положением и высоким предназначением Совета Федерации в современной России. Согласно статьям 94 и 95 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящим из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Такая структура предопределена федеративным государственным устройством, когда одна из палат является палатой общенародного представительства, а в другой палате реализуется представительство субъектов Федерации. При этом роль палаты Федерального Собрания, выражающей интересы субъектов Российской Федерации в их сочетании с общегосударственными интересами, принадлежит Совету Федерации.

Учитывая специфику федеративного устройства государства, сложно отрицать, что принятие наиболее важных решений в масштабах государства должно быть реализовано с учетом мнений его субъектов. В этой связи на протяжении с 1993 года по настоящее время законодательно изменяется особый порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, который и является представительным органом власти в прямом смысле слова, поскольку формируется путем включения в его состав представителей от каждого из субъектов Российской Федерации. Соответственно, вносятся изменения и в конституционно-правовой статус членов Совета Федерации.

В этой связи имеет значение правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой «федеративное устройство Российской Федерации обуславливает двухпалатную структуру Федерального

Собрания и значительную самостоятельность Совета Федерации и Государственной Думы по отношению друг к другу. В своей организации и деятельности они призваны отразить разные стороны народного представительства в Российской Федерации - прямое представительство населения и представительство субъектов Российской Федерации»¹.

Порядок формирования Совета Федерации и состав его членов являются, прежде всего, одной из характеристик и необходимым элементом правового статуса Совета Федерации. Анализ порядка формирования государственного органа является важной составляющей характеристики его правового положения. Ответ на вопрос о том, кто учреждает, образует, формирует персональный состав государственного органа, способствует выявлению его правового статуса.²

Совет Федерации имеет двуединую природу: это орган, посредством которого субъекты Российской Федерации принимают участие в делах Федерации; это часть, внутривидовое подразделение общероссийского парламента, осуществляющего установленные Конституцией функции.

С самого начала своего создания и по настоящее время Совет Федерации находится в стадии реформирования. Безусловно, конституционные основы палаты заложены, но на современном этапе остро стоит проблема повышения эффективности осуществления государственных полномочий.

Эффективность во многом зависит от того, как палата формируется, какой способ для этого избран, как он закреплен в законе, в какой степени он соответствует объективным обстоятельствам социально-политического и национально-государственного развития Федерации, потребностям общества и идее демократического участия граждан в управлении государством.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

² Органы Советского общенародного государства./ Ред. колл. Б.Н. Топорнин, Б.М. Лазарев, М.А. Шафир. М., 1982. С.61.

По мнению ряда ученых³, порядок формирования Совета Федерации и правовой статус его членов имеют очень важное значение не только сами по себе, а также в следующих аспектах: связь порядка формирования с представительной природой парламента, с формированием парламента, с принципом разделения властей, с вопросом самостоятельности члена Совета Федерации, с проблемой свободного или императивного мандата члена Совета Федерации; с взаимовлиянием порядка формирования и образа деятельности палаты.

Периодическое изменение порядка формирования Совета Федерации свидетельствует о поиске его наиболее оптимальной и эффективной модели, а продолжающиеся дискуссии по этому вопросу как в политическом, так и в правовом аспекте, указывают на его актуальность и незавершенность.

Следовательно, как с теоретической, так и с практической точек зрения существует необходимость (и потребность) исследовать, определить и обобщить общие теоретические позиции, связанные с формированием верхних палат парламентов мира, раскрыть содержание процесса их формирования и выделить особенности различных моделей, рассмотреть становление, развитие и современное законодательное закрепление порядка формирования Совета Федерации, динамику изменения правового статуса члена палаты.

Опыт, полученный при использовании различных способов формирования Совета Федерации, требует пристального и детального научного изучения. Практическая ситуация и имеющиеся подходы нуждаются в обобщении и оценке, результатом которых могут быть выводы и предложения по совершенствованию порядка формирования, что поможет найти наиболее оптимальный и эффективный вариант порядка формирования верхней палаты Парламента России.

3 Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. С.62-65; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3-х Т. М., 2001. Т. 2. С.501-503.

В совокупности данные факторы свидетельствуют об актуальности исследуемой темы и необходимости научного осмысления соответствующей проблематики.

К проблеме парламента, способов его формирования, правового статуса члена Совета Федерации, форм его деятельности постоянно привлекается внимание ученых конституционалистов.

В силу специфики темы диссертации главное внимание уделено современным отечественным и зарубежным исследованиям, которые касаются всего комплекса вопросов, связанных с представительной и законодательной государственной властью, моделями ее формирования и функционирования.

Степень научной разработанности темы. Среди специалистов, рассматривающих в своих трудах различные аспекты проблематики Совета Федерации, следует отметить таких авторов, как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, К.В. Арановский, М.В. Баглай, А.А. Безуглов, В.Д. Горобец, И.В. Гранкин, А. Демишель, Е.Е. Заславский, Ю.К. Краснов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Л. Локк, Н.А. Михалева, Б.А. Страшун, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, В.Е. Чиркин, Н.И. Шаклеин и др.

Некоторые работы заложили теоретические основы для современного понимания характера и специфики парламента, его места и роли в системе органов государственной власти. Другие – развивают проблему в связи с глубокими политическими и социально-экономическими преобразованиями в России. Интерес к ней не только не снижается, а непрерывно возрастает, о чем свидетельствуют научные работы последних лет.⁴

⁴ Безруков А.В. Законодательная власть: теория и практика реализации. СибЮИ МВД России, Красноярск, 2010; Варлен М.В. Депутатский мандат: конституционно-правовые элементы и механизм реализации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / Отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008; Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Векшин А.А. Конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Глухарева А.К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008;

Так, например, В.Е. Чиркин в работе «Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование» (М., 2009) подробно рассматривает способы организации и деятельности верхних палат парламентов, полномочия их членов.

В монографиях Л.А. Нудненко «Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации» (СПб., 2004); Н.И. Шаклеина «Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование» (М., 2011) особое внимание уделено природе мандата и статуса членов парламента.

Отмечая вклад ученых в разработку проблемы формирования и функционирования парламента, тем не менее, приходится признать, что она остается недостаточно изученной. Это связано, прежде всего, с тем, что ученые

Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007; Доронина О.М. Депутатский иммунитет: средство или условие существования парламентаризма // Право и политика.. 2008. № 3; Дудко И.А., Хапсирокова Е.А. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации. Ставрополь: «ЮРКИТ», 2009; Ерыгина В.И. Исследование сущности и признаков парламентаризма в отечественной юридической науке // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3; Казакова А.А. Совет Федерации Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Кивле Г.А., Сомов М.Д. Parler – слово масс: эмпирическое обоснование, политическая легализация // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11; Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики). Курс лекций. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2010; Мельников В.И. К вопросу о противоречиях в порядке формирования Совета Федерации ФС РФ // Представительная власть - XXI век. 2010. № 5-6; Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9; Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М., 2014.; Паронян К.М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008; Усанова В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2009; Шаклеин Н.И. Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

зачастую не могут поспеть за динамикой изменения законодательства о порядке формирования Совета Федерации и статусе членов Совета Федерации, поскольку это законодательство развивается весьма интенсивно, что и обуславливает актуальность обращения к проблематике как статуса Совета Федерации в целом, порядка формирования палаты, так и правового положения члена Совета Федерации в целом и в сопоставительном плане со статусом депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членов верхних палат ряда зарубежных парламентов.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования состава Совета Федерации, установления конституционно-правового статуса его членов.

Предметом исследования являются конституционно-правовые нормы, устанавливающие правовое положение членов Совета Федерации, порядок и процедуры формирования его состава, практику их реализации, а также сложившиеся в науке конституционного права концепции и имеющиеся теоретические подходы, связанные с проблемами формирования верхней палаты российского парламента и установления конституционно-правового положения его членов.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе анализа конституционных норм, положений законодательства Российской Федерации, правоприменительной практики Конституционного Суда России, а также отечественной и зарубежной научной литературы провести комплексное исследование порядка формирования и функционирования Совета Федерации, всех аспектов и особенностей конституционно-правового статуса члена палаты, а также выработать практические рекомендации по его совершенствованию.

Исходя из поставленной цели, основными задачами диссертации являются:

- определение факторов, вызывающих необходимость образования верхней палаты парламента, и на основе науки конституционного права и мировой практики провести анализ ее правовой природы;

- исследование понятия, содержания и эволюции правового статуса Совета Федерации и его членов как единства общегосударственных и региональных интересов;
- раскрытие содержания и особенностей основных моделей статуса члена верхних палат парламентов в зарубежных странах;
- раскрытие и анализ форм деятельности члена Совета Федерации в процессе деятельности самой палаты и в субъекте Российской Федерации как общегосударственного парламентария и представителя субъекта Российской Федерации;
- определение содержания основных гарантий деятельности члена Совета Федерации и их классификации;
- выявление сущности, содержание и особенности конституционно-правовой ответственности членов Совета Федерации;
- обоснование необходимости совершенствования процесса формирования Совета Федерации и конституционно-правового статуса его членов в целях повышения эффективности функциональной парламентской деятельности.

Методологическая база исследования. Методологической базой исследования является совокупность различных методологических приемов и способов теории познания. Общей методологической основой исследования явились современные всеобщие и общенаучные методы, а также историко-правовой, сравнительно-правовой, логико-юридический методы и другие. Применение этих и других методов позволило автору исследовать рассматриваемые проблемы во взаимосвязи и взаимозависимости, в их целостности и всесторонности.

Эмпирическая база исследования. Эмпирическую базу настоящего исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, акты Федерального Собрания Российской Федерации, федерального Правительства, указы и распоряжения Президента России,

нормативные акты субъектов Российской Федерации, зарубежные источники права.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, основаны на использовании общенаучных методов исследования в сочетании с частно-научными методами. В основе исследования лежит диалектический метод, позволяющий рассмотреть правовые явления в динамике, выявить причинно-следственные связи, что является необходимым условием исследования проблематики эффективности. Кроме того, в работе широко применялись анализ, синтез, аналогия и классификация. Правовое исследование проводилось также с использованием специальных правовых методов: правового моделирования, нормативного анализа, различных приемов толкования правовых норм.

Научная новизна. Научная новизна исследования состоит в том, что настоящая работа представляет собой специальное комплексное исследование, в котором рассматривается эволюция конституционно-правового статуса члена Совета Федерации и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России на основе анализа современного российского законодательства.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Обоснование необходимости совершенствования процесса формирования Совета Федерации и конституционно-правового статуса его членов в целях повышения эффективности функциональной парламентской деятельности.

В целях прекращения многочисленных споров о конституционности той или иной модели организации Совета Федерации необходимо внести поправку в часть 2 статьи 95 Конституции России и исключить положение о том, что в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации должны входить по одному представителю от представительного и исполнительного органов государственной власти субъектов Федерации.

Вопрос о формировании состава Совета Федерации отнести к предмету правового регулирования отдельного федерального конституционного закона, изложив статью 95 часть 2 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным конституционным законом». Именно закон как гибкая форма правового акта устанавливал бы наиболее эффективную модель палаты в зависимости от определенных социально-политических условий и возможного изменения модели федеративного устройства, а, в конечном счете, укреплению общегосударственных начал Российской Федерации.

2. Мандат члена Совета Федерации представляет собой права, обязанности и ответственность сенатора, обусловленные конституционно-правовым статусом члена верхней палаты российского парламента и характером взаимоотношений его членов с избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта РФ.

Анализ прав, обязанности и ответственности члена Совета Федерации позволяет сделать вывод о том, что он обладает полусвободным мандатом, поскольку, представляя интересы региона, сенатор не связан наказами соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. На основе анализа российского и зарубежного парламентского опыта сделан вывод о необходимости внесения кардинальных изменений в порядок формирования Совета Федерации.

Членов Совета Федерации необходимо избирать населением субъекта по мажоритарной системе абсолютного большинства, альтернативно, на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидатов для избрания на данную должность от законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации могут выдвигать как отдельные депутаты, так и группа депутатов численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта, а также группа избирателей субъекта РФ.

Представляется целесообразным ввести норму, предусматривающую проведение выборов главы субъекта Российской Федерации одновременно с выборами представителя от исполнительной власти в Совет Федерации. Кандидатуры для избрания на указанную должность в Совет Федерации выдвигают глава исполнительной власти региона, а также группа избирателей субъекта РФ.

4. Представляется целесообразным в целях оптимизации взаимодействия палат Федерального Собрания в законодательном процессе на примере европейских демократических государств создать постоянно действующую согласительную комиссию. Эффективность ее деятельности подтверждена реальной практикой. Следует перевести в статус постоянно действующей согласительной комиссии существующее Координационное совещание. Повышению роли Координационного совещания могло бы способствовать обсуждение исходящих от Совета Федерации принципиальных поправок к законопроектам перед процедурой второго чтения в Государственной Думе.

Кроме того, необходимо внести соответствующие изменения и в пп. «б» п. 1 ст. 109 Регламента Совета Федерации в части, касающейся обязательной мотивации в пояснительной записке причин отклонений поступивших на рассмотрение законопроектов.

5. Повышению роли членов Совета Федерации в решении законотворческих вопросов, бесспорно, способствовало бы их личное и непосредственное участие в голосовании.

В настоящее время члены Совета Федерации осуществляют свою деятельность на постоянной основе, участие в голосовании это их прямая обязанность. Поэтому использование нормы о заочном голосовании с нашей точки зрения нецелесообразно, поскольку может привести к тому, что Совет Федерации окажется в ситуации, когда в реальном голосовании будут участвовать только единицы его членов. В конечном счете, это существенно подорвет авторитет этой палаты, вызовет негативное отношение к ней населения.

6. В связи с появлением парламентских запросов наметилась тенденция к снижению значимости и эффективности запросов членов Совета Федерации. Часто ответы на них задерживаются либо носят формальный характер, являются фактической отпиской.

Полагаем, что в целях повышения действенности таких запросов, особенно в федеральные структуры власти, следует ввести норму, требующую его оглашения на заседании профильного комитета. Это также повысит ответственность и члена Совета Федерации, поскольку в данном случае будет труднее скрыть лоббирующий интерес в том или ином конкретном случае.

7. При регулировании вопроса иммунитета члена Совета Федерации необходимо учитывать, что в условиях нестабильного правового поля речь может идти только о таких мерах ответственности, которые, во-первых, не требуют внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, во-вторых, которые способны блокировать неконституционную деятельность членов Совета Федерации, и в-третьих, которые бы не мешали им действовать эффективно и оперативно.

На законодательном уровне должно быть четко закреплено, что при решении вопроса о привлечении в качестве обвиняемого лица, которое к этому времени уже утратило особый правовой статус, особый порядок производства применяться не должен. Так как целью введения такого особого порядка является предотвращение неправомерного воздействия на лиц, выполняющих государственные и общественные функции, то утрата лицом особого правового статуса означает, что в отношении него должен применяться общий порядок уголовного судопроизводства.

Неприкосновенность членов Совета Федерации не должна иметь неограниченный характер.

8. Отсутствие механизмов обеспечения связи членов Совета Федерации с населением регионов приводит к отсутствию прямой зависимости членов Совета Федерации от избирателей и полной зависимости от руководства

субъекта Российской Федерации. Механизмы связи с населением с учетом изменившегося характера формирования Совета Федерации требуют глубокой и всесторонней проработки.

Необходимо кардинально изменять существующую практику путем введения отчетности членов Совета Федерации перед населением региона, предоставления избирательному корпусу права инициирования их отзыва из состава палаты, при этом, безусловно, установив исчерпывающий перечень оснований для отзыва члена Совета Федерации.

Отсутствие на законодательном уровне четких, обоснованных критериев привлечения к ответственности членов Совета Федерации обуславливает невозможность привлечения их к ответу за ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий

Считаем необходимым установить на федеральном законодательном уровне такие правовые санкции, как, например, порицание (замечание) (за систематическое без уважительных причин невыполнение обязанностей члена Совета Федерации), отзыв (за грубое нарушение законодательства Российской Федерации и ее субъектов, действий, порочащих статус парламентария), вычет из денежного содержания сумм (например, за прогулы).

Таким образом, следует на законодательном уровне закрепить такой механизм регионального представительства в Совете Федерации, который позволит, с одной стороны, органам государственной власти субъектов Российской Федерации воздействовать на принятие решений на федеральном уровне, а с другой стороны, обеспечат членам Совета Федерации право самостоятельно и ответственно выражать свое мнение.

Структура диссертации.

Структура диссертации предопределена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографии.

Глава 1. Основы конституционно-правового статуса
члена Совета Федерации

§ 1. Совет Федерации - палата парламента Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание – это постоянно действующий представительный и законодательный орган Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) осуществляет в Российской Федерации государственную власть наряду с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и судами Российской Федерации.

Несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации статуса Федерального Собрания Российской Федерации как постоянно действующего представительного и законодательного органа Российской Федерации, общая целесообразность существования верхней палаты парламента, конституционно-правовой статус Совета Федерации и ее членов являются предметом постоянных и не утихающих на протяжении всей истории существования парламента Российской Федерации научных и политических споров и дискуссий.

Прежде всего, активно обсуждается вопрос о целесообразности существования двухпалатного парламента. Вопрос о роли и месте Совета Федерации пока не нашел своего политического и правового решения, а потому по прошествии некоторого времени может появиться повод для более серьезного и глубокого рассмотрения вопроса о том, нужен ли России двухпалатный парламента⁵.

До сих пор часто упоминается о том, что «верхние» палаты неэффективны и очень дорогостоящи, что они являются менее важными, чем нижние палаты, их роль в законодательном процессе ограничивается в основном провоцированием процедурных конфликтов. Однако, несмотря на это, практически во всех развитых демократических государствах действуют двухпалатные парламента. Во многих странах вторые палаты были созданы

⁵ Катин В., Ширяева Н. Полное собрание субъектов // Профиль. 2002. № 5. С. 17-20.

недавно, но значение вторых палат парламента все более возрастает, придавая дальнейший импульс развитию демократии⁶.

«В федеральном государстве, - указывает бельгийский профессор А. Ален, - двухпалатная система далеко не лишняя, поскольку при федеральном устройстве с однопалатной системой парламент рассматривается как представитель территориальных единиц и является одним из элементов центробежных сил. Отсюда участие территорий в принятии решений на общенациональном уровне, особенно по вопросам их статуса, что является существенной чертой федерального государства. Такая процедура - прерогатива второй государственной палаты, где представлены территориальные образования»⁷.

Размышлений, доказывающих существование связи между формой государственного устройства и организационной структурой парламента, достаточно много. Советские юристы, критически воспринимавшие дуализм палат, признавали его обоснованность в федерациях. Эти представления сохранили свое значение в современной теории и практике российского федерализма⁸.

«Двухпалатность Федерального Собрания, - отмечает по этому поводу М. В. Баглай, - выступает фундаментальной основой реального федерализма, призванного расширить права и самостоятельность народа»⁹.

Обосновывая необходимость второй палаты парламента в федеративных государствах, В.И. Фадеев пишет, что «двухпалатный парламент полнее, чем однопалатный, способен обеспечить представительство различных общественных интересов»¹⁰.

⁶ Тоорнстра Д. Из выступления на международном семинаре «Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 22. С. 11.

⁷ Ален А. Национализм - федерализм - демократия. Пример Бельгии. - Изд-во Левенского института Центральной и Восточной Европы. 1994. С. 34-35.

⁸ Алексеев С.С. Теория права. М., 1975. С. 210.

⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 449.

¹⁰ Фадеев В.И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1. С. 19.

Венгерский государствовед А. Шайо подчеркивает, что «двухпалатное устройство федераций, несмотря на все связанные с ним трудности, обернулось благом. Конституционная легитимация второй палаты неоспорима сегодня и в нефедеральных государствах... Разделение парламента способствует уравниванию законодательной власти и так же, как, например, многократные чтения при принятии законов, может содействовать большей обдуманности парламентских речей»¹¹.

Кроме того, наличие органа, состоящего из народных представителей и обладающего в той или другой мере законодательной властью, является основным признаком конституционного государства¹².

Г. Шамбек характеризует двухпалатную парламентскую систему следующим образом: «Оглядываясь назад, можно заметить, что двухпалатный парламент при всех изменениях форм правления - будь то монархия или республика, государственного устройства - будь то унитарное или федеративное государство, а также политической системы - будь то авторитарная или демократическая, если не во всех, то во многих случаях оказывался консервативным и стабильным институтом. Если рассматривать верхние палаты с точки зрения их функций, то они представляют собой либо консервативный элемент, либо элемент федеративной системы. Особой формой верхней палаты является профессиональное представительство»¹³.

И.А. Конюхова в качестве одного из преимуществ двухпалатной структуры парламента указывает на «возможность обеспечить, наряду с представительством нации в целом, коллективные интересы населения отдельных регионов (в федеративном государстве – субъектов федерации),

¹¹ Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С.153-156.

¹² Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М., 2004. С. 86.

¹³ Шамбек Г. К вопросу о значении двухпалатной парламентской системы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 2.

определенных групп или слоев общества, играющих важную роль в политических отношениях»¹⁴.

Кроме того, особый статус верхней палаты отражает задачи специфических территориальных интересов. И в этом смысле существование верхней палаты исключает или минимизирует формы территориального и корпоративного представительства¹⁵.

Еще один аргумент в пользу целесообразности верхней палаты связан с ее специфической конституционной функцией - противовес нижней палате. Средоточие парламентской власти в руках единственной палаты расценивается как политический риск, от которого требуется действенная защита. Доказывая полезность учреждения американской Конституцией двухпалатного парламента, Дж. Мэдисон и А. Гамильтон отмечали, что необходимость сената указывает на склонность всех законодательных ассамблей поддаваться внезапным вспышкам бурных страстей, и, идя на поводу у крамольных верховодов, принимать непродуманные пагубные решения¹⁶.

Таким образом, разделение Федерального Собрания способствует уравниванию законодательной власти, в этом смысле Совет Федерации выступает элементом внутрипарламентской системы «сдержек» и «противовесов». По выражению Б.Л. Вишневого, в современной России, решившей реализовать подобную модель, к «законодательному двигателю» в лице Государственной Думы приставили «законодательный тормоз» в образе Совета Федерации¹⁷. Даже в инициированном самим Советом Федерации процессе повышения его роли в законотворческой деятельности усматривается проявление того самого сдерживающего, тормозящего начала. Реализуя его,

¹⁴ Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 109.

¹⁵ Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009. С. 219.

¹⁶ Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Дж. Федералист. М., 1994. С. 410.

¹⁷ Вишневский Б. Л. Должны ли губернаторы быть федеральными политиками // Независимая газета. 2000. 1 февраля.

Совет Федерации вынуждает Государственную Думу действовать осмотрительнее¹⁸.

Как отмечал Л. Дюги, лучший способ, найденный до сих пор, чтобы избежать, по мере возможности, парламентской тирании, состоит в создании двух собраний, совместная работа которых необходима для вотирования законов и бюджета и которые, таким образом, ограничивают друг друга¹⁹.

В заслугу верхним палатам зачастую ставится присущее им консервативное начало. Например, одной из причин сохранения двухпалатного парламента в Японии после Второй мировой войны явилось мнение, что палата советников сможет стать своеобразным тормозом, который создается на случай, если «безответственное большинство» захватит контроль в нижней палате²⁰. В Швейцарии отмечают, что при учреждении Совета кантонов руководствовались стремлением избежать принятия поспешных, диктуемых политическими страстями и случайным большинством односторонних парламентских решений. Верхняя палата - Совет кантонов должна выполнять роль противовеса нижней палате - Национальному Совету²¹.

По инициативе премьер-министра Ирландии 4 октября 2013 года был проведен референдум по вопросу об упразднении верхней палаты парламента Сенат Эрена. По результатам референдума 51,7 % проголосовали против упразднения Сената. 48,3 % проголосовали за его упразднение.

При этом в научной литературе активно обсуждается применение термина «верхняя» палата парламента в отношении Совета Федерации. Некоторые ученые говорят о необоснованности использования понятий, некорректных по отношению к Совету Федерации (сенат, «верхняя» палата), поскольку к таким понятиям не обращается Конституция Российской Федерации и действующее законодательство Российской Федерации²².

¹⁸ См. также: Саликов М. С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998. С. 165.

¹⁹ Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. С. 468.

²⁰ Гуреева Н. П., Прокопов В. И. Парламенты мира. М., 1991. С. 533.

²¹ Там же. С. 446.

²² Парламентское право России. // Под ред. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. М., 1999.

Однако, думается, неверно обосновывать отказ от употребления термина «верхняя» палата парламента в отношении Совета Федерации ссылкой на отсутствие этого понятия в действующем законодательстве Российской Федерации, что также противоречит и мировой практике.

Авторы комментария к Конституции Российской Федерации, изучая данный вопрос, говорят о том, что «Конституция не называет палаты Федерального Собрания верхней и нижней, однако сложившееся в мировой практике различие между верхними и нижними палатами парламентов наблюдается и в Федеральном Собрании. Это дает основание характеризовать Совет Федерации как верхнюю, а Государственную Думу – как нижнюю палату Федерального Собрания»²³.

Скорее следует говорить об «условной терминологии», которая возникла в связи с законодательным процессом. Проект закона как бы совершает путь «снизу вверх». Палату, начинающую законодательный процесс, называют «нижней», продолжающую его – «верхней»²⁴.

В соответствии с современными представлениями верхняя палата парламента должна играть триединую роль в системе органов государственной власти, так как она выполняет во внутрипарламентской системе сдержек и противовесов функцию сдерживающего элемента, обеспечивающего взвешенность и относительную независимость от политической конъюнктуры решений; является наряду с нижней палатой парламента значимым и в достаточной степени самостоятельным элементом системы сдержек и противовесов в устройстве власти «глава государства – парламент – правительство»; отражает на общегосударственном уровне власти политико-территориальное устройство страны и представляет срез интересов территориальных сообществ²⁵.

²³ Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Под ред. Зорькина В.Д. М., 2011.

²⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 39.

²⁵ Стенограмма Пленарного заседания международного семинара «Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций» от 22.05.2003 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 22 (215). С. 15.

Кроме того, Л.Дюги отмечал, что «парламент есть представительный мандат нации»²⁶.

В настоящее время при формировании верхних палат наибольшее распространение получила идея территориального представительства. Такой подход характерен для федеративных государств и стран с неоднородным составом населения с явно выраженной региональной идентичностью, а также для тех унитарных государств, где идут процессы децентрализации²⁷.

При этом верхние палаты как органы территориального представительства позволяют расширить круг интересов, которые принимаются во внимание при выработке политических решений, а также повысить качество государственного управления посредством увеличения числа рассматриваемых альтернатив. Кроме того, появление представительства по территориальному признаку внесло определенные коррективы в понимание представительной демократии²⁸.

В науке конституционного права существует два подхода к определению количественного состава представителей субъектов федерации в верхней палате парламента: арифметический, предполагающий равное представительство составных частей федерации (Швейцария, Аргентина, Нигерия и др.), и геометрический, устанавливающий зависимость между количеством представителей и численностью населения и/или размером территории соответствующих субъектов (Германия, Австрия, Индия).

При этом системы, основанные на арифметическом подходе, представляют собой наиболее полное выражение принципа федерализма, где все субъекты равны; системы, базирующиеся на демографическом или географическом критерии, в большей степени тяготеют к принципу

²⁶ Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. С. 416.

²⁷ Norton P. Adding value? The role of second chambers // Asia Pacific Law Review. 2007. Vol. 15. No. 1. P. 10; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Second Chamber in Europe «Parliamentary complexity or democratic necessity?» by P. Gelard. Strasbourg, 26 November 2006. CDL (2006) 059 rev. P. 11.

²⁸ Совет Федерации. Эволюция статуса и функций / отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 441-452.

демократии. Безусловно, предоставление субъектам федерации одинакового числа мест в верхней палате приводит к усилению позиций субъектов с меньшей численностью населения²⁹.

В поисках соответствия состава Совета Федерации и статуса его членов конституционному предназначению верхней палаты парламента федеративного государства несколько раз менялся на законодательном уровне порядок формирования Совета Федерации, что во многом связано как с местом и ролью Совета Федерации, его конституционными полномочиями, так и в значительной степени его потенциалом.

Впервые орган под названием «Совет Федерации» был создан 17 июля 1990 года при Председателе Верховного Совета РСФСР Б.Н.Ельцине и включал председателей Советов всех автономных республик, автономных областей и автономных округов (31 человек) и Председателей некоторых областных, краевых и городских Советов (31 человек). С 30 января 1991 года включал председателей Советов всех 88 (затем - 89) субъектов Федерации.

Совет Федерации в качестве верхней палаты парламента был создан указом Президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 года³⁰, которым была прекращена деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. Утвержденное Указом «Положение о федеральных органах власти на переходный период» предусматривало, что Совет Федерации действует в составе председателей законодательных (представительных) органов власти и руководителей исполнительной власти (президентов республик) каждого субъекта Федерации до истечения полномочий Советов народных депутатов текущего созыва (март 1995). Совет Федерации должен был приступить к парламентской функции после избрания новой Государственной Думы. Однако уже 9 октября 1993 г. был издан Указ о выборах новых представительных органов в регионах, а 11 октября назначены

²⁹ Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общей ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М.: Издательский центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013. С. 64.

³⁰ САПП. 1993. № 39. Ст. 3597.

прямые выборы в Совет Федерации первого созыва по 89 двухмандатным округам.

Согласно Указам Президента России от 11.10.1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³¹ и № 1625 «О внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период»³² депутаты Совета Федерации первого созыва – по два от каждого субъекта Российской Федерации – избирались на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании с применением мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации и должны были работать на «профессиональной постоянной основе»³³.

При этом в соответствии с Указом Президента России от 07.10.1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения»³⁴ указанные лица назначались Президентом, а не избирались населением. «Да фактически и до этого Указа в своем большинстве данные главы исполнительной власти назначались Президентом. Получалось, что почти половина членов Совета Федерации состояла бы из глав исполнительной власти»³⁵.

Первый порядок формирования Совета Федерации очень часто называют самым неудачным, поскольку «не было реального представительства субъектов Российской Федерации... за исключением случаев, когда депутатом

³¹ Российские вести. 21 октября 1993г.

³² САПиП. 1993. № 39. Ст. 3597.

³³ См.: Указ Президента РФ от 11.10.1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

³⁴ Российская газета. 9 октября 1993 г.

³⁵ Авакьян С.А. Выборы 1993-94 в Российской федерации: правила и процедуры. М., 1993. С. 5.

Совета Федерации избирался руководитель высшего законодательного или исполнительного органа»³⁶.

Кроме того, вставал вопрос о возможном отдалении избранных членов палаты от населения и органов власти регионов, в связи с чем, в частности, предлагалось выдвигать кандидатов органами государственной власти субъектов, а избирать их должно было население этих субъектов.

Однако демократизм такой процедуры вызывал большие сомнения, поскольку указанный порядок также не решал проблемы устойчивой связи членов Совета Федерации с субъектами и их органами власти³⁷.

Совет Федерации первого созыва (выборный) был избран непосредственно населением 12 декабря 1993 года на двухлетний срок и заседал с 11 января 1994 до 15 января 1996.

«Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации устанавливали, что Совет Федерации первого созыва избирается только на два года, а депутаты Совета Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

Согласно Федеральному закону от 05.12.1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³⁸ в состав верхней палаты вошли по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительных органов государственной власти по должности.

Второй («губернаторско-спикерский») Совет Федерации был сформирован 23 января 1996 года на неограниченный срок и заседал с 23 января 1996 года по 26 декабря 2001 года. Таким образом, фактический срок его деятельности с захватом «переходного периода» составил 7 лет.

³⁶ Платонов В.М. Выступления участников «круглого стола» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244). С. 16.

³⁷ Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 41.

³⁸ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

В Совете Федерации «губернаторско-спикерского» созыва более четверти мест - 47 из 178 - досталось главам администраций регионов, назначенным указами Президента Российской Федерации. К концу установленной законом даты выборов (31 декабря 1996) неизбранных губернаторов осталось 6, только к 19 октября 1997 года выборы состоялись повсеместно.

Предполагалось, что в таком составе Совет Федерации станет в максимальной степени эффективным и дееспособным органом власти, прежде всего, за счет информированности глав указанных органов субъектов о потребностях своих регионов и возможности в связи с должностным положением добиваться решения проблем подведомственных им территорий.

Однако такой порядок формирования Совета Федерации, точнее ответ на вопрос «соответствует ли часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации принципу разделения властей, закрепленному в статье 10 Основного закона», дважды становился предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации. При этом оба раза подчеркивалось, что компетенция Конституционного Суда Российской Федерации не распространяется на проверку конституционности конституционных положений, что нашло отражение в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 28.12.1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания от 21.06.1995 г.³⁹ и от 10.04.1997 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 05.12.1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴⁰.

Должностной принцип замещения мандатов членов Совета Федерации критиковался, прежде всего, как не обеспечивающий представительство интересов населения с точки зрения, во-первых, учета интересов населения в

³⁹ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 -1996. М., 1997. С. 118-119.

⁴⁰ СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2804.

деятельности членов Совета Федерации и, во-вторых, избрания его членов непосредственно населением⁴¹.

«Вряд ли можно считать нормальной ситуацию, при которой губернаторам и главам законодательных органов была отдана «верхняя» палата федерального парламента, которая в течение пяти лет фактически не создала ни одного закона, развивавшего бы федеративные отношения»⁴².

Очень важным стал и вопрос о самостоятельности члена Совета Федерации, поскольку члены Совета Федерации в своей деятельности были связаны тем, что являлись должностными лицами соответствующих субъектов Российской Федерации; например, в любой момент представительный орган субъекта мог обратиться к своему представителю с «инструкцией»; дать оценку его поведению или вообще сместить при отрицательном отношении к его деятельности в Совете Федерации; глава исполнительной власти мог стать объектом критики в общественном мнении, региональном парламенте; кроме того, в некоторых субъектах возможно досрочное прекращение его полномочий в связи с утратой доверия, нарушением присяги, в том числе, при исполнении своих полномочий в качестве члена Совета Федерации⁴³.

Как показала практика, совмещение должностей не позволяло членам Совета Федерации нормально работать в качестве парламентариев, поскольку в Москве они появлялись всего на несколько дней пленарных заседаний, после чего следовал многонедельный перерыв.

Кроме того, необходимость замены данного порядка формирования Совета Федерации была связана с ограничением роли губернаторского корпуса, ставшего как бы политической корпорацией в федеральной политике, поскольку вхождение региональных элит в состав Совета Федерации

⁴¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 62; Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики) / Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 44.

⁴² Лысенко В.Д. Актуальные проблемы совершенствования федеративного устройства / По итогам работы «круглого стола» «Российский федерализм: проблемы модернизации» 27.03.2001 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. № 17(148). С. 44.

⁴³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 63.

превратило его в региональную трибуну, с которой руководители субъектов достаточно жестко выступали по отношению к федеральному центру⁴⁴.

В соответствии с Федеральным законом от 05.08.2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁴⁵ в палату вошли по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, что, по мнению законодателя, больше соответствовало конституционной формуле.

При этом введение нового порядка образования Совета Федерации не положило конец дискуссиям о том, каким образом он должен формироваться, но преобладающей все-таки была идея выборности.

Следует отметить, что единого срока полномочий члена Совета Федерации, начиная со «второго созыва» (с января 1996), не существует. Состав палаты меняется постепенно, по мере смены руководства в субъектах Федерации после очередных выборов. В президентском проекте реформы Совета Федерации 2000 года предполагалась разовая смена состава палаты, но в итоге был принят механизм плавной ротации по мере перевыборов. При этом срок полномочий выборных органов власти и глав администраций не может превышать 5 лет (соответствующая норма федерального закона действует с 1997 года, до вступления ее в силу был избран на 7-летний срок Президент Калмыкии). Двухпалатные законодательные органы в 1996-2000 годы выдвигали в Совет Федерации представителей обеих палат по очереди на половину срока полномочий, с 2000 года эта норма закреплена в законе как императивная. К 2002 году большинство законодательных органов и губернаторов избираются на 4 года, меньшинство - на 5 лет.

Сроки полномочий руководства палаты - председателя, заместителей, председателей комитетов и их замов привязаны к перевыборам в субъектах РФ

⁴⁴ Чечевишников А. Как нам реорганизовать Совет Федерации // Век. 2000. № 50. 16 апреля.

⁴⁵ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

согласно Регламенту Совета Федерации от 11 ноября 1999 года, до этого срок их полномочий не ограничивался.

В дальнейшем изменения были внесены Федеральными законами от 16 декабря 2004 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴⁶ и от 21 июля 2007 г. № 189-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 02.10.2008 № 167-ФЗ, от 14.02.2009 № 21-ФЗ)⁴⁷.

Перемены в судьбе Совета Федерации стали своего рода зеркалом эволюции не только российского парламентаризма, но и федеративной государственности.

Как отмечает С.М. Миронов, «в двухпалатной структуре современного Федерального Собрания учтены не только российские традиции, но и современные общемировые тенденции, которые появились во многих государствах, особенно имеющих федеративную природу»⁴⁸.

Согласно части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

⁴⁶ СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5128.

⁴⁷ СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3803.

⁴⁸ Миронов С.М. (Выступление) // Материалы международной конференции «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы». М., 2004. С. 10.

По нашему мнению, данное положение не в полной мере соответствует принципу разделения властей, закреплённому в статье 10 Конституции России, поскольку представители исполнительной власти, участвуя в работе парламента, вмешиваются в компетенцию законодательной власти и оказывают значительное влияние на осуществление полномочий законодательного органа государственной власти.

Совет Федерации - это орган представительства субъектов Российской Федерации, а не органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с чем предлагается внести поправки к статьям 95 Конституции Российской Федерации и изложить часть 2 статьи 95 Конституции РФ в следующей редакции: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации»⁴⁹.

Кроме того, вопрос о формировании состава Совета Федерации отнести к предмету правового регулирования отдельного федерального конституционного закона, изложив статью 95 часть 2 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным конституционным законом».

26 апреля 2005 года в ходе общественных слушаний был представлен проект Федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации», который был поддержан Президентом Российской Федерации, устанавливающий статус Федерального Собрания Российской Федерации, его компетенция и вопросы ведения, структура, организационные формы и условия его деятельности. Новеллами указанного законопроекта являлись утверждение Парламентом кандидатуры премьер-министра одновременно с конкретной программой действий, предлагаемой кандидатом, а также повышение роли парламента при назначении и освобождении от должности ряда иных должностных лиц Российской Федерации (в частности,

⁴⁹ Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 22.

членов Центральной избирательной комиссии РФ). Однако законопроект полностью лежал в русле Конституции РФ 1993 года и не предусматривал выборного порядка формирования Совета Федерации. Указанный законопроект так и не был принят.

Порядок формирования Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации является одной из его важных характеристик, поскольку ответ на вопрос о том, как учреждается, образуется, формируется личный состав государственного органа способствует выявлению его правового статуса⁵⁰, что подчеркивает необходимость внесения данной поправки. Возможно, это автоматически прекратит многочисленные споры о конституционности той или иной модели организации Совета Федерации, поскольку именно закон как более гибкая форма правового акта устанавливал бы наиболее эффективную модель палаты в зависимости от определенных социально-политических условий и возможного изменения модели федеративного устройства.

Кроме того, «порядок формирования Совета Федерации имеет важное значение не только сам по себе, но еще и в ряде аспектов: оценка представительного характера парламента, связь порядка формирования с назначением парламента, пределы самостоятельности члена Совета федерации, порядок формирования Совета Федерации и принцип разделения властей, организационные аспекты формирования и влияние порядка формирования на образ работы палаты»⁵¹.

В новейшей российской истории Совет Федерации оказался наиболее реформируемым органом государственной власти, в то время как конституционные вопросы ведения и полномочия этого органа охватывают важнейшие сферы жизнедеятельности общества, что еще раз доказывает, что и

⁵⁰ См. об этом: Органы Советского общенародного государства / ред. колл. Топорнин Б.Н., Лазарев Б.М., Шафир М.А. М.: Наука, 1982. С. 61.

⁵¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 62.

через пятнадцать лет своего развития система государственного управления еще далека от оптимальной⁵².

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года⁵³ Президент России предложил свой вариант выборности Совета Федерации, согласно которому вторая палата должна формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации». В результате «в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население».

В рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 года⁵⁴ Президент России 09 декабря 2008 года внес в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральным законом от 14.02.2009 г. был установлен срок вступления в силу – с 1 января 2011 года. Члены Совета Федерации, избранные (назначенные) до 1 января 2011 года, продолжают осуществлять свои полномочия после 1 января 2011 года до избрания (назначения) нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, предложена в этом Законе уже четвертая модель формирования верхней палаты Парламента Российской Федерации. Но и эта

⁵² Выборный порядок формирования вторых палат Парламентов: мировой и отечественный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 23 (340). С. 39.

⁵³ Российская газета. 6 ноября 2008г.

⁵⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 ноября 2008 года // Российская газета. 6 ноября 2008г.

модель оказалась недолговечной, поскольку с 2011 года появились новые изменения порядка формирования Совета Федерации⁵⁵.

Суть этих изменений состоит в следующем.

Во-первых, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации может быть избран или назначен депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (от исполнительного органа государственной власти — назначение) членом Совета Федерации, либо соответствующую группе субъектов Российской Федерации, органом государственной власти одного из которых осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Избранный (назначенный) членом Совета Федерации депутат Государственной Думы обязан сложить полномочия депутата.

До этого момента члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации избирались (назначались) только из числа депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации либо депутатов представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, в случае досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации решением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва членом Совета Федерации - представителем в Совете Федерации от данного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть избран член Совета Федерации, избранный законодательным (представительным) органом государственной власти

⁵⁵ СЗ РФ. 2011. № 41 (ч. 1). Ст. 5629; 2011. № 43. Ст. 5961; 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

субъекта Российской Федерации, полномочия которого были прекращены досрочно. Решение об избрании члена Совета Федерации - представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва.

В-третьих, в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по решению нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) членом Совета Федерации - представителем в Совете Федерации от данного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть назначен член Совета Федерации, назначенный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), полномочия которого были прекращены досрочно. Решение о назначении члена Совета Федерации - представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не позднее трех месяцев со дня вступления в должность нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Представляется, что этот Закон стал компромиссом между сторонниками перехода к выборам членом Совета Федерации и теми, кто выступал за их назначение, и, как показала практика, вероятность его корректировки была вполне очевидна, так как даже при отсутствии правоприменительной практики уже были видны его недостатки.

Соответственно, в ближайшей перспективе Совету Федерации не удастся избавиться от устоявшейся в политологической и юридической литературе его характеристики как «самого реформируемого государственного органа Российской Федерации»⁵⁶.

Согласно Федеральному закону от 03.12.2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁵⁷ за верхней палатой парламента сохраняется статус непартийного органа, но его будущие члены должны проходить через региональные выборы.

В марте 2014 года в Государственную Думу внесен проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (№ 468171-6), которым дополняется статья 83 Конституции Российской Федерации, закрепляющая полномочия Президента Российской Федерации, а также излагается в новой редакции статья 95 Конституции Российской Федерации, закрепляющая конституционные основы структуры Федерального Собрания Российской Федерации и порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанным законопроектом предусматривается расширить представительство в Совете Федерации, включив в состав палаты представителей Российской Федерации. Представители Российской Федерации в Совете Федерации назначаются и освобождаются Президентом Российской Федерации. Число таких представителей не может составлять более 10 процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом устанавливается, что Президент Российской Федерации не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации -

⁵⁶ Паргачева И.П., Першин Е.В. Очередная модернизация Совета Федерации: окончательный или промежуточный вариант? // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2009. № 15 (382). С. 46.

⁵⁷ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Одновременно предлагается закрепить в Конституции Российской Федерации действующую законодательную норму о том, что член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁵⁸.

23 мая 2014 года указанный законопроект принят Государственной Думой в третьем чтении и направлен в Совет Федерации.

Внесение указанного законопроекта и его принятие представляется противоречащим действующему законодательству и не соответствующим прямому назначению Совета Федерации как палаты регионов, представителю интересов субъектов Российской Федерации. Кроме того, назначение указанных представителей Российской Федерации на руководящие должности в комитеты Совета Федерации может привести к лоббированию интересов Федерации и принижению интересов субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 03.12.2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Совет Федерации входят по 2 представителя от каждого региона: один - от законодательного органа власти субъекта Федерации, другой - от исполнительного. Для них предусматриваются различные процедуры наделения полномочиями. В отношении первого в основном сохранен прежний порядок (решение о наделении полномочиями принимает законодательный орган). Причем кандидатом в представители от регионального парламента может быть только его депутат (ранее - также и депутат муниципального органа).

⁵⁸ <http://asozd2.duma.gov.ru>

Порядок наделения полномочиями члена Совета Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации следующий: при проведении выборов главы субъекта Федерации кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию 3 кандидатуры в Совет Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата и будет наделена соответствующими полномочиями. Сведения об этих кандидатурах размещают в помещениях для голосования на выборах глав регионов.

При этом учитывая, что указанное положение введено в целях реализации идеи формирования Совета Федерации на основе волеизъявления избирателей следовало бы при проведении выборов главы региона также выбирать одну из трех предложенных им кандидатур в Совет Федерации, поскольку в настоящий момент не определен механизм, каким образом вновь избранный глава субъекта Российской Федерации принимает решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации одного из трех предложенных им кандидатов.

Предлагаемый в проекте данного Федерального закона вариант, когда внесенные главой исполнительной власти 3 кандидатуры вносятся вместе с ним в бюллетень для голосования и проходят рейтинговое голосование, представляется более целесообразным, когда после победы на выборах глава исполнительной власти выдвигает ту кандидатуру в члены Совета Федерации, которая набрала наибольшее количество голосов при голосовании.

Кроме того, в апреле 2013 года законодательным органом Республики Дагестан внесены изменения в Конституцию Республики об отказе от прямых выборов Президента. В соответствии с Законом Республики Дагестан от 29.04.2013 № 22 «О внесении изменений в Конституцию Республики Дагестан»⁵⁹ Президент Республики Дагестан избирается не жителями республики, а депутатами Народного Собрания из числа трех кандидатов,

⁵⁹ Дагестанская правда. 1 мая 2013 г.

представленных Президентом России (ч. 1 ст. 76 Конституции Республики Дагестан).

В мае 2013 года Народное Собрание Республики Ингушетии также проголосовало за отмену прямых всенародных выборов главы республики.

Кроме того, представляется целесообразным ввести норму, предусматривающую проведение выборов главы субъекта Российской Федерации одновременно с выборами представителя в Совет Федерации от исполнительной власти. Кандидатуры для избрания на указанную должность в Совет Федерации выдвигают глава исполнительной власти региона, а также группа избирателей.

Согласно Федеральному закону от 03.12.2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» пересмотрены требования к кандидатам в члены Совета Федерации. Их минимальный возраст оставлен на уровне 30 лет. При этом для избрания депутатом законодательного органа достаточно достигнуть 21 года, что уже формально неправильно с точки зрения равноправия членов Совета Федерации, поскольку у всех должны быть одинаковые возможности; однако в данном случае от возможности быть делегированными в Совет Федерации отсекаются депутаты региональных парламентов моложе 30 лет.

Кандидат должен иметь безупречную репутацию и постоянно проживать в соответствующем регионе в течение 5 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации. Ценз оседлости не распространяется на кандидатов из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Не касается он и лиц, занимавших в регионе государственные должности или находившихся на гражданской государственной службе не менее 5 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Следует отметить, что в июле 2007 года поправками в Закон о порядке формирования Совета Федерации уже устанавливался ценз оседлости для

кандидатов в члены Совета Федерации. Порядок был следующим: органы государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации могут представлять только граждане, прожившие на его территории в совокупности не менее 10 лет. Ценз оседлости не затронул военнослужащих, общая продолжительность службы которых в Вооруженных Силах РФ или других войсках составляет не менее 10 лет. В 2010 году исключение в отношении ценза оседлости было сделано также для «лиц, имеющих в совокупности 10 лет стажа службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органах уголовно-исполнительной системы, прокурорами».

В предыдущей модели порядка формирования Совета Федерации статья о цензе оседлости была исключена и предложен другой вариант «привязки» сенатора к своему региону – кандидат должен быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта. Однако правоприменительная практика показала, что можно быть избранным на местных выборах и направленным в Совет Федерации в качестве представителя региона, не проживая в нем и не зная его.

В этих условиях желание законодателей снова «привязать» члена Совета Федерации к субъекту Российской Федерации, в котором он был избран (назначен), представляется обоснованным.

В действующем Законе, как уже говорилось, предлагается ценз оседлости – 5 лет. При этом требование о постоянном проживании на территории соответствующего субъекта не распространяется на действующих членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, получивших мандат в соответствующем субъекте Российской Федерации, и лиц, замещающих должности, назначение на которые осуществляется Президентом России. Таким образом, проблема, образно говоря, «варягов, не знающих нужд региона», решается частично.

Предлагается сохранить установленный 5-летний ценз оседлости, однако исключение из ценза оседлости необходимо оставить только для кандидатов, являвшихся членами Федерального Собрания Российской Федерации.

Не могут быть кандидатами в Совет Федерации лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, осужденные к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления (даже если судимость снята или погашена) либо деяния экстремистской направленности (если судимость не снята или не погашена), а также привлеченные к административной ответственности за экстремизм.

По итогам проводимого Советом Федерации 4 апреля 2012 года общественного обсуждения предложений по повышению роли верхней палаты в государственно-политической системе страны 76% граждан считают, что Совет Федерации и комитеты палаты должны чаще привлекать к своей работе общественно активных граждан и представителей научно-экспертного сообщества. В ходе обсуждения также выяснилось, что ожидания общества, предъявляемые к качеству работы Совета Федерации, гораздо выше уровня, демонстрируемого палатой регионов в настоящее время. В первую очередь это касается защиты интересов субъектов Федерации на федеральном уровне. 61% граждан не удовлетворен работой палаты в этом направлении.

В целях повышения уровня законодательной деятельности и работы Совета Федерации в целом в качестве членов верхней палаты необходимо избирать (назначать) людей, которые могут быть специалистами экспертного уровня, то есть: юристы, экономисты или отраслевые специалисты - эксперты по поступившим из Государственной Думы законам. Необходимо отделить начала лоббизма представителя региональных интересов от начал эффективной работы в Совете Федерации, которая заключается, прежде всего, в экспертной работе по законопроектам, а также в правильном балансе при представлении общегосударственных интересов и интересов соответствующего субъекта.

Закрепляется непартийный принцип формирования и структурирования Совета Федерации. Его членам запрещено создавать фракции и партийные объединения, как это позволено депутатам Государственной Думы.

Члены Совета Федерации исполняют свои функции в течение срока полномочий назначившего их органа. При этом глава субъекта Федерации и региональный парламент не могут досрочно отзывать их по собственной инициативе. Для членов Совета Федерации предусмотрены те же основания досрочного прекращения полномочий, что и для депутатов Государственной Думы (личное заявление, получение иностранного гражданства, поступление на государственную службу и др.). При досрочном прекращении полномочий представителя от исполнительного органа его место занимает другой кандидат из списка кандидата на должность главы субъекта РФ. Если ни один кандидат не отвечает предъявляемым требованиям, глава субъекта РФ назначает представителем в Совет Федерации депутата регионального парламента.

Члены палаты, избранные (назначенные) до вступления в силу указанного Федерального закона, продолжают исполнять свои полномочия до очередных выборов в соответствующие региональные органы власти.

Член Совета Федерации А.Климов отмечает, что закон о новом порядке формирования Совета Федерации создает гарантии, что члены Совета Федерации будут больше ориентированы на субъекты РФ: «Действующий состав Совета Федерации имеет связь с регионами. Закон о новом порядке формирования Совета Федерации позволит полностью исключить возможность попадания в верхнюю палату парламента людей, которые не имеют прямых связей с субъектами Федерации»⁶⁰.

Безусловно, члены Совета Федерации как представители всей нации должны представлять интересы всех граждан страны, однако в то же время верхняя палата является, если использовать распространенное выражение (особенно в самом Совете Федерации), палатой регионов и представителем интересов конкретного населения соответствующих субъектов РФ. Верно

⁶⁰ www.er.ru

отмечается в литературе, «Совет Федерации, по существу, является единственным органом государственной власти, где одновременно представлены интересы субъектов Российской Федерации и проживающих в них граждан»⁶¹. В некоторых зарубежных основных законах об этом говорится четко - например, в статье 27 испанской Конституции закреплён принцип общих интересов: один член территориальной, федеральной ассамблеи имеет обязательный мандат на защиту интересов одной территории. И вместе с тем «верхняя палата, как и парламент, работает в интересах государства в целом. Разумеется, члены палаты, да и вся она, не забывают о проблемах отдельных территорий. И все же на первом плане перед палатой, как и всем парламентом, должны быть интересы государства»⁶².

Перед Советом Федерации стоит задача стратегического масштаба: стать палатой российского парламента, выполняющей функции контроля качества федеральных законов с учетом опыта правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации. На этой основе Совет Федерации должен внести свой вклад в совершенствование законодательства в наиболее важных сферах правового регулирования. Кроме того, верхней палате Парламента предстоит существенно расширить поле собственной законодательной инициативы. В этих целях регулярно оптимизируется внутренняя структура Совета Федерации, изменяется количество комитетов и постоянных комиссий с большей детализацией вопросов их ведения и полномочий. Особенно это было характерно для осени 2011 года: с приходом нового Председателя В.И. Матвиенко в Совете Федерации произошли существенные изменения в количестве и видах комитетов, а от постоянных комиссий решили отказаться.

Согласно ст. 101 Конституции России «Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания». Более подробные положения о статусе, порядке образования и системе комитетов и временных комиссий

⁶¹ Елисеев Е. Дискуссию о роли Совета Федерации можно только приветствовать: <http://www.garant.ru/news/19185/>

⁶² Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 63.

Совета Федерации содержатся в его Регламенте, принятом Постановлением Совета Федерации Федерального Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁶³.

Согласно главе 5 Регламента «Порядок проведения сессий и заседаний Совета Федерации» верхняя палата является постоянно действующим органом. Ее заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. 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 в городе Москве, в период с 25 января по 15 июля и с 16 сентября по 31 декабря, и являются открытыми. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено, а также может быть проведено закрытое заседание. Стенограмма открытого заседания Совета Федерации подлежит опубликованию в Бюллетене заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Стенографическом отчете заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Член Совета Федерации вправе ознакомиться со стенограммой своего выступления до ее опубликования. Стенограмма закрытого заседания палаты хранится в соответствующем структурном подразделении Аппарата Совета Федерации на правах секретного документа.

В соответствии с п. 6 ст. 41 Регламента членам Совета Федерации предоставляется до десяти дней в месяц для работы в субъектах Российской Федерации, представителями от которых они являются, без учета времени, затраченного на проезд в субъект Российской Федерации и обратно.

В целях повышения эффективности деятельности членов верхней палаты Аппарат Совета Федерации осуществляет постоянное взаимодействие с

⁶³ СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

аналитическими и исследовательскими службами парламентов зарубежных стран; проводятся совместные исследования и международные семинары.

На основе материалов Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПВД), поступивших в период с марта 2012-го по апрель 2013-го года, аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации был подготовлен Сборник материалов «Эффективность организации парламентской деятельности. Сравнительные исследования», в котором собраны наиболее интересные для членов Совета Федерации результаты сравнительных исследований, касающихся организации деятельности парламентов, их кадрового обеспечения.

Так, например, представлена информация о порядке формирования руководящих структур парламентских комитетов, занимающихся международной проблематикой; указано, что наибольший процент парламентского бюджета, израсходованного на международную деятельность членов парламента, приходится на Сенат Польши (6,5%), а наименьший - на Ирландию (0,3%); в большинстве законодательных собраний предусматривается, что международной проблематикой занимаются два комитета: Комитет по обороне и международным делам и Комитет по европейским делам⁶⁴.

Согласно главе 2 Регламента Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и заместителей, которые ведут заседания и руководят внутренним распорядком палаты. При этом представители от одного субъекта не могут быть одновременно избраны на указанные должности (п. 2 ст. 14 Регламента).

Кроме того, Председатель Совета Федерации Е.С. Строев, прекративший свои полномочия, избран почетным Председателем Совета Федерации (это звание является пожизненным). Е.С. Строеву, а также Председателю Совета Федерации первого созыва В.Ф. Шумейко отведены

⁶⁴ Эффективность организации парламентской деятельности. Сравнительные исследования (Сборник материалов) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2013. № 10 (494). С. 35.

специальные места в зале заседаний Совета Федерации и рабочие помещения в здании палаты, выданы специальные удостоверения и нагрудные знаки, они наделены правом совещательного голоса и некоторыми другими правами (ст. 10 Регламента).

В соответствии с главой 4 Регламента Совет Федерации Комитеты Совета Федерации являются постоянно действующими органами палаты. Все члены Совета Федерации, за исключением Председателя Совета Федерации, заместителей, входят в состав комитетов. Член Совета Федерации может быть членом только одного комитета палаты, при этом в состав комитета должны входить не менее 11 и не более 21 члена Совета Федерации. Решение об утверждении персонального состава комитета палаты оформляется постановлением Совета Федерации. Если состав комитета Совета Федерации становится менее 11 членов, председатель комитета незамедлительно информирует об этом Председателя Совета Федерации.

Член Совета Федерации должен войти в состав комитета Совета Федерации в течение одного месяца со дня начала осуществления им своих полномочий.

Комитеты Совета Федерации образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами .

Совет Федерации может создавать временные комиссии из числа членов палаты. Временная комиссия создается Советом Федерации на определенный срок для решения конкретной задачи. Создание временной комиссии

согласовывается с комитетом Совета Федерации, в вопросы ведения которого входит вопрос ведения этой временной комиссии.

Решение Совета Федерации о создании временной комиссии оформляется постановлением Совета Федерации. В постановлении Совета Федерации указываются конкретная задача, для решения которой создана временная комиссия Совета Федерации, ее полномочия, срок деятельности и состав.

В состав временной комиссии Совета Федерации могут входить Председатель Совета Федерации, первый заместитель Председателя Совета Федерации, заместители Председателя Совета Федерации.

Совет Федерации может принять решение о продлении срока деятельности временной комиссии или решение о досрочном прекращении ее деятельности.

Член Совета Федерации, являющийся членом временной комиссии Совета Федерации, после прекращения своих полномочий выбывает из ее состава без принятия соответствующего решения Советом Федерации .

В ноябре 2011 года внутренняя структура Совета Федерации была изменена: вместо прежних 16 комитетов и 11 постоянных комиссий было создано 10 комитетов.

На наш взгляд, представляется целесообразным в целях оптимизации взаимодействия палат Федерального Собрания в законодательном процессе создать постоянно действующую согласительную комиссию. «Подобные органы действуют в целом ряде парламентов в зарубежных странах (например, Посреднический комитет, обеспечивающий реализацию согласительных процедур между Бундестагом и Бундесратом ФРГ) и эффективность их деятельности подтверждена реальной практикой»⁶⁵.

К временно функционирующим органам Совета Федерации относятся также согласительные комиссии, создаваемые для урегулирования разногласий

⁶⁵ Дементьев А.Н., Никольский А.Б., Лисьев А.В. Законодательные процедуры в регламентах Совета Федерации «трех созывов» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 17.

между участниками законодательного процесса. При этом согласительные комиссии могут создаваться как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации.

В ходе законодательного процесса согласительные комиссии играют важную роль при возникновении разногласий между Президентом, Советом Федерации и Государственной Думой. 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. При анализе статистических данных указывается на, «во-первых, высокую степень результативности совместной работы Совета Федерации и Государственной Думы, во-вторых, высокий авторитет позиции Совета Федерации и, в-третьих, высокую результативность согласительных процедур между палатами в тех случаях, когда они используются»⁶⁶.

Следует отметить, что в последние годы первоначальным (или предваряющим) этапом совместной деятельности палат в законодательном процессе является (зачастую) рассмотрение проекта закона в аппарате комитетов Совета Федерации.

За 2008 - 2013 годы Советом Федерации и Президентом Российской Федерации было отклонено:

Год	Количество законов, принятых Государственной Думой	Количество законов, отклоненных Советом Федерации	Количество законов, отклоненных Президентом РФ
2008	331	1	1

⁶⁶ Полуян Л.А. Совет Федерации: направления и перспективы развития парламентаризма // Гражданин и право. 2002. № 9-10. С. 35.

Год	Количество законов, принятых Государственной Думой	Количество законов, отклоненных Советом Федерации	Количество законов, отклоненных Президентом РФ
2009	394	7	1
2010	452	4	1
2011	432	3	0
2012	337	4	1
2013	277	6	0
Всего:	2223	25	4

В отличие от прежнего порядка формирования состава согласительной комиссии, когда в него от Совета Федерации мог войти наряду с членом Совета Федерации полномочный представитель члена Совета Федерации, а также любой работник Правового управления палаты, новый порядок, установленный действующим Регламентом Совета Федерации, предусматривает включение в состав комиссии от Совета Федерации только его членов. Ситуация, при которой функциями законодателя были наделены субъекты, по существу, таковыми не являющиеся, значительно снижала эффективность договоренности палат, ослабляя их стремление к таким договоренностям. Низкий уровень достигаемых в этих случаях согласований, о чем свидетельствует практика тех лет, нередко служил поводом для последующего отказа от них Совета Федерации. Изменение положений Регламента, регулирующих порядок участия Совета Федерации в работе согласительной комиссии, позволяет более четко координировать позицию палат по принимаемому закону. В создавшихся условиях закон становится актом, действительно выражающим волю сторон.

Комиссия, следуя установленной Регламентами палат процедуре, призвана рассмотреть каждое положение, в отношении которого существуют разногласия. Необходимо при этом, чтобы предмет рассмотрения закона в комиссии строго ограничивался рамками спорного вопроса. Решение об изменении редакции отдельных статей закона, по которым не имелось

возражений Совета Федерации, комиссия вправе принимать лишь в случае, когда такое изменение обусловлено новой редакцией статей, выработанной на основе предложений Совета Федерации и поддержанной согласительной комиссией.

Представляется целесообразным закрепление правил, которыми бы обеспечивалось всестороннее обсуждение членами комиссии различных точек зрения на предмет спора, исследование аргументов, высказываемых как в поддержку, так и против отклонения принимаемого закона в целом либо в части. Если Совет Федерации выдвигает возражения по конкретным положениям закона, они должны быть обоснованы и содержать альтернативные варианты, предлагаемые вместо тех, против которых высказывается палата.

Важно в процессе обсуждения пытаться найти необходимый компромисс, позволяющий снять имеющиеся между палатами противоречия по принимаемому федеральному закону, разрешить спорную часть его предметных положений в полном объеме. Основное назначение комиссии в том и состоит, чтобы процесс соглашения заканчивался в максимальной степени результативно.

Согласно ст. 12.1 Регламента организационное, информационное и документационное обеспечение работы членов Совета Федерации с индивидуальными и коллективными обращениями граждан осуществляют соответствующие структурные подразделения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Законодательная, представительская и контрольная функции присущи парламентам любых государств, а в случаях их двухпалатной организации они в разных пропорциях проецируются на обе палаты, подчеркивая их различное политико-правовое значение.

И.А. Алебастрова важнейшими функциями парламентов называет законотворчество, представительство и контроль⁶⁷.

⁶⁷ Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. С. 203.

Профессор Б.А. Страшун полагает, что главная функция парламента в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти, включая верховное распоряжение государственной казной (принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением). Кроме того, парламент контролирует исполнительную власть⁶⁸.

Профессор С.А. Авакьян, проведя анализ основных свойств парламентаризма (представительство, постоянная оплачиваемая работа депутатов, их определенный социальный статус, задачи и полномочия, круг дел, формы, методы и стиль работы), указывает на следующие функции парламента: объединяет народ и представляет его интересы; принимает законы (законодательная функция), участвует в верховном руководстве делами государства; формирует либо участвует в формировании ряда государственных органов Российской Федерации; выполняет задачи объединения, содействия и организационно-методической помощи в отношении нижестоящих представительных органов, а также выполняет функцию парламентского контроля⁶⁹.

Не абсолютизируя роль законодательной власти, И.И. Алипулатова отмечает, что именно законодательная власть определяет функционирование как исполнительной, так и судебной власти, формируя для них соответствующую законодательную базу, без которой органы исполнительной власти не смогут успешно выполнять свои задачи и функции⁷⁰.

Согласно статье 94 Конституции Российской Федерации парламент является представительным и законодательным органом, соответственно, первой функцией российского парламента выступает представительская, далее законодательная и контрольная функции. Помимо указанных трех функций, Совет Федерации выполняет особую функцию сдерживания нижней палаты. Данная функция связана с необходимостью существования определенного

⁶⁸ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4-х Т. Т. 1-2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2005. С. 447.

⁶⁹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 29-32.

⁷⁰ Алипулатова И.И. Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004. С. 13.

сдерживающего баланса между государственностью и партийностью при приоритете государственных интересов и целей.

Таким образом, Совет Федерации выполняет три основные функции: представительская, законодательная и контрольная.

Указанные функции проявляются через совокупность полномочий Совета Федерации, определенных, прежде всего, в ст. 102 Конституции России. Порядок осуществления полномочий закреплён в Регламенте Совета Федерации – в основном процессуальном акте палаты. При этом, несмотря на то, что Регламент Совета Федерации регулирует процедурную деятельность Совета Федерации, его не следует рассматривать только как «внутренний закон» палаты. В некоторых странах регламент парламента и закон имеют одинаковый статус (Швеция, Австрия), что свидетельствует о продолжительной конституционной практике⁷¹, стабильности политической жизни и парламентской зрелости, в связи с чем необходимо дальнейшее развитие Регламента Совета Федерации и повышение его правового статуса.

Говоря о полномочиях Совета Федерации, следует особо подчеркнуть, что речь идет именно о полномочиях палаты, а не о компетенции Федерального Собрания, которой как таковой в общем-то не существует, у каждой палаты Парламента есть свои полномочия, и осуществляет она их отдельно⁷².

Вполне закономерно, что компетенция зависит от формы правления, формы государственного устройства, политического режима, исторических условий, соотношения в стране политических сил и ряда других факторов. В практике государств с двухпалатным парламентом могут быть: компетенция парламента в целом и участие в ее осуществлении каждой палаты; часть полномочий парламента в целом и их осуществление палатами отдельно или сообща, а наряду с этим есть самостоятельные полномочия каждой палаты; есть

⁷¹ Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

⁷² Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 75.

и вариант самостоятельных полномочий палат и отсутствия понятия компетенции парламента в целом (Российская Федерация).

Представляется, что вполне возможен вариант совместного осуществления палатами какой-то группы полномочий (например, парламентское расследование, где палаты хотя и действуют каждая самостоятельно, но в одном направлении и только в результате принятия каждой (хотя и раздельно) решения по сути и получается общий результат.

При этом специфика верхней палаты как органа территориального представительства должна находить отражение и в особых полномочиях в рамках законодательного процесса, что должно проявляться в особом порядке реализации права законодательной инициативы⁷³, установлении приоритета при рассмотрении проектов некоторых законов⁷⁴, введении требования об обязательном рассмотрении определенных законопроектов верхней палатой в случае, если полномочия палат различаются в рамках законодательного процесса, особой процедурой голосования, а также в наделении данной палаты правом вето в отношении законопроектов, затрагивающих интересы регионов⁷⁵.

Полномочие по утверждению изменения границ между субъектами Российской Федерации, отнесенное к ведению Совета Федерации согласно пп. а п. 1 ст. 102 Конституции России, реализуется Советом Федерации в порядке, определенном положениями главы 18 Регламента Совета Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 67 Конституции России границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

На 260-м заседании Совета Федерации в 2009 году обсуждался вопрос об утверждении изменения границ города федерального значения Санкт-

⁷³ Например, в Аргентине только Сенат может инициировать принятие федеральных законов, регламентирующих участие провинций в собирании налогов, а также устанавливающих мера, направленные на сбалансированное развитие провинций и регионов (п. 2 и 19 ст. 75 Конституции).

⁷⁴ Во Франции законопроекты, основным предметом которых является организация территориальных коллективов, вносятся в верхнюю палату (ч. 2 ст. 39 Конституции).

⁷⁵ Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общей ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М.: Издательский центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013. С. 68-69.

Петербурга. В соответствии с пунктом 2 статьи 84 Земельного кодекса⁷⁶ Совет Федерации впервые реализовывал полномочия по утверждению изменения границы города федерального значения Санкт-Петербурга.

Как свидетельствуют материалы данного заседания, речь шла не об изменении границ между субъектами России, а о расширении границы Санкт-Петербурга в сторону акватории Финского залива, которая является федеральной собственностью.

Следующим было изменение границ между городом федерального значения Москвой и Московской областью в 2011 году (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 27.12.2011 г. № 560-СФ)⁷⁷. к рассмотрению вопроса об утверждении изменения границ между Москвой и Московской областью в верхнюю палату поступили Соглашение об изменении границы, подписанное мэром Москвы и губернатором Московской области, обоснование изменения границ, а также карта местности с нанесенными на ней линиями границ. Кроме того, Аналитическим управлением Совета Федерации было отмечено, что мнение населения, проживающего на передаваемых территориях, «выявлено, что подтверждается решениями соответствующих муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований Москвы и советов депутатов муниципальных образований, находящихся в Московской области».

При возникновении разногласий между Советом Федерации и Президентом России Совет Федерации может предложить Президенту России провести консультации с целью разрешения возникших разногласий; для проведения консультаций Совет Федерации образует группу из членов Совета Федерации или поручает проведение консультаций Председателю Совета Федерации.

Как показывает практика, при взаимодействии Совета Федерации и Президента России применение консультаций и согласительных процедур

⁷⁶ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷⁷ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 17.

является необходимым. Так, в ответ на Указ № 415 Президента России об отстранении Ю.И. Скуратова от должности Генерального прокурора на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела⁷⁸ Совет Федерации обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на незаконность изданного Указа, поскольку такое отстранение должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Однако Конституционный Суд установил, что конституционно-правовой статус Совета Федерации и его компетенция, а также конституционные принципы организации прокуратуры России и уголовного производства исключают наличие у Совета Федерации полномочия по временному отстранению Генерального прокурора России от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела⁷⁹. Исходя из Конституции Российской Федерации и в отсутствие иного законодательного регулирования, акт о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении него уголовного дела, обязан издать Президент Российской Федерации.

В соответствии со статьей 14 Регламента Совета Федерации Председатель палаты избирается тайным голосованием с использованием бюллетеней на срок его полномочий в качестве члена Совета Федерации.

Однако Председатель Бундесрата, например, избирается ежегодно из числа членов палаты и находится на данном посту всего один год. Данные выборы носят по большому счету формальный характер, так как ротация должностей происходит следующим образом: от представителя земли с наибольшим числом жителей к представителю земли с самой маленькой

⁷⁸ Указ Президента Российской Федерации от 02.04.1999 г. № 415 «О Скуратове Ю.И.» // Российская газета.-1999. 3 апреля.

⁷⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1999 № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

численностью населения. Во Франции Председатель Сената избирается сенаторами на срок три года после каждого обновления Сената.

Следует отметить, что, безусловно, их конституционно-правовой статус заметно выше статуса Председателя Совета Федерации (так, например, председатели этих палат в Германии и Франции по основаниям, указанным в национальных конституционных нормах, исполняют обязанности главы государства).

Согласно статьям 9 и 18 Регламента Совета Федерации Председатель Совета Федерации назначает из числа членов Совета Федерации полномочных представителей Совета Федерации в Правительстве Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации представляет палату во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, подписывает и направляет приглашения палаты членам Правительства Российской Федерации для участия в «правительственном часе» на заседании Совета Федерации. Порядок подготовки и проведения «правительственного часа» на заседании Совета Федерации регулируется положениями главы 8 Регламента Совета Федерации. Согласно ст. 77 Регламента Совета Федерации мотивированные письменные предложения членов Совета Федерации, комитетов, комиссий Совета Федерации о приглашении на заседание палаты членов Правительства Совета Федерации и вопросы к ним направляются Председателю Совета Федерации. Подготовку и проведение «правительственного часа» организует ответственный комитет Совета Федерации, определяемый Председателем Совета Федерации.

Так, например, в 2013 году в рамках 331 заседания Совета Федерации состоялся «правительственный час» на тему «О государственной политике в области средств массовой информации и правовом регулировании отношений в информационно-коммуникационной сети «Интернет» в Российской Федерации», докладчиком на котором выступил Министр связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н.А. Никифоров. Кроме того, на «правительственном часе» присутствовали заместитель Министра связи и

массовых коммуникаций Российской Федерации А.К. Волин и аудитор Счетной палаты Российской Федерации М.И. Бесхмельницын.

Согласно ст. 101 Конституции России Совет Федерации проводит парламентские слушания. Проведение парламентских слушаний Советом Федерации регулируется положениями главы 10 Регламента Совета Федерации. Согласно п. 3 ст. 86 Регламента Совета Федерации в открытых и закрытых парламентских слушаниях вправе принимать участие Председатель Правительства Российской Федерации, а также члены Правительства Российской Федерации.

В соответствие со статьей 93 Регламента Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет Совета Федерации для подготовки конкретных вопросов, подготовки и проведении парламентских слушаний может создавать рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты Российской Федерации.

22 июня 2012 года прошли парламентские слушания на тему «Участие институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции», которые проводились совместно с Общественной палатой Российской Федерации. По итогам парламентских слушаний был дан ряд рекомендаций Совету Федерации Российской Федерации, Правительству РФ, Министерству образования и науки РФ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также институтам гражданского общества по созданию условий для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции⁸⁰.

Совет Федерации, Председатель Совета Федерации, Совет палаты, комитет Совета Федерации вправе создавать экспертные советы на

⁸⁰ Стенограмма парламентских слушаний «Участие институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции» в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 июня 2012 года.

общественных началах, привлекать к работе специалистов в качестве экспертов, а также назначать независимую экспертизу законопроектов.

Совет Федерации для подготовки предложений по формированию и реализации отдельных направлений государственной политики, их законодательному обеспечению вправе создавать объединенные комиссии.

Председатель Совета Федерации вправе создавать консультативные советы из числа членов Совета Федерации⁸¹.

В 2002 году был создан Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей), который сейчас действует на основании Положения о Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, утвержденным решением Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 31 мая 2012 года⁸².

Принятие Федерального закона от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁸³ является важным шагом на пути развития демократии и народовластия, так как позволяет законодательной власти эффективно реагировать на события, вызывающие широкий общественный резонанс⁸⁴. К сожалению, палаты Федерального Собрания не пользуются данным правом. Имела место единственная попытка провести парламентское расследование – в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС, когда комиссия палатами была создана, но ощутимых шагов ею предпринято не было.

⁸¹ <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovet/>

⁸² [Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / Совет законодателей / Положение о Совете законодателей //](http://www.council.gov.ru/print/lme/thesis/index.html)
<http://www.council.gov.ru/print/lme/thesis/index.html>

⁸³ Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

⁸⁴ Трошев Д.Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 17.

Поскольку одной из главной задачей Совета Федерации является обеспечение взаимодействия между Российской Федерацией и ее субъектами, поэтому особое место среди полномочий Совета Федерации занимает участие в разрешении вопроса о временном осуществлении федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи со стихийным бедствием, катастрофой и иной чрезвычайной ситуацией, когда органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы. В этом случае согласно п. 2 ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸⁵ решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом России по согласованию с Советом Федерации. Однако пока соответствующих случаев не было.

Подводя итог сказанному, отметим, что природа Совета Федерации такова, что позволяет говорить о двух его значениях.

Во-первых, это федеральный конституционный орган России, выражающий ее федеративно-государственный характер. Совет Федерации - участник системы отношений опосредованного народного представительства, в которой палата выполняет роль выразителя уже согласованных, прошедших стадию обсуждения в региональных органах власти, аккумулированных им интересов. Совет Федерации и сам может быть инициатором, тогда вопросы будут обсуждаться на федеральном уровне (например, при осуществлении Советом Федерации права законодательной инициативы) либо будет проведено их обсуждение в субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, Совет Федерации предстает в виде внутривидового подразделения Федерального Собрания Российской Федерации,

⁸⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

осуществляющего установленные Конституцией России представительские, законодательные и контрольные функции.

Кроме того, говоря о российском парламентаризме в целом и о Совете Федерации как «палате регионов», необходимо учитывать, что российское государство должно отражать и защищать интересы широких слоев многонационального населения России.

§ 2. Понятие, элементы и эволюция правового статуса члена Совета Федерации

Под «правовым статусом» понимается правовое положение (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей)⁸⁶.

По мнению Н.А. Богдановой, конституционно-правовой статус выступает в двух формах правового выражения: нормативном и фактическом.

Нормативный конституционно-правовой статус закрепляет на соответствующем уровне законодательства правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений. Под фактическим статусом понимается реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений в связи с применением норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях. Н.А. Богданова также разработала понятие доктринального конституционно-правового статуса, который определяется как теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и реальную практику реализации правовых установлений⁸⁷.

В науке конституционного права нет единого мнения по вопросу о структуре конституционно-правового статуса государственного органа и его членов. Обзор различных точек зрения по этой проблеме приводится в статье

⁸⁶ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия // Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 426.

⁸⁷ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1998. № 3. С. 4-5.

Н.А. Богдановой «Категория статуса в конституционном праве». Так, сторонники узкого подхода (Н.В. Витрук) относят к структуре статуса парламентария только компетенцию, полномочия. Другие ученые (Ю.А. Дмитриев⁸⁸) вкладывают в содержание статуса государственного органа и его членов функции и полномочия (права и обязанности). По их мнению, в широком смысле под статусом парламентария следует понимать обусловленное социально-политической сущностью общества его фактическое положение, регламентируемое правовыми и иными социальными нормами и обеспечиваемое соответствующими гарантиями.

Кроме того, существует мнение, что конституционно-правовой статус парламентария России не включает в свою структуру такого элемента, как гарантии деятельности члена российского парламента⁸⁹.

По мнению И.П. Окулича, в содержание правового статуса следует включить также такие элементы, как срок осуществления полномочий, взаимоотношения с избирателями, контрольные функции по отношению к структурам исполнительной власти, депутатская этика⁹⁰.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 08.05.1999 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹¹ членом Совета Федерации является представитель от субъекта Российской Федерации, уполномоченный осуществлять законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституция России содержит два наименования: «член Совета Федерации» и «депутат Совета Федерации» (п. 9 раздела второго «Заключительные и переходные положения»). Предполагается, что

⁸⁸ Дмитриев С.В. Императивный мандат в России // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 1. С. 39.

⁸⁹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Издательство Моск. ун-та, 1997. С. 36.

⁹⁰ Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 12.

⁹¹ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

наименование «депутат» связано со способом избрания Совета Федерации первого созыва на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Термин «член Совета Федерации» в большей мере относится к порядку формирования верхней палаты согласно ч. 2 ст. 95 Конституции России.

Порядок формирования Совета Федерации является смешанным. Он сочетает использование двух процедур - непрямых выборов в отношении представителей от законодательного органа и назначения от исполнительного органа. В первом случае он определяет публичный порядок выдвижения кандидатов и их избрание. Во втором - правовой механизм принятия решения во многом является «терра инкогнита»⁹².

В основу формирования Совета Федерации могут быть положены два подхода: 1) законодательным (представительным) органом государственной власти субъектов Российской Федерации; 2) непосредственно населением субъектов Российской Федерации.

Согласно первому подходу только законодательный орган Российской Федерации должен направлять своего представителя (представителей) в Совет Федерации. Такой порядок не противоречит представительной природе парламента и обеспечит лучшую связь законодателей Российской Федерации и ее субъектов⁹³.

Согласно второму подходу проводятся выборы в Совет Федерации на территории каждого из субъектов Российской Федерации либо на паритетных началах, когда от каждого субъекта Российской Федерации избирается равное количество членов Совета Федерации (как, например, в США, Швейцарии, Бразилии), либо на пропорциональных - число избираемых парламентариев пропорционально численности населения субъекта Федерации (Австрия, Индия).

⁹² Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244). С. 11.

⁹³ Чертков А.Н. О реформе Федерального Собрания Российской Федерации // Право и политика. 2001. № 6. С. 4-5.

С начала 90-х годов правовой статус члена Совета Федерации постоянно эволюционирует, развиваясь вместе с развитием российского государства.

Согласно Федеральному закону № 229-ФЗ от 03.12.2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», устанавливающему действующий порядок формирования верхней палаты, полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении его полномочиями члена Совета Федерации. Член Совета Федерации в трехдневный срок со дня вступления в силу решения о наделении его полномочиями члена Совета Федерации направляет в Совет Федерации и орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший указанное решение, копии заявления об освобождении от обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации. Полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации - представителя от этого же органа государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Законом от 03.12.2012 г.

Анализируя порядок формирования Совета Федерации Российской Федерации, считаем, что наиболее полная гарантия обеспечения оптимального сочетания стабильности и независимости в деятельности Совета Федерации при адекватном выражении интересов субъектов Российской Федерации может быть достигнута только при всенародном участии в формировании верхней палаты российского парламента избирателей в субъектах Российской Федерации на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Е. Б. Мизулина называет два критерия оценки эффективности деятельности члена Совета Федерации. Первый - это профессионализм, постоянная основа деятельности. Верхняя палата по Конституции – постоянно

действующий орган, поэтому возможность заниматься именно законодательными полномочиями, представлять свой регион на уровне отправления законодательных полномочий и иных полномочий, которыми наделен Совет Федерации по Конституции, это самое главное; от всего другого член Совета Федерации должен быть освобожден. Очень важно иметь возможность заниматься и сосредотачиваться именно на реализации конституционных полномочий Совета Федерации, поскольку другие органы власти не наделены теми полномочиями, которыми наделен Совет Федерации.

И второй очень важный критерий для оценки – это самостоятельность, независимость члена Совета Федерации от исполнительной власти, от других органов власти, которые тем или иным образом могут влиять на члена Совета Федерации⁹⁴.

Ценность выборов в том и состоит, что они позволяют удовлетворительным образом узаконить политическую, административную, вообще публичную власть, ибо выборную власть, как правило, аксиоматично признают законной⁹⁵.

Кроме того, «с введением выборов парламентариев населением субъектов Российской Федерации роль Совета Федерации будет более яркой»⁹⁶.

В предвыборной статье «Демократия и качество государства» Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что необходим механизм выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих категориями национального и государственного развития, способных добиваться результата⁹⁷.

⁹⁴ Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244). С. 20-21.

⁹⁵ Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 26.

⁹⁶ Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и Республике Македонии / отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М., 2006. С. 19.

⁹⁷ Коммерсант. 6 февраля 2012г.

Выборных вариантов формирования верхней палаты за все время ее существования было сформулировано множество, но очень незначительная часть этих предложений стала законопроектами и была передана на рассмотрение Государственной Думы. В соответствии с Автоматизированной системой обеспечения законодательной деятельности Совета Федерации и Государственной Думы (АСОЗД) до Государственной Думы «дошло» всего 6 законопроектов, предусматривающих различные варианты выборности членов Совета Федерации.

1. В законопроекте, внесенном 21 апреля 1995 года депутатами Государственной Думы Н.А. Вервейко, Л.Н. Завадской, Б.И. Замай, В.Б. Исаковым и А.И. Лукьяновым, предлагалось избирать представителей субъектов в Совете Федерации гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права из списка кандидатур, выдвигаемых законодательным и исполнительным органами субъектов. Кандидатуры от законодательного органа власти предлагаются его депутатами. В список предложенных к выдвижению вносятся все кандидаты, получившие по итогам тайного голосования не менее 20% голосов. Далее проводится голосование за список в целом. Список считается утвержденным, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов законодательного органа власти субъекта. Выдвижение кандидатов от исполнительного органа власти производится на специально созываемом совещании. Правом на участие в работе совещания и на предложение кандидатов обладает глава исполнительной власти и руководители органов управления административно-территориальных единиц субъекта. Список кандидатов формируется по итогам тайного голосования. В него вносятся все кандидаты, получившие не менее 20% голосов. Затем проводится голосование за список в целом. Указанный список считается утвержденным, если за него проголосовало более половины от общего числа лиц, имеющих право на участие в работе совещания. Выборы членов Совета Федерации проводятся каждые 4 года во второе воскресенье декабря. День выборов может быть перенесен ЦИК Российской Федерации, но

не более чем на 1 месяц в целях совмещения его с днем выборов депутатов Думы. Члены Совета Федерации от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта избираются одновременно. Для проведения выборов членов Совета Федерации на территории Российской Федерации в каждом субъекте образуются два одномандатных избирательных округа, границы каждого из которых совпадают с границами субъекта Федерации. В одном из округов избирается член Совета Федерации от законодательного, в другом – от исполнительного органа государственной власти субъекта. Избранными признаются кандидаты, которые получили по соответствующему округу наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что это число голосов превышает число голосов, поданных против всех кандидатов. Расходы по подготовке и проведению выборов членов Совета Федерации производятся за счет средств федерального бюджета. Членом Совета Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов 21 года.

2. 29 сентября 1999 года в Государственную Думу поступил проект федерального закона, подготовленный депутатами Государственной Думы В.А. Калягиным, Е.Б. Мизулиной, Ю.П. Ивановым, В.В. Курочкиным, Ю.И. Чуньковым и В.Л. Шейнисом. Основная идея данного законопроекта состояла в установлении порядка выборов членов Совета Федерации, аналогичного порядку образования Государственной Думы. Кандидаты в члены Совета Федерации могут быть выдвинуты избирателями в порядке самовыдвижения и зарегистрированными избирательными объединениями (блоками). В поддержку кандидатов должны быть собраны подписи избирателей данного избирательного округа в количестве не менее 1% от общего числа избирателей округа. Выдвижение кандидатов от законодательного органа власти производится тайным голосованием на сессии данного законодательного органа из числа внесенных в список зарегистрированных окружной избирательной комиссией кандидатов. Выдвижение кандидатов от органа исполнительной власти производится коллегиальным органом исполнительной

власти субъекта, созданным в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта, из числа внесенных в список зарегистрированных окружной избирательной комиссией кандидатов. Решение о выдвижении кандидатов принимается как законодательным (представительным) органом, так и органом исполнительной власти субъекта в отношении не менее чем 2 кандидатов. Кандидат считается выдвинутым в члены Совета Федерации, если за него проголосовало не менее 1/5 лиц, принимавших участие в голосовании. Представители от органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы членов Совета Федерации могут проводиться одновременно с выборами депутатов Государственной Думы. Для обеспечения синхронного проведения выборов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации день выборов может быть перенесен, но не более чем на 6 месяцев. На территории каждого субъекта Федерации образуются два одномандатных избирательных округа, отдельно для выборов члена Совета Федерации от законодательного и от исполнительного органов власти субъекта Федерации. Каждый избиратель получает два бюллетеня: один для выборов представителя от законодательного органа и один - от органа исполнительной власти субъекта Федерации. В каждый бюллетень включаются не менее двух кандидатов. Порядок голосования и определения результатов выборов соответствует порядку голосования и определения результатов выборов депутатов Государственной Думы. Расходы на подготовку и проведение выборов членов Совета Федерации производятся за счет средств федерального бюджета. Срок полномочий Совета Федерации одного созыва не может превышать 4 лет. Конкретный срок полномочий для обоих (или одного из) представителей от данного субъекта Федерации в Совете Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации. При этом срок полномочий члена Совета Федерации не может быть менее двух лет. Членом Совета Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющий стаж работы в исполнительных органах

государственной власти не менее 5 лет или являвшийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти не менее одного созыва.

3. Депутаты Государственной Думы М.Е. Бугера и О.В. Морозов в законопроекте, внесенном 8 июля 2001 года, предложили, чтобы решением законодательного органа и высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) утверждалось по одной кандидатуре представителей в Совет Федерации. Затем эти кандидатуры выносятся для одобрения гражданами, постоянно проживающими на территории соответствующего субъекта. Кандидатура считается одобренной, если за нее проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. День голосования по вопросу об одобрении кандидатур представителей законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Федерации в Совете Федерации может совмещаться с днем других выборов, проводимых в соответствии с избирательным законодательством. Одобрение гражданами кандидатур представителей законодательного и исполнительного органов власти субъекта в Совете Федерации производится в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. Срок полномочий члена Совета Федерации, избранного (назначенного) от субъекта Российской Федерации, не может превышать срока полномочий соответствующего органа законодательной (представительной) или исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

4. Государственная Дума Астраханской области в июне 2002 года внесла в Государственную Думу законопроект «О поправке к Конституции Российской Федерации (об изменении порядка формирования Совета Федерации)», в пояснительной записке к которому говорилось, что

формулировка части 2 статьи 95 Конституции РФ фактически блокирует возможность прямых выборов Совета Федерации. Поэтому, по мнению депутатов Астраханской Думы, никакие предлагаемые решения проблемы выборности верхней палаты при сохранении этой формулировки не выдерживают критики. Наиболее рациональным было бы, на их взгляд, установление выборов членов Совета Федерации непосредственно населением, проживающим на территории субъектов Российской Федерации, путем внесения изменений в статьи 95, 96 и 97 Конституции Российской Федерации.

Е.И. Колюшин выдвигает две альтернативных концепции реформирования Совета Федерации. Первая связана с превращением Совета Федерации в подлинно «верхнюю» палату, что влечет за собой введение прямых выборов, резкое усиление полномочий Совета Федерации в законодательном процессе, радикальное изменение статуса членов Совета Федерации, структуры и организации работы как «чистой» палаты парламента. Вторая предполагает выведение Совета Федерации из состава федерального парламента, превращение его в самостоятельный федеральный орган государственной власти, который интегрирует участие субъектов в законодательстве и исполнении федеральных законов, решении других вопросов федерального значения, прежде всего по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов⁹⁸.

М.В. Глигич-Золотарева, сопоставляя различные модели устройства верхних палат, приходит к выводу о прямой зависимости порядка формирования Совета Федерации и объема его полномочий. «Чем дальше процесс формирования палаты стоит от избирательного корпуса, тем меньше оказывается объем ее компетенции, тем ниже оказывается ее реальный статус и второстепеннее роль, которую палата играет в обществе»⁹⁹. Отстаивая идею прямых выборов, М.В. Глигич-Золотарева предлагает организовать выборы

⁹⁸ Колюшин Е.И. О концепции реформирования Совета Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 75-80.

⁹⁹ Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С. 97-98.

членов Совета Федерации с использованием специальных избирательных технологий, что позволит составу Совета Федерации качественно отличаться от состава нижней палаты.¹⁰⁰

Таким образом, реформа порядка формирования Совета Федерации, переход к непосредственным выборам гражданами России представителей в Совет Федерации, а также отчетность членов Совета Федерации перед избирателями и установленная законом возможность отзыва гражданами своего представителя позволят не только полностью раскрыть назначение верхней палаты, но и, прежде всего, поднять на должный уровень статус члена Совета Федерации¹⁰¹.

Т. Ремингтон полагает, что переход к прямым выборам повысит степень легитимности членов Совета Федерации. В целом, палата, сформированная выборным путем, будет более эффективно выполнять свои функции. Избирательная компания послужит стимулом для выдвижения альтернативных вариантов федеральной политики¹⁰².

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения.

Согласно статье 3 Регламента Совета Федерации в верхней палате парламента не допускается создание формализованных фракций, парламентских объединений.

При этом слово «формализованных», прежде всего, означает: предусмотренных Регламентом и оформленных соответствующим правовым документом. Внесение этого термина должно исключить любую попытку создания различного рода фракций и парламентских объединений, которые бы

¹⁰⁰ Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое // Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. С.И. Некрасов. М., 2008. С. 12.

¹⁰¹ Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 70.

¹⁰² Совет Федерации: эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 452.

носили обязательный, формализованный характер. Исключается всякая возможность создания по партийным, территориальным и иным принципам фракций и партийных объединений¹⁰³.

С одной стороны, Регламент Совета Федерации не содержит норму, запрещающую членам Совета Федерации состоять в партийных объединениях. Кроме того, закрепление указанной нормы противоречило бы статье 30 Конституции России и нарушало бы права граждан Российской Федерации на свободу объединения.

С другой стороны, очевидно возможное влияние партийных организаций на лоббирование интересов субъектов Российской Федерации посредством членов Совета Федерации, которые состоят в данных партийных организациях и представляют эти субъекты Российской Федерации.

В целях устранения указанных противоречий в часть 3 статьи 3 Регламента Совета Федерации были внесены изменения, согласно которым в Совете Федерации также не допускается организация и ведение любой деятельности в интересах политических партий¹⁰⁴.

Согласно действующему законодательству парламенты субъектов РФ формируются по смешанному принципу, а это значит по партийному принципу. Уже сейчас очевидно, что своих представителей в Совет Федерации назначают партийные губернаторы и доминирующие в законодательных собраниях партийные фракции. Соответственно, очевидна проблема зависимости членов Совета Федерации от их партийной дисциплины. И нормы действующего регламента Совета Федерации о том, что в Совете Федерации не создаются партийные фракции, никак на это не влияют.

«Казалось бы, нормально то, что какие-то партии и движения хотят сделать свои идеи государственными идеями, но все-таки уже пришло время,

¹⁰³ Стенограмма восьмьдесят первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 30 января 2002 года // <http://www.council.gov.ru/files/report/2006120809401.doc>

¹⁰⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 июня 2008 года № 223-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

когда идеи, ставшие конституционными и государственными, надо положить в основу деятельности органов народного представительства»¹⁰⁵.

Учитывая, что в настоящее время на региональных выборах большинство мест в парламентах субъектов Российской Федерации получает партия власти - Единая Россия, то, очевидно, что Совет Федерации будет сформирован практически из представителей одной партии.

Однако Совет Федерации является «палатой регионов», это специальное представительство территорий, которое призвано отражать через членов палаты интересы определенного круга избирателей, обусловленные прежде всего их территориальной общностью, а не партийной принадлежностью.

Ж. Ведель определяет зависимость депутата от политической партии как великое извращение демократии, а именно зависимость народного избранника от организованных меньшинств¹⁰⁶.

Партийная принадлежность члена Совета Федерации может существенно нарушить ход его деятельности, так как на голосование в палате будут влиять не только (и не столько) региональные интересы, сколько партийные, то есть речь идет о несовместимости партийной принадлежности и обязанностей членов Совета Федерации представлять интересы субъектов Российской Федерации¹⁰⁷.

Несмотря на то, что основным назначением члена Совета Федерации является представление интересов своего региона в палате, до настоящего времени законодательно не закреплено четкое взаимодействие члена Совета Федерации с органом государственной власти субъекта Федерации, избравшим (назначившим) его, да и в целом с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹⁰⁵Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999. С. 12.

¹⁰⁶Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 512.

¹⁰⁷Медушевский А.Н. Совет Федерации в российской системе разделения властей: норма, реальность, перспективы развития // Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 426-427.

Например, важным является вопрос, обязан ли член Совета Федерации согласовывать свою позицию по вопросам отрешения Президента Российской Федерации от должности, назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей¹⁰⁸.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что решение о прекращении полномочий члена Совета Федерации оформляется постановлением Совета Федерации, в котором определяется день прекращения полномочий члена Совета Федерации. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший решение о прекращении полномочий члена Совета Федерации, в тот же день телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения и не позднее чем через пять дней со дня вступления решения в силу направляет его в Совет Федерации.

Таким образом, с одной стороны, повышена защищенность члена Совета Федерации перед возможным немотивированным досрочным прекращением его полномочий. С другой стороны, существует зависимость политической и правовой позиции парламентария по всем существенным вопросам, рассматриваемым Советом Федерации, от мнения высшего должностного лица субъекта Федерации или от результатов голосования в региональном законодательном органе.

Т.Я. Хабриева считает: несмотря на то, что члены верхней палаты российского парламента представляют в палате субъекты Российской Федерации, принцип федерализма предполагает - приоритетными для Совета Федерации являются интересы государства, а не отдельных субъектов¹⁰⁹.

В статье 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и

¹⁰⁸Гайзетдинова Ю.Р. Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации (Проблемы взаимодействия и ответственности): Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 49.

¹⁰⁹ Парламентское право России: / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003. С. 80.

статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отсутствуют положения о том, что одной из форм деятельности члена Совета Федерации является обязательное выполнение им поручений избравшего (назначившего) его органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Установленный Законом перечень форм осуществления деятельности указанными категориями субъектов является примерным и предусматривает лишь общие, наиболее распространенные способы реализации полномочий членами Совета Федерации.

При этом перечень форм деятельности является общим, характерным для обеих палат Федерального Собрания, и в тоже время предусматривает наиболее распространенные формы такой деятельности. Закон указывает и на иные формы деятельности рассматриваемых категорий субъектов, которые в ряде случаев являются специфическими и характерными исключительно для Государственной Думы либо для Совета Федерации.

В отношении членов Совета Федерации Закон предусматривает абстрактную формулировку: в иных формах, предусмотренных Конституцией РФ, а также иными нормативными актами Российской Федерации.

Это в равной степени касается и отношения членов Совета Федерации к просьбам со стороны субъектов РФ. Очевидно, что, руководствуясь интересами государства, член Совета Федерации не должен забывать и о нуждах регионального уровня, но предпринимать какие-либо меры необходимо сообразуясь с целями, задачами, да и самого предназначения верхней палаты парламента.

Таким образом, действующее законодательство не предусматривает каких-либо специфических форм деятельности членов Совета Федерации, предоставляя им возможность осуществлять необходимые действия и мероприятия всеми способами, не запрещенными Законом и не противоречащими Конституции РФ и иным нормативным актам. Указанные формы деятельности являются дополнительными, определяющими порядок

реализации основных направлений деятельности данной палаты Федерального Собрания, ее целей и задач.

В юридической литературе мандат члена Совета Федерации определяется как права, обязанности и ответственность члена Совета Федерации, обусловленные конституционно-правовым статусом члена Совета Федерации и характером взаимоотношений члена Совета Федерации с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, избравшим (назначившим) его. Содержание мандата члена Совета Федерации характеризует также система гарантий его деятельности¹¹⁰.

Суть мандата в том, что парламентарием является лицо, представляющее общество, воплощающее его волю. При этом «депутатский мандат» и «статус депутата» - различные категории. Если мандат - это предоставленное право на осуществление депутатской деятельности, то статус есть уже конкретные правомочия, вытекающие из депутатского мандата¹¹¹.

В науке конституционного права выделяют три вида депутатского мандата – императивный, свободный и полусвободный. Как полагает М.В. Баглай, в Российской Федерации Конституция полностью обходит вопрос о природе мандата парламентария, законодательство решает его половинчато. При этом под императивным мандатом М.В. Баглай понимает полномочия, полученные депутатом от своих избирателей при условии, что тот обязан выполнять их указы и нести перед ними ответственность за свои действия¹¹².

По мнению Т.Я. Хабриевой, «термин «императивный мандат» означает, что депутат рассматривается как непосредственный представитель той части населения, которая его избрала. В силу этого депутат связан в своей деятельности наказами избирателей. Отсюда вытекает ответственность

¹¹⁰ Казакова А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 169.

¹¹¹ Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: Проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 10.

¹¹² Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 542.

депутата перед избирателями, имеющими право отозвать депутатов в установленных законом случаях»¹¹³.

На протяжении последних десяти лет выдвигались предложения о возвращении к императивному мандату, существовавшем в СССР. Однако в советский период не было единства взглядов по проблеме императивности депутатского мандата - обязательности для депутата воли его избирателей.

Многие авторы являются сторонниками императивности депутатского мандата - В.Ф. Коток, Л.А. Григорян, С.С. Сартаев¹¹⁴. При этом в подтверждение своих теоретических обоснований они приводили слова К. Маркса о том, что Парижская Коммуна дала новый тип политической организации общества, в котором делегаты должны были строго придерживаться точной инструкции своих избирателей и могли быть сменены во всякое время ¹¹⁵.

Но некоторые государствоведы считали, что в условиях социалистического общества нет оснований говорить об императивном мандате. Так, Г.С. Гурвич писал: «В советском строе нет необходимости в императивных мандатах»¹¹⁶. Венгерские авторы отмечали: «В социалистическом государстве не применяется императивный мандат, который сковывает творческую деятельность высшего органа государственной власти и который не нужен в условиях социалистического строя»¹¹⁷.

Однако воля избирателей одного округа может не совпадать с волей всего народа. При такой ситуации представитель народа не может и не должен отстаивать волю меньшинства только потому, что эта воля исходит от избирателей его округа. Депутат должен заботиться о нуждах своих

¹¹³ Основы парламентского права: Научно-практическое пособие / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006. С. 254.

¹¹⁴ Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1962. С. 55; Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. М., 1965. С. 182; Сартаев С.С. Строительство социалистической государственности и проблемы высшего народного представительства в Казахстане // Автореф дис. докт. юрид. наук. М., 1970. С. 41.

¹¹⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 12. С. 343.

¹¹⁶ Советское государство и право. 1958. № 12. С. 47.

¹¹⁷ Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской Народной Республики. М., 1963. С. 367.

избирателей, «но, ограничиваясь только этим, можно незаметно для себя сойти с государственных позиций на местническую. Депутату следует помнить, что на его округе свет клином не сходится. Поэтому, ни на минуту не забывая о потребностях своих избирателей, нельзя противопоставлять их другим общественным потребностям»¹¹⁸.

В тех же случаях, когда в процессе обсуждения депутат на основе дополнительно полученной информации придет к выводу, что предложенный его избирателями вариант решения не является оптимальным для страны, то он вовсе не обязан настаивать на этом решении и голосовать против него. Парламентарий как член коллегиального органа государственной власти должен действовать в интересах большинства народа, представляемого данной палатой. Решения от имени коллегиального органа принимаются членами этой коллегии. Но так как среди любого сообщества возможны различные точки зрения по тому или иному вопросу, действует демократический принцип— принятие решения простым или квалифицированным большинством. Утвержденное таким образом решение становится обязательным не только для тех, кто голосовал «за», но и для тех, кто голосовал «против». С этого момента субъектом принятого решения становится не просто группа депутатов, не часть, а представительный орган власти как единое целое¹¹⁹.

М.М. Курманов, выступая на «круглом столе», говорит об императивном мандате члена Совета Федерации, так как он является представителем от законодательного (представительного) органа или от исполнительного органа государственной власти республики в Совете Федерации и должен выражать волю и законные интересы тех органов, которые он представляют. Однако М.М. Курманов отмечает необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство с целью закрепления императивности мандата члена Совета Федерации: во-первых, что сенатор должен систематически участвовать в работе избравшего (назначившего) его органа государственной

¹¹⁸ Советы депутатов трудящихся. 1969. № 5. С. 15.

¹¹⁹ Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1974. С. 11-16.

власти субъекта Российской Федерации; во-вторых, целесообразно законодательно закрепить положение о необходимости согласовывать свое голосование, соответственно, с законодательным (представительным) органом государственной власти или с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации¹²⁰.

Рассуждая об императивном мандате, С.А. Авакьян пишет: «При императивном мандате могут наличествовать три элемента, его характеризующие, — поручения (наказы) избирателей, отчеты депутата перед избирателями, отзыв депутата избирателями - или отдельные из них»¹²¹. В.И. Васильев подчеркивает, что при свободном мандате никто не может заставить депутата неуклонно следовать настроениям и требованиям избирателей, строго учитывать меняющееся общественное мнение.

Л.А. Нудненко выделяет следующие признаки полусвободного мандата:

- отсутствие наказов, роль которых выполняет предвыборная программа кандидата в депутаты, составленная им лично с учетом программы политической партии или общественного объединения, членом которого он является, а также с учетом специфики избирательного округа и местных проблем;
- наличие тесных связей депутатов с избирателями, выражающихся в регулярных встречах и, прежде всего, отчетах;
- возможность избирателей отозвать депутата, не оправдавшего доверия избирателей¹²².

С учетом изложенного можно сделать вывод, что члены Совета Федерации обладают полусвободным депутатским мандатом, поскольку они, представляя интересы субъекта Российской Федерации, не связаны наказами соответствующего органа государственной власти субъекта Российской

¹²⁰ Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244). С. 28-29.

¹²¹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание- Парламент России. М., 1999. С. 360.

¹²² Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 92.

Федерации; каждый месяц членам Совета Федерации предоставляется до десяти дней для работы в субъектах Российской Федерации, представителями которых они являются; кроме того, в Совете Федерации проводятся такие мероприятия, как Дни субъекта Российской Федерации в Совете Федерации; полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Установленные Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами требования к кандидату в члены Совета Федерации являются неотъемлемой частью его конституционного-правового статуса и выражают представление о том, какой должна быть верхняя палата российского парламента, чтобы достойно представлять и отстаивать интересы субъектов Российской Федерации.

При этом для члена Совета Федерации является характерным положение члена коллегиального органа, каким является Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, что не нашло должного закрепления в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Член Совета Федерации в указанном Федеральном законе характеризуется только как представитель от субъекта Российской Федерации. Однако «восприятие членов Совета Федерации только как представителей от субъектов Российской Федерации - подход конституционно ошибочный»¹²³.

Представляется неверным тезис, что Совет Федерации должен не только поддерживать субъекты Федерации (а он действительно обязан представлять и поддерживать их), но и брать на себя функцию лоббирования законопроектов субъектов Федерации на федеральном уровне. Законодательные инициативы субъектов Федерации, пусть даже носящие коллективный характер, должны осуществляться ими самостоятельно. Совет Федерации является палатой

¹²³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 356.

федерального парламента, он не должен функционировать как региональное лобби. Интересы территорий представлять необходимо, но лоббирование их законопроектов находится за рамками полномочий Совета Федерации¹²⁴.

Члены Совета Федерации входят в состав одной из палат общефедерального государственного органа. В нем они действуют в двух качествах: во-первых, как представители соответствующих субъектов Российской Федерации; во-вторых, как члены коллегиального органа, призванного выражать волю всего народа России.

Таким образом, необходимо законодательно закрепить такой механизм регионального представительства в Совете Федерации, который позволит, с одной стороны, органам государственной власти субъектов Российской Федерации воздействовать на принятие решений на федеральном уровне, а с другой стороны, обеспечат членам Совета Федерации право самостоятельно и ответственно выражать свое мнение.

На основании статьи 99 Конституции России, а также статьи 6 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» можно говорить о профессиональной постоянной основе деятельности членов Совета Федерации.

«Проблема профессионализма в деятельности представительных органов государственной власти - одна из труднейших проблем народного представительства и всего государственного строительства в новой России»¹²⁵.

Профессиональная постоянная основа деятельности членов верхней палаты российского парламента подразумевает под собой, во-первых, то, что работа члена Совета Федерации в верхней палате Федерального Собрания Российской Федерации является основной и оплачиваемой с предоставлением

¹²⁴ Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 22 (215) С. 32.

¹²⁵ Васильев Р.Ф. Профессионализм представительных органов власти и их правотворческая деятельность // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999. С. 83.

отпуска и льгот в соответствии с действующим законодательством; во-вторых, на законодательном уровне закреплена несовместимость осуществления полномочий члена Совета Федерации с какой-либо другой должностью, за исключением осуществления членом верхней палаты преподавательской, научной или иной творческой деятельности; в-третьих, профессиональная основа деятельности, безусловно, должна предусматривать наличие профильного высшего образования, в связи с чем представляется целесообразным наличие высшего юридического или экономического образования у кандидатов, претендующих быть избранными (назначенными) членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» формами деятельности члена Совета Федерации являются:

- участие в заседаниях Совета Федерации в порядке, установленном регламентом палаты; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- участие в работе комитетов и комиссий Совета Федерации в порядке, установленном регламентом палаты; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹²⁶, а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями;
- участие в выполнении поручений Совета Федерации и его органов;
- участие в парламентских слушаниях;
- внесение законопроектов в Государственную Думу;
- внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации), запроса члена Совета Федерации (депутатского запроса);

¹²⁶ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

- обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании верхней палаты российского парламента;

- обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Член Совета Федерации имеет удостоверение, которое является основным документов, подтверждающим личность и полномочия члена верхней палаты парламента России, и нагрудный знак. Положение об удостоверении и нагрудном знаке члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утверждено Постановлением от 26 июня 2003 года № 237-СФ. Удостоверение члена Совета Федерации дает право беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать воинские части, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления.

Статья 4 Федерального закона № 3-ФЗ от 08.05.1994 года «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации.

Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 34-П «По делу о проверке конституционности положений п. «в» ч. 1 и ч. 5 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» при оценке норм указанного Закона по

поводу депутатов Государственной Думы, что также имеет отношение и к членам Совета Федерации, указано, что «профессиональный характер депутатской деятельности, обеспечивающий ее эффективность и надлежащее качество, является характерной чертой современного парламентаризма, а ограничения на занятие другой, помимо депутатской, оплачиваемой деятельностью (так называемое требование о несовместимости) - общепринятым в правовых государствах с развитыми традициями демократии и парламентской деятельности принципом, при том, что виды, условия и параметры и пределы такой несовместимости в этих государствах имеют определенные различия».

Статья 7 Регламента Совета Федерации предусматривает, что вопрос о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации предварительно рассматривается Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности.

Указанный Комитет Совета Федерации проверяет соответствие документов, устанавливающих основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации, положениям Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и по результатам проверки готовит заключение.

Вопрос о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации включается в повестку дня ближайшего заседания Совета Федерации. Решение о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации, в котором указывается день прекращения полномочий члена Совета Федерации.

Довольно острую дискуссию вызвало предложение ряда субъектов Российской Федерации о введении императивного мандата члена Совета Федерации. Речь идет о юридическом закреплении связанности мнения члена Совета Федерации с позицией органа, его избравшего.

Безусловно, с одной стороны, суть палаты субъектов Российской Федерации в том и заключается, чтобы члены Совета Федерации несли ответственность за надлежащее представительство интересов территории и позиций региональных органов власти. Однако, с другой стороны, нельзя допустить произвола в этом вопросе. Представляется целесообразным, не отказываясь в целом от института отзыва, четко определить в федеральном законе условия его реализации, отвечающие статусу члена Совета Федерации как парламентария. С этой целью в нем следует определить: перечень оснований досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации; условия ответственности перед субъектом Российской Федерации, который он представляет; порядок обжалования неправомерных с точки зрения члена Совета Федерации или самой палаты решений органов государственной власти субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий представителя субъекта в Совете Федерации. Перечень оснований отзыва члена Совета Федерации следует связать с законодательной деятельностью и авторитетом члена Совета Федерации как представителя высшей региональной и федеральной власти одновременно. К ним, например, относятся: нарушение законодательства, злоупотребление своим положением, недобросовестное выполнение законодательных поручений. Все эти основания должны подтверждаться документально и, в случае возникновения спора, устанавливаться в судебном порядке.

Для членов Совета Федерации, безусловно, важным является свободный мандат, однако, как уже было сказано, имеющаяся сегодня возможность досрочного, без всяких объяснений прекращения их полномочий ставит в затруднительное положение членов Совета Федерации.

Выходом из сложившейся ситуации может стать принципиально иной порядок формирования «верхней» палаты Федерального Собрания, при котором члены Совета Федерации будут избираться по варианту американских сенаторов, а не назначаться по варианту членов Бундесрата

Федеративной Республики Германии. При этом в Бундесрате установлено численно разное представительство земель. Этот опыт, взятый на вооружение в России, вызовет серьезную напряженность в отношениях между субъектами Российской Федерации, которые сразу почувствуют себя неравноправными¹²⁷.

Правовой статус члена Совета Федерации является фундаментальным условием существования и функционирования законодательной ветви власти, представляя собой универсальную правовую основу для реализации Советом Федерации своих прямых прав и обязанностей.

Однако уязвимость положения члена Совета Федерации входит в явное противоречие со статусом федерального парламентария, который призван быть не только представителем соответствующих органов, но и выразителем интересов Российской Федерации, и в случае конфликта интересов иметь возможность свободного выбора своей позиции. Поэтому, как представляется, наиболее полная гарантия обеспечения оптимального сочетания стабильности и независимости в деятельности члена Совета Федерации при адекватном выражении интересов субъектов Российской Федерации может быть достигнута только при всенародном участии в формировании «верхней палаты» российского парламента избирателей в субъектах Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права.

Кроме того, важно на законодательном уровне добиться ясного и понятного определения правового статуса члена Совета Федерации, его прав, полномочий, обязанностей, процедуры назначения и процедуры отзыва с тем, чтобы придать как можно большую легитимность деятельности члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также в целом повысить эффективность работы верхней палаты российского парламента.

§ 3. Основные модели статуса члена верхних палат

¹²⁷ Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 22 (215). С. 33.

На примере моделей статусов членов верхних палат парламентов зарубежных стран можно увидеть, какие модели отвечают задачам парламентов в целом и способствуют эффективной работе самого парламентария в частности, а какие, напротив, негативно сказываются на их деятельности.

Анализу статуса зарубежных парламентариев в целом, в том числе и членов верхних палат, уделяется определенное внимание в российской конституционно-правовой литературе¹²⁸. В своей работе мы хотели бы обратить внимание на те аспекты порядка формирования верхних палат и статуса членов этих палат, которые можно было бы учесть при совершенствовании конституционно-правовых основ организации Совета Федерации.

Зарубежные страны имеют различные правовые, политические системы и конституционную историю, разные уровни экономического и социального развития, однако сегодня парламенты всех федеративных государств имеют двухпалатную структуру.

Так, американская модель, реализованная в рамках президентской республики, основывается на принципе разделения властей, при котором формирование, организация и порядок деятельности членов верхних палат парламентов являются элементами системы сдержек и противовесов.

¹²⁸ Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М., 2005; Аннерс Э. История европейского права. М., 1994; Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск, 2006; Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М., 2000; Депутат парламента в зарубежных государствах / авт.кол.: Д.А. Ковачев, И.Г. Тимошенко, Н.Ю. Трещетникова и др.; отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1995; Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010; Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998; Ковачев Д.А., Алексеева Л.Л. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие. М., 2005; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник / отв. роед. Б.А. Страшун. М., 2008; Матвеева О.М., Савицкий П.И. Конституционный статус депутата в парламентах стран Западной Европы. Екатеринбург, 1993; Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М., 2014; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 7-е изд. М., 2012; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

Американская модель применяется в большинстве федеративных государств Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Мексика и др.).

В таких странах, как, например, Канада, Австралия, Индия, реализованы принципы англо-саксонской правовой доктрины с концепцией верховенства парламента.

В европейских государствах (Германия, Австрия, Бельгия, Швейцария и др.) на базе континентальной правовой доктрины действуют модели двухпалатных парламентов, в которых объединены, в частности, принципы федерализма, разделения властей и собственный уникальный парламентский опыт.

Статус парламентария в зарубежных странах устанавливается:

- в конституциях (основных законах) этих стран (например, раздел 6 статьи I Конституции США, статьи 26 и 27 Конституции Франции, статьи 67–69 Конституции Италии, статьи 56–59 Федерального конституционного закона Австрийской республики и др.);

- в конституционном законодательстве – в законах об отдельных элементах статуса депутата или, существенно реже, в комплексных законах о статусе депутата;

- в нормативных правовых актах парламента, в первую очередь – в регламентах (правилах) палат. К примеру, в Регламенте Национального Собрания Франции содержится подробная нормативно-правовая регламентация прав и обязанностей членов Собрания, а также, в отдельной главе, их иммунитета и ответственности.

В странах англосаксонской правовой системы, в частности, в Великобритании, не имеющей, в отличие от США, писаной конституции, статус члена Парламента фрагментарно регламентируется нормами множества статутов (законодательных актов). Среди важнейших из них можно выделить Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., Акты о министрах Короны 1937 и 1964 гг., Акты о народном представительстве 1983 и 1985 гг., Акт Палаты общин о дисквалификации 1975 г. и т.д. Некоторые элементы статуса пэров

урегулированы в Акте о пожизненных пэрах 1958 года и Акте о пэрах 1963 года. Кроме того, в Великобритании, как и в других странах англосаксонской правовой системы, при регулировании статуса парламентария большую роль играют обычаи и судебные прецеденты.

Порядок формирования является очень важным элементом статуса парламентария, поскольку от него в определенной степени зависит то место и роль, которую будет занимать верхняя палата парламента в государстве, его авторитет в обществе и способность нормально функционировать в системе органов власти.

Конституционно-правовая практика зарубежных стран демонстрирует чрезвычайно широкий спектр подходов к формированию вторых палат парламента: формирование посредством не прямых выборов; формирование посредством прямых выборов с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется при формировании нижних палат; формирование на основе наследования; формирование посредством назначения; формирование смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения и наследования.

Согласно Акту о Палате лордов 1999 года¹²⁹ членство в Палате лордов на основании наследственного принципа было ограничено. Сенат Канады составляют 105 сенаторов, назначаемых Генерал-губернатором по рекомендации Премьер-министра от регионов страны¹³⁰.

В США, Бразилии, Нигерии члены верхних палат избираются путем всеобщих выборов в субъектах федерации. В Индии, например, члены верхней палаты избираются законодательными собраниями штатов. В Австралии и Канаде Сенат назначается генерал-губернатором, Бундесрат Германии назначается правительствами земель.

Формирование верхних палат парламента может осуществляться на основе равного либо неравного представительства субъектов. Так, в США

¹²⁹Конституции зарубежных государств. М., 2006. С. 353, 369.

¹³⁰Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003. С. 573.

каждый штат посылает в Сенат по два представителя, в Пакистане - по 14. Бундесрат Германии является представительством всех 16 земель, состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами. Земли с населением свыше 2 миллионов человек имеют четыре голоса, свыше 6 миллионов - пять и свыше 7 миллионов - 6 голосов. Депутаты Бундесрата не имеют срока полномочий. Кроме того, депутаты от одной земли должны голосовать согласованно¹³¹.

Для определения порядка формирования Совета Федерации интересным представляется следующий опыт зарубежных стран: из 40 вторых палат 21 избирается путем прямых выборов членов палаты (Польша, Румыния, Чехия, Швейцария, Соединенные Штаты Америки, Япония и др.).

При этом, например, в Чехии Сенат состоит из 81 сенатора, выбранных по мажоритарному принципу. Однако Сенат в большей степени представляет не столько региональные интересы, сколько интересы центра. Поскольку в основном сенаторы являются партийными лидерами или представителями партий, фактически они не связаны с региональными проблемами. В этой связи запрет на создание в Совете Федерации Российской Федерации фракций и партийных объединений вполне обоснован.

Всеобщим прямым голосованием избираются в воеводствах все сто членов польского Сената. Метод избрания - простое большинство. Избирательные округа соответствуют провинциям или их частям. Из 49 многомандатных округов 47 избирают по два сенатора, наиболее населенные округа Варшава и Катовице - по 3 сенатора каждый. Право выставить кандидатуры на выборы в Сенат принадлежит избирательным комитетам, действующим от имени политических партий или избирательных групп. Каждая кандидатура должна быть поддержана не менее чем 3000 подписей. Выборы в верхнюю и нижнюю палаты проходят одновременно. Срок полномочий сенатора - 2 года. Членом верхней палаты может быть избран

¹³¹ Вестник Совета Федерации. 2006. № 21 (309). С. 48.

гражданин, достигший на день выборов 30 лет. Сенаторы могут одновременно занимать посты министров и заместителей министров¹³².

Прямыми выборами может определяться часть членов верхней палаты. Часть сенаторов Испании (51 из 259) избираются законодательными ассамблеями. Кроме того, в Сенат Генеральных кортесов Королевства Испании от каждой провинции избирается по четыре сенатора всеобщим, свободным, равным, прямым и тайным голосованием избирателей, проживающих в ней, на условиях, предусмотренных законом¹³³.

Другой распространенный способ формирования вторых палат - не прямые (косвенные) выборы (Франция, Югославия, Босния и Герцеговина, Австрия, Словения, Нидерланды). В соответствии со статьей 55 Конституции Королевства Нидерландов 1983 года депутаты Первой палаты Генеральных штатов избираются депутатами советов провинции¹³⁴.

В некоторых зарубежных странах часть сенаторов назначается, а часть избирается. Выборы могут быть как прямыми, так и косвенными. При этом в большинстве случаев количество избираемых сенаторов превосходит количество назначаемых.

Примером смешанного порядка формирования верхней палаты парламента может служить Сенат Ирландии, состоящий из 60 членов, из которых 11 должны быть назначаемыми членами и 49 избираемыми членами. Назначаемые члены должны назначаться с их предварительного согласия Премьер-министром. Избираемые члены должны избираться следующим образом: три члена избираются Государственным университетом Ирландии; три члена - Университетом Дублина; сорок три члена избираются из списка кандидатов в соответствии с Конституцией Ирландии 1937 года. Срок мандата сенатора составляет 5 лет. Избираться в сенат можно по достижении 21 года.

¹³² Выборный порядок формирования вторых палат парламентов: мировой и отечественный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 23 (340). С. 5-6.

¹³³ Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 2. М., 2001. С. 65.

¹³⁴ Конституции зарубежных государств: М., 2006. С. 622.

Допускается совмещение мандата сенатора и члена Правительства (кроме поста министра финансов).

Путем косвенных выборов формируется большая часть второй палаты парламента Индии. 233 из 245 членов Совета Штатов избираются выборными членами законодательных собраний штатов и союзных территорий. Выборы в Совет Штатов проводятся по системе голосования с указанием кандидатов в порядке предпочтения. Остальные 12 членов верхней палаты назначаются Президентами Индии из числа лиц, имеющих специальные знания или практический опыт в литературе, науке, искусстве и общественной деятельности. Количество мест в Совете рассчитывается пропорционально населению штатов и территорий. Срок мандата сенатора равен 6 годам с обновлением 1/3 состава каждые два года. Избираться в верхнюю палату можно по достижению 30 лет. Допускается совмещение мандата сенатора с работой в качестве члена Правительства¹³⁵.

Кроме того, существуют верхние палаты парламентов, которые не только по способу образования, но и по функциям, полномочиям схожи с нижними палатами. В частности, в отношении Сената японского парламента высказывается мнение о его полной ненужности, поскольку он является «калькой палаты представителей»¹³⁶. В центре дискуссии оказались структура парламента, «самостоятельность и смысл существования» Палаты советников. Предлагаемое перераспределение правомочий в пользу Палаты представителей может «ослабить роль парламента как стабилизирующего фактора государственной и общественной жизни, верховного гаранта сохранения ответственной публичной власти» и способствовать «превращению парламента в более податливое «эффективное орудие» манипуляции тех сил, которые

¹³⁵ Выборный порядок формирования вторых палат Парламентов: мировой и отечественный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 23 (340) С. 17.

¹³⁶ Стрельцов Д.В. Современный японский парламент. М., 1994. С. 10.

контролирую кадровые вопросы, финансовые и информационные потоки в обществе»¹³⁷.

При этом верхним палатам парламентов зарубежных стран присуще не только большое разнообразие способов формирования, но и представительство специфических интересов, значимых для конкретного общества: интересы профессиональных и социальных групп населения (Словения, Марокко, Ирландия), традиционных элит (Лесото), этнических групп (Нигерия, Босния и Герцеговина), избирателей, проживающих за рубежом (Франция).

Таким образом, невозможно сконструировать общие модели формирования верхних палат парламентов зарубежных стран. Единственной доминирующей чертой при формировании верхних палат в европейских странах является территориальный принцип представительства; верхние палаты выступают, прежде всего, способом обеспечения многомерного представительства¹³⁸. Как отмечал экс-председатель Совета Федерации Е.С. Строев, «в условиях демократии парламент правомочен законодательствовать и выполнять другие государственные функции лишь постольку, поскольку он представляет гражданское общество во всем его многообразии. Обеспечить такое представительство только через партийно-политический механизм невозможно. Чтобы сделать представительство более полным, нужно придать ему многомерный характер, включить в него региональные сообщества граждан»¹³⁹.

В работах, посвященных верхним палатам зарубежных стран, обращается внимание на то, что их деятельность существенно отличается от

¹³⁷ Анисимцев Н.В. Конституционные проблемы современной Японии // Право и политика. 2001. № 2. С. 67.

¹³⁸ Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 39.

¹³⁹ Цит. по: Федосов П.А. Порядок формирования и полномочия вторых палат парламентов в странах зарубежной Европы / Современные проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. № 20 (151). С. 45-47.

конституционной модели, так как в ней превалируют политические интересы партий¹⁴⁰.

Для того, чтобы выступать в качестве выразителя территориальных интересов и добиваться их учета при принятии политических и правовых решений на федеральном уровне, верхняя палата должна обладать определенным влиянием, способностью отстаивать свою позицию во взаимоотношениях с нижней палатой и правительством.

Говоря о мировой практике в связи с последней моделью формирования Совета Федерации Российской Федерации, следует отметить, что вариант комплектования второй палаты, сочетающий прямые и непрямые выборы, – явление довольно редкое. В качестве примера можно привести только опыт Испании и Бельгии. В Сенат Испании входят 208 членов, избранных прямым всеобщим голосованием. Еще 55 сенаторов избирается автономными сообществами (т.е. непрямым способом): по одному сенатору, и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории. Сенат Бельгии включает 40 членов, избранных прямым всеобщим голосованием, 21 члена, избранного региональными советами, и 10 членов, кооптированных 61 членом первых двух групп.

Во всех федеративных государствах устанавливаются обязательные требования, предъявляемые к кандидатам на должность представителя субъекта федерации в верхней палате парламента.

В ряде европейских стран возрастной ценз для членов верхних палат парламентов составляет уже 18 лет (Испания, Нидерланды), в Великобритании и Ирландии - 21 год. Относительно высокий возрастной ценз - 30 лет установлен для членов верхней палаты Польши и максимально высокий - 40 лет - в Италии и Чехии. При этом срок полномочий сенаторов составляет от 2

¹⁴⁰ Doria G. The Paradox of Federal Bicameralism // European Diversity and Autonomy Papers. 2006. No 5. P. 29-35; Watts R.L. Federal Second Chambers Compared. Presentation at Conference «Federalizing Process in Italy. Comparative Perspective». An international conference organized by the Department for Institutional Reforms, Italy, and the Forum of Federations. Rome, February 17-19, 2010. P. 11-14.

лет в Боснии и Герцеговине до 9 лет во Франции и пожизненного членства в Великобритании, составляя в большинстве стран 4-5 лет.

Неотъемлемой чертой современного парламентаризма является профессиональный характер депутатской деятельности. Это означает, во-первых, что парламентарий реализует свои полномочия на постоянной основе и освобождается от выполнения иных производственных функций на срок легислатуры, и, во-вторых, что он получает вознаграждение (жалование) за осуществление своих полномочий в парламенте.

Работа парламентария в общегосударственном законодательном органе на постоянной профессиональной основе позволяет резко повысить эффективность и качество его деятельности. Поэтому в большинстве конституций и законодательных актов зарубежных стран закрепляется в том или ином виде принцип профессионализма деятельности парламентариев.

С принципом профессионализма и принципом разделения властей связан запрет парламентариям совмещать работу в парламенте с занятием высших государственных должностей, должностей государственной службы и должностей в органах судебной власти. На предотвращение коррупции направлен запрет совмещать парламентскую деятельность с любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме творческой, научной и преподавательской.

В большинстве стран мира принцип несовместимости мандата члена верхней палаты парламента находит проявление в самых разных вариантах. Наиболее часто встречающийся - запрет на совмещение статуса депутата обеих палат парламента (например, Австрия, Испания, Япония). Не менее часто члену верхней палаты парламента запрещается пребывание в составе других представительных органов государственной власти или местного самоуправления (Швейцария, Бразилия и др.). В Конституции Бразилии указано, что депутаты и сенаторы не могут обладать более, чем одним выборным публичным постом или мандатом. Статья 144 Конституции Швейцарии так и называется «Несовместимость должностей». Согласно Конституции Чешской Республики 1992 года с функцией сенатора

несовместимо осуществление функций Президента Республики, судьи или других функций, определенных законом¹⁴¹. Согласно Конституции Королевства Нидерландов депутат Генеральных Штатов не может быть министром, государственным секретарем, членом Государственного совета, Генеральным прокурором или Генеральным защитником при Верховном суде¹⁴².

В мировой практике существуют две основных модели взаимоотношений парламентария и его избирателей (либо лиц, его назначающих): императивный мандат и свободный мандат.

Императивный мандат предполагает возможность отзыва парламентария избирателями, если он по ряду причин утратил их доверие (не исполняет наказы избирателей и свою предвыборную программу, не поддерживает связь с избирателями, недостаточно эффективно представляет их интересы, совершил действия, порочащие звание парламентария и т.п.). Преимущества императивного мандата состоят в поддержании связи парламентария с избирателями и возможности контроля со стороны избирателей за его деятельностью.

Императивный мандат наиболее органично соответствовал концепции организации представительных органов власти в социалистических странах, одной из важных черт которой было сочетание депутатских функций с производственной деятельностью. Депутаты сохраняли тесную связь с основным местом работы, со своими избирателями и могли быть отозваны при неисполнении наказов избирателей. Императивный мандат был закреплён в конституциях большинства социалистических стран. В настоящее время отзыв депутата сохраняется в основных законах КНР, Вьетнама, Кубы.

Кроме того, в тех случаях, когда верхняя палата формируется путем непрямых выборов (например, Франция), возникают определенные взаимоотношения между членами этой палаты и коллегиями выборщиков, представляющих региональные и местные законодательные органы. Однако,

¹⁴¹ Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 3. М., 2001. С. 503.

¹⁴² Там же. С. 622.

речь, как правило, не идет об императивном мандате - мотивация сенаторов к учету региональных интересов формируется косвенным способом (за счет совмещения выборных должностей в представительных органах разного уровня, политической ответственности перед населением и т.п.)¹⁴³.

В современных демократических государствах императивный мандат на общегосударственном уровне, как правило, не устанавливается. Институт отзыва может быть предусмотрен в субъектах федерации (в федеративных государствах), на уровне местного самоуправления (США, Япония и др.), где иногда может выступать и как форма непосредственной демократии. Однако на общегосударственном уровне депутат органа законодательной власти рассматривается как представитель всего народа и обладает свободным мандатом, который позволяет сенаторам сконцентрироваться на вопросах, имеющих значение для всего государства, и предотвращает преобладание интересов отдельных территорий в законотворческой деятельности.

Принцип свободного мандата члена верхней палаты парламента характерен для парламентариев большинства государств, базирующихся на демократических принципах. При этом в вопросе, кого же представляет член верхней палаты: избирателей своего округа или же всю нацию, предпочтение отдано второму варианту. Согласно Конституции Бельгии «Члены обеих палат представляют нацию, а не только тех, кто их избрал». Согласно статье 67 Конституции Испании члены Генеральных Кортесов Испании не связаны императивным мандатом. В соответствии со статьей 27 Конституции Франции любой императивный мандат считается недействительным. Аналогичная формулировка содержится в ст. 67 Конституции Италии: «каждый член парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата». В пункте 1 статьи 56 Федерального конституционного закона Австрии указано, что члены Национального совета и Федерального совета при исполнении своих обязанностей не связаны никакими поручениями.

¹⁴³ Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти / Актуальные проблемы государственного строительства. Вып. 2 // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 34 (190). С. 31.

В отдельных странах конституционно устанавливается зависимость депутата от партии, по списку которой он был избран в парламент. Так, 52-я поправка к Конституции Индии предусматривает утрату мандата депутатом при переходе из одной партии, от которой он был избран, в другую.

Одной из наиболее важных предпосылок для нормального и стабильного функционирования верхней палаты парламенты является свободная и независимая деятельность его членов. Гарантии деятельности членов верхних палат парламентов зарубежных стран являются неотъемлемым и важнейшим компонентом их статуса. Их можно разделить на четыре основных группы: гарантии, связанные с правами и осуществлением функций парламентария, гарантии личной неприкосновенности, социальные гарантии, а также материально-финансовые и организационные гарантии.

Основной гарантией личной неприкосновенности парламентария является его иммунитет, суть которого заключается в том, что привлечение парламентария к ответственности невозможно без согласия парламента и соблюдения ряда других условий. Иммунитет призван гарантировать независимость парламентария при осуществлении им своих полномочий.

Выделяются несколько вариантов правового регулирования иммунитета.

Первый, наиболее «жесткий», вариант иммунитета, предполагает, что гарантии личной неприкосновенности депутата действуют не только во время сессии, но и между ними.

В пункте 2 статьи 46 Основного закона ФРГ указано, что депутат может быть привлечен к ответственности или арестован за уголовно наказуемое деяние лишь с согласия Бундестага, за исключением случаев задержания при совершении такого деяния или в течение следующего дня.

Согласно статье 68 Конституции Италии ни один член Парламента не может быть привлечен к уголовной ответственности без разрешения палаты, к которой он принадлежит; не может быть подвергнут личному или домашнему обыску, не может быть арестован или иным образом лишен свободы, за исключением случаев исполнения окончательного приговора или задержания

на месте преступления, в отношении которого предусмотрен обязательный арест.

Кроме того, в конституциях отдельных стран дополнительно устанавливается невозможность официального преследования парламентария за любые действия, связанные с его политической деятельностью.

Во Франции согласно статье 27 Конституции член Парламента может быть подвергнут в порядке уголовного или полицейского преследования аресту или иной превентивной, либо ограничивающей свободу мере только с разрешения бюро палаты, в которой он состоит. Это разрешение не требуется в случае задержания с поличным на месте преступления или окончательного осуждения.

При этом иммунитет может быть ограничен только периодом сессии (Япония), либо периодом сессии и временем пути на сессию и обратно (США). Кроме того, иммунитет может не распространяться на отдельные виды правонарушений. Так, в разделе 6 статьи 1 Конституции США установлено, что парламентарии не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии соответствующей палаты, а также следования в палату и возвращения из нее во всех случаях, кроме государственной измены, тяжкого уголовного преступления (фелонии) и нарушения общественного порядка.

Нередко устанавливается правило, согласно которому уголовное преследование, задержание, заключение под стражу или иные ограничивающие свободу меры в отношении члена парламента приостанавливаются, если этого потребует палата, в состав которой он входит (такие положения имеются в Конституциях Франции, ФРГ, Испании и ряда других стран).

В Великобритании иммунитет («свобода от ареста») действует во время сессии, а также в течение 40 дней до и после нее. Однако данная привилегия, означающая, что арест сенатора не может быть произведен без разрешения самой палаты, распространяется только на гражданское судопроизводство (привлечение к уголовной ответственности и арест в связи с возбуждением уголовного дела и по приговору суда возможны). Поэтому после упразднения

тюремного заключения за неуплату долга (имеются, правда, некоторые исключения) данная привилегия утратила значение. Это дает основание говорить, что фактически члены Палаты общин Великобритании парламентским иммунитетом не обладают.

В регулировании статуса члена Совета Федерации следует учесть, что в целом для тенденций развития конституционного права в странах с устоявшимися демократическими традициями характерно ослабление иммунитета члена верхней палаты парламента, так как по мере установления конституционного порядка, ослабления конфликта между законодательной и исполнительной властью, развития демократических институтов и усиления роли гражданского общества исчезает необходимость в его абсолютном, «жестком» характере.

Однако институт парламентского иммунитета выполняет позитивную роль в авторитарных и переходных государствах, где развитые демократические традиции еще не сложились; безусловно, преждевременное ограничение иммунитета сенаторов в таких государствах может привести к свертыванию в них зарождающихся традиций парламентаризма.

Среди гарантий личной неприкосновенности обычно устанавливается также индемнитет – недопустимость привлечения парламентария к ответственности за действия, совершенные при осуществлении полномочий: высказывания, содержание подготовленных документов и т.д. (другое значение термина «индемнитет» – денежное вознаграждение парламентариев).

Привилегия свободы слова в Парламенте впервые получила законодательное закрепление в Великобритании в Билле о правах 1689 года, согласно которой против члена Палаты общин не может быть возбуждено уголовное преследование ни за какое слово, произнесенное в Парламенте. На выступление вне стен Парламента, письма к внепарламентским адресатам, данная привилегия не распространяется.

В статье 26 Конституции Франции указано, что ни один член Парламента не может подвергаться преследованию, розыску, аресту,

заклучению или суду за высказанные мнения или за голосование при исполнении им своих функций.

Согласно статье 68 Конституции Италии члены Парламента не могут подвергаться преследованию за выраженные ими мнения и голосование при выполнении ими своих функций.

В соответствии с пунктом 1 статьи 57 Федерального конституционного закона Австрийской Республики члены верхней палаты парламента никогда не могут быть привлечены к ответственности за голосование при осуществлении ими своих обязанностей.

Индемнитет, как правило, действует не только в течение всего срока полномочий парламентария, но и в дальнейшем, и не может быть снят. Тем не менее, в основных законах некоторых государств (например, Германия, Белоруссия) установлено, что индемнитет не распространяется на клеветнические высказывания и оскорбления, сделанные на заседании палаты. В Великобритании нормы об ответственности за злоупотребление свободой слова установлены в правилах парламентской процедуры. Так, запрещаются выступления, оскорбительные для Парламента, Королевы, лиц, выполняющих властные функции, мешающие работе Парламента, а также изменнические и мятежные речи, упоминание в выступлениях конкретных уголовных дел (с момента предъявления лицу обвинения в совершении преступления).

В США индемнитет парламентариев носит ограниченный характер. В разделе 6 статьи 1 Конституции США устанавливается не полное отсутствие юридической ответственности парламентариев за выступления или участие в дебатах, но лишь невозможность подвергнуть их допросу кем бы то ни было, кроме самой палаты.

Социальные гарантии деятельности членов верхних палат зарубежных стран, как правило, устанавливаются не в конституциях (основных законах), а в законодательных актах меньшей юридической силы. Определенным исключением является Германия, где в пункте 3 статьи 48 Основного закона установлен перечень социальных гарантий парламентариев.

При этом объем социальных гарантий в конкретных странах может существенно различаться и включать: государственное страхование, освобождение от военных сборов, гарантии трудовых прав, ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское, санитарно-курортное, бытовое и пенсионное обеспечение парламентариев. Как правило, полный перечень таких гарантий устанавливается крайне редко.

Практически повсеместно устанавливаются гарантии от увольнения парламентариев с прежнего места работы в связи с избранием в парламент (гарантии трудовых прав). В ФРГ такие гарантии получили конституционное закрепление (пункт 2 статьи 48 Основного закона). Во многих странах парламентарии бесплатно обеспечиваются жильем, медицинским обслуживанием, почтовой и телефонной связью, получают право бесплатно пользоваться всеми государственными транспортными средствами.

В США в течение одной сессии каждому парламентария оплачиваются дорожные расходы на 15 поездок в свои избирательные округа. Большое значение имеет так называемая почтовая привилегия парламентариев – бесплатная рассылка по почте материалов, в которых парламентарии информируют избирателей о своей деятельности в Конгрессе. Парламентарии имеют право и на бесплатное использование телеграфной и телефонной связи. Достаточно весомы и льготы социального характера: право на государственное страхование жизни на сумму 45 тыс. долл., страхование здоровья на льготных условиях (40% страховых взносов оплачиваются из средств федерального бюджета), право на бесплатное получение первой медицинской помощи.

Реже устанавливается льготное налогообложение (к примеру, в ФРГ не облагаются налогом средства на оплату бюро парламентария в избирательном округе и на зарплату его секретарей и помощников; сенатор также не платит взносы в страховой и пенсионный фонды) и пенсионное обеспечение парламентариев. Например, в США парламентарии имеют право на пенсию с 50 лет и, становясь пенсионерами, получают до 80% оклада, что зависит от

стажа пребывания в Конгрессе (лицо, бывшее членом Конгресса 30 лет, может получать пенсию в размере 106 тыс. долл. в год).

Напротив, во Франции сенаторы сами оплачивают жилье, медицинскую помощь и не имеют налоговых льгот. При этом французское законодательство (статьи 8–10 Ордонанса № 58-1100 от 17 ноября 1958 года о деятельности палат Парламента) уделяет особое внимание освобождению депутатов от военной службы в мирное время.

За свою деятельность парламентарий получает специальное вознаграждение. Это вознаграждение обычно приравнивается или соотносится с окладами высших должностных лиц и включает суточные, оплату транспорта, корреспонденции, командировок. Особые средства выделяются на представительские расходы, содержание аппарата. Размер денежных средств, выделяемых парламентариям, обычно определяется специальным законом (принятие которого нередко предусматривается конституционно – например, в Италии, Франции, ФРГ) и законом о бюджете.

В Великобритании сенаторам выплачивается жалование с 1911 года. В 1993 году оно составляло 30854 ф. ст. в год, в июле 1996 года палатой принято решение об очередном его повышении. Кроме того, сенаторам возмещаются транспортные и почтовые расходы и услуги трех помощников.

В США парламентарии получают за свою службу вознаграждение, установленное законом и выплачиваемое казначейством США (раздел 6 статьи 1 Конституции США). С 1990 года сенаторы получают жалование в размере 120 тыс. долл. в год. В 1992 году вступила в силу XXVII поправка к Конституции, которая запрещает вступление в силу закона, изменяющего размер вознаграждения членам палат, до следующих выборов в Палату представителей. Тем самым членам Палаты представителей и одной трети сенаторов не разрешается увеличивать размер вознаграждения для самих себя. Это - редкий случай, когда правила определения или изменения размера вознаграждения парламентариям устанавливаются в Конституции (обычно это предмет регулирования финансового законодательства).

Во Франции действует Ордонанс № 58-1210 от 13 декабря 1958 года, содержащий органический закон о жалованье членов парламента. В соответствии с данным законом жалованье парламентариев определяется исходя из окладов служащих, занимающих государственные должности, отнесенные к категории «вне служебных классов» (то есть высших должностных лиц), и равняется средней цифре между наименьшим и наибольшим окладом этой категории. В 1994 году парламентское жалование без вычета налогов составляло 31300 франков в месяц. Кроме того, жалование парламентария дополняется особой выплатой – служебным вознаграждением, размер которого равен четвертой части жалованья парламентария. В соответствии с правилами, установленными регламентами палат, размер вознаграждения меняется в зависимости от активности участия парламентария в работе палаты.

Кроме того, во многих странах устанавливается прямая зависимость между результативностью работы парламентария и размером его вознаграждения (Германия). Кроме того, в некоторых странах оплата производится путем выдачи суточного вознаграждения за каждое заседание, помимо небольшой основной части (Индия).

Организационные гарантии, как правило, состоят в том, что подразделениями аппарата парламента, осуществляющими информационное и организационно-техническое обеспечение деятельности парламентария, создаются условия для работы сенатора. Эти гарантии выражены, в частности, в праве пользования услугами аппарата парламента в целом, аппарата фракции, к которой принадлежит парламентарий, и своего аппарата.

К примеру, в США парламентариям оплачиваются расходы на меблировку и техническое оборудование их офисов, которые имеются у них как в Вашингтоне, так и в их избирательном округе. Им бесплатно предоставляются Свод законов США, разнообразные справочные издания. Каждый сенатор имеет собственный аппарат сотрудников: конгрессмен – до 18, сенатор – от 20 до 30 (в зависимости от величины округа и штата).

Говоря об организационных гарантиях, интересно отметить, что в США «в Палате представителей каждый отдельный член палаты должен обычно приспособливаться к ней, а в Сенате чаще всего сам Сенат должен приспособливаться к каждому отдельному сенатору»¹⁴⁴, что, безусловно, подчеркивает привилегированный статус члена верхней палаты парламента США.

Существующая в Сенате США традиция взаимных уступок и небольшое, по сравнению с Палатой представителей, число его членов способствовали созданию процедурной системы, обеспечивающей менее формальный и более гибкий подход к действующим в Сенате постоянным правилам: любой сенатор может участвовать в принятии решений о повестке дня лидерами его фракции и руководством комитетов и непосредственно влиять на эти решения; сенаторы во время обсуждения законодательных мер обычно выступают столько, сколько сочтут нужным.

Официально председателем Сената является вице-президент США, поскольку председатель Сената является не членом Сената, а представителем исполнительной власти, он обладает минимальными полномочиями: он имеет право выступать только с согласия всех присутствующих сенаторов и может голосовать только, если при ранее проведенном голосовании голоса разделились поровну и необходимо принятие решения; он обязан представить слово первому сенатору, вставшему для вступления; он никогда не выясняет у сенатора, по поводу чего тот хочет выступить.

Кроме того, поскольку законопроекты чаще всего передаются на обсуждение Сената по единодушному согласию, каждый сенатор может рассчитывать на то, что его занятость и политические взгляды будут учтены лидерами фракций, которые добиваются консенсуса, необходимого для передачи законопроекта на обсуждение Сената.

¹⁴⁴ Основные различия парламентских процедур Палаты представителей и Сената конгресса США // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. №8. С. 8.

В Сенате США эквивалентом специальных правил, действующих в Палате представителей, являются договоренности по общему согласию (договоренности о лимите времени), устанавливающие порядок и условия обсуждения законопроекта, которые должны получить одобрение всех сенаторов, находящихся в зале в тот момент, когда лидер большинства или выбранный ими сенатор предложит их на обсуждение. Достаточно одного возражения для того, чтобы такая договоренность не вступила в силу.

Кроме того, соответствие темы выступления во время прений по обсуждаемому в верхней палате парламента США вопросу обязательно только в течение первых трех часов после начала его работы. Однако в Сенате это правило редко соблюдается. Более того, сенаторы часто просят единодушного согласия для того, чтобы прервать ход заседания выступлением по вопросу, не связанному с обсуждаемой темой¹⁴⁵.

В конституциях, регламентах палат и специальных законах зарубежных государств членам верхних палат парламентов предоставляются широкие возможности для осуществления своих полномочий, особенно по участию в работе парламента и его органов.

В абзаце 2 статьи 27 Конституции Французской Республики 1958 года установлено, что право голосования члены Парламента осуществляют лично. Только в виде исключения органический закон может разрешить делегирование голоса. В этом случае никому не может быть делегировано более одного мандата. На основе данной конституционной нормы был принят Ордонанс № 58-1066 от 7 ноября 1958 года, содержащий органический закон, разрешающий парламентариям в исключительных случаях делегировать коллегам по палате свое право голосовать. Среди таких случаев в статье 1 данного закона установлены: болезнь, несчастный случай, серьезные события в семье, выполнение временного поручения правительства, прохождение военной службы, назначение для участия в международных ассамблеях, нахождение за

¹⁴⁵ Основные различия парламентских процедур Палаты представителей и Сената конгресса США // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. №8. С. 8.

пределами метрополии в момент созыва чрезвычайной сессии Парламента; случаи, квалифицированные бюро палат Парламента как непреодолимая сила. Делегирование голоса должно быть оформлено в письменном виде, в нем должны быть указаны причины передачи голоса и срок, на который осуществляется делегирование. Если срок не указан, то право голосования считается переданным на 8 дней. О данном письменном заявлении должно быть сообщено председателю палаты.

Полномочия и права членов верхних палат парламентов зарубежных государств различаются в зависимости от формы правления, существующей в той или иной стране, и роли парламента среди высших органов государственной власти. Так, в государствах с парламентской формой правления сенаторы обычно обладают большим количеством распорядительных (особенно связанных с участием в назначении и отстранении от должности высших должностных лиц) и контрольных полномочий, чем в «смешанных» и «президентских» республиках.

Следует учитывать, что некоторые из прав парламентариев могут одновременно выступать и как обязанности – в частности, присутствие на заседаниях палаты, работа в комитетах и комиссиях и др.

Как правило, устанавливается обязанность сенаторов соблюдать ряд ограничений, направленных на реализацию принципа разделения властей и предотвращение коррупции. В частности, в большинстве стран парламентариям запрещается состоять на государственной или муниципальной службе.

В разделе 6 статьи I Конституции США установлено, что ни один сенатор или представитель не может быть назначен в течение времени, на которое он избран, на какую-либо гражданскую должность на службе Соединенных Штатов, если эта должность была создана или связанное с ней жалование было увеличено в названный период; и ни одно лицо, занимающее какую-либо должность на службе Соединенных Штатов, не может быть членом той или иной палаты, пока состоит в должности.

Тем не менее, в некоторых государствах с парламентской формой правления членам верхних палат парламента иногда разрешается занимать министерские посты, так как деятельность министра рассматривается не как административная, а как политическая. Сенаторы, занимающие министерские посты, обычно сохраняют право голосовать в палате.

Практически во всех странах существует запрет на совмещение парламентской и предпринимательской деятельности, а во многих государствах статус члена верхней палаты парламента исключает занятие любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, творческой и научной.

При этом в отдельных странах запрет на занятие иной оплачиваемой деятельностью, кроме парламентской, педагогической, творческой и научной, не носит абсолютного характера. Так, в США нормы о несовместимости, установленные в правилах палат (регламентах), запрещают парламентариям всякую оплачиваемую деятельность только во время работы палат или если она мешает исполнению возложенных на них обязанностей. Однако, косвенно допуская коммерческую активность парламентариев, регламенты палат содержат ее ограничения: «посторонние доходы» членов Конгресса не должны превышать 15% от размера их парламентского жалованья. Впрочем, в понятие «посторонние доходы» не входят такие, как вознаграждение, полученное членом Конгресса в виде компенсации за действительно оказанные им лично услуги; авторские гонорары (их допустимая сумма также зафиксирована в правилах); доходы, полученные от продажи творческих произведений; денежные поступления от продажи акций, если цена их соответствует обоснованным и справедливым рыночным ценам; доходы от семейных предприятий и дивиденды по акциям.

При отсутствии прямого запрета на занятие любой другой оплачиваемой деятельностью в законодательстве отсутствует, действует правило: при обсуждении вопроса, в отношении которого депутат может иметь личный интерес, он должен заявить об этом на заседании.

К антикоррупционным ограничениям относится установленная в законодательстве многих государств обязанность сенатора после избрания и прекращения срока полномочий подавать декларацию о доходах (США, Франция и др.).

Например, в США важной гарантией против злоупотреблений и коррупции парламентариев является их обязанность ежегодно предоставлять секретарю палаты финансовые декларации, в которых указываются все источники полученных ими доходов. Декларация представляется до 15 мая года, следующего за тем, в течение которого получены декларируемые доходы. Секретарь направляет копии деклараций в комитет по этике соответствующей палаты. Комитет проверяет своевременность, полноту и соблюдение формы и порядка представленной декларации. По каждой из них комитет принимает решение. Если принимается решение о несоответствии декларации требованиям, предъявляемым законом, парламентарий извещается об этом и обязан принять все необходимые меры по устранению несоответствия. Если этого не произошло, комиссия может сообщить об этом генеральному атторнею. Последний вправе подать иск в федеральный окружной суд, который может взыскать с виновного лица штраф до 5 тыс. долл.

В ФРГ в соответствии с «кодексом члена Бундестага» каждый депутат обязан сообщать данные о своем прежнем участии или сотрудничестве с теми или иными союзами и своевременно заявлять обо всех соглашениях, контрактах с фирмами и др.

Во Франции в соответствии с Законом № 88-227 от 11 марта 1988 года о финансовой гласности политической жизни парламентарий в течение двух месяцев со дня вступления в исполнение мандата обязан представить в бюро палаты декларацию своего имущественного положения, в которой сообщить о размере своего личного имущества, а в случае необходимости – общего имущества супругов или неделимого имущества, и обновлять эти данные по мере их изменения. Бюро обеспечивает секретность декларации. Не ранее чем за два месяца и не позднее чем за один месяц до истечения срока мандата

депутат представляет новую декларацию, на основании которой бюро палаты оценивает произошедшие изменения. При досрочном прекращении мандата (кроме случая смерти) новая декларация представляется в течение 15 дней после прекращения. Эти декларации направляются в Комиссию по финансовой гласности политической жизни, которая производит сопоставление деклараций в начале и в конце срока мандата парламентария. Комиссия, будучи специализированным органом, состоит из членов высших судебных органов (вице-председателя Государственного совета в качестве председателя, первого председателя Кассационного суда и первого председателя Счетного суда). Каждые три года она публикует доклад о проводимой ею работе.

Правовое закрепление обязанности парламентария соблюдать нормы профессиональной (парламентской) этики при осуществлении им своих полномочий становится в последние годы особенно актуальным. Этические нормы обычно закрепляются в регламентах или специальных кодексах парламентской этики (например, ФРГ, Польша), а дисциплинарные санкции к парламентариям за несоблюдение этических и иных обязанностей – в парламентских регламентах.

В отдельных странах парламентарий обязан присутствовать на сессиях парламента, участвовать в пленарных заседаниях палат, состоять хотя бы в одном постоянном комитете. В этих странах, если сенатор не участвует в работе палаты без уважительных причин, он может быть лишен депутатского мандата (в Нигерии – за пропуск 1/6 части пленарных заседаний в год; в Намибии – за пропуск 10 заседаний подряд, в Индии – за отсутствие на заседаниях в течении 60 дней).

В случае нарушения членом верхней палаты своих обязанностей или порядка работы палаты, к нему могут быть применены меры конституционной или дисциплинарной ответственности. В большинстве государств применять такие меры может только палата в целом. Нередко данное правило устанавливается в конституциях. Так, согласно разд. 5 ст. I Конституции США

каждая палата может наказывать своих членов за поведение, нарушающее порядок.

Если сенатор нарушает свои обязанности или порядок работы парламента, к нему могут быть применены меры дисциплинарной ответственности. К примеру, в ст. 70 Регламента Национального Собрания Франции установлены следующие меры: призыв к порядку, призыв к порядку с занесением в протокол, выражение порицания, выражение порицания с временным исключением (то есть отстранением от работы в парламенте). В ФРГ и Польше применяется, кроме того, вычет из вознаграждения члена верхней палаты. В Великобритании при нарушении установленных ограничений палата имеет право объявить сенатору предупреждение или порицание, удалить из зала до конца дня, приостановить его мандат на определенный срок или до конца сессии, исключить из состава палаты, наложить штраф.

В США к парламентариям могут быть применены следующие меры: лишение слова, лишение статуса «старшинства» («система старшинства» означает порядок, при котором привилегированное положение, прежде всего, право на первоочередное выступление принадлежит сенаторам, занимающим ключевые посты в палате, а также длительное время пребывающим в ней); исключение из состава комитета, а также исключение из состава палаты. Все перечисленные меры взысканий применяются по решению палаты ее абсолютным большинством, а последняя – по решению не менее чем 2/3 членов палаты (разд. 5 ст. I Конституции США).

Лишение мандата по решению верхней палаты парламента является наиболее жесткой мерой воздействия на парламентария, мерой конституционной ответственности и применяется за совершение определенных правонарушений и систематическое неисполнение парламентарием своих конституционных обязанностей. Такие решения принимаются самой палатой парламента, обычно квалифицированным большинством голосов (2/3 в Аргентине, США, Японии, 3/4 в Таиланде, 5/6 в Финляндии). Во многих

странах лишение мандата члена верхней палаты парламента может быть обжаловано в конституционный или иной суд.

Очевидно, что верхние палаты парламентов способны эффективно реализовывать представленные им полномочия только при взаимодействии их членов непосредственно с органами власти и населением представляемых субъектов федерации, а также при наличии у палат материальных и информационных ресурсов, вспомогательных органов. И в этом отношении показательна практика вспомогательных органов Сената Конгресса США, позволяющая верхней палате американского парламента являться влиятельным органом государственной власти, с мнением которого вынужден считаться даже Президент¹⁴⁶, что, безусловно, является важным и для развития статуса члена Совета Федерации.

На основе сравнительного анализа моделей статусов членов верхних палат парламентов зарубежных стран и Российской Федерации вполне правомерно согласиться с точкой зрения Е.И. Колюшина, что очевидна необходимость повышения роли Совета Федерации в государственном механизме, прежде всего, путем превращения в верхнюю палату по сенатскому принципу США путем введения прямых выборов, усиления полномочий Совета Федерации в законодательном процессе, изменения структуры и организации работы как «чистой» палаты парламента и, как следствие, безусловного и радикального изменения статуса членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹⁴⁷. Это несомненно повысит авторитет членов Совета Федерации в регионах, их ответственность за социально-экономическую обстановку на местах, их психологическую независимость от мнения «центра» и инициативность в проведении региональных интересов на федеральном уровне.

¹⁴⁶ Ковалев С.М. Верхние палаты парламентов федеративных государств // Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9-10.

¹⁴⁷ Колюшин Е.И. О концепции реформирования Совета Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999. С. 77.

При этом полезным является опыт Великобритании, где при проведении дискуссий относительно реорганизации верхней палаты английского парламента - Палаты лордов было высказано мнение, что верхняя палата должна представлять собой политическую элиту, реально проявившую себя в конкретной государственной деятельности и символизирующую высокий уровень политической культуры и ответственности перед государством и обществом»¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244). С. 57-58.

Глава 2. Формы деятельности члена Совета Федерации

§ 1. Участие члена Совета Федерации в деятельности палаты

Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» дан перечень форм деятельности члена Совета Федерации (ст. 7). Этот перечень не является исчерпывающим. В п. 3 этой статьи говорится: «Деятельность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴⁹.

С 2006 г. был уточнен порядок участия членов Совета Федерации в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой. Он стал определяться Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁵⁰.

Указанным Федеральным законом регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, а также обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера или с их негативными последствиями.

¹⁴⁹ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 238-ФЗ // СЗ РФ. 1994 №2. Ст. 74.

¹⁵⁰ Федеральный закон от 30.12.2006 № 277-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1ч.). Ст. 40.

Установлено, что расследования проводятся парламентскими комиссиями, формируемыми при принятии решения о возбуждении парламентского расследования из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Парламентская комиссия при осуществлении своей деятельности имеет право: запрашивать информацию, необходимую для проведения парламентского расследования; приглашать для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц и граждан.

Предусмотрена подготовка итогового доклада по результатам парламентского расследования, содержащего выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. Итоговый доклад, утвержденный палатами Федерального Собрания, направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту, в Правительство, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети Интернет.

Определено, что парламентское расследование в соответствии с законом о парламентском расследовании проводится по фактам и обстоятельствам, возникшим после его вступления в силу.

С 1 января 2013 г. в силу вступили поправки в ч.1 ст. 10 указанного Федерального закона в части, касающейся ежегодного предоставления членом Совета Федерации сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В этих целях в палате создается соответствующая парламентская комиссия.

Таким образом, член Совета Федерации может участвовать в деятельности данной комиссии, а также сотрудничать с ней в контексте её компетенции.

В соответствии со статьей 18 указанного Закона не допускается вмешательство члена Совета Федерации в оперативно-розыскную, уголовно-

процессуальную деятельность органов дознания, следователей, а также судебную деятельность.

В связи с принятием в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции» данная статья дополнена нормой, запрещающей участвовать членам Совета Федерации в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу, либо по делу об административном правонарушении.

В настоящее время при Совете Федерации и Председателе Совета Федерации действует целый ряд консультативных органов, общественных советов.

Так, например, 12 марта 2013 года состоялось заседание Межрегионального банковского совета на тему «Совершенствование правовых механизмов банковского кредитования в целях обеспечения роста экономики России», по итогам которого было принято решение рекомендовать Правительству Российской Федерации и Центральному банку РФ рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁵¹, направленных на включение в качестве одной из цели Банка России обеспечение экономического роста и поддержания максимальной занятости.

24 июня 2013 года проведено заседание Экспертного совета при Председателе Совета Федерации по законодательному обеспечению оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества на тему «Состояние и проблемы правового регулирования государственно-частного партнерства в оборонно-промышленном комплексе Российской Федерации». В рекомендациях отмечена необходимость разработки нормативного правового обеспечения государственно-частного партнерства в оборонно-промышленном комплексе на основе единых подходов к планированию, размещению и выполнению государственного оборонного заказа и государственной программы вооружения.

¹⁵¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Однако очевидно, что обсуждаемые в данных консультативных органах вопросы носят актуализированный характер, однако в большинстве случаев, за редким исключением, их дальнейшая судьба не прослеживается в реальных делах.

Информация о деятельности этих структур при Председателе Совета Федерации и при Совете Федерации часто носит кулуарный характер, мало доступна органам власти в субъектах Российской Федерации, СМИ, а, в конечном счете, общественности.

В 2012 году начал регулярную работу Интеграционный клуб при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в заседаниях которого принимают участие известные политики, парламентарии, ученые, в том числе из стран Содружества. Заседание Интеграционного клуба, состоявшееся 19 июня 2012 года, было посвящено теме «Гуманитарные основы интеграционных процессов на постсоветском пространстве». 8–10 ноября в рамках работы клуба Комитетом Совета Федерации по международным делам было организовано проведение выездного «круглого стола» на тему «Таможенный союз: практическое измерение» в г. Смоленске и г. Минске. Клуб призван стать интеллектуальным центром, вырабатывающим идеи и предложения во всех важнейших сферах интеграции членов СНГ, в том числе вопросы гуманитарного сотрудничества, воспитания молодого поколения в духе дружбы и взаимопонимания.

Председатель Совета Федерации назначает из числа членов Совета Федерации полномочных представителей Совета Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Министерстве юстиции Российской Федерации, Общественной палате Российской Федерации, Межпарламентской Ассамблее

государств - участников Содружества Независимых Государств, а также полномочных представителей Совета Федерации по взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и по взаимодействию с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и другими государственными органами.

Деятельность указанных полномочных представителей регулируется положением, утверждаемым Советом палаты. Согласно Регламенту Совета Федерации не менее 1 раза в год они информируют Совет палаты о своей деятельности.

На состоявшейся 17 сентября 2012 года встрече Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева с Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко и членами палаты была выработана общая конструктивная позиция и обозначены приоритетные направления взаимодействия Правительства России и Совета Федерации в решении намеченных задач.

В 2013 году члены Совета Федерации участвовали в заседаниях Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти, в работе Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. 11 членов Совета Федерации принимали участие в работе 7 рабочих групп, образованных для совместной с федеральными органами исполнительной власти работы над законопроектами, предусмотренными планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год.

На системную основу переведена практика участия членов Правительства России, руководителей федеральных исполнительных органов власти в заседаниях комитетов Совета Федерации, различных мероприятиях, проводимых палатой.

Это свидетельствует о том, что новое руководство Совета Федерации озабочено проблемой взаимодействия с органами исполнительной власти, предпринимает определенные меры по повышению ее эффективности.

В результате модернизации деятельности палаты во многом изменились взаимоотношения между участниками законотворческого процесса, выработаны новые механизмы сотрудничества, подходы к решению актуальных государственных задач. В настоящее время усилилось взаимодействие Совета Федерации с Президентом страны, Государственной Думой, федеральными министерствами и ведомствами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В период весенней сессии 2013 года проведено 9 заседаний Совета Федерации, на которых рассмотрены и одобрены 3 федеральных конституционных закона, 189 федеральных законов, из них – 28 федеральных законов о ратификации международных договоров и соглашений Российской Федерации с другими государствами и международными организациями. Советом Федерации отклонены 2 федеральных закона с созданием согласительной комиссии. Основанием для отклонения стало нарушение конституционных прав граждан: избирательных и прав на приобретение российского гражданства. В редакции согласительной комиссии принят отклоненный палатой ранее закон о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт.

В ходе сессии продолжалась работа координационного совещания Председателя Совета Федерации, первого заместителя Председателя Совета Федерации и заместителей Председателя Совета Федерации с председателями комитетов Совета Федерации. Для рассмотрения вопросов законодательной деятельности Совета Федерации проведено 10 координационных совещаний, на которых определялась позиция Совета Федерации по 664 законопроектам, рассмотренным Советом Государственной Думы, и 263 законопроектам, принятым Государственной Думой в первом чтении.

В рамках участия в доработке проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» в Совете Федерации 24 января 2012 года под председательством Председателя

Совета Федерации В.И. Матвиенко было проведено совещание. и сформирована рабочая группа Совета Федерации по доработке законопроекта «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (руководитель – Н.И. Рыжков, в составе члены Совета Федерации, руководство Министерства экономического развития РФ, Министерства юстиции РФ, Федеральной антимонопольной службы РФ, Счетной палаты РФ).

Рабочей группой Совета Федерации на основе обобщения многочисленных предложений субъектов Федерации, членов Совета Федерации были оперативно подготовлены более 300 предложений по доработке законопроекта о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, из которых более 200 поправок были учтены в принятом федеральном законе, в том числе блок поправок, касающийся преференций для отечественных производителей. Федеральный закон, существенным образом изменивший правила и формы проведения закупок, вступает в силу 1 января 2014 года.

Продолжился процесс совершенствования законодательства в сфере формирования органов власти субъектов Российской Федерации. Была установлена возможность определения законом субъекта Федерации порядка избрания высшего должностного лица субъекта Федерации его законодательным органом. Закон был разработан в развитие позиции Президента Российской Федерации В.В. Путина. Он будет способствовать учету регионального многообразия, позволит расширить права региональных парламентов. Такой порядок избрания глав субъектов Федерации уже установлен в двух субъектах Федерации – республиках Дагестан и Ингушетия. Перед вторым чтением в Государственную Думу были представлены 15 поправок членов Совета Федерации, 12 из них были учтены при подготовке законопроекта ко второму чтению, в том числе поправки, восполняющие законодательный пробел, связанный с отсутствием регламентации наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа власти субъекта Федерации в случае избрания главы региона

законодательным органом субъекта Федерации. Внесенные дополнения позволили систематизировать порядок рассмотрения кандидатур на должность члена Совета Федерации; унифицировать требования, предъявляемые к документам, представляемым кандидатами, а также включить в круг кандидатов на должность члена Совета Федерации действующих сенаторов.

При этом негативным фактором является несвоевременная подготовка федеральными исполнительными органами государственной власти подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных конституционных и федеральных законов.

Зачастую существенные изменения вносятся в проекты федеральных законов в ходе процедуры второго чтения. Например, Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ходе процедуры второго чтения был кардинально изменен, его текст увеличился с 1 до 40 страниц. Есть и другие примеры¹⁵².

Не сократилось число случаев внесения международных договоров на ратификацию с нарушением 6-месячного срока, установленного частью 2 статьи 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁵³, что приводит к нанесению урона имиджу России и ущерба хозяйствующим субъектам.

Задача повышения эффективности законодательного процесса должна рассматриваться в контексте конструктивного сотрудничества Президента России, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания,

¹⁵² Федеральные законы от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», от 29 ноября 2012 года № 206-ФЗ «О внесении изменений в главы 21 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие.

¹⁵³ Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 224-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о некоторых вопросах предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перевозимых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, особенностях взыскания таможенных пошлин, налогов и порядке перечисления взысканных сумм в отношении таких товаров от 21 мая 2010 года».

законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

21 мая 2002 года был образован Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей), в состав которого вошли руководители законодательных собраний регионов. Основная цель - обеспечение единого правового пространства Российской Федерации, координация законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Его создание позволило выстроить систему полноправного участия представителей региональной власти в формировании и проведении общегосударственной политики. В работе Совета законодателей регулярно принимает участие Президент Российской Федерации.

В заседании Совета законодателей РФ 13 декабря 2012 года, посвященному решению приоритетных задач законодательных (представительных) органов государственной власти по достижению стратегических целей социально-экономического развития РФ, в том числе изложенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, приняли участие Президент РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, председатели законодательных органов государственной власти 79 субъектов РФ, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Администрации Президента и Правительства РФ. На Совете законодателей было отмечено, что «развитие демократии подразумевает в первую очередь повышение роли законодательных (представительных) органов власти, избранных всеобщим голосованием населения и представляющих интересы различных слоев избирателей»¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Нужна системная региональная политика / Заседание Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ // Вестник Совета Федерации. 2013. № 1. С. 19.

Однако существенной проблемой остается реализация права законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Уровень прохождения законодательных инициатив регионов продолжает оставаться низким.

В рамках реализации соглашений между Советом Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в федеральном законодательном процессе в период весенней сессии 2013 года в Совет Федерации от них поступило более 10 законодательных инициатив и около 70 законодательных предложений. В своих законодательных инициативах субъекты Федерации часто поднимают проблемы, характерные для целого ряда регионов, такие, как рассмотрение дел об административных правонарушениях, соблюдение и защита прав граждан, вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, развитие местного самоуправления. Большой блок инициатив касается совершенствования жилищной сферы, пенсионного обеспечения, природоресурсного законодательства.

От общего количества внесенных в Государственную Думу субъектами Российской Федерации законопроектов за период 2004-2011 годов федеральными законами стали только 8 процентов - 9291 законопроект). При этом эффективность реализации права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами субъектов РФ во многом определяется оптимальным использованием имеющихся ресурсов (финансовых, нормативно-правовых, информационных), но также зависит и от профессионализма депутатского корпуса и государственных служащих аппаратов соответствующих законодательных органов.

Внесение совместных законодательных инициатив затруднялось тем, что действия Государственной Думы по вопросу рассмотрения совместных законодательных инициатив не были синхронизированы с действиями Совета

Федерации вследствие отсутствия соответствующих норм в Регламенте Государственной Думы.

В заседаниях Совета законодателей и его президиума принимали участие члены Совета законодателей, члены Совета Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, представители федеральных исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, члены Общественной палаты Российской Федерации, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и представители общественных организаций. Периодически, как правило, после Обращения к Федеральному Собранию в заседаниях Совета принимает участие Президент Российской Федерации.

13 декабря 2012 г. в заседании Совета законодателей принял участие Президент Российской Федерации В.В. Путин. Оно было посвящено решению приоритетных задач, в том числе обозначенных в Послании Президента Федеральному Собранию. Как приоритетные Президент обозначил вопросы обеспечения жильём, расселения аварийного фонда, обеспечения людей элементарными услугами: детские дошкольные учреждения, здравоохранение, образование, и так далее, и тому подобное.

К каждому заседанию Совета законодателей и его президиума запрашивались материалы и предложения органов государственной власти регионов по вопросам совершенствования федерального законодательства. Все поступившие документы обобщались и направлялись в профильные комитеты и комиссии Совета Федерации, в Правовое и Аналитическое управления Аппарата Совета Федерации для дальнейшей работы и анализа.

В последнее время процесс подготовки и продвижения законодательных инициатив субъектов Федерации постепенно переходит на системную основу. Важная роль в этом принадлежит Совету законодателей Российской Федерации и его комиссиям, где проходит основная работа над региональными законодательными инициативами, подготовленными как отдельными субъектами Федерации, так и консолидированными усилиями нескольких

региональных парламентов. Апробируется механизм правового и организационного сопровождения законодательных инициатив регионов.

Среди основных проблем, требующих срочного разрешения в этой сфере, необходимо отметить практику изменения концепции законопроекта на стадии его рассмотрения во втором чтении, когда Государственная Дума на пленарном заседании одобряет поправки к законопроекту, затрагивающие важные для субъектов Российской Федерации вопросы, без их предварительного обсуждения в регионах¹⁵⁵.

Кроме того, для региональных законодателей остро стоит вопрос правового решения проблемы соблюдения срока направления отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения. Как показывает практика, 30 дней для принятия коллегиального решения бывает недостаточно – поступивший из Государственной Думы законопроект не всегда может быть своевременно рассмотрен региональным парламентом.

Требуется совершенствование механизма прохождения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, приданию им статуса приоритетных.

До начала работы комиссий Совета законодателей Российской Федерации и утверждения ими порядка рассмотрения законодательных инициатив, поступающих из регионов, законопроекты целесообразно рассматривать в профильных комитетах Совета Федерации. В случае поддержки этих законопроектов Совет Федерации может выйти с предложением к региональным парламентам о внесении в Государственную Думу совместных законодательных инициатив. Одновременно необходимо активизировать согласование регламентных норм обеих палат парламента в части рассмотрения ими законодательных инициатив регионов.

Кроме того, необходимо создание в рамках Совета Федерации специальных структур для обсуждения и мониторинга вопросов,

¹⁵⁵ Например, Федеральный закон от 12 ноября 2012 года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О беженцах» и статью 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

затрагивающих региональные или местные интересы. Например, в сенате Испании сформирована Генеральная комиссия автономных сообществ, в состав которой входит в два раза больше членов, чем в состав других постоянных комиссий. В ее заседаниях принимают участие члены общенационального и региональных представительств. Как правило, на заседаниях комиссии обсуждаются вопросы совместной компетенции государства и областей.

Актуальна тема общественного обсуждения законопроектов. В частности, Председателем Совета Федерации было высказано предложение организовать в Совете Федерации обсуждение законопроектов «О государственном стратегическом планировании» и «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (не внесён в Государственную Думу).

Реализация этих мер позволит повысить качество законов, учитывающих интересы регионов и направленных на эффективное социально-экономическое развитие России. Для успешного решения этой задачи необходимо объединить усилия и выработать механизмы конструктивного взаимодействия всех участников федерального законодательного процесса.

Наиболее важной формой активного участия членов Совета Федерации в деятельности палаты является право законодательной инициативы, которое осуществляется путем внесения в Государственную Думу Российской Федерации законопроектов.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит всем депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации, а также Совету Федерации как палате Федерального Собрания. Оно осуществляется в форме внесения законопроектов в Государственную Думу.

В соответствии со статьей 140 Регламента Совета Федерации право законодательной инициативы реализуется в форме внесения в Государственную Думу: проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции, проектов федеральных конституционных законов, проектов

федеральных законов; законопроектов о внесении изменений и дополнений в законы РСФСР, законы Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы либо законопроектов о признании утратившими силу актов законодательства СССР, РСФСР и законодательных актов Российской Федерации; поправок к законопроектам.

В ранее действовавшем Регламенте Совета Федерации этот перечень заметно расходился с формами реализации права законодательной инициативы Государственной Думой, которые были представлены более полно. К примеру, не было закреплено право члена Совета Федерации на законодательную инициативу относительно проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции. При этом в статье 134 Конституции России предусмотрено право члена верхней палаты вносить указанные предложения (поправки касаются только глав 3-8 Конституции). Более детально этот вопрос регулируется Федеральным законом от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹⁵⁶.

С января по декабрь 2012 года Совет Федерации рассмотрел и одобрил 5 федеральных конституционных закона, 230 федеральных законов, поступивших из Государственной Думы, из них 66 федеральных законов – о ратификации международных договоров и соглашений Российской Федерации с другими государствами и международными организациями.

Четыре федеральных закона отклонены. Причиной отклонения первого стало возложение на субъекты Федерации не обеспеченных финансированием дополнительных полномочий по содержанию мигрантов.

Второй закон отклонен ввиду несогласованности его норм с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, в частности, с положениями Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» и других федеральных законов с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

¹⁵⁶ СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

В осенней сессии 2012 года были отклонены Федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (одобрен на 325-м заседании Совета Федерации в редакции согласительной комиссии), «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» в части уточнения обязанностей кредитных организаций» с созданием согласительной комиссии.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково», одобренный Советом Федерации 28 ноября 2012 года, был отклонен Президентом Российской Федерации 11 декабря 2012 года. Основанием для отклонения стала неопределенность критериев и показателей, необходимых для оценки эффективности результатов деятельности инновационного центра «Сколково» в экономической, социальной и научной сферах.

Проведено заседание согласительной комиссии для преодоления возникших между Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Федерации разногласий по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (по вопросу установления единого дня голосования), отклоненному Советом Федерации. Закон принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации. 7 декабря 2012 года состоялось заседание согласительной комиссии по принятию поправок к Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте», на котором обсуждались представленные Советом Федерации поправки.

28 ноября 2012 года в качестве законодательной инициативы Совета Федерации в Государственную Думу было внесено 2 законопроекта: «О

внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменений в статьи 14.7 и 14.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Члены Совета Федерации совместно с другими субъектами права законодательной инициативы внесли в Государственную Думу в 2012 году 39 законопроектов, в том числе «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части предоставления соотечественникам, проживающим за рубежом, права на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

В течение второго полугодия 2012 года продолжалась активная работа над законопроектами, внесенными членами Совета Федерации, в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы. Так, приняты парламентом и подписаны Президентом Российской Федерации 5 федеральных законов¹⁵⁷, приняты Государственной Думой 3 федеральных

¹⁵⁷ Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств); проект внесен членом Совета Федерации О.В. Еремеевым совместно с депутатами Государственной Думы; Федеральный закон от 28 июля 2012 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 16 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (о гарантиях спортсменам (тренерам) в период нахождения в расположении сборной команды Российской Федерации и о сроке предупреждения об увольнении спортсмена (тренера) по собственному желанию); проект внесен членами Совета Федерации В.А. Фетисовым, А.Н. Галлямовым, Э.С. Губайдуллиным, В.Е. Оськиной, В.А. Озеровым, Н.А. Федоряком, А.А. Аслахановым, В.Н. Плотниковым, М.Г. Кавджарадзе; Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 294 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (о предоставлении льгот по налогу на прибыль организаций отдельным категориям налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного страхования); проект внесен членами Совета Федерации Г.А. Горбуновым, И.Н. Егоровым и депутатом Государственной Думы А.Н. Хайруллиным; Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ «О внесении изменения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (о признании земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, объектами обложения земельным налогом); проект внесен членами Совета Федерации В.А. Новиковым, И.Н. Шубиным; Федеральный закон от 1 декабря 2012 года № 208-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 175 Уголовно-исполнительного кодекса

закона¹⁵⁸. Во втором чтении принят 1 законопроект¹⁵⁹, в первом чтении – 9 законопроектов. 13 законопроектов, из ранее внесенных, были отклонены, 1 возвращен авторам, 6 - отозваны.

В связи с необходимостью коррекции отдельных положений законопроекта «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в Государственную Думу РФ перед вторым чтением членами Совета Федерации была направлена 21 поправка к тексту законопроекта: 11 поправок были рекомендованы профильным Комитетом государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству к принятию, 10 – к отклонению. Из указанных поправок 16 принадлежали членам Совета Федерации и 5 – депутату Государственной Думы РФ В.Н. Плигину. Из поправок членов Совета Федерации при формировании новой редакции законопроекта были учтены полностью или частично 6 поправок:

Российской Федерации и статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (о праве осужденного самостоятельно обращаться в суд с ходатайством об освобождении от отбывания наказания или о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания); проект внесен членами Совета Федерации А.Г. Лысковым, Н.И. Шаклеиным и депутатами Государственной Думы.

¹⁵⁸ Федеральный закон «О внесении изменения в статью 23 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (в части продления срока, установленного для перерегистрации крестьянских (фермерских) хозяйств); проект № 171836-6 внесен членом Совета Федерации В.Н. Плотниковым совместно с депутатами Государственной Думы, принят Государственной Думой 11 декабря 2012 года;

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (о продлении сроков и определении основных направлений деятельности Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства); проект № 37117-6 внесен членом Совета Федерации А.Ю. Молчановым совместно с депутатами Государственной Думы, принят Государственной Думой 14 декабря 2012 года;

Федеральный закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (о создании системы финансирования капитального ремонта многоквартирных домов); проект № 59728-6 внесен членами Совета Федерации С.М. Киричуком, А.Ю. Молчановым совместно с депутатами Государственной Думы, принят Государственной Думой 14 декабря 2012 года.

¹⁵⁹ Законопроект № 39291-6 «О внесении изменения в статью 7.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении ответственности за нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в собственности субъекта Российской Федерации либо муниципальной собственности) внесен членом Совета Федерации Е.А. Самойловым и депутатом Государственной Думы О.Ю. Баталиной.

- к ч. 4 ст. 2 законопроекта об исключении требования о постоянном проживании на территории субъекта РФ некоторых категорий лиц, претендующих на то, чтобы стать кандидатами в члены Совета Федерации (инициаторы поправки – члены Совета Федерации А.Х. Кажаров, В.Ф. Кулаков, С.В. Мамедов, О.Е. Пантелеев, Н.Ф. Пожитков, К.В. Сурков, В.А. Тюльпанов, М.К.-Г. Хапсироков, В.Ф. Щербаков);

- к ч. 1 ст. 2 законопроекта об установлении возрастного ценза для членов Совета Федерации в 30 лет (инициаторы поправки – члены Совета Федерации Р.З. Алтынбаев, А.А. Беспаликов, Ж.Я. Иванова, В.Т. Кадохов, С.Л. Катанандов, В.В. Литюшкин, А.С. Матвеев, Н.К. Максютя, Ю.В. Неёлов, А.М. Чернецкий, В.А. Штыров);

- к ч. 4 ст. 2 законопроекта о размещении сведений о кандидатурах в сенаторы на информационном стенде в помещении для голосования, а не в кабинках для голосования (инициаторы поправки – члены Совета Федерации А.Х. Кажаров, В.Ф. Кулаков, С.В. Мамедов, О.Е. Пантелеев, Н.Ф. Пожитков, К.В. Сурков, В.А. Тюльпанов, М.К.-Г. Хапсироков, В.Ф. Щербаков);

- к ч. 3 ст. 8 законопроекта – редакционная правка (инициаторы поправки – члены Совета Федерации А.Х. Кажаров, В.Ф. Кулаков, С.В. Мамедов, О.Е. Пантелеев, Н.Ф. Пожитков, К.В. Сурков, В.А. Тюльпанов, М.К.-Г. Хапсироков, В.Ф. Щербаков);

- к ст. 9 законопроекта о назначении члена Совета Федерации в случае досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации в период с 1 января 2013 г. до дня голосования на выборах в соответствующий орган государственной власти субъекта РФ (инициаторы поправки – члены Совета Федерации А.Х. Кажаров, В.Ф. Кулаков, С.В. Мамедов, О.Е. Пантелеев, Н.Ф. Пожитков, К.В. Сурков, В.А. Тюльпанов, М.К.-Г. Хапсироков, В.Ф. Щербаков);

- к ч. 4 ст. 3 законопроекта об осуществлении полномочий членом Совета Федерации – представителем от указанного органа – в случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа

государственной власти субъекта РФ (инициаторы поправки – члены Совета Федерации А.А. Клишас, А.Н.Савенков).

Не учтены в новой редакции законопроекта 10 поправок, представленных членами Совета Федерации.

В 2013 году члены Совета Федерации (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) внесли в Государственную Думу 55 законопроектов, из них 16 направлены Председателем Государственной Думы в профильные комитеты для подготовки их к рассмотрению на Совете Государственной Думы, 39 рассмотрены Советом Государственной Думы; 13 приняты в первом чтении; 8 отозваны авторами законопроектов, 22 отклонены Государственной Думой. Внесенные палатой и ее членами инициативы касаются, главным образом, сфер социально-экономического развития субъектов Федерации, организации и деятельности местного самоуправления, совершенствования межбюджетных отношений, налогового законодательства, уголовного и административного законодательства, развития добровольчества (волонтерства), экологии.

Проанализировав осуществление членами Совета Федерации права законодательной инициативы, можно сделать вывод, что результативность его весьма незначительна.

Так, например, с января 2007 года по декабрь 2012 года из 128 законопроектов, внесенных членами Совета Федерации в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы, принято Федеральным Собранием и подписано Президентом Российской Федерации всего 13.

При этом, например, статистика права законодательной инициативы показывает, что около 10% всех законопроектов, которые обсуждаются в Бундестаге, являются инициативой Бундесрата. Во Франции более половины сенатских поправок находят свое отражение в принятых законодательных актах. Так, из 2487 поправок, внесенных сенаторами в комитеты палаты в 2010-2011 гг., принято 1570 (63%). Число предложений, внесенных для первого чтения в Сенат в 2010-2011 гг., составило 166.

Причин такого недостаточно высокого уровня законотворческой деятельности членов Совета Федерации несколько. Наиболее важными, по нашему мнению, являются: во-первых, неактуальность законотворческой инициативы, во-вторых, отсутствие оптимального механизма реализации законодательной инициативы членов Совета Федерации.

Кроме того, 4 апреля 2012 года Совет Федерации вынес на широкое общественное обсуждение предложения по повышению роли верхней палаты в государственно-политической системе страны. Гражданам было предложено проголосовать по поставленным вопросам и высказать мнение относительно того, как сделать деятельность Совета Федерации более эффективной. По итогам опроса 80% граждан указало, что необходимо менять практику, когда члены Совета Федерации и сама палата в целом довольно редко используют имеющееся у них право законодательной инициативы. Этому должно помочь закрепление в регламентных нормах порядка приоритетного рассмотрения Государственной Думой РФ законодательных инициатив верхней палаты. Такое право есть у Президента РФ и Правительства РФ, но палата регионов до сих пор его не имеет, что не дает возможности в полной мере отстаивать их интересы. И так думают 67% жителей субъектов Российской Федерации.

Еще одной формой реализации права законодательной инициативы членов Совета Федерации является представление в Государственную Думу поправок к рассматриваемым законопроектам. Такая форма работы дает ощутимые результаты, особенно когда это касается принципиальных, социально значимых законопроектов. Так, в период осенней сессии 2012 года на этапе второго чтения были учтены поправки членов Совета Федерации в закон о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации¹⁶⁰, а также в федеральные законы о внесении изменений в Кодекс Российской

¹⁶⁰ Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию права общей долевой собственности владельцев инвестиционных паев на недвижимое имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд).

Федерации об административных правонарушениях¹⁶¹ и о Единой информационной системе нотариата¹⁶².

Были также учтены поправки членов Совета Федерации к законопроекту, вносящему изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, касающиеся введения института ограничения дееспособности для граждан, которые вследствие психического расстройства могут не понимать значения своих действий, а также касающиеся введения института попечительства для таких лиц¹⁶³.

Ряд законопроектов разрабатывается с участием региональных законодателей. В период осенней сессии 2012 года в Совете Федерации по обращениям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проведена экспертиза 13 законопроектов, планируемых ими для внесения в Государственную Думу¹⁶⁴. В Совет Федерации внесено 7 законопроектов, предлагаемых законодательными (представительными) органами в качестве совместных законодательных инициатив.

К началу 2013 года на разных стадиях разработки в качестве совместных законодательных инициатив находилось 14 проектов федеральных законов, включая ранее внесенные в Совет Федерации. По 5 законодательным предложениям ведется совместная работа комитетов Совета Федерации и

¹⁶¹ Федеральный закон от 12 ноября 2012 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об установлении ответственности за нарушение требований к функционированию единой федеральной автоматизированной системы сведений о показе фильмов в кинозалах).

¹⁶² Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁶³ Законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» внесен Президентом Российской Федерации, принят Государственной Думой во втором чтении 14 декабря 2012 года.

¹⁶⁴ Законопроекты разработаны законодательными (представительными) органами государственной власти: Парламентом Кабардино-Балкарской Республики, Государственным Советом Республики Коми, Государственным Собранием – Курултаем Республики Башкортостан, Мурманской областной Думой, Законодательным собранием Ленинградской области, Курганской областной Думой, Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия, Курской областной Думой, Государственным Советом Республики Татарстан и так далее.

законодательных органов субъектов Российской Федерации по подготовке на их основе проектов федеральных законов.

Регламентами палат Федерального Собрания предусматриваются нормы, направленные на взаимодействие палат как на стадии принятия законопроектов Государственной Думой, так и на стадии их одобрения Советом Федерации. К таким нормам взаимодействия относятся в настоящий момент: возможность участия членов Совета Федерации в рабочих группах, создаваемых комитетами либо комиссиями Государственной Думы для работы над законопроектами; возможность присутствия членов Совета Федерации на заседаниях комитетов и комиссий Государственной Думы и, соответственно, участие депутатов Государственной Думы в заседаниях комитетов и комиссий Совета Федерации; присутствие членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы на заседаниях обеих палат; участие Председателя Государственной Думы в заседании Совета Федерации; участие членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в проводимых Государственной Думой и Советом Федерации парламентских слушаниях.

Все перечисленные формы совместного участия членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в законодательном процессе позволяют в определенной степени согласовывать позиции палат Федерального Собрания по соответствующим законопроектам и законам.

Переход на новый уровень взаимодействия основных участников законодательного процесса позволил Совету Федерации существенно повысить его эффективность и результативность законодательной деятельности 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 можно наблюдать объективную тенденцию к снижению доли отклоняемых законов от 4,5-5% в 2002-2003 годах до 2-3% - в 2004-2008 годах. В 2012 г. Совет Федерации отклонил 15 федеральных законов, из 322 потупивших на рассмотрение (ок. 4,7%), 1 возвращен авторам, 6 отозваны. Среди них: Федеральный закон № 632147-5 «О внесении изменения в

статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части дополнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и федеральный закон № 440300-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В итоге вступает в силу свыше 95% законов, принятых (одобренных) обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Причины такой тенденции имеют двоякий характер. С одной стороны, это свидетельствует о росте профессионализма членов Совета Федерации, накопленном положительном опыте законотворческой деятельности. С другой – ввиду существенной зависимости членов Совета Федерации от региональных властей, представляющих, как правило, правящую партию, они не свободны в выражении своего собственного мнения, что стало заметно сразу после изменения порядка формирования Совета Федерации в 2002 году. С нашей точки зрения, вторая причина более соответствует реальному положению дел.

Нельзя не согласиться с мнением Председателя Совета Федерации В. Матвиенко о том, что «далеко не в полной мере используется потенциал людей, прошедших серьезную жизненную школу, имеющих большой опыт в самых разных сферах. Мы должны избавиться от ярлыка, что Совет Федерации просто штампует законы. Это не так. Сенаторы должны в полной мере пользоваться своим правом законодательной инициативы. И не только вносить законы, но добиваться их принятия. В прошлом году членами Совета Федерации было внесено 80 законопроектов, в этом году - 47, а приняты единицы»¹⁶⁵.

В настоящее время законодательные инициативы Совета Федерации, его членов стали схожи по ряду своих характеристик с инициативами законодательных органов субъектов Федерации. Это вполне объяснимо,

¹⁶⁵ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2011/09/item17443.html

однако, как представляется, Совет Федерации, его члены не могут ограничиваться внесением законопроектов только по региональным интересам, потому что двуединый статус палаты предполагает и отстаивание ими общегосударственных интересов. Не случайно по Конституции законодательная инициатива парламента субъекта Федерации, члена Совета Федерации и Совета Федерации в целом разделена. Наибольший потенциал Совета Федерации заключается именно в инициировании создания качественных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Такая стадия законодательного процесса как направление принятого Государственной Думой закона в верхнюю палату Федерального Собрания, по мнению А.Н. Кокотова, очень похожа на стадию законодательной инициативы. В обоих случаях преследуется цель возбуждения процедуры рассмотрения акта в данной палате парламента. Имеются и отличия между ними. Если законодательная инициатива - право соответствующих субъектов, то направление принятых законов в Совет Федерации является обязанностью Государственной Думы¹⁶⁶.

Согласно статье 105 Конституции Российской Федерации Совет Федерации вправе отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, с возможностью создания согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий.

При этом в соответствующем постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой закона не всегда предлагается создание согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий по отклоненному закону. Вопрос о создании согласительной комиссии может быть инициирован и ответственным комитетом Государственной Думы (п. 1 ст. 128 Регламента Государственной Думы).

¹⁶⁶ Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2001. № 1. С. 58.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона вместе с федеральным законом в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляется в Государственную Думу.

Вместе с тем Регламент Совета Федерации не предусматривает необходимости обоснования отклонения Советом Федерации принятого Государственной Думой федерального закона. При этом обе палаты Федерального Собрания принимают меры к преодолению возникших разногласий с учетом предусмотренных их регламентами процедур. Согласно статье 109 Регламента Совета Федерации в постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой закона может, в частности, содержаться поручение комитету или комиссии Совета Федерации, ответственному за рассмотрение данного закона, и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации (в случае ее создания) подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону. Кроме того, как предусмотрено данной нормой Регламента, обоснование решения об отклонении принятого Государственной Думой закона может быть оформлено в виде пояснительной записки с указанием тех положений федерального закона, по которым необходимо преодолеть возникшие разногласия между палатами.

Однако, поскольку Регламент Совета Федерации не обязывает прилагать к постановлению соответствующую пояснительную записку с обоснованием решения об отклонении, а только допускает такую возможность, на практике зачастую такая пояснительная записка не прикладывается к соответствующему постановлению Совета Федерации. В результате это затрудняет процесс согласования интересов палат Федерального Собрания.

В связи с вышеизложенным полагаем, что рекомендательный характер нормы п. 1. ст. 109 Регламента Совета Федерации следует изменить на императивный, обязательный для исполнения. В новой редакции она могла бы выглядеть так:

«1. В постановлении Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона обязательно содержаться:

а) предложение о создании согласительной комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой;

б) поручение комитету Совета Федерации, ответственному за рассмотрение федерального закона, и сопредседателю согласительной комиссии от Совета Федерации подготовить и направить в Государственную Думу поправки к федеральному закону, отклоненному Советом

Обоснование решения об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона оформляется в виде пояснительной записки к постановлению Совета Федерации с указанием тех положений федерального закона, по которым необходимо преодолеть возникшие разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой.

2. Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона с указанием мотивов вместе с федеральным законом в пятидневный срок со дня принятия постановления Председателем Совета Федерации направляется в Государственную Думу.

Универсальной площадкой для выработки позиции Совета Федерации по законам и законопроектам, поступающим из Государственной Думы, законопроектам, разрабатываемым палатой и членами Совета Федерации, а также для рассмотрения наиболее важных законопроектов, касающихся интересов субъектов Российской Федерации является деятельность Координационного совещания. Так на рассмотрение координационного совещания за период весенней сессии 2012 года было вынесено более 530 законопроектов, рассмотренных Советом Государственной Думы, и 180 законопроектов, принятых Государственной Думой в первом чтении¹⁶⁷.

¹⁶⁷ См.: Аналитический доклад «Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2012 г.». М.: Издание Совета Федерации, 2012. С. 24.

Представительный состав участников совещания, а также характер обсуждений позволяют находить и в оптимальном режиме принимать согласованные решения.

Статистические данные свидетельствуют об эффективной работе в Германии совместного органа Бундестага и Бундесрата - Согласительного комитета, благодаря деятельности которого разрешаются имеющиеся между Федерацией и ее землями разногласия. Так, за 2002 - 2005 гг. участники законодательного процесса обращались в Согласительный комитет 102 раза. Такой же опыт имеется и во французском парламенте, где создаются смешанные паритетные комиссии.

Представляется целесообразным в целях оптимизации взаимодействия палат Федерального Собрания в законодательном процессе на примере европейских демократических государств создать постоянно действующую согласительную комиссию. Эффективность их деятельности подтверждена реальной практикой. Следует перевести в статус постоянно действующей согласительной комиссии ныне существующего Координационного совещания. Повышению роли Координационного совещания могло бы способствовать обсуждение исходящих от Совета Федерации принципиальных поправок к законопроектам перед процедурой второго чтения, а также обсуждение совместных законодательных инициатив.

Кроме того, существует необходимость внести соответствующие изменения и в часть 2 пп. 6 п. 1 ст. 109 Регламент Совета Федерации, в части, касающейся обязательной мотивации в пояснительной записке причин отклонений поступивших на рассмотрение законопроектов.

Говоря о праве законодательной инициативы, очевидно, что членам Совета Федерации необходимо активизировать свою законодательную деятельность с учетом интересов представляемых регионов, при этом работая в постоянной и непосредственной связи с органами государственной власти тех территорий, чьи интересы они представляют в Совете Федерации.

Члены Совета Федерации принимают личное участие в заседании палаты, а также комитета, комиссии, согласительной комиссии, членами которых они являются. В случае невозможности присутствовать на заседании палаты, комитета, комиссии, согласительной комиссии по уважительной причине член Совета Федерации должен заблаговременно информировать об этом соответствующего руководителя.

Члены верхней палаты парламента Российской Федерации пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом Федерации, а также комитетом, комиссией, согласительной комиссией, членом которых они являются.

Каждый член Совета Федерации имеет право на заседаниях палаты, которые, как правило, бывают двух видов: выступления в прениях и выступления с обоснованием своих предложений.

Завершающей формой деятельности члена верхней палаты парламента на сессии является голосование.

В п. 1 ст. 62 Регламента Совета Федерации установлено, что член Совета Федерации лично осуществляет свое право на голосование. Ранее Регламент предусматривал возможность члену Совета Федерации сообщать о своем выборе телеграммой или письменном обращении к Председателю палаты. Это объяснялось тем, что членами Совета Федерации являлись по должности главы исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, которые в силу своей занятости в регионе не могли по объективным причинам участвовать в заседании, но считали важным высказать свою позицию по конкретному вопросу.

В настоящее время члены Совета Федерации осуществляют свою деятельность на постоянной основе, участие в голосовании это их прямая обязанность. Поэтому использование нормы о заочном голосовании с нашей точки зрения нецелесообразно. Это чревато тем, что Совет Федерации может оказаться в ситуации, когда в реальном голосовании будут участвовать только

единицы его членов. В конечном счете, это существенно подорвет авторитет этой палаты, вызовет негативное отношение к ней населения.

Согласно статье 13 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Совет Федерации вправе направить парламентский запрос, который принимается большинством голосов от общего числа членов палаты.

Согласно статье 14 указанного Закона член Совета Федерации вправе самостоятельно направить парламентский запрос, что не требует оглашения на заседании палаты, и впоследствии принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов.

Согласно статье 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. «О парламентском контроле»¹⁶⁸ запрос члена Совета Федерации является одной из формы парламентского контроля.

Ранее, когда отсутствовал институт парламентского запроса, письменные запросы членов, группы членов Совета Федерации к Правительству Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов, рассматривались на заседании палаты.

Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должны были дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты) или письменной форме не позднее, чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный палатой срок.

Запрос и письменный ответ на него оглашались председательствующим на заседании палаты или доводились до сведения членов (депутатов) палаты иным путем.

¹⁶⁸ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

Запрос был призван служить средством контроля Совета Федерации за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, которым он адресуется, средством выявления и устранения недостатков в их работе.

Однако, в последующем в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации был введен институт парламентского запроса, при этом статус запроса члена Совета Федерации резко понизился.

Ввиду того, что новые члены Совета Федерации были в значительной мере политиками малоизвестными, они не имели легитимированной поддержки избирателей, часто лоббировали свои собственные, далеко не бескорыстные интересы, количество запросов резко возросло.

В итоге возникла своеобразная «девальвация» этого института; фактически запросы депутатов превратились в обычные депутатские обращения; задерживались ответы на них от адресатов запросов, многие руководители отделывались формальными отписками депутатам, ответы на запросы перестали быть предметом внимания палаты¹⁶⁹.

Как отмечает член Совета Федерации от Администрации Астраханской области К.А. Маркелов «... необходимо признать, что не на все обращения руководители федеральных агентств и министерств реагируют с пониманием»¹⁷⁰.

Членом Совета Федерации от Астраханской области трижды поднимался вопрос о строительстве спортивно-зрелищного комплекса в г. Астрахани, но руководитель Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму В.А.Фетисов постоянно игнорировал его.

Подобные случаи отмечаются и в отчетах других членов Совета Федерации.

¹⁶⁹ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 24.

¹⁷⁰ О деятельности члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителя от Администрации Астраханской области К.А.Маркелова в период весенней сессии 2004 года и некоторых итогах его работы за 3,5 года <http://www.komarkelov.ru/docs/>. 19.03.2013.

Как уже отмечалось выше, инициатор запроса имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. Так, представитель Законодательного Собрания Республики Карелия В.А. Федоров в Совете Федерации в 2012 году принял участие в работе двух заседаний Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения под председательством Шувалова И.И. расширенного заседания коллегий Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации¹⁷¹. Подобная практика характерна и для других членов Совета Федерации.

По мнению некоторых ученых, депутатский запрос является «контрольным правом депутата»¹⁷². Безусловно, таким статусом обладает и запрос члена Совета Федерации.

Ж.И. Овсепян пишет, что специфика «депутатского запроса» заключается в том, что «решение о направлении запроса принимается депутатом индивидуально»¹⁷³.

Проблема состоит в том, что сделать данный инструмент парламентского воздействия более эффективным.

По нашему мнению, до изменения порядка формирования Совета Федерации в сторону его легитимизации со стороны избирателей, появления в палате лиц, пользующихся доверием и авторитетом у населения, отношение должностных лиц к запросам членов Совета Федерации коренным образом не изменится.

Полагаем, что в целях повышения действенности таких запросов, особенно в федеральные структуры власти, следует ввести норму, требующую

¹⁷¹ О работе члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.А. Федорова за весеннюю и осеннюю сессию 2012 г. http://www.karelia-zs.ru/docs/1184228286/otchet_fedorov1092010.html. 19.03.2013.

¹⁷² Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2006. С. 544.

¹⁷³ Овсепян Ж.И. Система органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-на-Дону, 2006. С. 371.

его оглашения на заседании профильного комитета. Это также повысит ответственность и члена Совета Федерации, поскольку в данном случае будет труднее скрыть лоббирующий интерес в том или ином конкретном случае.

Членам Совета Федерации необходимо в соответствии с п. 2 ст. 82 Регламента активнее использовать свое право на консолидированное внесение предложений (два члена Совета Федерации от субъекта Федерации, либо группа членов Совета Федерации численностью не менее пяти человек) о включении их предложений в парламентский запрос.

Считаем целесообразным внести соответствующие изменения в Регламент Совета Федерации о периодическом рассмотрении практики реализации запросов на заседаниях Совета Федерации, его комитетов, Совета законодателей.

Наряду с запросом членов Совета Федерации важной формой их деятельности является обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации и к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

При обращении члена Совета Федерации к любому члену Правительства Российской Федерации на заседании палаты вопрос в письменной форме заблаговременно передается в соответствующий орган палаты, что является основанием для приглашения члена Правительства Российской Федерации.

Если приглашенный член Правительства не имеет возможности прибыть на заседание Совета Федерации, он в обязательном порядке дает письменный ответ на предварительно заданный вопрос. В этом случае ответ члена Правительства доводится до сведения членов верхней палаты.

По роду своей деятельности члену Совета Федерации нередко приходится встречаться с руководящими работниками государственных органов, обращаться в различные государственные и иные организации, к должностным лицам. В связи с этим по вопросам своей деятельности член

Совета Федерации пользуется правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Проблема в данном случае состоит в том, что члены Совета Федерации не проявляют должной активности по этим вопросам, а при рассмотрении их обращений в структурах государственной власти субъектов Федерации, либо в органах местного самоуправления делегируют туда своих помощников.

Причиной выделения парламентского запроса наряду с депутатским запросом можно считать огромное количество депутатских запросов на основе обращений избирателей, руководителей местных предприятий и организаций. В итоге нарастания числа запросов и одновременной постановки в них региональных относительно частных вопросов возникла своеобразная «девальвация» этого института; фактически запросы депутатов превратились в обычные депутатские обращения; задерживались ответы на них от адресатов запросов, многие руководители отделывались формальными отписками депутатам, ответы на запросы не были предметом внимания палаты¹⁷⁴.

Следующей формой деятельности членов Совета Федерации является обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации («Правительственный час»).

На правительственный час, который проводится в первый день очередного заседания Совета Федерации в 12 часов 30 минут, как правило, приглашаются не более двух членов Правительства Российской Федерации.

¹⁷⁴ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 24.

Члены Совета Федерации также вправе пригласить на заседание палаты Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, председателя Пенсионного фонда Российской Федерации, председателя Фонда социального страхования Российской Федерации, председателя Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации определяет комитет, комиссию Совета Федерации, ответственный за подготовку и проведение «правительственного часа» на заседании Совета Федерации. Председатель Совета Федерации вправе поручить подготовку проведения «правительственного часа» на заседании Совета Федерации нескольким комитетам, комиссиям палаты, определив комитет, комиссию, ответственный за проведение «правительственного часа».

Комитет, комиссия Совета Федерации, ответственный за подготовку и проведение «правительственного часа» на заседании Совета Федерации, готовит проект приглашения палаты, направляемого членам Правительства Российской Федерации. В проекте приглашения формулируются вопросы, указываются члены Правительства Российской Федерации, которые должны ответить на них, а также место, дата и время проведения «правительственного часа».

В случае невозможности присутствия на заседании Совета Федерации член Правительства Российской Федерации информирует об этом Председателя Совета Федерации не менее чем за 24 часа до начала соответствующего заседания палаты, указав причину отсутствия. При этом он вправе дать письменные ответы на заданные ему вопросы, которые доводятся до сведения членов Совета Федерации председательствующим на заседании палаты, или предложить своего заместителя, который может прибыть на заседание Совета Федерации вместо него и ответить на поставленные вопросы.

В случае, если члены Совета Федерации не удовлетворены письменным ответом члена Правительства Российской Федерации или ответом указанного должностного лица, член Правительства Российской Федерации по решению палаты может быть повторно приглашен на другое заседание Совета Федерации.

По вопросам, рассмотренным в рамках «правительственного часа», Совет Федерации может принять решения: об обращении к Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации; о рекомендации Правительству Российской Федерации; о поручении Счетной палате Российской Федерации; о поручении комитету (комиссии) Совета Федерации; о принятии информации члена Правительства Российской Федерации к сведению.

Решения Совета Федерации по вопросам, рассмотренным в рамках «правительственного часа», могут быть оформлены постановлением Совета Федерации, обращением Совета Федерации или выпиской из протокола заседания Совета Федерации.

За время весенней сессии 2013 года в рамках «правительственного часа» на заседаниях Совета Федерации была заслушана информация Правительства Российской Федерации по 8 вопросам. По итогам каждого «правительственного часа» были приняты постановления Совета Федерации.

Так, например, 23 января 2013 года рассмотрен вопрос «О механизмах ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической деятельностью». Было рекомендовано завершить разработку и внести в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью»; разработать нормативно-правовую и методологическую базу для оценки и ликвидации экологического ущерба; разработать механизмы финансирования и экономического стимулирования работ по ликвидации экологического ущерба.

По итогам «правительственного часа» было принято Постановление Совета Федерации от 6 февраля 2013 года № 17-СФ «О механизмах ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической деятельностью»¹⁷⁵.

Надо отметить, что такая форма деятельности парламентария, как «правительственный час», существует также и в Государственной Думе Российской Федерации, где предусмотрено преимущественное право выступлений представителей фракций по итогам обсуждения вопросов в рамках «правительственного часа» (статья 41 Регламента Государственной Думы РФ¹⁷⁶), в чем и заключается главное отличие от Совета Федерации, где на законодательном уровне закреплён запрет на создание формализованных фракций, парламентских объединений.

С переходом членов Совета Федерации на работу на постоянной профессиональной основе взаимодействие палаты с главой государства и Правительством было переведено на регулярные рельсы, а механизмы такого взаимодействия были значительно усовершенствованы. Так, например, в ходе каждой парламентской сессии проходят встречи членов Совета палаты с Президентом России, на которых обсуждаются приоритетные задачи Совета Федерации.

Кроме того, стало регулярным участие членов Совета Федерации в заседаниях Правительства Российской Федерации, в работе комиссий Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, в различных конституционных, координационных и совещательных органах при Правительстве Российской Федерации. Каждую сессию проводится рабочая встреча Председателя Совета Федерации или совещание руководителей комитетов и комиссий Совета Федерации со статс-секретарями, заместителями, первыми заместителями руководителей федеральных органов исполнительной власти. В процессе такого взаимодействия формируются основные направления

¹⁷⁵ СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 481.

¹⁷⁶ СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2013. № 26. Ст. 3241.

и конкретные программы совместной работы, решаются текущие вопросы законодательной деятельности¹⁷⁷.

Таким образом, с переходом на постоянную профессиональную основу деятельности члены Совета Федерации имеют возможность более активно участвовать в деятельности палаты.

Как показывает практика, никогда ранее такого количества членов Совета Федерации не принимало участие в работе комитетов, в работе комиссий, в работе рабочих групп, комитетов и палаты, что, безусловно, связано с тем, что у члена Совета Федерации стало больше времени для того, чтобы заниматься текущей законодательной работой.

Кроме того, с переходом на постоянный режим работы палаты существенно возросло значение взаимодействия с институтами гражданского общества, научными и экспертными сообществами, общественными объединениями и организациями. В значительной степени это взаимодействие происходит с помощью общественных и экспертных советов при комитетах и комиссиях Совета Федерации и его Председателе.

При этом количество пленарных заседаний не увеличилось. Так, в период 1996-1999 годов пленарные заседания проводились один или два раза в месяц, каждое продолжалось два-три дня. В 1999 году палата посвятила пленарным заседаниям 17 дней, в 2000 году - 13 дней, в 2001 году - 12 дней¹⁷⁸. Таким образом, в действительности количество времени, отводимое на дебаты на заседаниях, в результате реформы даже уменьшилось. Но члены верхней палаты заявляют, что увеличение времени на пленарные заседания не принесло бы пользы, поскольку оно помешало бы выполнению других задач, в частности, работе над законопроектами в комитетах. На пленарных заседаниях члены палаты быстро справляются с обширным массивом законодательных вопросов благодаря большой подготовительной работе, проделанной в комитетах, а также в ходе

¹⁷⁷ Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник. 2003. № 22 (215). С. 21.

¹⁷⁸ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М., 2002. С. 117.

консультаций между членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, проводимых до поступления закона в Совет Федерации. Таким образом, члены Совета Федерации хорошо осведомлены о содержании законопроектов и во многих случаях имеют возможность добиться того, чтобы их возражения и предложения были учтены до принятия Государственной Думой закона в третьем чтении. По этой причине итоги голосований в Совета Федерации редко бывают непредсказуемыми¹⁷⁹.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» группа членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации может направить Председателю Совета Федерации письменное обращение о возбуждении парламентского расследования, в котором должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения.

Решение о возбуждении парламентского расследования и о составе комиссии оформляется постановлением Совета Федерации и считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Членом парламентской комиссии не может быть член Совета Федерации: являющийся участником расследуемого комиссией события; лишенный неприкосновенности; в отношении которого рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности; состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Полномочия члена комиссии прекращаются в случае прекращения полномочий члена Совета Федерации, либо если член комиссии выходит из ее состава по собственному желанию. Вакантное место замещается другим представителем верхней палаты.

¹⁷⁹ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 2. М., 2002. С. 147.

Кроме того, для изучения отдельных фактов и обстоятельств, а также для выезда в случае необходимости на место расследуемого комиссией события могут создаваться рабочие группы, в состав которых, как правило, на паритетных началах входят члены комиссии - члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы.

Члены комиссии обязаны в соответствии с регламентом комиссии лично участвовать в заседаниях комиссии и рабочих групп, выполнять поручения комиссии, соблюдать установленные комиссией ограничения на разглашение информации о ходе парламентского расследования. Члены комиссии имеют право участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых комиссией, вносить предложения и высказываться по любому рассматриваемому комиссией вопросу, а также задавать вопросы лицам, приглашенным на ее заседания.

20 сентября 2004 года по инициативе Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова решениями палат была создана¹⁸⁰ парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в г. Беслане Республики Северная Осетия-Алания Совет Федерации-Конституции России сентября 2004 года. В комиссию вошли 11 членов Совета Федерации и 10 депутатов Государственной Думы, в том числе: А. Торшин - глава комиссии; член комитета по обороне и безопасности А.Александров, заместитель председателя конституционного комитета Совета Федерации Э. Бугулов, первый заместитель председателя экономического комитета В. Гусев, член комитета по правовым и судебным вопросам В.Гусев, заместитель председателя комиссии по взаимодействию со Счетной палатой Ю.Ковалев, председатель комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации В. Кулаков,

¹⁸⁰ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 сентября 2004 года № 289-СФ «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия - Алания Совет Федерации-Конституции России сентября 2004 года» и постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 сентября 2004 года № 956-IV ГД «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия-Алания Совет Федерации-Конституции России сентября 2004 года».

заместитель председателя комитета по делам СНГ О. Пантелеев, заместитель председателя оборонного комитета В. Попов, первый заместитель председателя комитета по конституционному законодательству В. Федоров.

20 сентября 2004 года было принято решение, что члены комиссии будут иметь право распространять попавшие к ним сведения, касающиеся событий в Беслане, исключительно на официальных пресс-конференциях, созываемых по инициативе председателя комиссии.

22 декабря 2006 года на пленарном заседании Совета Федерации был обнародован доклад Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения теракта в Беслане. С докладом выступил председатель комиссии А. Торшин. Одним из основных выводов комиссии стало заключение о том, что «успех контртеррористической деятельности напрямую зависит от своевременной подготовки и внедрения на всех уровнях государственной власти качественно новых и эффективных решений по вопросам миграционной и этнонациональной политики, взаимоотношений государства и религиозных объединений, в том числе в сфере противодействия религиозному экстремизму и разжиганию межнациональной розни»¹⁸¹.

Постановлением от 24 марта 2006 года № 85-СФ глава 10 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, регламентирующая мероприятия, проводимые в Совете Федерации, была дополнена статьей «Мероприятия субъекта Российской Федерации в Совете Федерации», целью которых является представление субъекта Российской Федерации в верхней палате российского парламента¹⁸². В последующем в статью 95.1 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации были внесены изменения, вследствие чего указанные мероприятия стали называться Дни субъекта Российской Федерации в Совете Федерации. При открытии Дней субъекта Российской Федерации в верхней палате Федерального Собрания России на заседании палаты проводится «час субъекта Российской

¹⁸¹ <http://www.council.gov.ru/files/download/doklad7dec.pdf>

¹⁸² СЗ РФ. 2006. № 14. Ст. 1474.

Федерации», на котором могут выступить руководители законодательного (представительного) и (или) исполнительного органов субъекта Российской Федерации»¹⁸³.

Так, на 203-м пленарном заседании Председатель Совета Федерации С.М. Миронов в рамках «часа субъекта Российской Федерации» объявил об открытии Дней Нижегородской области в Совете Федерации и отметил, что «будущее нашей страны сегодня более чем когда-либо зависит от преобразований на региональном уровне. Мы с вами очень часто используем фразу в Совете Федерации, в палате регионов, что Россия - это прежде всего регионы. Будут крепкими и успешными регионы, значит, будет и успех в Российской Федерации в целом»¹⁸⁴.

Кроме того, в Дни Нижегородской области в Совете Федерации был проведен «круглый стол», посвященный развитию взаимодействия Совета Федерации и органов государственной власти субъекта.

По итогам С.М. Миронов отметил, что «Дни Нижегородской области еще раз подтвердили важность прямого общения с регионами. Недаром мы сделали это направление приоритетным в деятельности нашей палаты, Совета Федерации... законодательная деятельность будет совершенствоваться, приносить новые позитивные результаты в социально-экономическое развитие России»¹⁸⁵.

Однако, как отмечала Председатель Совета Федерации В. Матвиенко на 301-м заседании верхней палаты, «новации должны коснуться и такой формы работы, как проведение Дней субъекта в Совете Федерации и Дней палаты в регионах в плане придания им целенаправленного тематического характера. Они должны стать не только парадом достижений, но и средством решения тех или иных проблем»¹⁸⁶.

¹⁸³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06 июля 2007 года № 260-СФ «О внесении изменений в регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3491.

¹⁸⁴ Вестник Совета Федерации № 7. 2007. С. 2-3.

¹⁸⁵ Там же. С. 3.

¹⁸⁶ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2011/09/item17443.html

В весеннюю сессию 2013 года были проведены Дни четырех субъектов Российской Федерации, приняты 3 постановления Совета Федерации, подписано 5 протокольных поручений.

Статья 12.1 Регламента верхней палаты Федерального Собрания России регламентирует порядок работы членов Совета Федерации с обращениями граждан, на основании которой они рассматривают индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совете Федерации. Кроме того, члены Совета Федерации осуществляют прием граждан в Приемной Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации согласно графику приема граждан членами комитетов (комиссий) Совета Федерации.

Проанализировав формы деятельности членов Совета Федерации, следует отметить, что он не является достаточно полным и исчерпывающим. Прежде всего, необходимо на законодательном уровне установить обязанность рассмотрения обращений граждан, обязанность периодического личного приема населения в столице и субъектах, обязанность регулярного информирования о своей работе.

Таким образом, одним из основных видов деятельности членов Совета Федерации является его участие в работе своей палаты. Перечень их основных форм дан в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 7). Имеются соответствующие положения и в других статьях данного Закона. За последние 2 года наметилась отчетливая тенденция к расширению и обновлению форм деятельности Совета Федерации, что дает возможность более полно использовать творческий потенциал членов данной палаты.

§ 2. Работа в субъекте Российской Федерации

В конституционно-правовой практике зарубежных стран отношения федерального (национального) парламента с законодательными органами

субъектов федерации (регионов), как правило, не носят институционального характера. В тех случаях, когда верхняя палата формируется путем непрямых выборов (Франция), возникают определенные взаимоотношения между членами этой палаты и коллегиями выборщиков, представляющих региональные и местные законодательные органы. Однако речь, как правило, не идет об императивном мандате – мотивация членов Совета Федерации к учету региональных интересов формируется косвенными способами (за счет совмещения выборных должностей в представительных органах разного уровня, политической ответственности перед населением и т.п.).

Институциональный характер приобретают отношения верхней палаты и (или) ее членов с исполнительными органами регионов в случае формирования этой палаты путем назначения. Один из наиболее ярких примеров - Германия. Группа членов Бундесрата, представляющих конкретную землю, по существу является представительством соответствующего земельного правительства. Кроме того, при Бундесрате на основании нормы Регламента этого органа действует Постоянный консультативный совет в составе уполномоченных представителей земель. В его функции входит консультирование председателя и президиума Бундесрата, а также оказание содействия в проведении пленарных заседаний и принятии административных решений, а также в организации взаимодействия Бундесрата с федеральным правительством.

Особенности взаимоотношений членов Совета Федерации с законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются прямой нормой Конституции Российской Федерации и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации. Институциональные отношения между палатами Федерального Собрания и субъектами Российской Федерации как органами власти возникают в рамках законодательных процедур на основании положений статьи 136 Конституции и ряда федеральных законов (например, при внесении поправок в главы 3-8

Конституции Российской Федерации, рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации).

Как уже отмечалось ранее в настоящей работе, важную роль во взаимодействии Совета Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе и обмене опытом парламентской деятельности Совета Федерации играет Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации (Совет законодателей Российской Федерации).

19–22 ноября 2012 года на базе МГУ имени М.В. Ломоносова впервые состоялся семинар для членов Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации с участием представителей Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти, а также ведущих экспертов страны. На семинаре рассматривалась проблематика усиления научной обоснованности принимаемых законодательных решений.

Предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по различным вопросам совершенствования федерального законодательства, материалы, полученные из федеральных министерств и ведомств, нашли отражение в решениях Совета законодателей и его президиума.

Все решения Совета законодателей и его президиума, принятые на заседаниях, были направлены в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации для использования в работе. В Совет Федерации регулярно поступали ответы из федеральных органов государственной власти и органов государственной власти регионов о практической реализации принятых решений.

13 декабря 2012 года на втором заседании Совета законодателей Российской Федерации с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина впервые обсуждение важных государственных проблем прошло в форме свободной дискуссии, члены Совета законодателей Российской Федерации имели возможность задать вопросы Президенту Российской Федерации. Подобная практика требует нормативного закрепления и расширения.

Согласно Уставам (Основным законам) ряда субъектов Российской Федерации членам Совета Федерации от соответствующего региона принадлежит право законодательной инициативы (например, Республики Коми, Марий Эл, Мордовия; Пермский край, Архангельская область, Московская область, Нижегородская область, Пензенская область, Самарская область, Саратовская область, Тамбовская область, Ульяновская область, г. Санкт-Петербург).

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года Президент Российской Федерации В.В. Путин указал, что «считаю правильным наделить членов Совета Федерации и депутатов Госдумы правом законодательной инициативы в законодательных собраниях своего субъекта Федерации. Тем самым мы усилим связь федерального законодательства с жизнью регионов и законодателя как такового»¹⁸⁷.

В целях реализации указанного Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации в феврале 2013 года депутатом Государственной Думы М.И. Сердюком внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому предлагается

¹⁸⁷ президент.рф/новости/17118

законодательно установить норму об обязательном наделении правом законодательной инициативы членов Совета Федерации.

Дальнейшему совершенствованию взаимодействия Совета Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации способствовали выездные заседания комитетов верхней палаты. В 2012 году состоялось 14 таких заседаний: в Московской, Ульяновской, Тверской, Псковской, Сахалинской областях, Алтайском и Хабаровском краях, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия и других субъектах Российской Федерации.

Выработанные на таких заседаниях решения, бесспорно, способствуют дальнейшему законодательному обеспечению проведения государственной политики в субъектах Российской Федерации.

Среди наиболее актуальных тем заседаний выделяются следующие: политика сохранения, привлечения и закрепления трудовых ресурсов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; государственная политика в сферах гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; регулирование пограничного и таможенного контроля, противодействие нелегальной миграции и наркотрафику; развитие туризма в северокавказских регионах; формирование региональных приоритетов инновационного развития; финансовое обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; повышение инвестиционной привлекательности как инструмент модернизации секторов экономики.

В марте (г. Пенза) и июне (г. Чебоксары) 2012 года прошли заседания Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, в июне (г. Калининград) – конференция Парламентской Ассоциации Северо-

Запада России (ПАСЗР). В их работе приняли участие главы субъектов Российской Федерации и члены Совета Федерации.

В целях обсуждения наиболее злободневных вопросов Совет Федерации регулярно проводит различные форумы и конгрессы.

Так, в сентябре 2012 года в рамках Байкальского международного экономического форума состоялась Международная экономическая конференция «Новая экономика – новые подходы» в г. Улан-Удэ. Состоялись заседания «круглых столов»¹⁸⁸, в рекомендациях которых содержатся предложения по созданию в Сибири и на Дальнем Востоке специального льготного бюджетного, налогового и таможенного режимов, которые бы стимулировали использование и рост экономического потенциала этих регионов Российской Федерации, конкурентоспособности производимой здесь продукции, развитие организаций малого и среднего бизнеса, в том числе занимающихся инновационной деятельностью.

В ходе конференции в Восточно-Сибирском государственном университете технологий и управления прошла Всероссийская научно-практическая конференция «Потенциал молодежи – развитию территорий», состоялась форсайт-сессия «Инновационное развитие российских регионов», результатом работы которой стала разработка «дорожной карты» инновационного развития Бурятии до 2030 года с участием молодежи в ее реализации.

В период работы конференции прошел региональный этап Всероссийского конкурса «Молодой предприниматель России – 2012».

¹⁸⁸ «Государственно-частное партнерство – важнейшее условие комплексного социально-экономического развития регионов Востока России», «Сибирь и Дальний Восток: международная интеграция», «Модернизация транспортной системы как условие социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока», «Территориальные кластеры как ключевой механизм реализации региональных приоритетов инновационного развития Сибири и Дальнего Востока», «Развитие энергетики и энергетической инфраструктуры как фактор экономического роста Сибири и Дальнего Востока», «Законодательное обеспечение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в условиях особого правового режима хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории», «Стратегия-2025: приоритеты развития Байкальского региона и Дальнего Востока».

Рекомендации конференции в значительной степени легли в основу тех предложений, которые были рассмотрены на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам развития Дальнего Востока и Забайкалья, состоявшемся 29 ноября 2012 года. Это подтвердило репутацию созданного по инициативе Совета Федерации Байкальского международного экономического форума как важной интеллектуальной площадки для формирования государственной политики в отношении Сибири и Дальнего Востока.

В рамках IV Международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» в г. Санкт-Петербурге на заседаниях «круглых столов» были высказаны многочисленные предложения, направленные на обеспечение безопасности детей на дорогах, обсуждена роль СМИ в пропаганде безопасности дорожного движения. Предложено разработать законопроект, предусматривающий ужесточение уголовной ответственности для водителей, по вине которых пострадали или погибли дети, особенно в случаях выявления у водителей алкогольного или наркотического опьянения.

В октябре 2012 года в г. Костроме на IV парламентском форуме «Историко-культурное наследие России» участники рекомендовали Федеральному Собранию законодательно закрепить понятие «нематериальное культурное наследие». В резолюции форума Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО рекомендовано совместно с Министерством культуры Российской Федерации создать межведомственную рабочую группу для выработки согласованного мнения о целесообразности ратификации Конвенции об охране нематериального культурного наследия.

В рамках первого Международного форума «Антиконтрафакт-2012» в октябре 2012 года в Москве проведена организованная Советом Федерации специализированная сессия «Совершенствование региональной политики по созданию цивилизованного рынка без контрафакта и подделок». Система противодействия контрафакту должна включать в себя законодательные,

правоприменительные, организационные и образовательные меры, а также активное формирование общественного мнения.

В ноябре 2012 года в Москве прошли седьмая Неделя культуры российских и китайских женщин и пятый Форум женщин России и Китая, организованные совместно Советом Федерации и Всекитайской федерацией женщин. На форуме было отмечено, что сложившаяся модель и практика российско-китайских отношений полностью соответствует принципам, которых следует придерживаться государствам в XXI веке.

Конференция «О ходе проведения в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира» состоялась в декабре 2012 года.

В 2012 г. появилась новая интересная форма взаимодействия Совета Федерации с регионами - Дни субъекта.

Так, 27–28 ноября 2012 года в Совете Федерации прошли Дни Республики Саха (Якутия).

Вопросам социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) был посвящен «час субъекта Российской Федерации» на 324-м заседании Совета Федерации, где принято решение о создании рабочей группы по подготовке предложений по: совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам развития Дальнего Востока и Байкальского региона, предусматривающих совершенствование порядка оплаты труда лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дополнительные гарантии лицам, желающим осуществлять деятельность в указанных регионах, в том числе выпускникам образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования; мерам по оказанию первичной медико-санитарной помощи в условиях круглосуточного стационара в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, особенно в отдаленных и труднодоступных, с длительной сезонной изоляцией и низкой плотностью населения; установлению повышенного фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости: пенсионерам – по

достижении возраста 75 лет, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, женщинам – по достижении 45 лет, родившим 5 и более детей, воспитавшим их и имеющим страховой стаж работы в районах Крайнего Севера не менее 15 лет.

По итогам мероприятия было принято постановление Совета Федерации «О государственной поддержке социально-экономического развития Республики Саха (Якутия)».

В целом, следует отметить, что форумы, конгрессы и конференции являются важным источником учета интересов регионов Российской Федерации и их реализации на федеральном уровне.

Наряду с такими важными массовыми мероприятиями главным в деятельности членов Совета Федерации является непосредственная их работа в своих субъектах, с органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, населением.

Как следует из Аналитического сборника комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации «Обеспечение парламентской деятельности законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации», в феврале 2009 года распоряжением Председателя Совета Федерации на материальное обеспечение деятельности членов Совета Федерации в субъектах Федерации выделено 17,8 млн. рублей, при этом предельный объем выделенных средств с учетом районных коэффициентов ограничен 250 тыс. рублей на человека.

После изучения зарубежного опыта, в частности Парламента Канады, комиссией был предложен такой порядок финансово-экономического обеспечения членов Совета Федерации в регионах, когда ему предоставлено право самостоятельно решать, как распорядиться средствами в рамках выделенного объема: сколько средств потратить на содержание, обустройство и комплектование помещения, обеспечение услугами связи, автотранспортом и так далее.

В рамках стандарта о служебных командировках в пределах Российской Федерации член Совета Федерации имеет право ежемесячно два раза выезжать в свой регион суммарной продолжительностью до 10 дней¹⁸⁹.

Все члены Совета Федерации постоянно участвуют в наиболее значимых региональных мероприятиях и находятся в постоянном контакте с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Член Комитета СФ по конституционному законодательству, представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти Тамбовской области Е. Тарло в своем интервью отмечает, что он, как и его коллега Николай Косарев, представляющий в Совете Федерации Тамбовскую область, бывает в регионе «не реже одного раза в месяц. Иногда и чаще, хотя основное место работы - это Москва, Совет Федерации. Здесь ежедневно проходят мероприятия, которые являются, по сути, одной из основных форм нашей работы. Заседания палаты, комитетов, комиссии, экспертных советов и т.д. Возложенные на нас обязанности требуют постоянного присутствия. Вопрос связи с регионом решается персонально каждым. Главное - практические результаты работы. Сенатор отчитывается не количеством дней, проведенным в регионе. Сенатор как представитель высшего законодательного органа страны ответственен за качество и актуальность законов. Именно это является показателем эффективности его труда»¹⁹⁰.

Кроме того, существует практика опубликования на личных сайтах членов Совета Федерации отчетов о работе за прошедший год.

Так, согласно отчету члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Челябинской области А.И. Комарова в 2007 году «в региональную Приемную члена Совета Федерации А.И. Комарова обратилось 32 заявителя, среди которых были коллективные обращения. Анализ обращений граждан показал, что в основном жители области обращаются за

¹⁸⁹ <http://www.council.gov.ru/files/journalsf/number/20090924135527.pdf>

¹⁹⁰ <http://www.garant.ru/news/19185/>

содействием в решении своих бытовых и финансовых проблем, оказанием материальной помощи, содействии в трудоустройстве, содействии в медицинской помощи.

Кроме того, по поручению губернатора аппарат члена Совета Федерации А.И. Комарова совместно с сотрудниками администрации области занимался согласованием выделения средств на строительство онкологического центра на территории Челябинской области. На эти цели в федеральном бюджете были заложены средства в период с 2008 по 2009 года в объеме 280 млн.рб., в региональном - 487 млн.рб.¹⁹¹

В 2010 году бывший председатель Совета Федерации С.Миронов заявил: «Глава Правительства Российской Федерации В. Путин предложил нам теснее работать с Министерством регионального развития Российской Федерации и патронировать его проекты в регионах. Сенаторы, как мне видится, могут стать своеобразными «народными контролерами» министерских проектов, реализуемых в субъектах Федерации с разной степенью эффективности. Два сенатора, представляющие в Совете Федерации субъекты Российской Федерации, могли бы контролировать, на что тратятся средства, не убывают ли они куда-нибудь, и как выполняются намеченные планы. Такой внешний государственный контроль не помешал бы, и это будет новая, интересная форма сотрудничества палаты регионов с Министерством регионов»¹⁹².

Как отмечал председатель Совета Федерации: «Одно из конкретных направлений работы, во исполнение поручения Президента Российской Федерации, - это обеспечение более высокого уровня взаимодействия Совета Федерации с регионами».¹⁹³

С 2002 год в Совете Федерации ведется работа по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на

¹⁹¹ <http://www.aikomarov.ru/index.html?id=48>

¹⁹² <http://primamedia.ru/news/08.01.2011/143806/>

¹⁹³ Миронов С.М. Выступление на рабочей встрече с сотрудниками Аналитического управления Аппарата Совета Федерации 16.11.2009 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. № 15 (382). 2009. С. 4.

основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и, в конечном счете, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. С 2004 года получила распространение практика постоянного мониторинга федеральных законов, имеющих принципиальное значение для судеб российских граждан.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в качестве одного из основных видов деятельности Совета Федерации закреплён в Программе действий Совета Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (принята на заседании Совета законодателей в июне 2005 года).

Результаты работы Совета Федерации по мониторингу законодательства и правоприменительной практики нашли отражение в ежегодных (начиная с февраля 2005 года) докладах «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Публикация докладов Совета Федерации вызвала инициативу ряда субъектов Российской Федерации по подготовке на основе результатов мониторинга федерального и регионального законодательства докладов о состоянии законодательства в регионе. В настоящее время уже свыше двух десятков субъектов Российской Федерации подготовили свои собственные доклады.

Результатом проведенной членами верхней палаты парламента работы в субъектах Российской Федерации, а также на международной арене стало членство Совета Федерации в Ассоциации европейских сенатов. Решение об этом было принято 28 июня 2002 года на встрече Ассоциации в столице Словении городе Любляне.

В итоге хотелось бы отметить, что региональная политика - это важнейшее направление федеральной политики, отражающей стратегические интересы национальной безопасности России как единого федеративного государства, нужды развития регионов, потребность всех субъектов Федерации

в согласованном сотрудничестве друг с другом на благо каждой территории и страны в целом¹⁹⁴.

При этом, безусловно, качество работы члена Совета Федерации в субъекте Российской Федерации, а также осведомленность граждан о деятельности регионального представителя в Совете Федерации зависит, прежде всего, от заинтересованности самих граждан. Вся информация о деятельности Совета Федерации и региональной администрации размещена на официальных сайтах, регулярно обновляется и при желании с ней можно ознакомиться. Кроме того, у граждан всегда есть возможность направить свои замечания, предложения по совершенствованию законодательного процесса, улучшению качества законов, а также предложить законодательное решение региональных проблем.

Таким образом, деятельность Совета Федерации, его членов по взаимодействию с регионами существенно активизировалась, появились новые, достаточно эффективные массовые формы (Совет законодателей, выездные заседания комитетов, форумы, конгрессы и «круглые столы», дни субъектов Федерации и др.), продолжалась, хотя и с меньшей интенсивностью, работа членов Совета Федерации в органах государственной власти субъектов Федерации, рассмотрению обращений граждан.

Однако непосредственная работа членов Совета Федерации с населением не носит столь активного характера. Это связано с тем, что отсутствует прямая зависимость членов Совета Федерации от избирателей, они полностью зависят от руководства региона. Механизмы связи с населением с учетом изменившегося характера формирования Совета Федерации требуют глубокой и всесторонней проработки.

На основании вышеизложенного следует отметить, что прямым предназначением членов Совета Федерации является выражение ими и защита

¹⁹⁴ Основные тенденции развития внутривластной ситуации в России к осени 1995 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1995. № 19. С. 12.

интересов регионов на федеральном уровне, в федеральных органах государственной власти.

В настоящее время сложилась достаточно устойчивая система форм их деятельности. Она строится на двух уровнях: общефедеральном – работа в палате, и на региональном уровне – работа с органами государственной власти субъекта Федерации, обращениями граждан.

Наиболее эффективными формами учета интересов регионов в законотворческой деятельности является их участие в разработке новых законопроектов, изменений и дополнений к действующим, законодательной инициативе, работе Совета законодателей, консультативных органов при Совете Федерации и председателе Совета Федерации, выездных заседаниях и мероприятиях комитетов Совета Федерации, форумах и конгрессах, проводимых под эгидой палаты.

Наиболее слабым звеном в деятельности членов Совета Федерации является их работа с населением регионов. Здесь необходимо менять существующую практику путем введения отчетности членов Совета Федерации перед населением региона, предоставления избирательному корпусу права инициирования их отзыва из состава палаты. При этом, безусловно, не забывая о том, что члены Совета Федерации, как это было указано ранее, являются представителями интересов общенациональных, федеральных и региональных. И в реализации указанных полномочий обладают полусвободным мандатом.

Глава 3. Гарантии деятельности и ответственность членов Совета Федерации

§ 1. Основные гарантии деятельности члена Совета Федерации: понятия и классификация

В рамках конституционно-правового статуса члена Совета Федерации назначение гарантий состоит в том, что они призваны обеспечить такую возможно благоприятную обстановку, в атмосфере которой записанные в Конституции РФ и иных нормативных актах их полномочия имели бы реальный характер. «Гарантии... служат тем надежным мостиком, который обеспечивает необходимый переход от общего к частному, от прокламируемой в законе возможности к действительности. Во всех предшествующих гарантиям элементах основ правового статуса личности... последняя предстает как идеальная модель, в соответствии с которой должно формироваться юридическое и фактическое положение конкретного лица. Но для этого процесса нужны благоприятные условия, необходимы эффективные средства, и все это объединяется весьма емким понятием «гарантия»¹⁹⁵.

По мнению Л.А. Нудненко, «основной смысл и назначение гарантий заключается в том, чтобы не допускать препятствий в осуществлении прав и обязанностей и устранять эти препятствия в случае их возникновения. Гарантии предполагают возможность вмешательства государства с целью обеспечить предписанное нормой права поведение»¹⁹⁶. Кроме того, Л.А. Нудненко отмечает, что «гарантии депутатской деятельности имеют индивидуальный характер, то есть они реализуются применительно к конкретному депутату и конкретным депутатам»¹⁹⁷.

Л.Д. Воеводин определяет гарантии как условия и средства, которые создает и предоставляет государство гражданам для осуществления ими своих

¹⁹⁵ Воеводин П.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 221.

¹⁹⁶ Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 316.

¹⁹⁷ Там же. С. 117.

основных прав. Условие - «обстоятельство, от которого что-нибудь зависит», «правила, установленные в какой-нибудь области жизни, деятельности»¹⁹⁸.

Общей правовой гарантией депутатской деятельности, по мнению Л.А. Нудненко¹⁹⁹, является идеологическое и политическое многообразие, обусловленное неоднородностью гражданского общества, свободой человека выражать свои взгляды и участвовать в политической деятельности (статья 13 Конституции Российской Федерации). Члены Совета Федерации, являясь выразителями воли и интересов различных классов и слоев гражданского общества, должны быть свободны в выражении и отстаивании своих взглядов и убеждений.

Как следует из статьи 12 Федерального закона от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ, гарантией участия члена Совета Федерации в заседаниях верхней палаты, комитетов (комиссий) Совета Федерации, согласительной и специальной комиссии, в состав которых он входит, является право решающего голоса по всем вопросам, что обеспечивает реализацию прав, предоставленных ему Конституцией России, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Одной из гарантий деятельности члена Совета Федерации является право на прием по вопросам его деятельности в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

¹⁹⁸ Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советский граждан. М., 1972. С. 25.

¹⁹⁹ Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 6. С.27.

Сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в соответствии с федеральным законом о государственной тайне²⁰⁰.

Гарантии личной безопасности члена Совета Федерации предназначены обеспечить неприкосновенность личности в связи со спецификой осуществления его деятельности. К их числу можно отнести: неприкосновенность члена Совета Федерации; отказ от дачи свидетельских показаний по гражданским и уголовным делам об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением своих обязанностей; защита его чести и достоинства.

Судебная защита в качестве гарантии деятельности члена Совета Федерации имеет целью восстановление закрепленных законодательством его прав в случае их нарушения гражданами, органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами.

В числе этих гарантий на первое место можно поставить личную неприкосновенность члена Совета Федерации, или парламентский иммунитет.

О.Е. Кутафин определяет неприкосновенность как состояние защищенности от каких бы то ни было посягательств со стороны. «Независимо от объекта, к которому она применяется, неприкосновенность - установленный Конституцией Российской Федерации, другими законодательными актами, а также нормами международного права и международными договорами Российской Федерации запрет совершать какие-либо действия вопреки воле государства или отдельных лиц. отступления от запрета возможны только в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения»²⁰¹.

Принцип неприкосновенности членов Совета Федерации закреплен в статье 98 Конституции Российской Федерации. При этом иммунитет члена Совета Федерации не является его личной привилегией, а имеет публично-

²⁰⁰ Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. №41. Ст. 8220-8235; 2011. № 46. Ст. 6407.

²⁰¹ Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004. С. 9.

правовой характер и обеспечивает повышенную защиту личности в силу осуществляемых им государственных функций²⁰².

Кроме Конституции Российской Федерации, вопросы парламентского иммунитета регламентированы в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и в Регламенте Совета Федерации.

В принятом по данному вопросу Постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П²⁰³ Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в статье 98 Конституции Российской Федерации, - один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым парламента, их самостоятельности и независимости. Установления статьей 98 Конституции Российской Федерации являются определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария как члена федерального представительного и законодательного органа.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что часть 1 статьи 18 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и

²⁰² Данилов И.С. Парламентский (депутатский) мандат в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 100.

²⁰³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 2.

статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», воспроизводя конституционные положения, предусматривает также невозможность привлечения депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Таким образом, Федеральный закон устанавливает более широкий, чем указано в Конституции Российской Федерации, перечень случаев, при которых член Совета Федерации не может быть лишен неприкосновенности.

Решая вопрос о конституционности указанных положений Закона, Конституционный Суд Российской Федерации разделил проблему на две части. Положения статьи 18 о необходимости получения согласия Совета Федерации на привлечение его члена к уголовной или к административной ответственности и на его допрос применительно к действиям по осуществлению депутатской деятельности были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации.

Однако неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, если оно совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению парламентского иммунитета, превращению его в личную привилегию. Поэтому, как постановил Конституционный Суд Российской Федерации, с соблюдением ограничений, предусмотренных статьей 98 Конституции Российской Федерации, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия вплоть до принятия решения о передаче дела в суд без согласия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Часть 3 статьи 20 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что отказ верхней палаты Парламента дать согласие на лишение члена Совета Федерации, неприкосновенности

является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел. Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств.

Вопрос о лишении неприкосновенности члена Совета Федерации решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации Советом Федерации Российской Федерации. Представление о процедуре рассмотрения данного вопроса можно получить, например, из Регламента Совета Федерации Федерального Собрания, который подробно регулирует порядок лишения члена Совета Федерации неприкосновенности, и, в частности, устанавливает, что представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении члена Совета Федерации рассматривается Комиссией Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, которые готовят заключения.

Следственный комитет Российской Федерации не может непосредственно вносить в Совет Федерации представление о лишении неприкосновенности члена Совета Федерации. В соответствии с п.4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий члена Совета Федерации, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную

ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности.

Исключение составляют случаи, когда парламентарий будет задержан на месте преступления.

По предложению Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и (или) Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам вопрос о рассмотрении представления Генерального прокурора Российской Федерации о лишении члена Совета Федерации неприкосновенности включается в повестку дня очередного заседания Совета Федерации. На заседание Совета Федерации может быть приглашен Генеральный прокурор Российской Федерации. Совет Федерации вправе истребовать от Генерального прокурора Российской Федерации дополнительные материалы.

Член Совета Федерации, в отношении которого поступило представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении его неприкосновенности, вправе дать пояснения при рассмотрении этого вопроса на заседаниях Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, которые готовят заключения, а также на пленарном заседании Совета Федерации²⁰⁴.

²⁰⁴ См.: п.3 ст. 8 Регламента СФ: Представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении члена Совета Федерации неприкосновенности предварительно рассматривается Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества, которые готовят заключения (в ред. постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 568-СФ).

По результатам рассмотрения представления Генерального прокурора Российской Федерации о лишении члена Совета Федерации неприкосновенности Совет Федерации может принять решение дать согласие на личный досмотр, задержание, арест и допрос члена Совета Федерации, проведение в отношении него обыска, привлечение члена Совета Федерации к административной или уголовной ответственности, а также на возбуждение Следственным комитетом Российской Федерации в отношении члена Совета Федерации уголовного дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, за публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом и которые совершены в связи с действиями, соответствующими статусу члена Совета Федерации.

Указанное решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Регламент специально оговаривает, что данное решение должно быть мотивированным. Постановление Совета Федерации в течении трех дней со дня его принятия направляется Генеральному прокурору Российской Федерации²⁰⁵.

Член Совета Федерации может быть задержан органом дознания, следователем или прокурором по подозрению в совершении преступления только в случае задержания на месте преступления, а в остальных случаях должен быть освобожден немедленно после установления личности.

Избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу, а также обыск (за исключением случаев задержания на месте преступления), выемка, наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию, прослушивание телефонных и иных переговоров в отношении федеральных парламентариев

²⁰⁵ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации.// Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 2003. С.431.

производится дознавателем, следователем, а также судом в пределах предоставленных им полномочий.

Направление уголовного дела в отношении члена Совета Федерации в суд также осуществляется в особом порядке.

Согласно статье 451 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в случае, когда уголовное дело в отношении члена Совета Федерации было возбуждено, либо привлечение его в качестве обвиняемого состоялось с согласия Совета Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации после окончания предварительного расследования представляет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ходатайство о даче согласия на направление уголовного дела в суд.

Отказ Совета Федерации в удовлетворении ходатайства Генерального прокурора Российской Федерации влечет за собой прекращение уголовного преследования.

Главный смысл неприкосновенности члена Совета Федерации как гарантии его деятельности состоит в том, чтобы оградить от возможных посягательств со стороны государственных органов, если что-то в его деятельности будет с неодобрением воспринято этими органами. Но, с другой стороны, такая ответственность члена Совета Федерации не имеет абсолютного значения.

В 2000 году в Украине был проведен референдум по отмене депутатской неприкосновенности, что вызвало резкую реакцию ПАСЕ, в результате чего была принята резолюция ПАСЕ, в которой заявлено о непризнании результатов референдума и рекомендовано Кабинету министров Совета Европы исключить Украину из Совета Европы. При этом в резолюции особо подчеркивалось, что в новых демократических странах, находящихся на первоначальных этапах конституционного строительства, существование парламентской неприкосновенности особенно важно.

В некоторых странах сенатор «изымается» из юрисдикции вообще на весь срок действия его мандата. В других странах (Великобритания), кроме срока

сессии, депутат обладает иммунитетом еще 40 дней до начала сессии и 40 дней после ее окончания. В Норвегии, кроме времени сессии, неприкосновенность распространяется еще на время поездки в парламент и обратно.

Какой орган решает вопрос, разрешить ли полиции или следственным органам привлекать парламентария к ответственности или нет? В некоторых случаях вопрос может быть поставлен на голосование всей палаты; в ряде стран существуют специальные комиссии. Они могут называться комиссией по этике, комиссией по спорным вопросам, по рассмотрению обращений и т.д. Чаще всего они называются комиссиями по депутатской этике. В состав этой комиссии обычно входят самые авторитетные парламентарии с большим стажем работы. Если эта комиссия даст разрешение на привлечение сенатора к ответственности, с него снимается иммунитет²⁰⁶.

11 ноября 2010 года Комиссия Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам провели «круглый стол» на тему «Роль и место парламентского иммунитета в российском законодательстве».

На основании рекомендаций группы государств против коррупции по результатам изучения ситуации с коррупцией в нашей стране Генеральная прокуратура Российской Федерации в 2010 году обратилась к Совету Федерации о закреплении в нормативно-правовых актах исчерпывающих оснований для отказа в даче согласия на привлечение к уголовной ответственности членов Совета Федерации, что и стало поводом проведения указанного «круглого стола».

По итогам проведения «круглого стола» было отмечено, что неприкосновенность парламентария является одним из основных элементов конституционно-правового статуса его члена, важной правовой гарантией его

²⁰⁶ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 1998. С. 521.

деятельности, служащей для обеспечения самостоятельности и независимости деятельности члена Совета Федерации.

При этом было отмечено, что российское законодательство в целом отвечает задаче достижения оптимального баланса между интересами обеспечения неприкосновенности парламентария и неотвратимости привлечения лиц, виновных в совершении преступлений, к уголовной ответственности²⁰⁷.

Анализируя динамику развития законодательства о депутатском иммунитете в нашей стране, А.В. Зиновьев констатирует, что «он (депутатский иммунитет) растет и вширь и вглубь... Впечатление такое, что многие депутаты прямо следуют совету героя известной оперы: «Сегодня ты, а завтра я», — и рассматривают свою неприкосновенность как самую надежную страховку на случай всевозможных «недоразумений»... Надо ли говорить при этом о моральной стороне проблемы!»²⁰⁸.

М.С. Иванников в своей статье «Неприкосновенность членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации»²⁰⁹ отмечает, что положение о неприкосновенности членов Совета Федерации в некоторой степени противоречит статье 19 Конституции России, согласно которой все равны перед законом и судом. Закрепление в Конституции России неприкосновенности отдельных должностных лиц органов законодательной и исполнительной власти необязательно.

При урегулировании вопроса об особенностях привлечения к уголовной ответственности членов Совета Федерации в законодательстве, в частности, не указано, должен ли применяться особый порядок производства в случае совершения ими противоправного деяния до того, как он стало обладать особым правовым статусом, либо в случае совершения такого деяния уже по истечении срока соответствующей деятельности; распространяется ли особый

²⁰⁷ Рекомендации «круглого стола» на тему «Роль и место парламентского иммунитета в российском законодательстве» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2010. № 26 (412). С. 47.

²⁰⁸ Зиновьев Л.В. Конституционное право России. М., 2000. С. 200- 201.

²⁰⁹ Российское право в Интернете. 2006. (01).

порядок лишения неприкосновенности на члена верхней палаты, если совершены деяния, не связанные с осуществлением парламентской деятельности; каким должно быть уголовное производство, если деяние было связано с его профессиональной деятельностью, но в соответствии с федеральным законом оно влечет уголовную ответственность (например, клевета в парламентском запросе)²¹⁰.

На законодательном уровне должно быть четко закреплено, что при решении вопроса о привлечении в качестве обвиняемого лица, которое к этому времени уже утратило особый правовой статус, особый порядок производства применяться не должен. Так как целью введения такого особого порядка является предотвращение неправомерного воздействия на лиц, выполняющих государственные и общественные функции, то утрата лицом особого правового статуса означает, что в отношении него должен применяться общий порядок уголовного судопроизводства.

Прецедентов лишения неприкосновенности в практике Совета Федерации немного. С 2003 по 2013 года несколько членов Совета Федерации привлекались к уголовной ответственности, но большинство дел не было окончательно разрешено в судебном порядке или прекращалось по различным основаниям.

В декабре 2006 года Верховный Суд Российской Федерации дал согласие на привлечение бывшего члена Совета Федерации от Калмыкии Л. Чахмахчяна к уголовной ответственности. В июне 2006 года сотрудники Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с ФСБ России проводили задержание в рамках уголовного дела по части 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации. К Л. Чахмахчяну никаких процессуальных мер не применялось, так как он обладал неприкосновенностью. Но на следующий день Председатель Совета Федерации С. Миронов направил в Парламент Калмыкии представление о досрочном

²¹⁰ Роль и место парламентского иммунитета в российском законодательстве // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2010. № 26 (412). С. 40.

прекращении его полномочий, после чего Народный хурал Калмыкии отозвал Л. Чахмахчяна. В июле 2008 года Московским городским судом он был признан виновным в совершении крупного мошенничества и осужден на срок девять лет лишения свободы.

Кроме того, был арестован бывший член Совета Федерации от Башкортостана И.В. Измestьев, подозреваемый в убийстве, взяточничестве, совершении других преступлений.

По нашему мнению, наличие института неприкосновенности необходимо, потому что уровень правовой культуры, как населения, так и должностных лиц органов государственной власти в России пока остается невысоким. Кроме того, федеральным законом и Регламентом палаты предусмотрена процедура лишения членов Совета Федерации неприкосновенности, т.е. принцип равенства перед правосудием в данном случае не нарушается, он имеет лишь некоторые процессуальные особенности.

Неоднократно слышны призывы о снятии или о существенном сокращении неприкосновенности парламентария²¹¹.

А.Д. Керимов предлагает упрощенный вариант лишения членов Совета Федерации неприкосновенности, когда вопрос о снятии иммунитета будет предоставлен не самой палате, а только ее Председателю совместно с заместителям²¹². Однако подобное нововведение неизбежно влечет за собой изменение части 2 статьи 98 Конституции России.

Кроме того, снятие или существенное сокращение неприкосновенности члена Совета Федерации может вызвать крайне неблагоприятные для страны последствия, парализовать законодательный процесс в России. Это связано с тем, что иммунитет членов Совета Федерации - это не их льготы или привилегии, а необходимое условие для работы, для реализации Федеральным

²¹¹ Об этом см.: Ямшанов Б. Взятка в законе: Депутат неприкосновенен. Порой это очень удобная ширма // Российская газета. 1995. 23 мая; Бельдюгина Л. Надиршах Хачилаев ушел в горы: В минувшую пятницу нижняя палата российского парламента второй раз за свою историю приняла решение о лишении иммунитета одного из своих депутатов // Российская газета. 1998. 2 сентября.

²¹² Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998. С. 22.

собранием его законодательных функций, что подтверждает разъяснение Конституционного Суда Российской Федерации, изложено в Постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П.

«Нельзя делать депутата беззащитным. Тогда он не сможет, например, бороться с коррупцией. Потому что в результате такой борьбы он запросто может угодить за решетку... Депутата, который слишком далеко углубился в расследование деятельности какого-то высшего чиновника, вполне могут остановить, если лишить его депутатского иммунитета. Не секрет, что и правоохранительные органы подвержены коррупции, как и другие ветви власти. Поэтому они вполне могут воздействовать на неугодного депутата. И в этом случае законодатели просто бессильны перед криминальным миром, который готов отстаивать свои позиции любыми способами»²¹³.

Представляется спорным утверждение, что существует необходимость закрепить в основной норме Конституции Российской Федерации «принцип неприкосновенности при выражении мнений и голосовании во время осуществления членами Совета Федерации своих полномочий (неответственность)»²¹⁴.

Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении вопросов парламентского иммунитета уже установлено, что по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности эта гарантия (парламентский иммунитет) по своему содержанию более высокого уровня²¹⁵.

На основе сравнительно-правового анализ конституционно-правовых норм можно сделать вывод, что члены Совета Федерации уже в достаточной степени защищены в рамках института неприкосновенности.

²¹³ Котков Д. Зачем депутату иммунитет // Труд. 2000. 24 фев. С. 34.

²¹⁴ Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М., 2014. С. 196.

²¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 г. № 5-П //СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

Кроме того, как показывает зарубежный опыт, для стран с устоявшимися демократическими традициями присуще ослабление иммунитета члена верхней палаты парламенты, так как при развитых демократических институтах, сильной роли гражданского общества необходимость в абсолютном характере иммунитета члена верхней палаты парламента отпадает.

Таким образом, полагаем, что в условиях нестабильного правового поля выход должен лежать в иной плоскости. Речь может идти лишь о таких мерах ответственности, которые, во-первых, не требуют внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, во-вторых, которые способны блокировать неконституционную деятельность членов Совета Федерации, и в-третьих, которые бы не мешали им действовать эффективно и оперативно.

Еще одной гарантией деятельности члена Совета Федерации является его право отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными вследствие осуществления им своих полномочий. Как следует из уже указанного выше Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», не допускается расширительное толкование статьи 19 Федерального закона от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ и отказ от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований части 3 статьи 17 и статьи 52 Конституции Российской Федерации.

Помимо перечисленных гарантий деятельности члена Совета Федерации, можно выделить социальные гарантии, включающие гарантии их трудовых прав.

Назначение материальных гарантий деятельности члена Совета Федерации состоит в обеспечении достаточного времени для выполнения его прав и обязанностей, а также в возмещении расходов, связанных с их выполнением. К материальным гарантиям относятся: денежное содержание члена Совета Федерации в связи с выполнением своих полномочий; бесплатный проезд; возмещение расходов, связанных с реализацией права на использование средств связи; материальные льготы при досрочном роспуске Совета Федерации Российской Федерации.

Так, членам Совета Федерации независимо от занимаемой в Совете Федерации должности, за исключением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, устанавливается одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения федерального министра.

Председателю Совета Федерации устанавливается ежемесячное денежное вознаграждение в размере ежемесячного денежного вознаграждения Председателя Правительства Российской Федерации.

Члену Совета Федерации ежемесячно возмещаются дополнительные расходы, связанные с осуществлением ими своих полномочий, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда.

Ежемесячное денежное вознаграждение члена Совета Федерации выплачивается ему со дня избрания, но не ранее даты увольнения с предыдущего места работы или приостановления его службы, а средства по возмещению расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий, — со дня его избрания (назначения).

Члены Совета Федерации в связи с осуществлением ими своих полномочий имеют право бесплатно пользоваться правительственной и другими видами связи.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации на территории Российской Федерации обязаны предоставлять членам Совета Федерации в связи с осуществлением ими своих полномочий все

виды связи, которыми указанные органы и организации располагают. Они пользуются правом внеочередного получения услуг связи.

Все виды почтовых и телеграфных отправлений члена Совета Федерации в связи с осуществлением ими своих полномочий пересылаются (передаются), обрабатываются и доставляются в разряде правительственных.

Расходы члена Совета Федерации на использование средств связи возмещаются органам государственной власти, органам местного самоуправления, организациям за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации.

Порядок использования средств связи членами Совета Федерации для осуществления ими своих полномочий устанавливается Советом Федерации.

Член Совета Федерации на территории Российской Федерации имеет право на внеочередное получение проездных документов на воздушный, железнодорожный, водный транспорт, а также на автобусы междугородных сообщений с последующим возмещением их стоимости соответствующим организациям за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации.

Бесплатный проезд члена Совета Федерации на всех видах городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси, осуществляется по предъявлении удостоверения члена Совета Федерации.

В этом случае агентства гражданской авиации или аэропорты, билетные кассы (как суточной, так и предварительной продажи) железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов), речных вокзалов и пристаней обязаны вне очереди предоставить ему бесплатный билет на одно место в самолете или вертолете, спальном или купейном вагоне поезда, в каюте первого или второго класса судов всех категорий.

Проезд члена Совета Федерации в автобусах междугородных сообщений в случае, если продажа билетов производится с указанием номера места,

осуществляется по бесплатному билету, получаемому вне очереди в кассах автовокзалов, автостанций, транспортно-экспедиционных агентств или непосредственно при посадке в автобус.

Члену Совета Федерации для поездок в связи с осуществлением им своих полномочий по территории Российской Федерации служебный автотранспорт предоставляется по его вызову органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а для поездок по городу Москве и Московской области - соответствующими федеральными органами государственной власти. Член Совета Федерации в связи с осуществлением своих полномочий может пользоваться также личным автотранспортом.

Расходы органов государственной власти, связанные с предоставлением члену Совета Федерации, а также его расходы, связанные с использованием личного автотранспорта для осуществления ими своих полномочий, возмещаются соответственно органам государственной власти, в пределах средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации, в порядке и размере, устанавливаемых палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Организационные гарантии деятельности члена Совета Федерации имеют своей целью содействие со стороны государственных органов, предприятий, учреждений и их должностных лиц в осуществлении его прав и обязанностей. Так, среди организационных гарантий деятельности члена Совета Федерации можно выделить следующие: освобождение от выполнения производственных или служебных обязанностей; освобождение от призыва на военную службу; предоставление служебного помещения; участие в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; безотлагательный прием руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, должностными лицами; получение и распространение информации; использование средств связи.

Распоряжением Председателя Совета Федерации № 79рп-СФ от 10.04.2013 г. утвержден Порядок предоставления служебных жилых помещений членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которым урегулированы основания и порядок предоставления служебного жилого помещения.

Согласно Федеральному закону от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ член Совета Федерации вправе иметь помощников: не более двух работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору непосредственно в Совете Федерации; не более трех - работающих по срочному трудовому договору в субъекте Федерации; кроме того, вправе иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах. В целях повышения качества законодательных инициатив, законопроектов предлагается увеличить количество помощников членов Совета Федерации, работающих на профессиональной основе в Совете Федерации и в субъекте РФ, до десяти. При этом общее количество помощников членов Совета Федерации, работающих на общественных началах, целесообразно сократить до двадцати.

Кроме того, члену Совета Федерации предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 42 рабочих дня с выплатой пособия на лечение в размере двойного ежемесячного денежного вознаграждения парламентария.

Члену Совета Федерации предоставляется медицинское, санаторно-курортное и бытовое обеспечение на условиях, установленных для федерального министра.

Говоря о гарантиях деятельности членов Совета Федерации, которые представляют собой систему правовых, организационных, информационно-технических и иных условий и средств, призванных обеспечить наиболее эффективную его деятельность, хотелось бы отметить, что, безусловно, такие гарантии деятельности должны все-таки соответствовать общему уровню жизни в стране.

В этой связи мы хотим напомнить и поправку 27 к Конституции США, которая гласит, что закон, изменяющий размер вознаграждения сенаторов и членов Палаты представителей, не вступает в силу до избрания нового парламента. Может быть, такая норма должна быть и в российском законодательстве?

Заслуживает более пристального внимания и «привязка» месячного вознаграждения члена Совета Федерации к зарплате федерального министра. Если сравнить вознаграждение парламентариев с заработной платой членов правительства, например, в Великобритании, то мы увидим, что депутаты Парламента получают 49% от оклада члена кабинета или 69% от оклада младшего министра.

По мнению В.А. Рыжкова и Б.А. Страшуна, «это естественно, поскольку парламентарий не принимает единоличных государственных решений, немедленно вступающих в силу и влекущих социально значимые последствия, и поэтому его ответственность намного меньше, чем ответственность министра, который должен принимать такие решения чуть ли не ежедневно»²¹⁶.

Размер денежного вознаграждения членов Совета Федерации необходимо установить в конкретном денежном выражении с учетом экономического положения в стране, не намного превышающий среднюю заработную плату по субъекту Федерации, который он представляет, и регулярно (ежегодно) его пересматривать в зависимости от итогов работы.

В ряде стран, включая США, парламентарии, достигшие определенного возраста (он колеблется от 45 до 65 лет) и непрерывно состоящие в парламенте определенное число лет (начиная обычно с 8 — 10 лет), получают право на специальную пенсию, выплачиваемую независимо от пенсии по иным основаниям. Это в экономически развитых странах. При этом по российскому законодательству достаточно быть парламентарием один год, чтобы уже

²¹⁶ Рыжов В.А., Страшун Б.А. Индемнитет. В кн.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1999. С. 515.

получить право на существенную доплату к пенсии в размере до 75% ежемесячного денежного вознаграждения члена палаты).

Для решения вопроса о гарантиях деятельности членов Совета Федерации можно предложить несколько вариантов решения данной проблемы.

Первый состоит в том, чтобы предоставить решение вопроса о гарантиях не тем, кто ими пользуется, а другим, нейтральным органам. Конечно, наиболее объективным и справедливым мог бы стать сам народ — источник власти, но решать эти проблемы на референдуме сложно, дорого, сопряжено со многими трудностями. Таким органом мог бы стать глава государства. Но и у этого варианта есть свои минусы, связанные с характером взаимоотношений различных ветвей власти и естественным стремлением одной ветви власти подчинить своему влиянию другую.

Второй предлагаемый вариант представляется более перспективным и учитывает опыт зарубежных стран, в частности, опыт США, о котором говорилось выше, когда закон, изменяющий вознаграждение конгрессменов, не вступает в силу до избрания нового состава Парламента .

§ 2. Конституционно-правовая ответственность членов Совета Федерации

Следующим элементом статуса члена Совета Федерации является ответственность. Как известно, в науке выделяется несколько видов юридической ответственности: конституционно-правовая, административно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, дисциплинарная ответственность.

Однако последние четыре вида ответственности непосредственного отношения к конституционно-правовому статусу члена Совета Федерации отношения не имеют, поскольку их применение происходит к члену Совета

□ Более подробно: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М., 2002. Т. 2. С. 187-221.

Федерации как к личности, а не как к парламентарии. В связи с этим в рамках данной работы мы рассматриваем только первый вид ответственности.

Как отмечает С.А. Авакьян, «каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности – это такой же признак отрасли, как «собственные» общественные отношения, «свои» нормы, данные отношения регулирующие»²¹⁷.

Важнейшим условием эффективности конституционно-правовой ответственности является четкое закрепление в законодательных актах состава конституционного правонарушения. В литературе высказано мнение о том, что невозможно «дать точный перечень обстоятельств, которые могут служить основанием конституционной ответственности»²¹⁸. Закрепление же такого перечня необходимо, поскольку обязательным условием наступления юридической ответственности является наличие в действиях лица состава правонарушения, указанного в законе. В противном случае может наступить политическая, моральная или иная, но не юридическая ответственность.

Исходя из указанных признаков надо отметить, что лишение неприкосновенности члена Совета Федерации не является мерой конституционно-правовой ответственности, поскольку в данном случае отсутствуют и основание данного вида ответственности, и негативные последствия для данного субъекта. Лишение неприкосновенности не лишает лицо его специального статуса, а лишь восстанавливает возможность его беспрепятственного уголовного преследования.

Согласно Федеральному закону от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 23.07.2012 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» член Совета Федерации может быть отозван только по основаниям, указанным в части 1 статьи 4 указанного закона:

²¹⁷ Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. № 3. С. 124.

²¹⁸ Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 39.

письменное заявление о сложении полномочий, утрата гражданства Российской Федерации, вступление в законную силу обвинительного приговора суда и т.д.

Соответственно, в законодательстве теперь отсутствует норма о возможности досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта, что, безусловно, позитивно скажется на качестве работы палаты и придаст большую стабильность ее работе.

В статье 9 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» говорится об обязанности члена Совета Федерации соблюдать этические нормы, при этом ответственность за нарушения этических норм закрепляется регламентом Совета Федерации. Кроме того, п. 12 статьи 30 регламента Совета Федерации предусматривает среди полномочий Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности - соблюдение в Совете Федерации парламентской этики, однако на законодательном уровне отсутствуют нормы, касающиеся поведения и соблюдения членами Совета Федерации дисциплины, этических правил, а также четкий правовой механизм воздействия на члена Совета Федерации в случае нарушения указанных норм. До сих пор не принят кодекс парламентской этики, при этом морально-этический аспект занимает важное место в деятельности парламентария.

Согласно Постановлению Сената Румынии от 23 марта 1993 года²¹⁹ выступающий не вправе указывать противнику во время выступлений или парламентских прений в качестве аргумента на внешность, события из его личной жизни, его национальность или этническое происхождение; недопустимо использовать в отношении противника оскорбительные выражения, касающиеся его убеждений, менталитета, происхождения, занимаемого общественного положения, профессии, образования.

²¹⁹ Правила процессуальной и парламентской практики. Варшава, 1995. С. 175.

Как показывает практика, уровень культуры членов Совета Федерации остается достаточно невысоким. Так, на одном из заседаний Совета Федерации было предложено продолжить обсуждение вопросов повестки в закрытом заседании из-за использования в выступлениях непарламентских выражений²²⁰; 29 июня 2011 года депутат Государственной Думы, сопредседатель «Союза коммунистов» В. Юрчик обратился к прокурору Красноярского края с просьбой привлечь члена Совета Федерации В. Оськину к ответственности за надругательством над красным флагом.

В настоящее время действует Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11.03.2011 года № 48рп-СФ «О Кодексе этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, помощника члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по работе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, замещающего должность по срочному служебному контракту».

Однако для членов Совета Федерации Этический кодекс существует пока только в проекте.

Согласно проекту Этического кодекса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в случае нарушения его правил в отношении парламентария могут быть применены следующие меры воздействия:

- огласить на заседании Совета Федерации факты, связанные с нарушением членом Совета Федерации данного Кодекса;
- информировать о фактах нарушения орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представителем которого член Совета Федерации является;

²²⁰ Бюллетень заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. № 4 (29). 1994. С. 5.

- рекомендовать члену Совета Федерации принести публичные извинения за нарушения норма Кодекса;
- распространить в средствах массовой информации и на официальном сайте Совета Федерации информацию о фактах нарушения норм Кодекса.

Указанный Кодекс устанавливает правила корпоративной этики, правила поведения члена Совета Федерации на заседаниях палаты и заседаниях комитетов, правила парламентской этики при взаимодействии члена Совета Федерации с гражданами, органами власти и должностными лицам, правила парламентской этики в процессе взаимодействия члена Совета Федерации со средствами массовой информации.

Кроме того, этические нормы, закрепленные на законодательном уровне во многих зарубежных странах, подробно регламентируют возможные доходы сенаторов. Так, например, американские законодатели стараются избегать зарубежных поездок за счет всякого рода «частных фондов» в стране, так как пользование услугами этих фондов может повлечь нежелательные последствия для репутации сенаторов как «платных лоббистов»²²¹.

Помимо этого, в законодательстве США предусмотрено уголовное наказание за действия по незаконному оплачиваемому лоббистскому воздействию²²²; преступным считаются действия официального выборного или замещающего по назначению на пост лица, представляющие собой «продажу политической поддержки и торговлю особым влиянием»²²³.

В целом можно отметить, что несмотря на переход России к общепризнанным нормам парламентского права и принятие новой Конституции, подход к парламентской ответственности не изменился: такой вид ответственности практически не признается, а необходимую законодательную базу трудно назвать полноценной.

²²¹ Денисов А.А. Депутатская этика. М.: Издание Государственной Думы. 1994. С. 34, 35.

²²² Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма (антикоррупционный проект) // Издание Государственной Думы. М., 2001. С. 126.

²²³ Николайчик В.М. США: правовое регулирование этики официальных лиц. М., 1998. С. 46, 54.

Кроме того, ответственность члена Совета Федерации носит дисциплинарный характер, «для каждого члена Совета Федерации», - как отмечает Председатель Совета Федерации В. Матвиенко, - «Совет Федерации является основным местом работы. Именно так к этому и надо относиться – это не собрание свободных художников». В частности, В. Матвиенко полагает, что члена Совета Федерации не должны отсутствовать на заседаниях без уважительных причин. По словам В.Матвиенко, можно рассмотреть вариант «наказания рублем» за пропуск членом Совета Федерации рабочих мероприятий в палате, а также направление информации о работе члена Совета Федерации в регион, который он представляет в палате. «Регионы должны быть в курсе, насколько активно работает их представитель в Совете Федерации. Какие законопроекты вносит, как участвует в работе палаты, комитетов и комиссий», - пояснила В.Матвиенко²²⁴.

В настоящее время ряд ученых²²⁵ предлагает дополнить перечень мер конституционно-правовой ответственности, применяемых к члену Совета Федерации, за счет разработки и внедрения системы конституционных штрафов, одинаково налагаемых на властные структуры всех уровней.

Конституционный штраф представляет собой меру конституционной ответственности, применяемую прежде всего к тем должностным лицам, кто проявляет неуважение к Конституции РФ, конституционному правосудию, выраженное в различных конституционных правонарушениях (деликтах). Ответственность может быть как индивидуальной, так и коллективной.

Конституционный штраф может быть применен и в том случае, если должностное лицо органов государственной власти РФ или органа в государственной власти субъекта РФ публично неоднократно выражает свою правовую позицию о возможности нарушения конституционных норм в угоду целесообразности. Достоинством конституционного штрафа является также то, что он не относится ни к мерам уголовной, ни к мерам административной

²²⁴ http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2011/item17456.html

²²⁵ Колосова Н. Оставьте неприкосновенность депутатам Государственной Думы // Новая газета. 12 сентября 2000. С.14.

ответственности. Это позволило бы его применять в отношении тех лиц, кто обладает неприкосновенностью, в частности, члены Совета Федерации, так как для них существует особый, усложненный порядок привлечения к уголовной и административной ответственности²²⁶.

В главе XVII «Дисциплина и неприкосновенность» Регламента Национального Собрания Франции установлены следующие санкции: призыв к порядку, призыв к порядку с занесением в протокол, порицание, порицание с исключением из состава палаты на срок, равный 15 дням, и вычетом двухмесячного вознаграждения.

Причинами наложения указанных санкций во французском парламенте являются: нарушение порядка выступлений, рукоприкладство в здании парламента, неучастие в голосованиях и работе Национального Собрания, совершение обманных действий при голосовании, использование своего положения для целей, не связанных с осуществлением мандата.

Председатель палаты вправе исключить сенатора из состава комитета и снизить размер его жалованья за работу в комитете пропорционально пропущенным заседаниям в случае, если парламентарий пропускает без уважительных причин более 1/3 заседаний комитета в течение года. При этом единственными органами, правомочными устанавливать дисциплинарные нарушения и определять санкции, являются Председатель Собрания, его президиум и само Собрание.

Очевидно, в настоящее время вопрос об ответственности членов Совета Федерации разработан неполно²²⁷. Если российское законодательство достаточно подробно регулирует права парламентариев, гарантии их деятельности, то норм об обязанностях и ответственности явно недостаточно, не урегулирован институт конституционно-правовой ответственности.

В настоящее время в нашей стране сложилась ситуация, когда федеральная власть имеет возможность не нести никакой иной ответственности

²²⁶ Там же. С. 3.

²²⁷ Авакьян С.А. Федеральное Собрание - Парламент России. М., 1999. С. 589.

за свою деятельность, кроме политической. Однако ответственность - это легитимизация власти, это установление порядка²²⁸.

Считаем необходимым установить на федеральном законодательном уровне такие правовые санкции, как, например, порицание (замечание) (за систематическое без уважительных причин невыполнение обязанностей члена Совета Федерации), отзыв (за грубое нарушение законодательства Российской Федерации и ее субъектов, действий, порочащих статус парламентария), вычет из денежного содержания сумм (например, за прогулы).

Поскольку отсутствие на законодательном уровне четких, обоснованных критериев привлечения к ответственности членов Совета Федерации обуславливает невозможность привлечения их к ответу за ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий²²⁹.

Таким образом, следует на законодательном уровне закрепить такой механизм регионального представительства в Совете Федерации, который позволит, с одной стороны, органам государственной власти субъектов Российской Федерации воздействовать на принятие решений на федеральном уровне, а с другой стороны, обеспечат членам Совета Федерации право самостоятельно и ответственно выражать свое мнение.

Так, например, в Аргентине до реформы 1994 года сенаторы избирались легислатурами провинций, в конституциях которых до сих пор сохранились положения о праве провинциальных легислатур давать указания своим сенаторам по вопросам, представляющим для них особый интерес, а также требовать от Сената отправления в отставку сенатора, не следующего таким указаниям.

Необходимо кардинально изменять существующую практику путем введения отчетности членов Совета Федерации перед населением региона, предоставления избирательному корпусу права инициирования их отзыва из

²²⁸ Там же. С. 15, 44.

²²⁹ Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 17 (210). С. 5.

состава палаты, при этом, безусловно, установив исчерпывающий перечень оснований для отзыва члена Совета Федерации.

Заключение

В результате проведенного исследования автором предлагаются основные выводы в целях интеграции научных знаний и эмпирических оснований для определения наиболее перспективных направлений повышения эффективности деятельности палаты Федерального Собрания Российской Федерации – Совета Федерации и его членов – в системе формирования России как истинно демократического правового государства.

Во-первых, проблему многочисленных дискуссий о конституционности модели Совета Федерации, установленной частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации, предлагается разрешить путем внесения поправки в данную статью Конституции России. Вопрос о формировании состава Совета Федерации отнести к предмету правового регулирования отдельного федерального конституционного закона, изложив часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным конституционным законом».

Во-вторых, в российском обществе остро назрела необходимость избрания представителей субъектов Российской Федерации его населением, в связи с чем необходимо на законодательном уровне закрепить выборный порядок избрания членов Совета Федерации, что, безусловно, повысит статус

сенаторов и будет способствовать развитию демократических институтов в Российской Федерации.

В-третьих, статус члена Совета Федерации как государственного служащего социально и материально фиксируется федеральным законом как федерального министра (при наличии в составе членов Совета Федерации долларовых миллиардеров и миллионеров в настоящее время). Необходимо на законодательном уровне установить размер материального обеспечения члена Совета Федерации, не превышающий значительно средний размер заработной платы в представляемом им регионе.

В-четвертых, одним из основных видов деятельности членов Совета Федерации является его участие в работе своей палаты, основной перечень видов такой работы указан в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и в Регламенте Совета Федерации. В последнее время наметилась отчетливая тенденция к расширению и обновлению видов деятельности Совета Федерации, что дает возможность более полно использовать творческий потенциал членов данной палаты.

Таким образом, деятельность Совета Федерации, его членов по взаимодействию с субъектами Российской Федерации существенно активизировалась, появились новые, достаточно эффективные виды деятельности (Совет законодателей, выездные заседания комитетов, форумы, конгрессы и «круглые столы», дни субъектов Федерации и др.), продолжилась работа членов Совета Федерации в органах государственной власти субъектов Федерации.

Однако непосредственная работа членов Совета Федерации с населением субъекта Российской Федерации не носит столь активного характера. Это связано с отсутствием прямой зависимости парламентариев от населения и зависимостью от руководства субъекта РФ. Механизмы связи с населением с учетом изменившегося характера формирования Совета Федерации требуют глубокой и всесторонней проработки.

Необходимо кардинально изменять существующую практику путем введения отчетности членов Совета Федерации перед населением региона, предоставления избирательному корпусу права инициирования их отзыва из состава палаты.

В-пятых, на основании вышеизложенного следует отметить, что прямым предназначением членов Совета Федерации является выражение ими общегосударственной воли и защита интересов субъектов РФ на федеральном уровне, в федеральных органах государственной власти.

Наиболее эффективными формами учета интересов субъектов Российской Федерации в законотворческой деятельности является их участие в разработке новых законопроектов, изменений и дополнений к действующим законам, законодательной инициативе, работе Совета законодателей, консультативных органов при Совете Федерации и Председателе Совета Федерации, выездных заседаниях и мероприятиях комитетов Совета Федерации, форумах и конгрессах, проводимых под эгидой палаты.

Однако существенной проблемой остается реализация права законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Результативность прохождения их законодательных инициатив продолжает оставаться низкой. Помощь членов Совета Федерации, палаты в целом органам законодательной власти субъектов РФ в осуществлении этой задачи является весьма необходимой.

Среди основных проблем, требующих срочного разрешения в этой сфере, необходимо отметить практику изменения концепции законопроекта на стадии его рассмотрения во втором чтении, когда Государственная Дума на пленарном заседании одобряет поправки к законопроекту, затрагивающие важные для субъектов Российской Федерации вопросы, без их предварительного обсуждения в регионах.

Кроме того, для региональных законодателей остро стоит вопрос правового решения проблемы соблюдения срока направления отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения. Как

показывает практика, 30 дней для принятия коллегиального решения бывает недостаточно – поступивший из Государственной Думы законопроект не всегда может быть своевременно рассмотрен региональным парламентом.

До начала работы Совета законодателей Российской Федерации и утверждения ими порядка рассмотрения законодательных инициатив, поступающих из регионов, законопроекты целесообразно рассматривать в профильных комитетах Совета Федерации. Одновременно необходимо активизировать согласование регламентных норм обеих палат парламента в части рассмотрения ими законодательных инициатив регионов.

Таким образом, требуется совершенствование механизма прохождения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, приданию им статуса приоритетных.

Реализация этих мер позволит повысить качество законов, учитывающих интересы субъектов Российской Федерации и направленных на эффективное социально-экономическое развитие России.

В-шестых, в настоящее время члены Совета Федерации осуществляют свою деятельность на постоянной основе, участие в голосовании это их прямая обязанность. Поэтому использование нормы о заочном голосовании с нашей точки зрения нецелесообразно. Это чревато тем, что Совет Федерации может оказаться в ситуации, когда в реальном голосовании будут участвовать только единицы его членов. В конечном счете, это существенно подорвет авторитет этой палаты, вызовет негативное отношение к ней населения.

В-седьмых, в связи с появлением парламентских запросов наметилась тенденция к снижению значимости и количества запросов членов Совета Федерации. Часто ответы на них задерживаются, либо носят формальный характер, являются фактической отпиской.

По нашему мнению, до изменения порядка формирования Совета Федерации в сторону его легитимизации со стороны избирателей, появления в палате лиц, пользующихся доверием и авторитетом у населения,

отношение должностных лиц к запросам членов Совета Федерации коренным образом не изменится.

Кроме того, в целях повышения действенности таких запросов, особенно в федеральные структуры власти, следует ввести норму, требующую его оглашения на заседании профильного комитета. Это также повысит ответственность и члена Совета Федерации, поскольку в данном случае будет труднее скрыть лоббирующий интерес в том или ином конкретном случае.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 05.02.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

2. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1 - ФКЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375; 2011. № 1. Ст. 1.

3. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3 - ФКЗ (ред. от 07.03.2005 г.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2005. № 10. Ст. 753.

4. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. № 2-ФКЗ (ред. от 23.07.2013 г.) «О Государственном гербе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 52 (Часть I). Ст. 5021.

5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2013. № 14. Ст. 1637.

6. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

7. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

8. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч.4). Ст. 6952; 2013. № 27. Ст. 3439.

9. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 224-ФЗ «О ратификации протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о некоторых вопросах предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов, в отношении товаров, перевозимых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, особенностях взыскания таможенных пошлин, налогов и порядке перечисления взысканных сумм в отношении таких товаров от 21 мая 2010 года» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч.4). Ст. 6947.

10. Федеральный закон от 01.12.2012 года № 208-ФЗ «О внесении изменений в статьи 78 и 175 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6753.

11. Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6750.

12. Федеральный закон от 29.11.2012 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6747.

13. Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 191-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6402.

14. Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О беженцах» и статью 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 47. Ст. 6397.

15. Федеральный закон от 02.10.2012 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в статьи 251 и 294 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5527.

16. Федеральный закон от 02.10.2012 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5531.

17. Федеральный закон от 28.07.2012 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и статью 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4317.

18. Федеральный закон от 28.07.2012 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 16 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4325.

19. Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1ч.). Ст. 40.

20. Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7; 2013. № 19. Ст. 2315.

21. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

22. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 07.05.2013 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2013. № 19. Ст. 2329.

23. Федеральный закон от 14.03.2002 г. № 30-ФЗ (ред. от 04.03.2013 г.) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022; 2013. № 9. Ст. 872.

24. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 12.03.2014 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

25. Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 168-ФЗ (ред. от 05.06.2007 г.) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2007. № 24. Ст. 2830.

26. Федеральный закон от 08.05.1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2013. № 30 (Ч. I). Ст. 4042.

27. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.11.2011 г.) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41. Стр. 8220-8235; 2011. № 46. Ст. 6407.

28. Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

29. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.1999 г. № 415 «О Скуратове Ю.И.» // СЗ РФ. 1999, № 14. Ст. 1711.

30. Указ Президента Российской Федерации от 11.10.1993 г. № 1626 (ред. от 10.01.2003 г.) «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1993, № 42. Ст. 3994; 2003. № 3. Ст. 206.

31. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 27.12.2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 17.

32. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18.06.2008 г. № 223-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2918.

33. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06.07.2007 г. № 260-СФ «О внесении изменений в регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 29. Ст. 3491.

34. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20.09.2004 г. № 289-СФ «О Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия - Алания Совет Федерации-Конституции России сентября 2004 года». // СЗ РФ. 2004. № 39. Ст. 3835.

35. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 17.04.2013 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635; 2013. № 16. Ст. 1856.

36. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26.07.2000 г. № 207-СФ «Об использовании контингента Вооруженных Сил Российской Федерации в миротворческой операции многонациональных сил по стабилизации в рамках выполнения Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине» // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3209.

37. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.2000 г. № 130-СФ «Об использовании воинского формирования Вооруженных Сил Российской Федерации в операции ООН по поддержанию мира в Республике Сьерра-Леоне» // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2465.

38. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 21.06.2013 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; 2013. № 26. Ст. 3241.

II. Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.02.1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 08.05.1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.04.1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

III. Монографии, учебники, научные статьи, стенограммы заседаний

1. Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №2.

2. Авакьян С.А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 октября.
3. Авакьян С.А. Конституционное реформирование посредством подконституционных актов: проблемы и решения // Вестник МГУ: Серия 11 «Право». 2011. № 2. С. 34-45.
4. Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник МГУ: Сер. 11. Право. 2011. № 1. С. 21-38.
5. Авакьян С.А. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. М., 2010.
6. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: матер. Междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 10-13 марта 2010 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2010.
7. Авакьян С.А. Особенности развития конституционных отношений в России // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного ун-та экономики и финансов. Вып. 16 / Под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2009.
8. Авакьян С.А. Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3-12.
9. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс, 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. М., 2006.
10. Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ: Сер. 11. Право. 2006. № 2. С. 3-19.
11. Авакьян С.А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и Республике Македонии: Сб. статей. Вып. 1 / Отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М., 2006.

12. Авакьян С.А. Парламент федеративного государства: российский вариант // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного ун-та экономики и финансов. Вып. 6 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2001.
13. Авакьян С.А. Перспективы российского парламентаризма // Российский парламентаризм в XX веке: материалы круглого стола. М., 2000.
14. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Сб. научной конференции. Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999.
15. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. М., 1999.
16. Авакьян С.А. Выборы 1993-94 в Российской Федерации: правила и процедуры. М., 1993.
17. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991.
18. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 16-24.
19. Автономов А.С. Конституционно (государственное) право зарубежных стран: учебник. М., 2005.
20. Актуальные проблемы совершенствования федеративного устройства / По итогам работы «круглого стола» «Российский федерализм: проблемы модернизации» 27.03.2001 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. № 17 (148).
21. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001.
22. Алейник А.А. Правовая природа мандата представительного (законодательного) органа в Российской Федерации // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». 1997. № 3. С. 108-115.
23. Алексеев С.С. Теория права. М., 1975.
24. Ален А. Национализм - федерализм - демократия. Пример Бельгии. Изд-во Левенского института Центральной и Восточной Европы, 1994.

25. Аналитический доклад «Итоги работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за период весенней сессии 2012 г.» М.: Издание Совета Федерации, 2012.
26. Анисимцев Н.В. Конституционные проблемы современной Японии // Право и политика. 2001. № 2.
27. Аннерс Э. История европейского права. М., 1994.
28. Арановский К.В., Князев С.Д. Ответственный парламентаризм как выстраданная необходимость // Академический юридический журнал. 2008. № 2 (32). С. 35-42.
29. Аристов А.М., Саломаткин А.С. Российский федерализм - теория и реальность. Челябинск, 2006.
30. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: М., 2001.
31. Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской Народной Республики / Под ред. Г.В. Барабашева. М., 1963.
32. Безруков А.В. парламентское право России: Учеб. пособие. Красноярск, 2011.
33. Безруков А.В. Законодательная власть: теория и практика реализации. Красноярск, 2010.
34. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10.
35. Безруков А.В., Пунтус С.А. Федеральное Собрание Российской Федерации: Учеб. пособие. Красноярск, 2008.
36. Безуглов А. А. Правовой статус советского депутата. М., 1974.
37. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В 3-х т. М., 2002.
38. Белуза А. Сенаторы уходят вслед за губернаторами // Известия. 2009. 25 февраля.
39. Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск, 2006.

40. Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 22 (215).

41. Богданов В. Приговоры неприкасаемым. Число уголовных дел против персон с иммунитетом за год выросло в три раза // Российская газета. 2009. 6 февраля.

42. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.

43. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 3.

44. Бродский М.Н., Костенко С.И. Парламентский (депутатский) запрос как традиционная форма парламентского контроля // Ученые записки юридического факультета. Вып. 26 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2012.

45. Булаков О.Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003.

46. Быков С.В. Недостатки и перспективы развития порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Вестник юридического факультета РГСУ. 2006. № 1. С. 62-78.

47. Варлен М.В. Развитие статуса депутатов в контексте утверждения идей российского конституционализма // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права: Сб. статей, посвящ. 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012.

48. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011.

49. Варлен М.В. Особенности конституционного статуса парламентария в международном праве и зарубежном законодательстве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 3. С. 173-181.

50. Варлен М.В. Депутатский мандат: конституционно-правовые элементы и механизм реализации // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России МГЮА, посвященный 15-

летию Конституции Российской Федерации / Отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М., 2008.

51. Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М., 2000.

52. Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России: Учебник. М., 2010.

53. Васькова Л.Г. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) // Российский юридический журнал. 2006. № 3. С. 76-80.

54. Ведель Ж. Административное право Франции / Под ред. М.А. Крутоголова. М., 1973.

55. Векшин А.А., Спиридонов А.А. Конституционно-правовые основы формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его роль в законодательной деятельности. М., 2005.

56. Виноградов В.А. Иммунитеты в конституционном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 3-9.

57. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005.

58. Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003.

59. Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: вопросы конституционной теории и практики. М., 2003.

60. Вишневский Б. Должны ли губернаторы быть федеральными политиками? Принцип формирования Совета Федерации нуждается в скорейшем изменении // Независимая газета. 2000. 1 февраля.

61. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972.

62. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.

63. Волкова Е.А. Судьбы второй палаты в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 6. С. 14-16.

64. Волкова Н.С. некоторые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам парламентского права // Статьи и тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов и соискателей Ин-та гос-ва и права РАН. М., 2000.
65. Выборный порядок формирования вторых палат Парламентов: мировой и отечественный опыт // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 23 (340).
66. Гамильтон А., Мэдисон Дж., Джей Дж. Федералист. М., 1994.
67. Глигич-Золотарева М.В. «Забронзовевшее» представительство // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 26-32.
68. Глигич-Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое / Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. С.И. Некрасов М., 2008.
69. Государственное право Германии / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. В 2-х т. М., 1994.
70. Гранкин И.В. Парламентское право Российской Федерации. М., 2010.
71. Григорян Л.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. М., 1965.
72. Гуреева Н.П., Прокопов В.И. Парламент Японии // Парламенты мира: Сборник. М., 1991.
73. Дементьев А.Н., Никольский А.Б., Лисьев А.В. Законодательные процедуры в регламентах Совета Федерации «трех созывов» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11.
74. Денисов А.А. Депутатская этика. М., 1994.
75. Депутат парламента в зарубежных государствах / авт. кол.: Д.А. Ковачев, И.Г. Тимошенко, Н.Ю. Трещетникова и др.; отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1995.
76. Доронина О.М. Депутатский иммунитет: средство или условие существования парламентаризма // Право и политика. 2008. № 3.

77. Дудко И.А., Хапсирокова Е.А. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания Российской Федерации. Ставрополь, 2009.
78. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: Перевод с французского. М., 1908.
79. Егоров И. Остаток жизни за решеткой проведет экс-сенатор от Башкирии // Российская газета. 2010. 29 декабря.
80. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. основные тенденции. М., 2010.
81. Ерыгина В.И. Исследование сущности и признаков парламентаризма в отечественной юридической науке // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 3.
82. Журавлев М.К. К вопросу о правовом иммунитете членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Уголовное право. 2000. № 1. С. 88-93.
83. Законодательный процесс в зарубежных странах / Под ред. Ю.И. Лейбо. М., 2012.
84. Зиновьев Л.В. Конституционное право России. М. - СПб., 2000.
85. К новой модели российского федерализма / Под общей ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М., 2013.
86. Кабышев В.Т., Малько А.В., Матузов Н.И. и др. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / Под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011.
87. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
88. Кадровое обеспечение профессиональной деятельности помощников членов Совета Федерации (в структурно-логических схемах) / под общ. ред. П.А. Бакланова. 2-изд. М., 2011.
89. Казакова А.А. О порядке формирования Совета Федерации: к истории вопроса // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права:

Сб. статей, посвящ. 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2012.

90. Катин В., Ширяева Н. Полное собрание субъектов // Профиль. 2002. № 5.

91. Керимов А.Д. Парламент и парламентаризм в России. М., 2010.

92. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998.

93. Кивле Г.А., Сомов М.Д. Parler. Слово масс: эмпирическое обоснование, политическая легализация // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11.

94. Ковачев Д.А., Алексеева Л.Л. Конституционное право государств Европы: учеб. пособие. М., 2005.

95. Козлов А.И. Парламентский контроль в Российской Федерации и государствах Европы: сравнительно-правовое исследование. М., 2011.

96. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: Понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1.

97. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 60-64.

98. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Гарантии деятельности депутатов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации и Франции) // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей / отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов, 2010.

99. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. О совершенствовании конституционно-правового статуса Совета Федерации Федерального Собрания России // Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: матер. междунар. конституционного форума (10 декабря 2010 г., Саратов). Вып. 2: сб. науч. статей. Саратов, 2010.

100. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента (на примере

Российской Федерации, Франции, ФРГ) // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 4. С. 12-18.

101. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Развитие конституционного права на информацию в Российской Федерации // Политика - правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: материалы междунар. науч. - практич. конф., посвящ. 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного ун-та им. Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2009.

102. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Участие Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 18-22.

103. Колосов Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.

104. Колюшин Е.И. Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 7-14.

105. Колюшин Е.И. О концепции реформирования Совета Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1998.

106. Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Кулушева М.А. Конституционно право Российской Федерации. М., 2009.

107. Комментарий к Конституции Российской Федерации. / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011.

108. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование. / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.

109. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.

110. Конституции зарубежных государств / Вступ. ст. В.В. Маклакова. М., 2006.

111. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. особенная часть: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2008.
112. Конституция в XXI веке. / Под ред. В.Е. Чиркина. М., 2011.
113. Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. 2004. № 1.
114. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М., 2004.
115. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967.
116. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М., 2002.
117. Крылов Б.С. Парламенты буржуазного государства М., 1963.
118. Кутафин О.Е. Избранные труды. В 7 т. М., 2011.
119. Кутафин О.Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004.
120. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб., 2002.
121. Липатов Э.Г. Правотворческая деятельность органов власти субъектов РФ / под ред. В.В. Володина. Саратов, 2008.
122. Лукьянов А.И. Заметки старого спикера // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 17-20.
123. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики). М., 2010.
124. Лукьянов Е.А. «Медведи-грызли» // Новая газета. 2012. 4 сентября.
125. Любимов А.П. Политическое право и практика лоббизма (антикоррупционный проект). М., 2001.
126. Материалы международной конференции «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт десятилетия, итоги и перспективы». М., 2004.

127. Матвеева О.М., Савицкий П.И. Конституционный статус депутата в парламентах стран Западной Европы. Екатеринбург, 1993.
128. Матвеев В.И. Повысить роль Совета Федерации в государственно-политической системе страны // Вестник Совета Федерации. 2012. № 10-11. С. 8-11.
129. Матвеев В.И. Первоочередная задача Совета Федерации - обеспечить качество законодательных решений, укрепить авторитет Совета Федерации, усилить роль регионов в федеральном законодательном процессе // Вестник Совета Федерации. 2011. № 10. С. 4-9.
130. Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. М., 2007.
131. Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы: сб. матер. / под. общ. ред. В.Д. Кривова. М., 2011.
132. Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России / под общ. ред. А.С. Малчинова. М., 2011.
133. Мельников В.И. К вопросу о противоречиях в порядке формирования Совета Федерации ФС РФ // Представительная власть - XXI век. 2010. № 5-6.
134. Назарова Ю.В. парламентская этика в России: история и современность. Тула, 2011.
135. Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общей ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М.: Издательский центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013.
136. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации.// Отв. ред. В.В.Лазарев. М., 2003.
137. Николайчик В.М. США: правовое регулирование этики официальных лиц // РАН, Институт США и Канады. М., 1998.
138. Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004.

139. Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 6.
140. Нужна системная региональная политика / Заседание Совета законодателей РФ при Федеральном Собрании РФ // Вестник Совета Федерации. 2013. № 1.
141. Ныркова Т.Ю., Петрова Н.А. К вопросу об изменении порядка формирования Совета Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.
142. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-на-Дону, 2006.
143. Окулич И.П. Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Челябинск, 2003.
144. Основные различия парламентских процедур Палаты представителей и Сената Конгресса США // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1994. №8.
145. Основные тенденции развития внутривластной ситуации в России к осени 1995 г. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 1995. № 19.
146. Основы парламентского права / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
147. Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М., 2014.
148. Пажетных Д.В. Институт отзыва членов Совета Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Современное право. 2012. № 11. С. 25-28.

149. Пажетных Д.В. Особенности депутатского мандата члена Совета Федерации Федерального Собрания России и сенатора Сената Французской Республики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 57-62.

150. Пажетных Д.В. Депутатский мандат членов Совета Федерации России и сенаторов Сената Франции // Евразийский юридический журнал. 2011. № 9. С. 88-89.

151. Пажетных Д.В. Некоторые вопросы конституционно-правового статуса Председателя Совета Федерации // Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практич. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 29-30 сентября 2011 года). В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. С.Н. Туманова. Саратов, 2011.

152. Пажетных Д.В. Статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: некоторые вопросы совершенствования порядка формирования // Современные концепции взаимодействия частного и публичного права: юридическая доктрина и правоприменительная практика: сб. ст. по матер. VI Международной науч.-практич. конференции. Ростов-на-Дону., 2011.

153. Паргачева И.П., Першин Е.В. Очередная модернизация Совета Федерации: окончательный или промежуточный вариант? // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2009. № 15 (382).

154. Парламент - общество - модернизация. Сравнительные исследования по вопросам обеспечения деятельности европейских парламентов / под общ. ред. В.Д. Кривова. Аналитический вестник Совета Федерации. № 30. М., 2012.

155. Парламентаризм в России и Германии: История и современность / Отв. ред. Я.А. Пляйс, О.В. Гаман-Голутвина. М., 2006.

156. Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003.

157. Парламенты мира: сб. / И. П. Ильинский, Н.С. Крылова, А.И. Ковлер и др.: М., 1991.

158. Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2007.
159. Полуян Л.Я. Верхняя палата парламента в системе органов государственной власти / Актуальные проблемы государственного строительства. Вып. 2 // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 34 (190).
160. Порядок формирования и полномочия вторых палат парламентов в странах зарубежной Европы / Современные проблемы государственного строительства. // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. № 20 (151).
161. Правила процессуальной и парламентской практики. Варшава, 1995.
162. Представительство местных и региональных интересов в деятельности национальных парламентов (мастер. междунар. семинара в Совете Федерации, 26-27 мая 2011 года). М., 2011.
163. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. № 3.
164. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С.А. Авакьяна. М., 1998.
165. Проблемы реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2004. № 24 (244).
166. Роль и место парламентского иммунитета в российском законодательстве // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2010. № 26 (412). С. 47.
167. Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998.
168. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003.

169. Современный парламент / Под ред. О.Н. Булакова. М., 2005.
170. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002.
171. Стенограмма заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 27 марта 2013 // <http://council.gov.ru/media/files>
172. Стенограмма парламентских слушаний «Участие институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции» в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22.06.2012 // <http://council.gov.ru/media/files>
173. Столяров М.В. Федерализм в российском измерении. Записки политолога. 1998-2009. М., 2009.
174. Стрельцов Д.В. Современный японский парламент М., 1994.
175. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997.
176. Топорнин Б.Н., Лазарев Б.М., Шафир М.А. Органы Советского общенародного государства. М., 1982.
177. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988.
178. Усанов В.Е. Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование. М., 2008.
179. Уэйд Е.С., Филлипс Д.Д. Конституционное право. М., 1950.
180. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие. М., 2008.
189. Фадеев В.И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1.
190. Федеральное Собрание России: опыт первых выборов: сб. ст. / РАН, Ин-т государства и права. М., 1994.
191. Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009.

192. Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. № 17 (210).
193. Чиркин В.Е. Конституционно право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов. М., 2013.
194. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 7-е изд. М., 2012.
195. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2010.
196. Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М., 2009.
197. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск, 1998.
198. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001.
199. Шаклеин Н.И. О роли парламентского контроля в противодействии злоупотреблениям властью // Проблемы права. 2011. № 2. С. 74-76.
200. Шаклеин Н.И. Парламентский иммунитет и вопросы борьбы с коррупцией // Юридический мир. 2011. № 7. С. 20-23.
201. Шаклеин Н.И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 26-29.
202. Шаклеин Н.И. Динамика и качество законотворческого процесса в РФ // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 3-14.
203. Шамбек Г. К вопросу о значении двухпалатной парламентской системы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42).
204. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.
205. Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006.

206. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014.

207. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

208. Эффективность организации парламентской деятельности. Сравнительные исследования (Сборник материалов) // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2013. № 10 (494).

209. Якушев А.Н. Кризис легитимности законодательной власти России // Национальные интересы. 2010. № 3 (68).

210. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Second Chamber in Europe «Parliamentary complexity or democratic necessity?» by P. Gelard. Strasbourg, 26 November 2006. CDL (2006) 059 rev.

211. Norton P. Adding value? The role of second chambers // Asia Pacific Law Review. 2007. Vol. 15. No. 1.

212. Watts R.L. Federal Second Chambers Compared. Presentation at Conference «Federalizing Process in Italy. Comparative Perspective». An international conference organized by the Department for Institutional Reforms, Italy, and the Forum of Federations. Rome, February 17-19, 2010.

IV. Диссертации и авторефераты

1. Алипулатова И.И. Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004.

2. Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

3. Векшин А.А. Конституционно-правовой статус Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

4. Вихарев А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (вопросы конституционной теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002.
5. Гайзетдинова Ю.Р. Взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти республики и Федерального Собрания Российской Федерации (Проблемы взаимодействия и ответственности); Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003.
6. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
7. Глухарева А.К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
8. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
9. Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
10. Данилов И.С. Парламентский (депутатский) мандат в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
11. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: Проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.
12. Игнатов Е.А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
13. Казакова А.А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовые основы формирования и деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

14. Карасев А.Т. Депутат в системе предварительной власти (конституционно-правовое исследование): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009.
15. Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
16. Ковалев С.М. Верхние палаты парламентов федеративных государств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
17. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
18. Мурычев К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
19. Окулич И.П. Депутат законодательного (предварительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Правовой статус. Природа мандата. Проблемы ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003.
20. Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.
21. Паронян К.М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
22. Пригон М.Н. Конституционно-правовой статус Парламента России: теория, практика, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004.
23. Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

24. Сартаев С.С. Строительство социалистической государственности и проблемы высшего народного представительства в Казахстане: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 1970.

25. Трошев Д.Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

26. Усанова В.Е. Парламентаризм в России: конституционно-правовые основы становления и деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

27. Шаклеин Н.И. Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.