Смоленская Александра Анатольевна. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Смоленская Александра Анатольевна;[Место защиты: Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова].- Москва, 2014.- 224 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

**Введение к работе**

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 обусловливает 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».

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.

Совет Федерации имеет двуединую природу: это орган, посредством которого субъекты Российской Федерации принимают участие в делах Федерации; это часть, внутриструктурное 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-политиче ского и национально-государственного развития Федерации, потребностям общества и идее демократического участия граждан в управлении государством.

По мнению ряда ученых, 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

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.

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.

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

Степень научной разработанности темы. К проблеме парламента, способов его формирования, правового статуса члена Совета Федерации, форм его деятельно сти по стоянно привлекает ся внимание ученых конституционалистов.

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.

Так, например, В.Е. Чиркин в работе «Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование» (М., 2009) подробно

2 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; 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; 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; Якушев А.Н. Кризис легитимности законодательной власти России // Национальные интересы. 2010. № 3 (68); 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.

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 зачастую не могут поспеть за динамикой изменения законодательства о порядке формирования Совета Федерации и статусе членов Совета Федерации, поскольку это законодательство развивается весьма интенсивно.

Это и обусловливает обращение диссертанта 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.

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.

Цель настоящего диссертационного 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.

Объектом диссертационного 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.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составляют 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 диссертационного исследования заключается 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 и оценок как эволюции данного процесса, так и современного российского законодательства, в особенности с учетом его обновления в 2012-2014 годах.

На защиту выносятся следующие основные положения: 1. Обосновывается необходимость стабилизации проце сса совершенствования порядка 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 следовало бы отнести к предмету правового регулирования отдельного федерального конституционного закона, соответственно изложив часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным конституционным законом». Именно закон как более гибкая форма правового акта установил бы наиболее эффективную модель палаты в зависимости от определенных социально-политических условий и возможного изменения модели федеративного устройства, в конечном счете способствуя укреплению общегосударственных начал в организации данной палаты парламента Российской Федерации.

2. Мандат члена Совета Федерации охватывает его права, обязанности и
ответственность, обусловленные конституционно-правовым статусом члена
верхней палаты российского парламента и характером взаимоотношений этого
парламентария 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: с одной стороны, представляя интересы субъекта Российской Федерации в целом, член Совета Федерации не связан наказами делегировавшего его в состав палаты органа государственной власти субъекта РФ; с другой стороны, положение лица, избранного или назначенного данным органом субъекта РФ, делает члена Совета Федерации реально зависимым от органа субъекта РФ, который, как свидетельствует практика отдельных субъектов РФ, в случае недовольства деятельностью члена палаты ищет пути досрочного прекращения его полномочий в Совете 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. Предлагается, чтобы кандидатуры для избрания на указанную должность в Совет Федерации могли выдвигать как кандидаты на должность главы исполнительной власти субъекта РФ, так и определенная численность избирателей субъекта РФ путем сбора подписей.

В каждом случае должно быть предусмотрено, что количество кандидатов на соответствующий пост должно быть не менее двух – по аналогии с выборами депутатов Государственной Думы по территориальным избирательным округам в соответствии с Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы 2014 года.

4. Представляется целесообразным в целях оптимизации взаимодействия палат Федерального Собрания в законодательном процессе по примеру европейских демократических государств создать постоянно действующую согласительную комиссию палат. Эффективность деятельности такой комиссии подтверждена реальной практикой ряда стран. Со стороны Совета Федерации следовало бы перевести в статус постоянно действующей части согласительной комиссии существующее Координационное совещание палаты. 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 членов палаты. В конечном счете, это существенно подорвет авторитет Совета Федерации, вызовет негативное отношение к нему 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 оглашения ответа на запрос на заседании профильного комитета. Это также повысит ответственность и члена Совета Федерации, поскольку в данном случае будет труднее скрыть лоббируемый им интерес в том или ином конкретном случае.

7. При регулировании вопросов иммунитета члена Совета Федерации
необходимо учитывать, что в условиях нестабильного правового порядка речь
может идти только о таких мерах ответственности, которые, во-первых,
соответствуют конституционным требованиям (ст. 98 Конституции РФ), во-
вторых, направлены на то, чтобы блокировать деятельность члена Совета
Федерации, противоречащую Конституции РФ и конкретному закону, в-третьих,

которые не препятствовали бы эффективной и оперативной правомерной деятельности члена Совета Федерации.

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. Таким образом, неприкосновенность членов Совета Федерации не должна иметь неограниченный характер.

8. Отсутствие механизмов обеспечения связи членов Совета Федерации с населением субъектов РФ 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 публичной отчетности членов Совета Федерации перед населением субъекта РФ – путем опубликования отчета в региональных СМИ, на официальных сайтах органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также, в дополнение к этому, выступлений члена Совета Федерации на достаточно представительных собраниях граждан по месту их работы и жительства. Следует также предоставить избирательному корпусу право, путем сбора определенного числа подписей, 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 обусловливает 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, обеспечит членам Совета Федерации право самостоятельно и ответственно выражать свое мнение.

Теоретическая значимость работы состоит в расширении сферы научных знаний в конституционном праве России относительно путей развития отечественного парламентаризма, судеб его двухпалатной структуры, организации работы Совета Федерации, модернизации порядка формирования палаты и укрепления нормативно-правовых основ статуса члена Совета Федерации, связей общегосударственных интересов с региональными интересами в деятельности палаты в целом и каждого члена Совета Федерации. Практическая значимость работы обусловлена тем, что авторские предложения могут быть использованы как в правотворчестве, так и в непосредственной организации деятельности Совета Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, а также каждого члена верхней палаты российского парламента.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования и выработанные практические рекомендации были опубликованы в научных статьях автора в ведущих рецензируемых юридических журналах. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

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

## 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 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 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).

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. 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.

## Основные модели статуса членов верхних палат парламентов в зарубежных странах

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.

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 парламентов: формирование посредством непрямых 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 парламентов может осуществляться на основе равного либо неравного представительства субъектов. Так, в США 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.).

## Работа члена Совета Федерации 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.

## Конституционно-правовая ответственность члена 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 Федерации как к личности, а не как к парламентарию. 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: 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. 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».