

На правах рукописи

Пажетных Денис Васильевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ЧЛЕНОВ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИИ
И ВЕРХНИХ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ
ГЕРМАНИИ И ФРАНЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (кафедра конституционного и международного права)

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Колесников Евгений Викторович

Официальные оппоненты: **Мамонов Вадим Васильевич,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов»,
профессор кафедры конституционного права

Липатов Эдуард Георгиевич,
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВПО «Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина» – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и уголовного права

Ведущая организация – ФГБОУ ВПО «**Пензенский государственный университет**» (юридический факультет)

Защита состоится «__» _____ 2013 г. в ____ часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104.

Автореферат разослан «__» _____ 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
доцент**

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современный период развития национальной государственности двухпалатной системы построения парламента придерживаются многие государства с процветающей экономикой, устойчивой политической системой и высокими стандартами обеспечения гражданских и социальных прав. Более 70 государств сделали выбор в пользу бикамерализма.

Очевидно, что парламентское устройство любой страны самобытно и уникально, однако большинство вторых палат парламентов мира имеет одну общую черту – они являются специализированными представительствами регионов (субъектов), составляющих страну (государство). Это характерно не только для всех федеративных, но и для многих унитарных государств (Франция, Италия, Испания, Польша, Румыния, Япония и др.).

В декабре 2011 г. Президент РФ В.В. Путин высказался за прямые выборы членов Совета Федерации. В июне 2012 г. он обозначил основные направления модернизации этой палаты, заявив, что членам верхней палаты необходимо осознавать, что они являются представителями конкретного субъекта Федерации и несут прямую ответственность перед его жителями. «Порядок формирования Совета Федерации должен стать более демократичным», а палата по своему составу – более региональной¹.

Вступивший в силу с 1 января 2013 г. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»² в очередной раз реформировал палату и тем самым изменил статус его членов. Оценивая позитивно данные новеллы, следует отметить, что законодатель не решает всех основных проблем правового статуса членов палаты, главная из которых – формирование Совета Федерации на основе принципов демократизма и волеизъявления народа в результате выборов населением конкретных субъектов РФ.

Однако внесенные изменения лишь трансформировали порядок формирования палаты путем наделения полномочиями представителя в Совете Федерации от исполнительного органа власти субъекта РФ, избранного одновременно с высшим должностным лицом этого субъекта. В связи с этим практический и научный подходы к организации и определению роли верхних палат парламента требуют обстоятельного анализа правового статуса их членов, современный конституционно-правовой статус которых в полной мере не сформировался в российском законодательстве, не достаточно полно отражает природу народного представительства, как это определено Конституцией России (ст. 3).

Правовое положение парламентариев – членов верхних палат автор исследует в сравнительно-правовом плане (на примере России, Германии и Франции).

¹ См.: Послание Президента Рос. Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 22 декабря 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек.; Стеногр. 318-го заседания Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. 27 июня 2012 г. М., 2012. С. 125–126.

² См.: Рос. газ. 2012. 7 дек.

Обширные возможности для сравнительного государствоведения открывает опыт такого зрелого федеративного государства, как Федеративная Республика Германия, в которой парламентаризм – одна из важнейших несущих конструкций цивилизованного демократического развития. Бундесрат ФРГ, законодательно не являясь верхней палатой парламента, называется органом участия земель в законодательстве и управлении федерацией (ст. 50 Основного Закона ФРГ). Однако на основе практики, анализа научной литературы, а также закрепленной за Бундесратом компетенции его необходимо, хотя и условно, рассматривать в качестве верхней палаты парламента Германии¹. К тому же Бундесрат является полноценным членом Ассоциации европейских сенатов (Association of European Senates), образованной в Париже в 2000 г.

Двухпалатная парламентская система имеет место и в унитарных государствах, здесь она многофункциональна, отражает разнообразные уровни коллективности унитарного государства. Перепробовав самые разные формы правления в XVIII – XIX вв., Французская Республика в середине XX в. совершила решительный переход от парламентской к полупрезидентской форме правления, подтвердив статус одной из ведущих держав мира; в ней успешно функционирует двухпалатный парламент.

Опыт Германии и Франции, основных европейских партнеров современной России, изучался при принятии государственных решений, разработке Конституции РФ XX в.

Таким образом, актуальность избранной темы работы обусловлена потребностью в комплексном исследовании данного института с использованием многолетнего опыта представительной демократии зарубежных государств (Германии, Франции), в создании современной концепции конституционно-правового положения представителей российских субъектов в Совете Федерации, необходимости разработки обоснованных предложений по оптимизации и совершенствованию конституционно-правового статуса членов этой палаты.

Степень научной разработанности темы. В литературе правовой статус членов названных палат парламента рассматривается либо в общем виде, либо фрагментарно. Правоведами в основном исследуется природа мандата и статуса депутата Государственной Думы, самих законодательных (представительных) органов. Отметим монографии: Н.И. Шаклеина «Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламента Российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование» (М., 2011); Л.А. Нудненко «Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации» (СПб., 2004); А.Т. Карасева «Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование)» (Екатеринбург, 2009); М.В. Варлен «Статус парламента: теоретические проблемы» (М., 2011).

¹ См.: Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. М., 2009. С. 9; Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2010. С. 364–365; Кордик Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16; Ярва Р.М. Двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 21 и др.

В работе В.Е. Чиркина «Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование» (М., 2009) подробно рассмотрены достоинства и недостатки способов организации и деятельности верхних палат парламентов, затронуты полномочия и правовой статус их членов. При этом автор использовал современный опыт многих государств, но наибольшее внимание он уделил российскому и европейскому опыту (с. 33–35, 45, 61, 118).

Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта и признавая огромный вклад ученых в разработку многих аспектов заявленной проблематики, надо отметить необходимость дальнейшего исследования вопросов конституционно-правового статуса членов верхних палат парламентов России и некоторых зарубежных государств с позиции современного конституционализма как системного феномена.

Диссертант опирался на труды как дореволюционных, так и советских и российских специалистов в области государственоведения, истории и теории государства и права, политических и правовых учений, политологии, сравнительного правоведения.

Из трудов ученых дореволюционного периода использовались работы М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, С.Д. Котляревского, Н.И. Лазаревского, М.М. Сперанского, Б.Н. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича и др.

Автором изучены сочинения отечественных государственоведов по проблемам конституционализма, парламентаризма, статуса депутата представительного органа власти. В их числе работы таких ученых – С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.В. Баглай, А.А. Безуглов, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, О.Н. Булаков, М.В. Варлен, Л.Г. Васькова, Н.В. Витрук, А.А. Вихарев, М.В. Глигич-Золотарева, О.В. Гороховцев, В.В. Гошуляк, И.В. Гранкин, О.М. Доронина, В.Т. Кабышев, А.А. Казакова, А.Т. Карасев, А.Д. Керимов, Е.В. Колесников, М.А. Крутоголов, О.Е. Кутафин, Э.Г. Липатов, А.И. Лукьянов, В.В. Маклаков, А.В. Малько, В.В. Мамонов, А.Н. Медушевский, О.О. Миронов, Л.А. Нудненко, Ж.И. Овсепян, А.А. Опалева, Г.Д. Садовникова, Б.А. Страшун, Б.Н. Топорнин, В.И. Фадеев, С.С. Федюнин, Н.А. Филиппова, Т.Я. Хабриева, А.С. Хачатрян, В.Е. Чиркин, Н.И. Шаклеин, Б.С. Эбзеев и др.

В процессе исследования темы были изучены сочинения известных зарубежных авторов, таких как М. Амеллер, Ф. Ардан, И. Бентам, Ж.-М. Брико, Ж. Бюрдо, В.П. Грбовая, Э. Губер, А. Демишель, Ф. Демишель, М. Дюверже, Л. Дюги, Й. Изензее, Л. Локк, П. Локке, Ш.-Л. Монтескье, А. Ориу, Ш. Отер, П. Пакте, М. Пикемаль, М. Прело, К. Ройтер, Ж.-Ж. Руссо, К. Хессе, Б. Шантебу, К. Штюве, А. Эсмен и др.

Теоретическая основа выполненной работы представлена современными достижениями науки конституционного права в данной области. Кроме того, использованы положения монографических трудов и журнальных статей по общей теории права, конституционному, муниципальному, административному праву, политологии, по конституционному праву Франции и Германии.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., Основной Закон ФРГ 1949 г., Конституция Французской Республики 1958 г., отечественное конституционное и текущее законодательство, ак-

ты парламентского права, подзаконные акты федерального уровня, решения органов конституционного контроля и надзора, законодательство субъектов России, правовые источники Германии и Франции.

Большую помощь в изучении действующего конституционного законодательства оказали информационные ресурсы парламентов России, Германии и Франции, а также материалы, размещенные в сети Интернет.

Эмпирическую основу исследования составили постановления и определения Конституционного Суда РФ, решения Федерального Конституционного Суда ФРГ и Конституционного Совета Французской Республики. Диссертантом проанализирована информация, содержащаяся в стенограммах заседаний палат Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, в официальных статистических документах. Были также изучены документальные источники парламентов Германии и Франции. Анализировались статистические данные рассматриваемых парламентов (о применении права законодательной инициативы; о парламентских запросах и др.).

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, связанных с конституционно-правовой регламентацией статуса членов верхних палат парламентов России, Германии и Франции.

Предмет исследования составляет теоретическое и практическое содержание конституционно-правового статуса членов Совета Федерации и верхних палат парламентов Германии и Франции.

Цель исследования заключается в анализе теоретических и практических проблем конституционно-правового статуса членов верхних палат парламентов вышеназванных государств, его элементов и особенностей, выработке предложений по формированию основ научной концепции статуса члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ, разработке рекомендаций по дальнейшему совершенствованию отечественного законодательства в условиях проводимых реформ.

В соответствии с целью работы автором поставлены следующие задачи:

- изучить и обобщить теоретические представления о политико-правовой природе мандата парламентария верхней палаты высшего представительного (законодательного) органа государственной власти;
- раскрыть содержание и структуру конституционно-правового статуса парламентария, а также представить распространенные научные подходы;
- выявить характерные черты и особенности депутатского мандата Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Бундесрата ФРГ и Сената Франции;
- провести анализ законодательного регулирования статуса члена палаты (сенатора);
- раскрыть содержание основных прав и обязанностей членов Совета Федерации, а также рассмотреть их на примере Бундесрата и Сената;
- обосновать необходимость законодательного регулирования института ответственности членов Совета Федерации;
- дифференцировать конституционно-правовые гарантии деятельности парламентариев верхних палат парламентов, раскрыть природу института парламентской неприкосновенности;

– выработать предложения по совершенствованию федерального законодательства о статусе членов Совета Федерации.

Методологическую основу исследования составили апробированные общенаучные и частнонаучные методы познания.

Общенаучный диалектический метод дал возможность всесторонне рассмотреть общественные отношения, связанные с конституционно-правовым статусом депутата, в их развитии и взаимосвязи. Методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ и синтез) позволили охарактеризовать конституционно-правовой статус членов верхних палат разных парламентов, выявить общие черты и различия.

Посредством историко-юридического метода была изучена эволюция подходов к конституционно-правовому регулированию статуса парламентариев в новейшей истории России, послевоенной Германии и Франции.

Сравнительно-правовой метод применялся при исследовании конституционно-правового статуса членов Совета Федерации, членов Бундесрата Германии и сенаторов Сената Франции.

Использование системно-структурного метода позволило рассмотреть конституционно-правовой статус парламентариев верхних палат парламентов как своеобразную цельную конструкцию, состоящую из взаимообусловленных элементов, находящихся в сложных взаимосвязях с другими государственно-правовыми и политическими явлениями.

С помощью формально-юридического метода выяснено содержание действующего законодательства о конституционно-правовом статусе членов верхних палат парламентов в России, Германии и Франции.

Все обозначенные методы позволили выявить определенные тенденции развития статуса представителей (членов) верхних палат парламентов, сделать важные выводы.

Научная новизна исследования заключается в том, что соискателем охарактеризованы общие для Российской Федерации, Германии и Франции институты конституционно-правового статуса сенатора (члена палаты), выявлены его особенности в законодательстве и парламентской деятельности указанных государств. На базе отечественного и зарубежного опыта сформулированы предложения, касающиеся законодательного дополнения и развития юридических норм о положении членов Совета Федерации.

Работа представляет собой новое и целостное теоретическое исследование, выполненное на основе современного конституционализма, в котором показано соотношение конституционно-правового статуса членов верхних палат парламентов трех государств (России, ФРГ и Франции), установлены как общие, так и отличительные тенденции его развития.

Новизна проявилась и в самом подходе к разработке темы, в предлагаемых решениях ряда конкретных вопросов. Это нашло отражение в **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Природа депутатского мандата неразрывно связана с народным представительством, благодаря которому реализуется суверенитет народа, происходит правовое регулирование соответствующих общественных отношений и связей,

что в идеале должно обеспечивать зависимость депутатов от потребностей и интересов граждан. Определение вида депутатского мандата обусловлено политической и правовой культурой общества, уровнем социально-экономического и культурного развития государства, основами конституционного строя и другими факторами. Мандат члена Совета Федерации фактически является полусвободным (термин разрабатывался Н.В. Витруком, Л.Г. Васьковой, Л.А. Нудненко и др.), что обусловлено наличием связи с населением региона и уполномочивания народом на осуществление своей суверенной воли. Члены Бундесрата ФРГ пользуются императивным мандатом, а сенаторы Сената Франции располагают свободным мандатом.

2. На основе анализа правовых документов и особенностей формирования немецкого Бундесрата (Федерального совета) сделан вывод о том, что важным источником парламентского права является Конституция федеральной земли, отражающая способ формирования Правительства земли, представители которого имеют право участвовать в работе Бундесрата по правилам, определенным Основным Законом ФРГ. Статус членов Совета Федерации в России регулируется исключительно нормами федерального законодательства.

3. Обосновано положение о необходимости внесения в Конституцию РФ поправок, направленных на четкое определение способа формирования палаты. Поддерживаются высказанные ранее предложения ученых (С.А. Авакьян, В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина, А.П. Гаранжа, Е.А. Волкова и др.) о том, что представителей субъектов РФ в Совет 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 РФ могут выдвигать как отдельные депутаты, так и их группа численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта, а также группа избирателей субъекта в установленном законом количестве. Право выдвигать кандидатов в верхнюю палату целесообразно предоставить и политическим партиям (на первом этапе это право следует предоставить парламентским партиям, избранным в Государственную Думу в декабре 2011 г.). Кандидатуры для избрания на данную должность от главы исполнительного органа власти субъекта Федерации могут выдвигать глава исполнительного органа власти, а также группа избирателей в установленном законом количестве жителей данного субъекта России.

4. Рассмотрена структура правового статуса парламентария, которая включает в себя взаимосвязанные элементы: права, обязанности, гарантии деятельности, а также ответственность. Установлено, что обязанности членов Совета Федерации нуждаются в дополнении и конкретизации. Целесообразно в законе специально урегулировать требования к рассмотрению обращений граждан, периодическому личному приему населения в столице и субъектах, систематическому информированию населения субъекта РФ о парламентской работе. Необходимо ввести институт поручения члену Совета Федерации и запретить устные запросы, обращения парламентариев, не связанные с парламентской деятельностью.

5. На основе сравнительно-правового анализа законодательства России и зарубежных государств предложено скорректировать в законодательстве России требование к кандидатам в члены этой палаты: постоянно проживать на территории субъекта РФ, от которого он избирается, не менее семи лет, значительно сузить круг исключений из данного правила, сохранив их только для кандидатов, являвшихся членами Федерального Собрания РФ. Используемый законодателем термин «обладающий безупречной репутацией» необходимо раскрыть и конкретизировать. Представляется целесообразным законодательно закрепить срок исполнения полномочий членом Совета Федерации в шесть лет с ротацией раз в три года половины состава (как во Франции). Эти изменения позволили бы повысить статус члена Совета Федерации и отграничить его от статуса депутата Государственной Думы.

6. При нарушении парламентских обязанностей должна наступать правовая и политическая ответственность вплоть до досрочного прекращения (отзыва) полномочий члена Совета Федерации. На основе опыта зарубежных стран в отечественном федеральном законодательстве необходимо ввести правовые санкции, например, такие как порицание (замечание) (за систематическое, более двух раз, без уважительных причин невыполнение обязанностей в качестве члена Совета Федерации), отзыв (за совершение грубого нарушения законодательства России и ее субъекта, действий, порочащих статус парламентария, за злоупотребление им, при утрате доверия выборщиков), вычет из денежного содержания (за дни прогулов и иных немотивированных отсутствий в палате). В законе следует обозначить механизм реализации санкций, в том числе условия ответственности перед субъектом Федерации, который представляет член этой палаты, порядок обжалования неправомерных с точки зрения члена Совета Федерации или самой палаты решений.

7. В целях повышения персональной ответственности членов верхней палаты Федерального Собрания, недопущения злоупотребления своим статусом выдвинуто предложение дополнить статью 9 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» частями 2–4 следующего содержания: «2. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не должны ссылаться на свой статус или использовать его в случаях, не связанных с осуществлением своих полномочий. 3. Члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы недопустимо использовать преимущества, предоставленные ему соответственно статусом члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, в целях личной выгоды. 4. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не имеют права разглашать или использовать в интересах личной выгоды предоставляемую им государственными органами и должностными лицами информацию».

8. Гарантии деятельности парламентариев надлежит четко обозначить в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ, перечень их должен быть исчерпывающим. Обусловлено это тем, что они предоставляются парламентариям не как личная привилегия, а как обеспечение публично-правовых интересов, то есть для осуществления ими своих полномочий. Денежное вознаграждение парламентариев

ев должно иметь размер, не намного превышающий среднюю заработную плату по субъекту Федерации, который он представляет. Термин «бесплатно» необходимо исключить из статьи 32 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ.

9. Анализ зарубежного опыта позволил высказать предложения по сокращению общего количества помощников членов Совета Федерации, работающих на общественных началах в палате и субъектах Федерации, до двадцати человек. Вместе с тем 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 человек).

10. Конституционное законодательство России и Франции предусматривает наделение членов палаты парламента иммунитетом. Неприкосновенность члена парламента представляет собой институт конституционного права, регулирующий исключительно сложную и политически значимую процедуру привлечения парламентария к ответственности с согласия палаты. Она позволяет устранить необоснованные обвинения в его адрес и вместе с тем препятствует возможности уклониться от ответственности за совершенное правонарушение. В федеральном законе следует конкретизировать основания и пределы парламентского иммунитета, чтобы обеспечить независимое, беспрепятственное и безопасное выполнение членами парламента представительских функций. Принцип неприкосновенности при выражении мнений и голосовании во время осуществления членами Совета Федерации своих полномочий (неответственность) необходимо закрепить в основной норме при совершенствовании Конституции РФ.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что в ней проводится сравнительно-правовой анализ правового статуса членов верхних палат парламента России и современных демократических государств (Германии и Франции), позволяющий всесторонне и глубоко рассмотреть теоретические и практические проблемы конституционного регулирования данного института.

Выводы и предложения, содержащиеся в работе, имеют определенное значение для правоведения и могут быть применены для дальнейшего теоретического исследования нормативного содержания и вопросов конституционно-правового регулирования статуса парламентария верхней палаты парламента. Помимо этого теоретическая значимость обуславливается научным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в действующих законодательных и парламентских актах и в практике Совета Федерации.

Практическая значимость диссертации состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования мандата члена Совета Федерации и его статуса. Материалы данного исследования могут найти применение в законотворческой деятельности – при разработке и принятии законодательных актов, а также внесении изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство о статусе члена Совета Федерации.

Изложенные в работе положения могут быть использованы при написании учебников, учебных и учебно-методических пособий, при чтении лекций и проведении семинарских занятий в рамках вузовских курсов «Конституционное право

Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Парламентское право».

На основе результатов исследования автором подготовлен и направлен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (по вопросу совершенствования конституционно-правового статуса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации)¹. Отдельные положения диссертации могут быть использованы при совершенствовании регламентации некоторых парламентских процедур, а также в законотворческой деятельности субъектов Федерации.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования доложены и обсуждены на заседании кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения диссертационной работы докладывались на крупных научных и научно-практических конференциях, в частности, на Международном конституционном форуме «Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России» (Саратов, 10 дек. 2010 г.); Международной научно-практической конференции Евразийского научно-исследовательского института проблем права «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (Уфа, 21 февр. 2011 г.); Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сент. 2011 г.); ежегодной VI Международной научно-практической конференции «Современные концепции взаимодействия частного и публичного права: юридическая доктрина и правоприменительная практика», организованной Ассоциацией юридических вузов совместно с юридическим факультетом Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), посвященной 80-летию Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) и 15-летию юридического факультета (Туапсе, 9 окт. 2011 г.).

Публикации. Результаты исследования опубликованы в 8 научных статьях, 6 из которых – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура диссертации и объем отражают логику исследования автора, обеспечивая последовательное изложение анализируемого материала и формулируемых выводов. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых включает в себя два параграфа, заключения, списка использованных нормативно-правовых и литературных источников, трех приложений.

¹ См.: Приложение 1 к диссертации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обоснована актуальность выбранной темы, показано состояние ее разработанности, сформулированы цель и задачи работы, определены методологическая основа и теоретическая, нормативная, эмпирическая базы, отмечены научная новизна, теоретическая и практическая значимость, представлены основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации работы и её структуре.

Глава первая «Конституционно-правовая природа депутатского мандата» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен рассмотрению политико-правовой природы мандата парламентария. Значительное влияние на природу мандата депутата оказывают основы конституционного строя. Через систему народного представительства устанавливаются отношения по формированию палаты парламента, статуса парламентария, его взаимоотношения с избирателями и остальным населением, политическими партиями, по осуществлению законотворчества.

При характеристике мандата автор исходит из традиционного представления о том, что народное представительство занимает в нем видное место, поскольку единственным носителем суверенитета и источником власти в России является её многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ). В условиях демократии суверенитет народа нельзя ни сузить, ни расширить, качество легитимности государственной власти и ее форма определяются общенародной волей. Анализ парламентаризма России, Германии и Франции показывает, что в них имеются бикамеральные парламенты с присущими им функциями и особенностями.

При исследовании Бундесрата обращено внимание на разные точки зрения ученых и политиков о двухпалатности парламента Германии. Приводя доводы противников отнесения Бундесрата к верхним палатам парламента, автор подчеркивает роль и главные функции этого конституционного органа в системе разделения властей. Приведены новые аргументы в пользу признания Бундесрата Германии верхней палатой парламента, а его членов – делегатами представительного органа, обладающими особым (нетипичным) статусом.

Диссертант приходит к выводу о том, что признание того или иного вида депутатского мандата обусловлено политической и правовой культурой общества, уровнем развития (социально-экономического, культурного) конкретного государства, основами конституционного строя и другими факторами. Исходя из модели взаимоотношения депутатов парламента со своими избирателями (выборщиками), в правоведении различают два вида мандатов: императивный и свободный. Однако автор соглашается с рядом исследователей (Н.В. Витрук, Л.Г. Васькова, Л.А. Нудненко и др.), выделяющих так называемый полусвободный мандат, и предлагает характеризовать мандат члена Совета Федерации полусвободным, который в большей степени отражает интересы и потребности общества, а также вписывается в современную концепцию основ конституционного строя России.

Исследовав различные суждения и выводы ученых относительно правового статуса парламентария, автор предлагает понимать под ним его правовое положение, определяемое совокупностью преимущественно норм конституционного

права, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением, сроком действия, правами, обязанностями, гарантиями деятельности, а также подотчетностью и ответственностью. Статус парламентария верхней палаты парламента характеризуется двуединством, проявляющимся в том, что, с одной стороны, он выступает в качестве представителя выборщиков (населения территории субъекта Федерации), а с другой – является должностным лицом, деятельность которого носит профессиональный характер.

Несомненно, что на статус депутатского мандата оказывает влияние порядок формирования палаты парламента. В российском обществе сформировались идеи выборности представителей регионов в Совет Федерации населением субъектов РФ. Анализируя различные точки зрения по данной проблеме, автор обращает внимание на то, что любой механизм формирования палаты должен быть понятным гражданам, способствовать реализации принципов народовластия, народного представительства, разделения властей и демократии. В работе проанализированы не только теоретические положения исследователей, но и принятый Государственной Думой 20 ноября 2012 г. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Выявлены нормы, нуждающиеся в уточнении. Обоснована целесообразность создания механизма формирования Совета Федерации путем выборов населением конкретного 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 РФ могут выдвигать как отдельные депутаты, так и их группа численностью не менее 1/3 от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации; а также группа избирателей субъекта в установленном количестве. Право выдвигать кандидатов в верхнюю палату надо предоставить и политическим партиям (на первом этапе это право следует предоставить парламентским политическим партиям, избранным в Государственную Думу в декабре 2011 г.). Кандидатуры для избрания на данную должность от главы исполнительного органа власти субъекта Федерации могут выдвигать сам глава исполнительного органа власти, а также группа избирателей в установленном законом количестве жителей данного субъекта России.

Во втором параграфе обращается внимание на правовые источники, закрепляющие и регулирующие статус парламентария рассматриваемых палат в Российской Федерации, Германии, Франции. Среди них имеются нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровня, причем, последние в своей массе разнородны, порой противоречивы. Поскольку установление системы общенациональных органов законодательной власти относится к компетенции только Российского государства, то предлагается все вопросы, связанные с конституционно-правовым статусом члена этой палаты Федерального Собрания, унифицировать на общероссийском уровне.

При исследовании парламентских источников диссертант отметил, что до настоящего времени в Совете Федерации действует Инструкция по работе с об-

ращениями граждан в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденная распоряжением Председателя Совета Федерации от 1 ноября 2006 г. № 461рп-СФ, нормы которой либо дублируют Инструкцию по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденную распоряжением Председателя Совета Федерации от 23 июня 2011 г. № 189рп-СФ¹, либо противоречат ей. В связи с этим Инструкцию от 1 ноября 2006 г. предлагается признать утратившей силу.

Анализируя особенности формирования немецкого Бундесрата, автор приходит к выводу о том, что важным источником парламентского права является Конституция федеральной земли, в которой отражается способ формирования земельного правительства. Представители последней имеют право участвовать в работе Бундесрата по правилам, определенным Основным Законом ФРГ (ст. 51).

Изучение французского опыта позволило выявить то, что в настоящее время Сенат насчитывает 348 сенаторов, статус которых регулируется Конституцией Франции, отдельными Органическими законами и Ордонасами. Как и 50 лет назад, они по-прежнему избираются весьма сложным способом по мажоритарной избирательной системе, путем проведения косвенных выборов создаваемыми в департаментах коллегиями. Минимальный возраст кандидата в сенаторы в соответствии с Органическим законом № 2011-410 от 14 апреля 2011 г. вновь понижен до 24 лет (с 2003 по 2011 гг. он составлял 30 лет). Вместо прежних 9 лет продолжительность мандата составляет ныне 6 лет. Эта палата частично обновляется каждые 3 года. Особенность мандата сенатора заключается и в том, что во Франции имеется институт несовместимости должностей с отдельными ограничениями. Большинство должностей разного характера и уровня несовместимы, однако до 6 месяцев сенатор вправе исполнять временные поручения национального Правительства (ст. L.O. 144 Избирательного кодекса Франции).

Исследование зарубежного опыта позволяет выделить наличие в рассматриваемых зарубежных странах института заместителя члена палаты. У всех 69 членов Бундесрата имеются свои заместители, обладающие так называемым нависающим мандатом (прил. 2). Если в Германии они назначаются земельными правительствами, то во Франции избираются наряду с членом палаты на определенный срок, а в случае досрочного прекращения полномочий последнего становятся сенаторами. В России данный институт отсутствует.

В статье «Демократия и качество государства» Президент РФ 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 результата². Данный тезис статьи и другие нуждаются в правовом оформлении. В диссертации исследован персональный состав Совета Федерации. Представителями в палате от исполнительного органа власти Саратовской области является Л.Н. Бокова, от законодательного (представительного) – М.А. Исаев.

¹ См.: Парламент. газ. 2006. 9 нояб.; 2011. 15–21 июля.

² См.: Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

На основе изученного опыта зарубежных государств обосновываются предложения об установлении дополнительных требований к кандидатам в члены Совета Федерации. В частности, последние должны постоянно, не менее семи лет, проживать на территории субъекта РФ, от которого они избираются. При этом необходимо значительно сузить исключения из ценза оседлости, сохранив их только для кандидатов, являвшихся членами Федерального Собрания РФ. Посланцы земельных правительств ФРГ в Бундесрате обязательно являются жителями своих земель. Срок исполнения полномочий членами Совета Федерации целесообразно закрепить в шесть лет с ротацией раз в три года половины состава палаты. Реализация данных положений позволит повысить статус членов Совета Федерации и отграничить его от статуса депутата Государственной Думы.

Уделено внимание особенностям мандата председателя верхней палаты парламента. Председатель Бундесрата избирается ежегодно из числа членов палаты, однако находится на данном посту всего один год. Данные выборы носят исключительно формальный характер, поскольку согласно конституционному обычаю ротация должностей происходит по правилам: от представителя земли с наибольшим числом жителей к представителю земли, самой маленькой по численности населения. Во Франции Председатель Сената избирается самими сенаторами на срок три года после каждого обновления Сената. Отмечено, что их конституционно-правовой статус заметно выше статуса Председателя Совета Федерации (например, председатели этих палат в Германии и во Франции по основаниям, установленным в национальных конституционных нормах, исполняют обязанности главы государства).

В России предлагается ограничить срок пребывания в должности Председателя Совета Федерации сроком действия его мандата. Выборы всех должностных лиц палаты предлагается проводить на альтернативной демократической основе. Имеющийся институт звания почетного Председателя Совета Федерации не свойственен парламентскому опыту России и зарубежных стран, не отвечает принципу демократизма, создан и регулируется регламентарными нормами палаты, а не законом. В связи с этим его, видимо, следует упразднить.

Исследовав институт досрочного прекращения полномочий членов верхних палат, соискатель считает, что прерогатива принятия решения о досрочном прекращении полномочий члена Совета Федерации должна принадлежать тому субъекту, который наделил его данными полномочиями. Основания для досрочного прекращения должны быть конкретными и не подлежащими расширительному толкованию, решение по этому вопросу должно быть мотивированным.

Глава вторая «Основы конституционно-правового регулирования статуса членов верхних палат России, ФРГ и Франции» включает два параграфа.

В первом параграфе исследуются основные полномочия представителей регионов в Совете Федерации, рассматриваются проблемы их ответственности. Проанализировав перечень форм деятельности парламентариев, автор считает, что он не является полным и исчерпывающим. Так, в законодательстве отсутствует такая форма деятельности члена Совета Федерации, как работа с гражданами в российском субъекте, интересы которого он представляет. Предлагается отдельно урегулировать в законе обязанность рассмотрения обращений граждан, обязан-

ность периодического личного приема населения в столице и субъектах, обязанность систематического информирования о своей работе. Указанные предложения сформулированы диссертантом в проекте федерального закона, направленном в Государственную Думу (прил. 1).

Основными правами члена Совета Федерации являются: право избирать и быть избранным на выборные должности и в органы палаты; право законодательной инициативы; право участия в обсуждении всех парламентских вопросов, высказывания по ним мнения и голосования; право на запросы в органы власти и местного самоуправления; право на прием в первоочередном порядке их должностными лицами; право на получение и распространение информации. Указанный перечень не является закрытым, поскольку многие полномочия парламентариев выступают одновременно и как права, и как некие императивы долженствования.

Значительное внимание уделено вопросам осуществления права законодательной инициативы. Приводя различные точки зрения на деятельность членов палаты в его реализации, автор использует статистические данные практики. Так, за последние пять лет (с января 2007 г. по декабрь 2012 г.) из 128 законопроектов, внесенных членами Совета Федерации в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы, принято Федеральным Собранием и подписано Президентом РФ всего 13. Результативность законотворческой инициативы весьма незначительна, что свидетельствует о слабой обеспеченности представительства интересов российских субъектов, реализации системы сдержек и противовесов в конституционной системе власти. В связи с этим автор предлагает урегулировать на федеральном уровне парламентский институт поручения (данный институт обоснован Н.А. Филипповой), который позволит законодательному (представительному) органу российского субъекта через своего представителя участвовать в федеральном законодательном процессе.

В ходе исследования права на голосование автор критически относится к высказанной А.А. Кондрашевым идее применения к парламентариию санкции в виде лишения его права голосовать¹. По мнению соискателя, такая санкция нарушит существенное право члена палаты парламента – голосовать и выражать свое мнение по рассматриваемым вопросам.

Анализируя право запроса и получения информации, автор разграничивает понятия «депутатский запрос» и «парламентский запрос», выделяет сущностные отличия в их содержании. Так, если парламентский запрос направлен на уведомление органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц о фактах правонарушений по вопросам, отнесенным к их компетенции, то депутатский – имеет целью получение от указанных субъектов информации, необходимой члену Совета Федерации для принятия решения по вопросам, отнесенным к их ведению, в соответствии с действующим законодательством.

Вместе с тем анализ статистических данных свидетельствует о том, что общее количество парламентских запросов весьма незначительно, данное право, от-

¹ См.: Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, 2011. С. 18.

носящееся к контрольным полномочиям парламента, реализуется довольно редко. В то же время имеются факты направления запросов, не связанных с депутатской и парламентской работой и преследующих частные интересы. В целях совершенствования парламентской практики следует исключить разнообразные устные запросы и обращения, а в отношении внепроцессуальных обращений в органы дознания, предварительного следствия и судебной власти ввести законодательный запрет.

Важнейшей обязанностью члена палаты является участие в работе её органов и заседаниях. Автор позитивно оценивает новеллы, касающиеся порядка посещения заседаний членами Совета Федерации, в частности, положение о том, что информация о посещении заседаний палаты и комитета по окончании сессии представляется её Председателю, который вправе направить сообщение в соответствующий орган государственной власти субъекта РФ. Однако такую практику необходимо сделать обязательной и на постоянной основе, указанные сведения размещать в средствах массовой информации и на сайте соответствующего органа власти субъекта Федерации, обеспечивая тем самым открытость парламентской деятельности. Не вызывает сомнений необходимость личного выражения мнения по обсуждаемым вопросам повестки дня, а практикуемые ныне доверенности на право выражения мнения необходимо исключить из регламентарных процедур.

В отличие от парламентской практики Германии и Франции, федеральным законом запрещается создание в палате фракций и партийных объединений, Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Анализируя высказываемые по этому поводу различные суждения, автор полагает, что данный запрет вполне обоснован. Обращается внимание на действовавшую до 1 января 2013 г. ч. 3 ст. 3 Регламента палаты о недопустимости создания формализованных фракций, парламентских объединений, а также организации и ведения любой деятельности в интересах политических партий. Рассматривая данную норму, автор пришел к выводу о том, что она противоречила ст. 13 Конституции РФ, поскольку Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» не содержит таких ограничений. Вместе с тем Основной Закон предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти. Политические партии содействуют процессу формирования и выражения воли народа в условиях открытости такого процесса, свободы деятельности партий, отвечающих критериям демократии.

В параграфе уделено внимание контрольным полномочиям. Парламентарии имеют право инициировать возбуждение парламентского расследования, участвовать в его деятельности. Однако на практике такая форма контроля используется довольно редко. Вместе с тем автор обращает внимание на законопроект «О парламентском контроле», который до настоящего времени не принят¹. Если парламентские расследования в России проводятся по конкретным чрезвычайным событиям, то парламентский контроль в зарубежных странах осуществляется систематически, в том числе за органами исполнительной власти.

¹ См.: Раздел сайта Государственной Думы: автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // URL: <http://www.duma.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2013).

Рассматривая обязанности парламентариев, автор отмечает, что они возникают еще на стадии вступления в искомую должность (избрание, назначение) путем представления в соответствующий орган сведений о размере и источниках доходов кандидата за год, предшествующий году избрания (назначения), сведений об имуществе. Однако закон не предусматривает представление указанных сведений в отношении всего имущества, в том числе находящегося за рубежом, а также сведений о расходах, как это предусмотрено в странах западной демократии. Отсутствуют процедура проведения проверки данных сведений и эффективный механизм ответственности за нарушение установленных обязанностей, представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Автором обосновывается и вносится предложение о закреплении обязанности парламентария информировать органы государственной власти субъекта Федерации и его население о своей деятельности в верхней палате парламента.

В Регламенте палаты отсутствуют нормы, касающиеся поведения и соблюдения членами Совета Федерации дисциплины, этических правил. До настоящего времени не принят кодекс парламентской этики. Морально-этический аспект в профессиональной деятельности депутатов должен занимать видное место, поскольку от соответствия разрабатываемых законодательных актов этическим требованиям и нормам социального общежития во многом зависит соответствие законов нравственному состоянию общества. Диссертант разработал текст торжественной присяги, которую предлагается произносить члену палаты при вступлении в должность в торжественной обстановке в органе законодательной (представительной) власти субъекта Федерации (прил. 1). Данная мера повысит дисциплину членов палаты, их авторитет в обществе, персонифицирует ответственность.

Обобщая высказанные суждения, автор предлагает внести соответствующие дополнения в ст. 9 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (прил. 1).

Только при установлении чётких обязанностей членов парламента можно вести речь об их ответственности. Диссертант соглашается с мнением профессора С.А. Авакьяна о том, что вопрос об ответственности парламентариев разработан неполно применительно к Федеральному Собранию РФ¹. Если российское законодательство достаточно подробно регулирует права парламентариев, гарантии их деятельности, то норм об обязанностях и ответственности недостаточно, не урегулирован институт конституционно-правовой ответственности. На основе изученной литературы, опыта зарубежных стран сделан вывод о необходимости установить в Федеральном законе о статусе члена Совета Федерации правовые санкции, такие, например, как порицание (замечание) (за систематическое, более двух раз, без уважительных причин невыполнение обязанностей в качестве члена Совета Федерации), отзЫв (за совершение грубого нарушения законодательства России и ее субъекта, действий, порочащих статус парламентария, злоупотребления им, при утрате доверия выборщиков), вычет из денежного содержания сумм

¹ См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 589.

(за дни прогулов и иных немотивированных отсутствий в палате). Указанные санкции необходимо закрепить на федеральном уровне, поскольку формирование Совета Федерации отнесено к полномочиям Российской Федерации. В законе следует обозначить механизм реализации санкций, в том числе условия ответственности перед субъектом Федерации, который представляет член этой палаты, порядок обжалования неправомерных с точки зрения члена Совета Федерации или самой палаты решений.

Во втором параграфе раскрыты особенности полномочий и ответственности членов Бундесрата ФРГ и сенаторов Сената Французской Республики. Выделены такие специфические полномочия членов Федерального совета, как участие в делах Европейского Союза, в государственном управлении ФРГ. Подчеркнуто, что в отличие от России и Франции, члены Бундесрата индивидуально не обладают правом законодательной инициативы. Во Франции, напротив, всем членам Парламента принадлежит законодательная инициатива. Статистика права законодательной инициативы показывает, что около 10% всех законопроектов, которые обсуждаются в Бундестаге, являются инициативой Бундесрата. Во Франции более половины сенатских поправок находят своё отражение в окончательно принятых законодательных актах. Так, из 2487 поправок, внесенных сенаторами в комитеты палаты в 2010 – 2011 гг., принято 1570 (63%). Число законопредложений, внесенных для первого чтения в Сенат в 2010 – 2011 гг., составило 166.

Среди отличий законодательного процесса Германии от российского выделена обязанность Бундесрата одобрять принятые законопроекты во втором чтении, что указывает на бóльший объем полномочий этой палаты по сравнению с объемом полномочий членов Совета Федерации. В параграфе обращается внимание на механизм деятельности совместного органа Бундестага и Бундесрата – Согласительного комитета, благодаря деятельности которого разрешаются имеющиеся между Федерацией и её землями разногласия. Об эффективности данного института свидетельствуют приведенные статистические сведения: за 2002–2005 гг. участники законодательного процесса обращались в Комитет 102 раза. Такой же опыт имеется и во французском парламенте, где создаются смешанные паритетные комиссии.

Члены Бундесрата не голосуют индивидуально. Они выражают не свое личное мнение, а мнение всей федеральной земли, интересы которой представляют в палате. Кропотливую работу над формированием позиции по законопроекту представители земель проводят в своих правительствах заранее, нередко они образуют межземельные коалиции, заключают коалиционные договоры.

Действующий во Франции Ордонанс № 58-1066 от 7 ноября 1958 г. разрешает лишь в исключительных случаях делегировать своё право голосовать, что оформляется в письменном виде с указанием мотивов невозможности присутствовать на определенном заседании (болезнь, несчастный случай и некоторые другие). Этот документ направляется Председателю палаты.

Специфичны контрольные полномочия французских парламентариев. Согласно ст. 6 Ордонанса № 58-1100 от 17 ноября 1958 г. кроме обычных комиссий для сбора информации об определенных фактах, управлении государственными службами или национальными предприятиями в палате могут создаваться комис-

сии по расследованию. Вместе с тем законом запрещается создание таких комиссий, если их объектами затрагиваются факты, по которым проводятся судебные расследования. Контрольные полномочия сенаторов выражаются также в проверке реализации органами исполнительной власти принятого законодательного акта. Так, каждая из постоянных комиссий Сената осуществляет мониторинг в сфере своей компетенции.

Сенаторы, в том числе избранные представителями Франции в парламентскую ассамблею Совета Европы и аналогичные органы, обязаны ежегодно представлять Председателю Сената письменный доклад о своей деятельности. Приказом Бюро Сената от 25 ноября 2009 г. создан консультативный орган – парламентский Комитет по этике, в который входят по одному сенатору от каждой политической фракции.

Касаясь ответственности немецких парламентариев, высказанной в литературе (Х. Риссе, Г. Шеффер), необходимо отметить, что члены Бундесрата несут общегосударственную ответственность за страну вместе с другими органами государственной власти. На практике они несут парламентскую ответственность только перед ландтагами земель, поскольку последние оказывают решающее воздействие на деятельность земельного правительства.

Изучение Регламента Сената показало, что сенаторы несут ответственность в числе прочего и за использование своего звания по иным мотивам, не связанным с осуществлением мандата (ст. 99). К ним применяются такие виды дисциплинарных наказаний, как призыв к порядку, призыв к порядку с занесением в протокол, выражение порицания; выражение порицания с временным удалением из дворца Сената, что влечет за собой запрет в течение 15 дней участвовать в работе Сената. Следствием применения указанных мер ответственности становится лишение на срок от 1 до 2 месяцев определенной части жалования и иных выплат по должности. Порядок применения данных дисциплинарных наказаний подробно регулируется Регламентом палаты парламента Франции.

В ходе исследования зарубежного парламентского опыта автором установлено, что в верхних палатах парламентов Германии и Франции какой-либо запрет на деятельность политических партий отсутствует. Согласно ст. 5 Регламента Сената сенаторы, напротив, могут организовываться во фракции по своим политическим предпочтениям.

Третья глава «Конституционно-правовые гарантии деятельности членов верхних палат национальных парламентов России, Германии и Франции» состоит из двух параграфов.

Первый параграф посвящен раскрытию понятия «конституционно-правовые гарантии деятельности членов верхних палат парламентов» и их классификации. Такие гарантии представляют собой совокупность условий и средств, которые позволяют реально обеспечить фактическую реализацию прав и обязанностей членов палаты парламента в целях осуществления последними публично-представительских функций.

Федеральное законодательство и иные нормативные правовые акты предоставляют парламентариям различные гарантии: социальные, трудовые, организационные и гарантии личной неприкосновенности. Автор приходит к выводу, в

частности, о необходимости их регулирования исключительно нормами федерального закона, о целесообразности уменьшения денежного вознаграждения за те дни, в которые парламентарий не участвовал в работе палаты по неуважительной причине, а само денежное вознаграждение должно составлять размер, не намного превышающий среднюю заработную плату по субъекту Федерации, который он представляет, и регулярно (ежегодно) ее пересматривать в зависимости от итогов работы. Это стимулировало бы представителей региона принимать решения в интересах населения представляемых территорий.

Анализ правового регулирования права члена Совета Федерации на транспортное обслуживание показывает его несовершенство, поскольку до настоящего времени в Законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ содержатся понятия «бесплатно», «получаются» (билеты), выведенные из федерального законодательства еще в 2004 г. в результате так называемой реформы монетизации льгот. Соискателем предлагается внести изменения в соответствующий федеральный закон (прил. 1).

Каждый 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. Помимо этого член Совета Федерации вправе иметь до 40 помощников, работающих на общественных началах. В то же время французский сенатор имеет в своем распоряжении от трех до шести помощников. Автор критически относится к высказанным предложениям об увеличении количества общественных помощников. Вместе с тем рассмотренное законодательство Германии и Франции говорит об отсутствии института общественных помощников. 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. Общее количество помощников членов Совета Федерации, работающих на общественных началах в палате и субъектах Федерации, целесообразно сократить до двадцати.

Обращено внимание на отсутствие законодательного регулирования вопросов, связанных с получением парламентариями наград зарубежных государств. Для устранения данного пробела предлагается дополнить ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» новым пунктом «к» следующего содержания: «к) принимать без согласия Президента РФ государственные и правительственные награды иностранных государств» (речь идет о запрете).

В отличие от рассматриваемых верхних палат парламентов члены Бундесрата за работу в данном органе не получают какое-либо вознаграждение. Им лишь компенсируют служебные расходы на проезд в Берлин, где располагается Бундесрат, и обратно. Французские же сенаторы получают солидное жалование, из которого могут, однако, удерживаться суммы в соответствии с положениями Ордонанса № 58-1210 от 13 декабря 1958 г., содержащего Органический закон о жаловании членов Парламента. В России подобный законодательный акт отсутствует. Кроме того, размер жалования членов палаты определяется исходя из окладов

служащих, занимающих должности, отнесенные к категории «вне служебные классы». Право на пенсию у французского сенатора возникает по достижении им 60-летнего возраста (ранее – 55-летнего) и с учетом продолжительности трудового стажа. Если российский гражданин не менее одного года являлся членом Совета Федерации, то он уже имеет право на ежемесячную доплату к пенсии в размере до 75% ежемесячного денежного вознаграждения члена палаты. Автором делается вывод о необходимости сокращения чрезмерно завышенного материального обеспечения и ликвидации необоснованных льгот, предоставляемых парламентариям.

Во втором параграфе исследуется конституционно-правовая гарантия личной неприкосновенности членов верхних палат парламентов. Проанализировав научные работы по данной проблеме, правоприменительную практику, соискатель делает вывод об обоснованности существования института парламентской неприкосновенности, который регулирует исключительно сложную и политически значимую процедуру привлечения парламентария к ответственности с согласия палаты. Она позволяет устранить необоснованные обвинения в его адрес и вместе с тем препятствует возможности уклониться от ответственности за совершенное правонарушение. Существование такого института связано не с личной выгодой члена парламента или его завышенными притязаниями, а с необходимостью независимого и беспрепятственного выполнения им депутатских функций.

Вопросы парламентской неприкосновенности неоднократно являлись предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ (1996, 1997, 2002, 2004, 2012 гг.), поскольку нормы, содержащиеся в ст. 98 Конституции РФ и положениях Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ, вызывают в судебной-следственной практике проблемы применения (например, требуется ли согласие палаты парламента на обыск в том случае, если задержание депутата проведено на месте совершения преступления).

Спорные моменты неприкосновенности французских парламентариев исследовались Конституционным Советом Франции. В его решении № 89-262 DC от 7 ноября 1989 г. сказано, что депутатская неприкосновенность не может освободить парламентария от любой уголовной и гражданской ответственности за действия, совершенные им при выполнении своих обязанностей, в противном случае будет нарушен конституционный принцип равенства перед законом.

Практика верхней палаты Пятой Республики показывает, что с 1958 г. по настоящее время неприкосновенности лишены 13 сенаторов (прил. 3), в отношении которых французскими правоохранительными органами было предоставлено достаточно доказательств, чтобы подозревать их в совершении деяний, не относящихся к парламентской практике. В России также имеются примеры (хотя весьма малочисленные) привлечения бывших членов Совета Федерации к уголовной ответственности за совершение преступлений.

Особенностью данного института во Франции является то, что вопрос об иммунитете возникает лишь в отношении действий, совершенных парламентарием вне осуществления своих парламентских функций. Неприкосновенность действует только в период сессии, на снятие ее требуется согласие палаты. Вне сессии для ареста либо преследования требуется согласие Бюро Сената. Исключение

составляет случай задержания на месте совершения преступления, когда такого согласия вообще не требуется.

Конституционно-правовой анализ статуса членов Бундесрата показал, что они не обладают традиционной парламентской неприкосновенностью, однако им предоставлены определенные гарантии в уголовном процессе (например, для проведения допроса необходимо согласие земельного правительства).

Важное положение в структуре рассматриваемого института занимает неотвечственность парламентария при принятии политических и парламентских решений, при публичных выступлениях. Запрет преследовать парламентария за все публичные действия, совершенные им при исполнении депутатских обязанностей (речь в парламенте, голосование, участие в комитетах, комиссиях и т.д.), отсутствует. Никто, в том числе и сам парламент, не может привлечь члена палаты к ответственности за эти действия даже после того, как данное лицо перестало быть таковым. Указанную гарантию необходимо закрепить в нормах Конституции России. Вместе с тем данной привилегией недопустимо злоупотреблять. Парламентарии в своих выступлениях обязаны соблюдать нормы этики и придерживаться морали.

В *заключении* сформулированы наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования, а также определены проблемы, требующие дальнейшего изучения.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для опубликования основных научных результатов диссертации:

1. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Актуальные вопросы парламентского иммунитета членов верхних палат парламента (на примере Российской Федерации, Франции, ФРГ) // Конституционное и муниципальное право. М., 2009. № 4. С. 12-18 (0,96 / 0,48 п.л.).

2. Колесников Е.В., Пажетных Д.В. Взаимодействие Государственной Думы и Совета Федерации в законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. М., 2011. № 10. С. 60–64 (0,7 / 0,35 п.л.).

3. Пажетных Д.В. Депутатский мандат членов Совета Федерации России и сенаторов Сената Франции // Евразийский юридический журнал. М., 2011. № 9. С. 88-89 (0,22 п.л.).

4. Пажетных Д.В. Парламентская неприкосновенность: российский и зарубежный опыт // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов / под ред. А.А. Ливеровского. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, СПб., 2011. Вып. 22 (32). С. 95–99 (0,72 п.л.).

5. Пажетных Д.В. Институт отзыва членов Совета Федерации: некоторые вопросы теории и практики // Современное право. М., 2012. № 11. С. 25-28 (0,5 п.л.).

6. Пажетных Д.В. Особенности депутатского мандата члена Совета Федерации Федерального Собрания России и сенатора Сената Французской Республики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 2012. № 5. С. 57–62 (0,5 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

7. 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.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч. 2. С. 266-267 (0,24 п.л.).

8. 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 Междун. науч.-практ. конф. Ростов н/Д.: Ростовский гос. эконом. ун-т, 2011. С. 92–94 (0,23 п.л.).