

НОВЫЙ КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ О СТАТУСЕ ПАРЛАМЕНТАРИЕВ

**Л.А. Нудненко. КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
“О СТАТУСЕ ЧЛЕНА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И СТАТУСЕ
ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”
(ПОСТАТЕЙНЫЙ). М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. 232 с.**

Автор Комментария – заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия, доктор юрид. наук, проф. Лидия Алексеевна Нудненко – является известным специалистом в области конституционного права, имеет ряд работ по вопросам правового статуса парламентария. Поэтому рецензируемый Комментарий – своего рода обобщение теоретических и практических наработок автора, структурированных в соответствии с логикой Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.

При написании Комментария Л.А. Нудненко не ограничивается рассуждениями по поводу соответствующих норм Закона, но приводит извлечения из ряда смежных нормативных актов, знание содержания которых необходимо для более полного уяснения особенностей правового статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Причем речь идет не только о федеральных законах, в том числе таких, как о выборах депутатов Государственной Думы, формировании Совета Федерации, о парламентском расследовании, но и о регламентах обеих палат Федерального Собрания, а также о достаточно редко приводимых в литературе документах (например, приказ Управления делами Президента РФ о предоставлении путевок в дома отдыха).

Теоретический уровень изложения материала достаточно высокий. Зачастую автор не ограничивается изложением общеизвестных подходов, а показывает более глубокий срез проблем. Не злоупотребляя излишним цитированием, в необходимых случаях Л.А. Нудненко использует работы зарубежных специалистов, дореволюционных и современных российских ученых. При комментировании отдельных статей автором приводятся решения Конституционного Суда РФ, в которых сформулированы позиции, связанные с исследуемыми вопросами.

При комментировании тех или иных норм Закона Л.А. Нудненко не ограничивается констатацией существующего положения вещей, в ряде случаев показывает эволюцию, рассказывает, как и почему возникли те или иные юридические конструкции. Например, в работе называются все использованные в российской практике варианты избрания депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации. В каждом случае показываются положительные и отрицательные стороны (с. 11, 12, 17–19). Несмотря на то что ст. 44.1 уже утратила силу, автор посчитала возможным кратко охарактеризовать, какие положения содержались в утратившей силу статье и почему они были отменены (с. 226).

Л.А. Нудненко справедливо констатирует, что конституционно-правовой статус члена Совета Федерации и депу-

тата Государственной Думы определяется их положением как членов законодательного и представительного органов государственной власти Российской Федерации, призванных осуществлять функцию народного представительства, участвующих в принятии законов, значимость которых определяется их верховенством, возведенным в ранг конституционных принципов правового государства (с. 24, 25).

По мнению ученого, составными элементами конституционно-правового статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы являются: политико-правовая природа депутатского мандата, а также условия его возникновения и прекращения; полномочия депутата; гарантии депутатской деятельности; конституционно-правовая ответственность депутата. Далее Л.А. Нудненко добавляет, что все элементы пронизывает свобода, демократия и справедливость, которые находят свое выражение не только в правах, но и в обязанностях, запретах, в осознании членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы своего общественного и гражданского долга (с. 25).

В данном случае автором представлен наиболее традиционный, признаваемый многими учеными подход. Так, некоторые исследователи к элементам правового статуса относят принципы правового статуса. Есть специалисты, которые разделяют “конституционно-правовой статус парламентария на две составляющие: основные элементы статуса и второстепенные. К основным элементам относятся: права, обязанности, ответственность депутата, порядок избрания депутата, вид и содержание мандата, закрепленные нормами права и обеспеченные соответствующими гарантиями. Второстепенными элементами являются: гражданство, возраст, профессия, образование депутата”¹. Представляется небесспорным отнесение профессии, образования депутата к элементам его правового статуса, пусть даже и вторичным.

Л.А. Нудненко справедливо отмечает, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы наряду с общим конституционно-правовым статусом могут обладать и специальным, будучи избранными, например, председателем, заместителем председателя палаты Федерального Собрания, председателем, заместителем председателя комитета. Общий и специальный конституционно-правовые статусы члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы – взаимосвязанные, но самостоятельные явления (с. 26).

¹ Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2012. С. 27.

В рецензируемом Комментарии подробно не исследуется природа мандата федерального парламентария, однако остальные элементы конституционно-правового статуса раскрываются достаточно детально.

В частности, автор подробно освещает, что такое срок полномочий члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, характеризует общую длительность срока полномочий, начало течения этого срока и его окончание (с. 28–32). В Комментарии обращается внимание на наличие двоевластия в Государственной Думе (действующие депутаты и вновь избранные), поскольку срок полномочий действующих депутатов прекращается только с момента первой сессии вновь избранной Государственной Думы. Для исключения двоевластия Л.А. Нудненко предлагает в качестве основания прекращения полномочий действующих депутатов установить избрание депутатов Думы нового созыва. Такой подход, возможно, и логичен, но не бесспорен: во время кажущегося двоевластия может происходить передача дел, что позволяет сохранить определенную преемственность.

Автор констатирует, что одним из важнейших прав члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы является их право участвовать в формировании структуры палаты и других государственных органов (с. 64, 65). Обращая внимание на комплексную природу этого права, Л.А. Нудненко выделяет такие потенциальные возможности в его реализации, как право избирать, право быть избранными, право объединяться в депутатские фракции (для Государственной Думы) и право участвовать в определении персонального состава органов, должностных лиц, назначаемых соответствующей палатой парламента.

Большое внимание уделяется характеристике форм деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (с. 61–97). Все многообразие форм предлагается делить на постоянные и временные, индивидуальные и коллективные. По каждой форме автором характеризуются права и обязанности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, обозначаются процессуальные особенности различных форм.

Л.А. Нудненко весьма корректно относится к используемой юридической терминологии, разъясняя основные понятия, отграничивая их от смежных правовых явлений. Так, анализируя объем прав членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, она справедливо обращает внимание на два родственных, но самостоятельных права – право осуществлять проверки работы государственных органов и право депутатского расследования. Различия можно усмотреть в целях, поводах их проведения. Вопрос о проведении депутатского расследования должен быть обусловлен какими-то необычными, даже чрезвычайными обстоятельствами – в этом заключается отличие от обычных, так называ-

емых плановых, проверок, которые регулярно проводятся по решению палат Федерального Собрания РФ или его органов (с. 119).

Должное внимание уделяется и сопоставлению таких смежных форм, как депутатский запрос и парламентский запрос. В Комментарии отмечается, что причиной выделения парламентского запроса наряду с депутатским запросом можно считать огромное количество депутатских запросов на основе обращений избирателей, руководителей предприятий и организаций. Фактически депутатские запросы стали превращаться в обычные обращения (с. 125).

Следует поддержать суждение автора, что парламентский запрос является частью законодательно закрепленного организационно-правового механизма взаимодействия, взаимосвязи, взаимного влияния законодательной и исполнительной ветвей власти. В работе называются следующие различия парламентского и депутатского запросов: кто направляет запрос (парламентский запрос направляется от имени Совета Федерации или Государственной Думы, депутатский – от имени отдельного депутата или группы депутатов); кому направляется запрос (в комментируемом Законе приводится перечень органов, к которым может быть направлен парламентский запрос); что может являться объектом запроса; процедура внесения, принятия и реализации запроса (с. 126–133).

Как справедливо отметил в предисловии В.Н. Плигин, в правовой регламентации российского парламентаризма произошли существенные перемены. Это нашло выражение в закреплении контрольной функции палат Федерального Собрания РФ, в способе их формирования, в повышении роли политических партий в формировании и деятельности Государственной Думы, в появлении новых парламентских форм деятельности, изменении характера взаимоотношений между депутатами и избирателями, изменении правового статуса помощников парламентариев (с. 3, 4). Все эти вопросы в полной мере нашли свое отражение в рецензируемом Комментарии к Федеральному закону.

Книга написана понятным языком. Л.А. Нудненко старалась избегать неоправданного употребления юридической терминологии. Текст Комментарии достаточно компактный.

Уверена, что ознакомление с постатейным Комментарием, который подготовила проф. Л.А. Нудненко, будет интересно не только студентам, преподавателям и ученым-государствоведам, но и практикам, в том числе депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации, сотрудникам их аппаратов.

Екатерина Сергеевна Шугрина, профессор кафедры конституционного и муниципального права России МГЮО им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юрид. наук