

УДК 342.518

Фомичева Ольга Анатольевна

кандидат юридических наук,
заведующий кафедрой менеджмента и маркетинга
филиала Оренбургского государственного
института менеджмента в г. Орске

**ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
ОТ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА
ВЛАСТИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация:

В статье рассматривается проблема законодательного закрепления механизма определения представительства в Совете Федерации Федерального Собрания от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Установлены противоречия норм закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» Конституции Российской Федерации. Вносятся предложения об изменении правовых основ конституционно-правового регулирования механизма формирования Совета Федерации.

Ключевые слова:

формирование, механизм наделения полномочиями, Совет Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Fomicheva Olga Anatolyevna

PhD in Law, Head of the Management
and Marketing Subdepartment,
Orsk branch of
the Orenburg State Institute of Management

**QUESTIONS OF DEFINITION OF
THE EXECUTIVE AUTHORITY
REPRESENTATION
FROM THE CONSTITUENT TERRITORY
OF THE RUSSIAN FEDERATION
TO THE FEDERATION COUNCIL**

Summary:

The article considers a problem of legislative consolidation of the mechanism determining the representation to the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation from the executive authority of the constituent territory of the Russian Federation. The author finds the contradictions in the regulations of the law "Concerning the Order of Formation of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" in the Constitution of the Russian Federation. The author presents suggestions regarding alternation of the legal foundation of the constitutional regulation of the mechanism of the Federation Council formation.

Keywords:

formation, mechanism of authorization, Federation Council, highest official of the constituent entity of the Russian Federation, executive authority of the government of the constituent entity of the Russian Federation.

Конституция Российской Федерации определила модель осуществления законодательной власти. Порядок формирования Федерального Собрания, особенно верхней палаты – Совета Федерации – подвержен частому вниманию, как со стороны законодателей, так и со стороны ученых. Такое внимание обусловлено частой сменой законодательства по установлению механизма формирования верхней палаты российского парламента в целях ее легитимизации.

Конституция определяет четкий принцип основ организации законодательного органа: Государственная Дума избирается, а Совет Федерации формируется. Четкое конституционное разграничение порядка по созданию высшего законодательного органа Российской Федерации позволяет неоднозначно трактовать термины «избрание» и «формирование». Первый термин имеет более четкое закрепление. Это процедура, которая осуществляется посредством использования активного и пассивного конституционными избирательными правами. Избирательное право при этом осуществляется только населением посредством демократических свободных выборов [1]. Термин «формирование» по смыслу изложения в Конституции Российской Федерации должен означать иную трактовку, установленную для процедуры избрания; означает «придавать определенную форму, законченность» [2]. «Формирование» означает «создание», при этом в словаре указывается, что «создать значит сделать существующим» [3]. Данная трактовка терминологии не означает исключения какого-либо порядка и не ставится в сопоставление с назначением. Поэтому, указание в Конституции Российской Федерации термина «формирование» рядом с Советом Федерации не означает полное исключение процедуры избрания. Той же позиции придерживается и ряд ученых [4; 5]. Именно поэтому действующее законодательство о формировании Совета Федерации содержит процедуру выборов при избрании членов Совета Федерации населением [6].

Элемент избрания в настоящее время используется законодателем при осуществлении формирования представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации.

Закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 3 декабря 2012 г. предусматривает наличие смешанной процедуры формирования представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Данная процедура сочетает в себе механизмы назначения и избрания. Кандидатуры, предлагаемые для наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избираются населением одновременно с кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта России. Установленное законом правило выбора населением кандидатур для наделения полномочиями члена Совета Федерации одновременно с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, осуществляемое населением, фактически закрепляет процедуру формирования Совета Федерации в форме избрания.

Элемент назначения в формировании Совета Федерации проявляется в процедуре осуществления самостоятельности регулирования вопросов по принятию решений собственного ведения (ст. 73 Конституции). Это означает, что субъекты РФ самостоятельно определяют процедуру назначения представителя от исполнительной власти в Совете Федерации с учетом федерального законодательства. К сожалению, данная процедура ни в одном субъекте Российской Федерации до настоящего времени нормативно не урегулирована. Назначение представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в настоящее время на практике осуществляется единолично высшим должностным лицом – вновь избранным населением. В г. Москве такая процедура осуществляется в форме указа высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [7]. В Забайкальском [8] и Хабаровском краях [9], Магаданской [10] и Московской областях [11], Чукотском автономном округе [12] наделение полномочиями представителя от исполнительного органа в Совете Федерации осуществляется постановлением Губернатора.

Вместе с тем, сама процедура формирования Совета Федерации не лишена противоречивых коллизионных моментов. Так, по действующему законодательству исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации – это коллегиальный постоянно действующий исполнительный орган власти [13]. Традиционно этим органом является Правительство. Например, в Оренбургской области, равно как и в других регионах, высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство Оренбургской области [14].

Основы формирования Совета Федерации установлены Конституцией РФ и предусматривают представительство от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, а не прямое представительство высшего должностного лица. Таким образом, действующая норма закона о формировании Совета Федерации посредством избрания населением или депутатами субъекта Российской Федерации списка кандидатов одновременно с высшим должностным лицом государственной власти [15] вступает в противоречие с положением Конституции РФ (ст. 95). Исходя из норм действующего законодательства, член Совета Федерации фактически является представителем не исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а единоличным представителем от высшего должностного лица.

Законодатель федерального уровня неоднозначно определяет представительство в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти. Срок полномочий члена Совета Федерации ставится в зависимость от представляемого органа. В соответствии с законом «О порядке формирования Совета Федерации» наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок полномочий органа государственной власти. Таким образом, федеральный закон ставит в зависимость срок полномочий члена Совета Федерации от срока полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это положение противоречит норме Конституции РФ о представительстве в Совете Федерации от исполнительного органа власти, то есть от регионального Правительства.

Практика наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа власти в субъектах Российской Федерации неоднородна. Высшие должностные лица субъекта РФ определяют срок полномочий члена Совета Федерации как в зависимости от срока полномочий высшего должностного лица, так и от исполнительного органа власти. Указывается также неопределенность представительства: одновременно и от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и от высшего должностного лица. Так, член Совета Федерации от г. Москвы осуществляет полномочия на срок полномочий Мэра Москвы. В Хабаровском крае член Совета Федерации назначается в качестве представителя Правительства Хабаровского края на срок полномочий Губернатора. Аналогично в Чукотском автономном округе: член Совета Федерации является представителем от Правительства Чукотского автономного округа на срок полномочий Губернатора. В Забайкальском крае и Московской области член

Совета Федерации назначается на срок полномочий исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такая региональная практика по определению срока полномочий вступает в противоречие с действующими нормами законодательства. Определяя срок полномочий члена Совета Федерации в зависимости от высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – не соблюдаются нормы Конституции РФ о представительстве исполнительного органа государственной власти. При установлении срока полномочий члена Совета Федерации в зависимости от регионального правительства устанавливается противоречие с Федеральным Законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Таким образом, процедура наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа власти требует детальной проработки и устранения противоречий. Необходимо изменить действующий механизм наделения полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Видится перспективным уточнить нормы Федерального Закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», регламентирующие механизм наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Необходимо установить обязательное участие в процедуре наделения соответствующей кандидатуры в члены Совета Федерации именно исполнительный орган государственной власти. Только коллегиальный орган в лице регионального Правительства должен быть основным субъектом, осуществляющим права по формированию Совет Федерации.

Ссылки:

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: по состоянию на 28 декабря 2013 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 844.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1981. С. 837.
4. Першин Е.В., Паргачева И.П. Выборный порядок формирования вторых палат парламентов: мировой и отечественный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 3–13.
5. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Бондарь Н.С. и другие. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М., 2011. 1008 с.
6. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 02 июля 2013 г.) // Собр. Законодательства РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6952.
7. О наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти г. Москвы: Указ Мэра Москвы от 13 сентября 2013 г. № 85-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 52. С. 3.
8. О наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Губернатора Забайкальского края от 18 сентября 2013 г. № 60. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2014).
9. О наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от Правительства Хабаровского края: Постановление Губернатора Хабаровского края от 18 сентября 2013 г. № 86 // Тихоокеанская звезда. 2013. № 176. С. 3.
10. О наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от администрации Магаданской области: Постановление губернатора Магаданской области от 19 сентября 2013 г. № 122-п // Магаданская правда. 2013. № 75. С. 3.
11. О члене Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителе от исполнительного органа государственной власти Московской области: Постановление Губернатора МО от 14 сентября 2013 г. № 220-ПГ // Ежедневные Новости. 2013. № 171. С. 3.
12. О наделении полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации представителя от Правительства Чукотского автономного округа: Постановление Губернатора Чукотского автономного округа от 25 сентября 2013 г. № 78. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2014).
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. О Правительстве Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3223/740–IV-ОЗ: по сост. на 9 января 2014 г. // Бюл. Законодательного Собр. Оренбургской области. 2009 (31 заседание, Ч. II).
15. О порядке формирования Совета Федерации ... Ст. 4.