

ПРЕОДОЛЕНИЕ “ПРОБЕЛЬНОСТИ” ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

© 2012 г. Алексей Иванович Цыреторов¹

Краткая аннотация: статья посвящена изучению правового статуса федеральных округов как территориальных пределов реализации своих полномочий полномочными представителями Президента РФ. Автором предпринята попытка выяснить соответствие ныне практикуемого порядка учреждения подобных образований конституционным установлениям.

Annotation: the article is devoted studying of legal status of federal districts as territorial limits of realization of the powers plenipotentiaries of the President of the Russian Federation. The author undertakes attempt to find out conformity of nowadays practised order of establishment of similar formations to the constitutional establishments.

Ключевые слова: федеральный округ, полномочный представитель Президента РФ, государственное управление.

Key words: federal district, the plenipotentiary of the President of the Russian Federation, the government.

Утверждение новых для современной России государственных институтов, происходящее на фоне реформирования других сфер жизни общества, раскрывает глубину расхождений между “духом” Конституции РФ и практикой ее применения. К числу наиболее очевидных можно отнести существующую систему федеральных округов.

Указом Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г.² (в ред. от 19 января 2010 г.) (далее – Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г.) институт полномочных представителей Президента РФ в регионах был реорганизован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Этим же документом был утвержден перечень федеральных округов, которые в своей совокупности охватывают всю территорию страны.

Пункт “к” ст. 83 Конституции РФ закрепляет полномочие Президента РФ по назначению и освобождению от должности полномочных представителей Президента РФ. Относительного того, в какие органы или территориальные образования могут назначаться президентом полномочные представители, Конституция РФ указания не содержит, что наталкивает на мысль о дискреционности этого полномочия президента, т.е. оставленного законодателем на усмотрение последнего. Разумеется, Конституция как Основной Закон страны не может быть исчерпывающим нормативным документом, ведь ее суть заключается в фиксации основ, которые находят свою детализацию в текущем законодательстве.

При реализации своих дискреционных полномочий, определении содержания принимаемых управленческих решений Президент РФ должен исходить из текущих потребностей государства. Тем не менее можно констатировать, что Конституция РФ не содержит упоминания федеральных округов или возможности создания подобных образований. Статья 71 Конституции РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации среди прочего находятся: федеративное

устройство, территория Российской Федерации и формирование федеральных органов государственной власти, а в соответствии с п. 1 ст. 76 по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Здесь необходимо вспомнить, что под федеративным устройством понимается способ территориальной организации федерации, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федеративного государства с федеральными органами власти, а также субъектов между собой.

Учреждение федеральных округов и в целом их деятельность тесно затронули вопросы федеративного устройства России. Очевидно, что с момента такого учреждения характер взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами изменился. Теперь при решении многих вопросов появился своеобразный посредник, который наделен соответствующими полномочиями в отношении органов государственной власти субъектов. Явным несоответствием является то, что полномочный представитель, являясь должностным лицом, чей статус и границы осуществления полномочий законодательно не определены, реализует свои властные полномочия в отношении государственных органов и должностных лиц, чей правовой статус нашел свое закрепление в законодательстве.

Таким образом, можно утверждать, что учреждение федеральных округов есть вопрос, подлежащий решению на законодательном уровне. Между тем существует мнение, согласно которому учреждение федеральных округов можно отнести к так называемым “скрытым” полномочиям³. Право назначения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах происходит, как полагает К.В. Черкасов, не только из конституционно установленных полномочий, но и из “подразумеваемых” prerogatives Президента

¹ Аспирант кафедры конституционного и административного права Бурятского государственного университета (E-mail: Alex.tsi@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ См.: Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

РФ⁴. Как уже было отмечено, Конституция по определению не может в себе содержать полного перечня полномочий президента, механизмов их реализации. Можно предположить, что ряд фактически реализуемых полномочий логически вытекает из нормативно закрепленных полномочий.

Важно заметить, что подобный подход отчасти подкреплен позицией Конституционного Суда РФ, который установил, что, поскольку согласно Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в силу этого не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов⁵.

Однако при решении вопроса о допустимости применения такого подхода к системе федеральных округов исследователи упускают из виду, что Конституционный Суд РФ, указывая свою правовую позицию по проблеме, исходил из того, что спорный Указ Президента РФ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» от 3 октября 1994 г.⁶ содержал прямое указание на временность своего действия – срок до принятия соответствующего Федерального закона. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. такого указания не содержит. Это дает основания утверждать, что позиция Конституционного Суда РФ к рассматриваемому вопросу не применима.

Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» от 27 января 1999 г.⁷ стало очередным шагом в становлении концепции “скрытых” полномочий Президента РФ. Было определено, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам, которые по своей сути являются нормативными. Однако эта правовая позиция не применима к институту полномочных представителей, поскольку последние не входят в систему федеральных органов исполнительной власти, как следует из содержащейся в данном документе трактовки: «Из положений статей 71 (пункт “г”) и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт “н”), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные

органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” и иных федеральных законов».

Еще одна веха в утверждении концепции “скрытых” полномочий Президента РФ – Постановление Конституционного Суда РФ “По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела” от 1 декабря 1999 г.⁸ Было указано, что, поскольку Президент РФ как глава государства несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти (ч. 1 и 2 ст. 80, ч. 1 ст. 85 Конституции РФ), то в силу своего конституционного статуса он обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции РФ и законов правовые акты (ст. 90 Конституции РФ) во всех случаях, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы. Однако рассмотренная правовая позиция к учрежденным федеральным округам также не применима, так как в ней речь идет о ненормативных правовых актах Президента РФ.

Ю.И. Скуратов указывает, что фактическая, или действительная, конституция – это реально существующий конституционный строй, реальная организация, устройство государственной власти, реальные механизмы ее осуществления. Конституция же юридическая, или “писаная”, – это принятый в установленном порядке документ, юридический акт. Основной вопрос для любого государства – обеспечение соответствия конституций фактической и юридической. Образование федеральных округов Ю.И. Скуратов рассматривает в качестве существенного изменения фактических конституционных отношений в России, не нашедших своего отражения в тексте Основного Закона. По его мнению, создание округов (как и определение статуса полномочных представителей президента) – предмет конституционно-правового регулирования. Ведь, по сути, подзаконными актами определены не только права представителей президента, но и новые территориальные пределы их полномочий – федеральные округа, т.е. была изменена территориальная организация Российского государства⁹.

Нельзя не согласиться с этим мнением. Действительно, образование федеральных округов внесло существенные изменения в области организации государственной власти. Полномочные представители Президента РФ фактически стали играть ключевую роль в решении широкого спектра вопросов в области организации государственной власти субъектов РФ, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти последних, наделены значительными кадровыми полномочиями. Поэтому в настоящее время можно обоснованно говорить об их существенной роли в рамках фактически существующего конституционного строя.

Несомненно, “писаная” Конституция должна максимально соответствовать реально существующему конституционному строю, реальной организации государственной власти. С этой позиции становится очевидной потребность в законодательном оформлении системы федеральных округов, в рамках которых решаются важнейшие задачи развития современного Российского государства на современном этапе.

⁴ См.: Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2009. С. 21.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. №1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом от 30 апреля 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

⁸ См.: Росс. газ. 1999. 16 дек.

⁹ См.: Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Росс. юрид. журнал. 2009. № 3. С. 40 – 47.

Главный аргумент исследователей, придерживающихся мнения об отсутствии необходимости в законодательном урегулировании статуса федеральных округов, – введение института полномочных представителей президента в федеральных округах и самих федеральных округов обусловлено необходимостью решения частных задач, ограниченных временем. Так, Н.М. Добрынин полагает, что введение института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах да, собственно, и самих федеральных округов как средства упрочения единых федеративных основ государства полезно в качестве временной меры. Вряд ли следует связывать, как он считает, дальнейшее совершенствование федеративного устройства страны с системой федеральных округов¹⁰. Невольно вспоминается народная мудрость: “Нет в жизни ничего более постоянного, чем временное”.

В противовес точке зрения Н.М. Добрынина можно сказать следующее: время существования института полномочных представителей в федеральных округах составляет более 10 лет – промежуток, вполне сопоставимый со временем действия Конституции РФ. Более того, последние законодательные решения¹¹ наглядно свидетельствуют, что происходит своеобразная “переориентация” полномочных представителей с решения одних задач на другие. С нашей точки зрения, “постановка” приоритетных задач на разных временных промежутках обусловлена текущими потребностями государства. Если на первоначальном этапе их деятельность в основном была направлена на обеспечение единого правового пространства, то в настоящее время приоритетным для них направлением является социально-экономическая сфера. Кроме того, следует учитывать, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах появился не на пустом месте, ему предшествовали:

институт представителей Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде¹², который был учрежден до принятия Конституции РФ 1993 г.;

полномочные представители Президента РФ в субъектах РФ¹³,

полномочные представители Президента РФ в регионах Российской Федерации¹⁴, чьи территориальные пределы осуществления полномочий – регионы, которые выступили в качестве прообраза ныне существующих федеральных округов.

Анализ нормативной базы показал, что все указанные институты очень близки по своему предназначению, содержание полномочий представителей сопоставимо между собой. Институт полномочных представителей Президента РФ в

различных “модификациях” функционирует более 20 лет, не находя должного законодательного закрепления. Отсутствие исчерпывающей правовой детализации статуса федеральных округов вызывает значительное количество споров относительно его сущностной стороны. Обозначим некоторые позиции:

1) территория, в пределах которой полномочный представитель Президента РФ обеспечивает реализацию главой государства своих полномочий (И.В. Сыскова¹⁵);

2) территориальная форма организации (работы) государственной власти Российской Федерации (А.В. Семенов, П.М. Кандалов¹⁶);

3) сфера управленческих воздействий (А.А. Панов¹⁷);

4) унитаристская надстройка над Федерацией, фактически превращенная в местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства, разделенного на руководимые из Кремля генерал-губернаторства (А.Б. Зубов¹⁸);

5) надрегиональная территориальная единица Российской Федерации, объединяющая в своих рамках территории взаимосвязанных субъектов Федерации, созданная для обеспечения надлежущей, необходимой для сохранения единства нашей страны централизации в области федеративных отношений (В.Ю. Мазуров¹⁹).

Первый подход вытекает из целей преобразования института полномочных представителей Президента РФ в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, обозначенных в преамбуле Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. Однако он не лишен недостатка: ограниченность его применения. Известно, что в рамках федеральных округов организована работа не только полномочных представителей президента, но и иных государственных органов²⁰. Второй подход более универсален и учитывает этот факт.

Наиболее полно сущностную сторону федеральных округов, с нашей точки зрения, отражает мнение В.Ю. Мазурова. Им очень удачно сформулировано понятие “федеральный округ”, в котором емко отражены его место в системе территориального устройства государства и предназначение.

Итак, проведенный анализ показал, что:

1) учреждение федеральных округов не предопределено Конституцией РФ;

¹⁰ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. М., 2004. С. 20.

¹¹ См.: Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”» от 29 января 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 458.

¹² См.: Распоряжение Президента РСФСР “Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде” от 31 августа 1991 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Дата обращения: 23.08.2011 г.).

¹³ См.: Указ Президента РФ “О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации” от 10 июня 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 7. Ст. 698.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации” от 9 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 4. Ст. 282.

¹⁵ См.: Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 13, 57.

¹⁶ См.: Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 55; Кандалов П.М. Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

¹⁷ См.: Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 140 – 147.

¹⁸ Цит. по: Шевцов В.С. Федерализм и Россия (История. Проблемы. Перспективы). Т. II. М., 2008. С. 4.

¹⁹ См.: Мазуров В.Ю. Федеральные округа в системе территориального устройства России. М., 2011. С. 194.

²⁰ См., например: Указ Президента РФ “О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 4 июня 2001 г. (в ред. от 5 сентября 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

2) возможность применения концепции “скрытых” полномочий Президента РФ к системе федеральных округов сомнительна;

3) деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах изменила характер взаимоотношений между субъектами Федерации и федеральными органами власти, что в конечном счете затронуло вопросы федеративного устройства государства;

4) создание федеральных округов не является сиюминутным политическим решением. Практика деятельности представителей Президента РФ в территориальных образованиях продемонстрировала необходимость существования подобных институтов;

5) полномочные представители Президента РФ в федеральных округах играют важную роль в рамках фактически существующего конституционного строя.

Вышесказанное склоняет весы в пользу необходимости законодательного урегулирования существующей системы федеральных округов, которое должно быть осуществлено

на основе глубокого анализа имеющихся в науке конституционного права разработок. В пользу необходимости такого решения также говорит “пробельность”, неурегулированность ряда вопросов: на нормативном уровне отсутствует определение федерального округа, не установлены органы государственной власти, которые наряду с полномочными представителями могут осуществлять свою деятельность на уровне федеральных округов, и др.

Как отмечает М.С. Степанян, “значимость полномочных представителей возросла за счет более интенсивного осуществления полномочными представителями своих задач и функций, в целом оставшихся прежними, увеличения динамики представительской деятельности, зачастую вопреки законодательству об этом органе”²¹. Данное высказывание также может служить аргументом в пользу законодательного урегулирования статуса федеральных округов.

²¹ *Степанян М.С.* Государственные органы представительства главы государства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 12.