

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. В. ИРХИН*

В настоящей статье автор рассматривает некоторые проблемы институционализации конституционно-правового статуса федеральных округов в России. Сквозь призму модели федеральных округов проанализирована правовая природа «скрытых» полномочий Президента РФ. Аргументировано положение, что обоснование конституционности института федеральных округов посредством указания на наличие у главы государства «скрытых», «подразумеваемых» полномочий является вынужденным методологическим инструментом исследования их юридической сущности ввиду недостаточной ясности и определенности законодательного регулирования этого института.

Проведен сравнительно-правовой анализ правового статуса федерального и иных видов округов. Сделан вывод, что обоснование полномочий Президента РФ по образованию системы федеральных округов посредством ссылок на возможность создания им иных округов, недостаточно убедительно. Для квалификации конституционно-правовой природы института федеральных округов предложено использовать правовой и территориальный критерии. Сформулирован вывод о необходимости законодательного закрепления оснований и условий реформирования федеральных округов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: федеральный округ, военный округ, законодательство, «скрытые» полномочия, Конституция, территория, аппарат.



Ирхин Игорь Валерьевич,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель
кафедры конституционного
и муниципального права
Кубанского государственного
университета

IRKHIN I. V. ON CERTAIN PROBLEMS OF INSTITUTIONALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF FEDERAL DISTRICTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In this article the author examines some problems of institutionalization of the constitutional and legal status of federal districts in Russia. In terms of a model of

* Irkhin Igor Valerievich — candidate of legal sciences, senior lecturer of the department of constitutional and municipal law of the Kuban State University.

© И. В. Ирхин, 2013

E-mail: dissertacia@yandex.ru

the federal districts the author analyzes the legal nature of the «hidden» powers of the President of Russia. The author argues the thesis that the rationale for the constitutionality of the federal districts by reference to the existence of the «hidden», «implied» powers of the head of the state is an impelled methodological tool for the study of their legal essence in view of the insufficient clarity and certainty of legal regulation of this institute.

A comparative and legal analysis of the legal status of federal and other districts is carried out. It is concluded that the justification of the Russian President's powers to create a system of the federal districts by reference to the possibility of creating other districts is not convincing.

The author proposes to use the legal and territorial criteria in order to qualify the nature of the constitutional and legal nature of the federal districts. The author makes a conclusion about the need for the legislative recognition of grounds and conditions of reforming of the federal districts.

KEYWORDS: federal district, military district, legislation, «hidden» powers, Constitution, territory, mechanism.

Проблемы институционализации федеральных округов представляют существенный интерес для отечественной конституционной науки ввиду недостаточной формальной определенности данного правового явления. Первостепенного внимания заслуживает вопрос выработки адаптивного правового инструментария, необходимого для познания сущности анализируемого института и обеспечения его эффективной реализации.

Главным образом, неоднозначность интерпретаций юридической конструкции федерального округа детерминирована отсутствием необходимых коррелирующих начал в Конституции РФ. В связи с наличием данного фактора, в научной литературе используются различные методы обоснования конституционности системы федеральных округов.

К. В. Черкасов полагает, что «федеральные округа представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией РФ элемент».¹ По мнению А. А. Панова, «создание федеральных округов — решение, производное от преобразования института полпредов Президента России».²

На наш взгляд, применение расширительного подхода при определении объема и содержания компетенции публично-правовых органов и должностных лиц требует особой осторожности. С. С. Алексеев справедливо указывает, что «принцип — “можно только то, что прямо разрешено законом” создает строго законную основу для административного усмотрения».³

Как представляется, расширительный способ толкования норм благоприятно влияет на систему регулирования конституционных отношений в случаях, прямо оговоренных в Конституции РФ. Так, статья 55 данного акта устанавливает, что перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других

¹ Черкасов К. В. Федеральные округа: природа и сущность // Государство и право. 2008. № 12. С. 68.

² Панов А. А. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах: особенности правового статуса и перспективы развития // СПС «КонсультантПлюс».

³ Цит. по: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010. С. 157.

общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Из содержания этой нормы следует, что права и свободы человека и гражданина, не указанные в Конституции РФ, должны быть обеспечены необходимыми гарантиями для реализации и защиты при условии их признания международным сообществом.

В иных обстоятельствах расширение смысла и значения нормы Конституции РФ может негативно повлиять на формирование единообразной правоприменительной и правореализационной практики. Ввиду этого существует определенный риск деформации системы норм Конституции РФ. В равной мере не исключена вероятность ухудшения ее свойств устойчивости и стабильности от текущих политических, экономических, социальных и иных переменных обстоятельств.

Одним из базовых правовых средств, которые используются для обоснования конституционного характера «скрытых полномочий» главы государства, является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П.⁴ Этот документ признал не противоречащим Конституции РФ право издания главой государства указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Соответственно, обязательным требованием конституционности использования «указного права» является одновременное наличие следующих условий: пробелы в законодательстве, необходимость их заполнения, ограниченность во времени действия актов главы государства. С первыми двумя факторами все более или менее понятно. Однако третье положение о временных рамках действия документов, принимаемых главой государства, крайне неопределенно, а потому этот период может иметь различные формы воплощения. Как представляется, регулирование института федеральных округов посредством Указа Президента РФ от 13.05.2000 № 85 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»,⁵ который был принят более 13 лет назад, относится именно к такому случаю.

«Скрытые», «подразумеваемые» полномочия главы государства, по существу, являются разновидностью пробела в праве, нуждающегося в восполнении. Поэтому правовое оформление федеральных округов будет выглядеть более совершенным и завершенным при условии конкретизации компетенции Президента РФ. В сложившейся ситуации аргументация конституционности института федеральных округов посредством указания на наличие у главы государства «скрытых», «подразумеваемых» полномочий является вынужденным методологическим инструментом исследования их юридической сущности ввиду недостаточной ясности и определенности законодательного регулирования этого института.

⁴ По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 № 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 // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁵ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Там же. 2000. № 20. Ст. 2112.

Конституционный характер института федеральных округов доказывается также путем ссылок на существование в России иных видов округов.

Так, М. А. Лапина и К. В. Прохоров указывают, что «территория в пункте “к” статьи 83 Конституции РФ не оговаривается, а следовательно, ничто не противоречит праву Президента РФ создать еще одну систему округов, подобно округам судебным, военным или пограничным». ⁶ А. А. Панов констатирует, что «помимо деления территории и населения административными границами на территории субъектов Российской Федерации, в целях осуществления федерального управления по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов территория России подразделяется на военные округа, федеральные округа, а также избирательные округа». ⁷

На наш взгляд, выводы ученых нуждаются в уточнении. Дело в том, что для анализа природы правомочий главы государства в части создания округов необходимо разобраться в содержании понятий округов. Более того, для корректности сравнения между ними должна существовать необходимая логическая связь, обуславливающая их смысловое единобразие.

Д. А. Керимов отмечает, что «сравнительный метод предполагает сравнимость, сопоставимость, соотносимость исследуемых объектов, явлений и процессов, которые имеют однопорядковые родовые или видовые признаки». ⁸

Соответственно, аргументация обоснованности сходства правомочий Президента РФ в части формирования округов различных типов будет состоятельной при условии, что все округа соотносятся между собой по определенным группам признаков. Однако в законодательстве РФ сформулировано только определение военного округа. Согласно Положению о военном округе Вооруженных Сил РФ военный округ Вооруженных Сил РФ является основной военно-административной единицей Российской Федерации, общевоинским оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил Российской Федерации и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности.

При этом содержание дефиниции «военно-административная единица» не раскрывается. Слова «военно-административная единица» и «общевоинское оперативно-стратегическое территориальное объединение Вооруженных Сил Российской Федерации» следуют через запятую. Следовательно, эти понятия близкие по смыслу, но не тождественные.

Если руководствоваться законом формальной логики, в соответствии с которым определение одного неизвестного через другое неизвестное признается ошибкой, то аргументация правомочий по созданию федеральных округов посредством ссылок на возможность создания иных округов с неясным содержанием и в рамках неопределенности юридической конструкции «скрытых» полномочий вряд ли обоснованна.

⁶ Лапина М. А., Прохоров К. В. Федеральные округа как центр территориальных органов государственной власти // Юридический мир. 2010. № 6. С. 58.

⁷ Панов А. А. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах: особенности правового статуса и перспективы развития.

⁸ Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 302.

С нашей точки зрения, для квалификации конституционно-правовой природы института федеральных округов имеет продуктивное значение исследование его правового и территориального элементов.

Правовое звено института федеральных округов предопределяется содержанием Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

В науке существуют мнение о необходимости урегулирования правового статуса федеральных округов федеральным законом.⁹ Автор поддерживает данную позицию, полагая целесообразным в развернутом виде регламентировать институт федеральных округов и правовое положение полномочного представителя Президента РФ.

В Указе Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» не содержится определения понятия «федеральный округ», неясно место федерального округа в системе федеративного устройства РФ, не определены порядок и механизм взаимодействия между федеральными округами по горизонтали, не уточнены условия и формы взаимодействия с субъектами РФ, непонятны принципы построения федеральных округов, не указаны формы и способы их реконструкции и упразднения, не урегулированы обязанности полпредов, отсутствуют положения об ответственности, ее основаниях, формах, порядке применения. Особого внимания заслуживает тот факт, что в этом документе нет ни слова о главных федеральных инспекторах и федеральных инспекторах аппарата полномочного представителя Президента РФ в субъектах РФ, на которых возлагается основная служебная нагрузка по работе в регионе. Нет сомнений в необходимости ликвидировать данные пробелы.

Рационально было бы расширить объем компетенции полпреда РФ в федеральном округе путем предоставления ему полномочий по участию в подготовке программ (стратегий, планов) социально-экономического развития субъектов РФ — субъектов федерального округа, а также наделить его правом законодательной инициативы в законодательных органах власти субъектов РФ.

Территориальный элемент института федеральных округов отражает определенное географическое пространство РФ, в состав которого входит территория субъектов РФ, объединенная по обобщающим признакам (социальный, экономический, политический, фактор безопасности и т. д.).

К определению природы пространственных пределов федеральных округов используются различные подходы. Одной из главных причин существования в науке разных мнений является недостаточная четкость критериев образования и изменения территориальной структуры федерального округа.

А. В. Семенов полагает, что «федеральный округ — территориальная форма организации государственной власти РФ, в пределах которой действует институт полномочных представителей Президента РФ, созданный им и нацеленный на наиболее эффективную реализацию главой государства принадлежащих ему полномочий».¹⁰ По мнению А. В. Багдасаряна,

⁹ См., напр.: *Астафичев П. А.* Рецензия на монографию К. В. Черкасова «Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: состояние и перспективы развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 46.

¹⁰ *Семенов А. В.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: вопросы теории и конституционно-правового регулирования. Дис. ... к. ю. н. СПб., 2004. С. 55–56.

«федеральные округа в составе РФ представляют собой государственные территориальные образования, созданные для оптимизации политического управления государственными делами в рамках федеральной компетенции, и обеспечивают в рамках административного порядка определение наиболее эффективных форм и методов государственного управления в системе реформирования федеративных отношений». ¹¹ И. В. Сыскова считает, что «федеральный округ — не укрупненная единица административно-территориального деления, а территория, в пределах которой полномочный представитель Президента РФ обеспечивает реализацию главой государства своих полномочий». ¹² А. А. Панов определяет федеральный округ как «совокупность субъектов Российской Федерации, в которых полпред представляет Президента России, обеспечивает реализацию его конституционных полномочий главы государства, решает возложенные на него задачи и осуществляет вытекающие из этих задач функции». ¹³

Каждый автор исходит из собственных посылок при идентификации территориальной составляющей федерального округа: «территориальная форма организации государственной власти» РФ (А. В. Семенов); «государственные территориальные образования» (А. В. Багдасарян), «территория» (И. В. Сыскова), «совокупность субъектов Российской Федерации» (А. А. Панов).

По нашему мнению, приведенные тезисы недостаточно точно отражают сущностные характеристики анализируемого элемента института федеральных округов. Так, указание А. В. Семенова на то, что федеральный округ — это «территориальная форма организации государственной власти», вносит неясность в юридические свойства пространственных границ федерального округа, наполняя их абстрактным содержанием. Термин «государственные территориальные образования» (А. В. Багдасарян) является нетипичным для модели государственного устройства РФ, а также в целом для отечественного законодательства, а потому больше вызывает вопросов, нежели придает четкости определяемому понятию. Дефиниция «территория» (И. В. Сыскова) является излишне объемной, многогранной по своему содержанию, оторванной от юридических критериев квалификации, а потому ее применение создает условия для возникновения диверсифицированных подходов интерпретации. Определение федерального округа как «совокупности субъектов РФ» (А. А. Панов) предполагает их объединение по всем группам присущих регионам признаков. Между тем федеральный округ охватывает исключительно территорию субъектов РФ.

Более правильным представляется определение территориальной составляющей федерального округа как совокупности территорий субъектов РФ.

При таком подходе территорию федерального округа справедливо рассматривать в качестве «зоны ответственности президентских

¹¹ Багдасарян А. В. Проблемы формирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа. Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2011. С. 10.

¹² Сыскова И. В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе. Автореф. дис. ... к. ю. н. М., 2004. С. 10.

¹³ Панов А. А. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах: особенности правового статуса и перспективы развития.

полпредов». ¹⁴ Территория округов есть юридическая фикция, так как они объединяют географическое пространство соответствующих субъектов РФ исключительно с точки зрения распространения на них юрисдикции полномочного представителя Президента РФ. Неизменность территориального устройства России, установленная Конституцией РФ, предопределяет конституционный характер федеральных округов.

Самостоятельного территориального пространства в ином смысле федеральные округа не имеют. Условно говоря, федеральные округа — это компетенционная надстройка над соответствующими территориями субъектов РФ.

Заслуживает внимания, что территориальная составляющая института федеральных округов не имеет общепринятых юридических критериев квалификации и преобразования.

Например, Южный федеральный округ первоначально состоял из тринадцати субъектов Российской Федерации, представленных тремя областями (Астраханской, Волгоградской, Ростовской), двумя краями (Краснодарским, Ставропольским) и восемью республиками (Адыгейской, Дагестанской, Ингушской, Кабардино-Балкарской, Калмыцкой, Карачаево-Черкесской, Северо-Осетинской и Чеченской).

В 2010 г. из него был выделен Северо-Кавказский Федеральный округ, в состав которого вошли республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики, а также Ставропольский край.

В 2012 г. в средствах массовой информации муссировался вопрос об упразднении Южного федерального округа. При этом отмечается, что Волгоградская, Астраханская области и Калмыкия могут быть включены в состав Приволжского федерального округа, а Ростовская область, Краснодарский край и Адыгея — в состав СКФО. Столица Северо-Кавказского округа будет перенесена из Пятигорска в Ростов-на-Дону. Не исключено и переименование укрупненного СКФО в новый ЮФО. ¹⁵ На сегодняшний день информации о планах реформирования Южного и Северо-Кавказского федеральных округов не имеется.

Изменение структуры федеральных округов является закономерным явлением, обусловленным потребностью адаптации направлений государственной политики Президента РФ согласно изменяющейся ситуации в стране. Вместе с тем разумно зафиксировать критерии их реформирования в законодательстве.

Подводя итог, отметим, что для воспроизведения реальной юридической сущности института федеральных округов необходимо выработать комплексные системные меры, направленные на расширение и конкретизацию объема и содержания правового регулирования этого важного и перспективного правового явления.

¹⁴ Власов В. И. О должности генерал-губернатора в Российской Федерации (к 10-летию учреждения федеральных округов) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 11.

¹⁵ Южный Федеральный округ могут ликвидировать // <http://www.baltinfo.ru/2012/04/23/Yuzhnyi-federalnyi-okrug-mogut-likvidirovat-274005> (дата обращения: 16.05.2012).