

УДК 342.552

© А.И. Цыреторов

**Федеральные округа в системе территориального управления России**

*Статья посвящена изучению некоторых вопросов правовой регламентации статуса федеральных округов. Автором осуществлена попытка выяснить соответствие ныне практикуемого порядка учреждения подобных образований положениям Конституции РФ.*

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

A.I. Tsyretorov

**Federal districts in the system of territorial administration of Russia**

*The article is devoted to studying of some issues of legal regulation of the status of federal districts. The author carries out the attempt to find out conformity of the order practiced nowadays in the establishment of similar formations to the statements of the Constitution of the Russian Federation.*

**Keywords:** federal district, the plenipotentiary of the President, state governance.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [2], институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В системе территориального управления России появился новый властный уровень. Учреждение института породило множество споров не только об относительной целесообразности его существования, но и легальности подобного рода правотворчества Президента РФ. Конституция РФ закрепляет полномочие Президента РФ по назначению и освобождению от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации. Однако относительно 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, то есть оставленного законодателем на усмотрение Президента РФ.

Ст. 71 Конституции РФ установлено, 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 Конституции РФ 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 территориаль-

ной организации федерации, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федеративного государства с федеральными органами власти, а также субъектов между собой.

Очевидно, что с момента учреждения федеральных округов 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. Таким образом, учреждение федеральных округов и, в целом, их деятельность тесно затронули вопросы федеративного устройства России. 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. Сказанное неминуемо подталкивает на мысль о том, что правовой статус федеральных округов должен являться предметом законодательного регулирования, но никак не результатом подзаконного нормотворчества Президента РФ.

Доминирующим мнением в науке конституционного права является рассмотрение учреждения федеральных округов и назначения в них полномочных представителей в качестве проявления так называемых «подразумеваемых» полномочий Президента РФ. В отношении «подразумеваемых» полномочий Президента РФ существуют следующие позиции: некоторые ученые в своих работах обосновывают или придерживаются мнения об их наличии у Президента [10], другие видят в их реализации различного рода нарушения норм Консти-

туции РФ [9], третьи – допускают их использование лишь в исключительных случаях [7].

В.Д. Зорькин в своей работе указывает, что Конституционный Суд РФ в своих решениях исходил из того, что активное нормотворчество Президента обусловлено неразвитостью законодательной системы России, оно присуще этапу переходного периода, имеет временный характер [6].

Прецедент, допустивший подобное нормотворчество, содержит в себе указание на то, что: поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им 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 [4].

Важно учесть, что решения Конституционного Суда РФ, как и любой иной прецедент, применимы лишь к тем делам, которые имеют схожие обстоятельства. При решении вопроса о допустимости применения такого подхода к системе федеральных округов, исследователи упускают из виду то, что Конституционный Суд РФ, указывая свою правовую позицию по проблеме, исходил из того, что спорный Указ Президента РФ [3] содержал в себе прямое указание на временность своего действия – сроком до принятия соответствующего федерального закона. Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» такого указания в себе не содержит, и это дает основание утверждать, что указанная позиция Конституционного Суда РФ к рассматриваемому вопросу неприменима, а, следовательно, учреждение федеральных округов не может рассматриваться в качестве результата реализации Президентом «скрытых» полномочий. В конечном счете мы можем говорить о том, что Президент РФ принятием рассматриваемого Указа вышел за пределы своих полномочий.

Ю.И. Скуратов считает, что фактическая, или действительная, конституция – это реально существующий конституционный строй, реальная организация, устройство государственной власти, реальные механизмы ее осуществления. Кон-

ституция же юридическая, или «писанная», – это принятый в установленном порядке документ, юридический акт. Основной вопрос для любого государства – обеспечение соответствия конституции 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 [8]. 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 субъектов РФ, наделены существенными кадровыми полномочиями, и поэтому в настоящее время можно обоснованно говорить об их существенной роли в рамках фактически существующего конституционного строя.

Считаем, что «писанная» Конституция должна максимально соответствовать реально существующему конституционному строю, реальной организации государственной власти. С этой позиции становится очевидной потребность в легализации системы федеральных округов, в рамках которых в настоящее время решаются важнейшие задачи развития современного российского государства.

Главным аргументом исследователей, придерживающихся мнения об отсутствии необходимости в законодательном урегулировании статуса федеральных округов, выступает то, что введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах и самих федеральных округах, по их мнению, обусловлено необходимостью решения частных задач, ограниченных временем. Так, Н.М. Добрынин полагает, что введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, да, собственно, и самих федеральных округов как средства упрочения единых федеративных основ государства полезно в качестве меры временной и вряд ли следует связывать, как он считает, дальнейшее совершенствование федеративного устройства страны с системой федеральных округов [5].

В опровержение этого можно сказать следующее: время существования института полномочных представителей в федеральных округах составляет более 10 лет – промежуток времени, вполне сопо-

ставимый со временем действия Конституции РФ. Более того, последние законодательные решения [1] наглядно свидетельствуют, что происходит своеобразная «переориентация» полномочных представителей с решения одних задач на другие. Представляется, что «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.

Проведенный анализ показал ущербность Указа Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в качестве правовой основы существования системы федеральных округов. Полномочные представители Президента РФ, являясь одним из наиболее видных элементов «вертикали» власти, играя существенную роль в рамках фактически существующего конституционного строя, незаслуженно обойдены вниманием законодателя, и все вышесказанное склоняет весы в пользу необходимости законодательного урегулирования существующей системы федеральных округов, которая на фоне показанной недопустимости экстраполяции концепции «скрытых» полномочий Президента РФ к системе федеральных округов актуализируется в силу необходимости приведения ее в соответствие с Конституцией РФ.

#### Литература

1. Федеральный конституционный закон от 29.01.2010 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в ст. 6 и 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 458.
2. Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 (ред. от 19.01.2010) «О полномочном представителе

Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

3. Указ Президента РФ от 03.10.1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

4. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «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 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

5. Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М. 2004.

6. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. 2-е изд. М., 2008.

7. Конкина И.И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 23-26.

8. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: поправки в конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40-47.

9. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. Монография. – М.: Социально-политическая мысль, 2007.

10. Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М. 2009.

*Цыреторов Алексей Иванович* – аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета.

*Tsyretorov Alexey Ivanovich* –postgraduate student, department of constitutional, administrative and municipal law, Buryat State University.

УДК 342.1 (510)

© В.А. Клиновский

#### Правовой статус языка в конституции и законах современного Китая

*В статье «Правовой статус языка в конституции и законах современного Китая» рассматриваются основные принципы законодательного регулирования языковых отношений на территории КНР. Автор проводит анализ законодательных актов, содержащих соответствующие нормы, и пытается выявить наиболее важные проблемы, связанные с их применением.*

**Ключевые слова:** правовой статус, КНР, Китай, конституция, конституционное право, язык, языковая политика, государственный язык, официальный язык.