



УДК 342.5



Виссарион Владимирович КИМ,

аспирант кафедры конституционного и муниципального
права Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина

ozzy_kim@mail.ru

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ

FEDERAL DISTRICTS IN THE IMPLEMENTATION MECHANISM OF CONSTITUTIONAL VALUES

Научная проблема, на решение которой направлена настоящая статья, – определение понятия «конституционные ценности», выявление необходимости создания федеральных округов в системе территориальной организации власти и их существования в механизме реализации конституционных ценностей. Автор рассматривает конституцию как о конституционной ценности по своей сущности, а также указывает на то, что конституция несет в себе идеологию, поскольку учреждает систему идей и ориентиров для государственного и социального строительства. Автор обращает внимание на пробелы в правовом регулировании статуса федеральных округов, приводит способы их устранения.

The scientific problem addressed by this article is the definition of the concept of “constitutional values”, as well as the determination of the validity of creating federal districts in the system of territorial organization of power and their existence in the mechanism for the implementation of constitutional values. The author considers the constitution as a constitutional value by its very nature, and also points out that the constitution bears ideology as it establishes a system of ideas and guidelines for state and social construction. The author draws attention to the gaps in the legal regulation of the status of federal districts, and shows some ways to eliminate them.

Ключевые слова: федеральный округ, Конституция, конституционные ценности, государственное устройство, федерализм, взаимодействие органов государственной власти, субъекты федерации, Президент, согласованное функционирование.

Keywords: federal district, Constitution, constitutional values, state conformation, federalism, government bodies interaction, subject of the federation, President, coordinated functioning.

При формировании представления об обществе и государстве важным является определение ориентиров данного общества, государства, присущих им ценностей. Ценности – это то, что позволяет определить относимость того или иного субъекта к какой-либо группе, иначе говоря, ценности определяют идентичность субъектов. В силу иерархии и учредительного характера, непосредственного действия ценности, закрепленные Конституцией Российской Федерации, имеют приоритетное значение, делают из разнородного населения (разные социальные, возрастные, профессиональ-

ные, профессиональные и иные группы) единый и многонациональный народ России. И.Е. Фарбер справедливо обращал внимание на то, что Конституция – это не только юридический акт, но и важнейший политический документ. [9, с. 71] Даже высокое развитие социально-экономической сферы общества, взятое в отдельности, не может создать из людей одну общность. Совместные ценности определяют сплоченность народа.

По вопросу определения понятия «конституционные ценности» нет единого мнения, разность подходов включает в исследуемое понятие и процессы, и субъекты, и явления,



и предметы, а также убеждения и ориентиры. Например, В.П. Тугаринов определял ценности как «явления природы и общества, которые являются благами жизни и культуры людей определенного общества в качестве действительности или идеала» [11, с. 3]. Н.В. Витрук считал, что «конституционная ценность — объекты реальной действительности, признанные в качестве основных ценностей и нашедшие свое закрепление и гарантирование в использовании, реализации, охране и защите в Конституции Российской Федерации» [2, с. 270]. Конституция РФ не использует термин «ценности». О.Г. Румянцев, подтверждая эту точку зрения, считал: «Текст новой Конституции деидеологизирован, он не содержит идеологические директивы, заманчивые и эмоциональные посулы» [7, с. 840]. Но невозможно игнорировать то, что любая конституция несет в себе идеологию (безусловно, в разной степени), поскольку учреждает систему идей и ориентиров, которым нужно следовать при государственном и общественном строительстве. По мнению В.В. Комаровой, роль Конституции РФ в процессе закрепления ценностей заключается в том, что в ней перечисляются предельно обобщенные, выступающие в качестве целей развития общества и государства приоритеты, которые наполняются конкретным содержанием в текущем законодательстве. По сути, ценности, закрепленные в Конституции РФ, являются ориентиром для правового закрепления целей, задач, стоящих перед государством, и конкретного правового регулирования и выступают критерием сбалансированности различных интересов. [5, с. 1385-1387] Сама по себе Конституция страны является ценностью [1], а ее нормы – форма выражения ценностей [10]. Представляется верным поддержать высказанную точку зрения – бесспорно, действующая Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме, выражая волю народа и закрепляя новый вектор развития государственности, сама по себе является конституционной ценностью.

Определения «основные конституционные ценности» и «базовые ценности общества и государства» тождественны в том случае,

если совпадают юридическая и фактическая конституции страны. В такой ситуации основные конституционные ценности выступают краеугольным камнем, на котором выстраивается пирамида всех иных ценностей. Основные конституционные ценности неизменны. Иное ведет к неминуемым революционным потрясениям или эволюционным реформам и принятию новой конституции. Они первичны по отношению к иным конституционным ценностям.

Текущее развитие России как федеративного государства предполагает опору на правовые ценности, положенные в основу норм Конституции РФ. Закрепленные как основополагающие начала федеративного устройства государства, конституционные ценности тем не менее не сводятся только к установлению собственно принципов конституционного федерализма, но предопределяют состояние всех областей федеративных отношений. Не в последнюю очередь они формируют практический уровень решения вопросов федеративного устройства, определяют способы конструктивной региональной управляемости, предлагают рациональные пути непосредственного развития юридической практики в субъектах Российской Федерации.

Конституционные принципы федерализма являются теми главными «измерениями», которые лежат в основе построения современного российского федеративного государства, его регионального развития.

Базовое содержание в этом смысле несут нормы ст. 4, 5, 11, а также гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ. Нормативные положения этих статей, однако, не могут быть восприняты вне общих идей из того нормативного корпуса российской Конституции, которым регулируется построение правового демократического государства, поскольку они неотделимы, например, от принципов народовластия, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, организации системы государственной власти и местного самоуправления. Сущностное наполнение федерализма как конституционно-правовой ценности включает в себя:

суверенитет, обеспечение целостности и неприкосновенности территории Россий-



ской Федерации, единство экономического пространства;

равноправие и самоопределение народов России при сохранении единого и равного гражданства на всей территории государства;

деятельность в рамках установленного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

единство системы государственной власти при сохранении самостоятельности субъектов РФ в формировании своей системы и структуры государственных органов;

правовой паритет субъектов Российской Федерации (между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти);

цельность законодательства, основанная на верховенстве федеральной Конституции и федеральных законов и учитывающая законодательные потребности субъектов Российской Федерации.

В этих условиях интересным представляется создание в 2000 году Президентом Российской Федерации федеральных округов. Основной вопрос – смысл их учреждения, ведь, казалось бы, структурные единицы федерации – субъекты Российской Федерации – при этом не претерпели изменений, мало того, федеральные округа стали функционировать наряду с существующими субъектами РФ. В преамбуле Указа Президента № 849 от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» говорится, что федеральные округа учреждаются «в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений». В своем послании Федеральному Собранию 8 июля 2000 года В.В. Путин заявил: «Одним из первых наших шагов по укреплению федерализма стало создание федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента России. Суть этого

решения — не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти... Мы... персонифицируем ответственность».

В данном случае внимание привлекает тот факт, что указом Президента была, по сути, введена дополнительная властная структура. По мнению И.В. Ирхина, в этой ситуации мы сталкиваемся с реализацией «скрытых полномочий» главы государства. [4, с. 108] Одним из базовых правовых средств, которые используются для обоснования конституционного характера «скрытых полномочий» главы государства, является постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П. Этот документ признал не противоречащим Конституции РФ право издания главой государства указов, выполняющих 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.

То есть обязательным требованием конституционности применения «указного права» Президентом РФ является наличие следующих условий:

- 1) пробел в законодательстве;
- 2) необходимость заполнения этого пробела;
- 3) ограниченность во времени.

Что касается третьего условия, то здесь имеется неопределенность в сроке действия принятого указа, то есть, по сути, до принятия законодательного акта, который урегулирует пробел в законодательстве. До сих пор не принято федерального закона о федеральных округах, что дает возможность Президенту РФ вносить в эту систему свои правки самостоятельно, без учета мнения какого бы то ни было органа государственной власти. Кроме того, 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 Российской Федерации, 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. Видится несомненной необходимость восполнения таких пробелов.

С первых дней существования системы федеральных округов о них стали говорить не просто как о новом уровне системы государственного устройства, но и как о прообразе нового надрегионального уровня власти и в конечном счете – как о рамочных форматах новых макрорегионов России. Высказывались опасения, что в границах территорий округов появятся некие протогосударственные субъекты с выраженной сепаратистской направленностью. [6, с. 169] Встречались и мнения, что федеральные округа имеют временный характер, что это «вынужденный переход на ручное управление» в отсутствие правового поля и, соответственно, переход временный. [14, с. 3] Но были и положительные мнения на этот счет – Н.М. Добрынин, например, считал, что федеральные округа являются надежной платформой для укрупнения субъектов Российской Федерации, унификации их правового статуса, а также своего рода альтернативой собственно укрупнению субъектов Российской Федерации. [3, с. 72] По мнению К.В. Черкасова, укрупненные территориальные единицы призваны сократить количество и нейтрализовать остроту вопросов, касающихся государственного устройства России и государственного управления, но вряд ли смогут решить их все. Само по себе укрупнение субъектов Российской Федерации является «верхушкой айсберга» на фоне решения проблем федерализма и повышения эффективности государственного и территориального управления. Поэтому, по его мнению, в дальнейшем в системе феде-

ративных отношений представляется оправданным использовать межтерриториальные, межсубъектные управленческие модели – федеральные округа. [13, с. 67]

Подводя итог, представляются объективными выводы о том, что с момента образования Российского государства и до настоящего времени не теряют актуальности вопросы эффективности организации государственного управления, а также вопросы надлежущей оптимизации баланса между общегосударственными интересами и самостоятельностью на местах.

В механизме реализации конституционных ценностей России создание и функционирование федеральных округов кажется вполне уместным. По мнению К.В. Черкасова, федеральный округ – не закрепленный, но допускаемый Конституцией РФ элемент. [12, с. 5-26] Несмотря на то что создание федеральных округов не нашло прямого закрепления в Конституции РФ, их учреждение не вступает с ней в противоречие. Ведь согласно Конституции РФ Президент РФ обязан обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, что, собственно, и было сделано – деятельность органов государственной власти субъектов РФ нуждалась на рубеже XX века в контроле со стороны федерального Центра для обеспечения эффективности управления государством. По мнению В.С. Садыкова, необходимость создания надтерриториального межрегионального уровня контроля и управления и установления связей качественно нового уровня с центральной властью и упорядочение управления субъектами Российской Федерации, приведения коммуникаций и управленческого воздействия к единой системе привели к созданию федеральных округов в России. [8, с. 95-103] Помимо роли Президента, обеспечивающего согласованное функционирование органов государственной власти, в пользу конституционности, а следовательно и соответствия конституционным ценностям России, говорит тот факт, что постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П определило условия применения «указного права» Президента РФ, которым в полной мере соответ-



ствует Указ № 849 от 13 мая 2000 года (о полномочных представителях Президента в федеральных округах). Тем не менее, учитывая значимость и роль федеральных округов в федеративных отношениях, представляется необходимым урегулировать их правового статуса на уровне федерального закона. Кроме того, вышеназванный Указ оставляет достаточно не урегулированными должным образом вопросы: не определены порядок и механизм взаимодействия между федераль-

ными округами по горизонтали, не уточнены условия и формы взаимодействия с субъектами Российской Федерации, 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, что следует учесть законодателю в последующем при правовом регулировании института федеральных округов.

Библиографический список

1. Бондарь, Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) / Н.С. Бондарь // Журнал конституционного правосудия. – 2009. – № 6. – С. 1-11.
2. Витрук, Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности / Н.В. Витрук // Материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека (Санкт-Петербург, 13–14 ноября 2008 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. – М., 2009. С. 270.
3. Добрынин, Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты / Н.М. Добрынин. – Новосибирск, 2005. - С. 272.
4. Ирхин, И.В. О некоторых проблемах институционализации конституционно-правового статуса федеральных округов в Российской Федерации / И.В. Ирхин // Правоведение. – 2013. – № 1(306). – С. 108.
5. Комарова, В.В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) / В.В. Комарова // Успехи современного естествознания. – 2015. – № 1-8. – С. 1385-1387.
6. Лысенко, В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России / В.Н. Лысенко // Федерализм. – 2003. – № 1 (29). – С. 169.
7. Румянцев, О.Г. Новая Конституция для России: наши подходы / О.Г. Румянцев // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993). В 6 т. Т. 1. 1990 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М., 2007. С. 840.
8. Садыков, В.Н. Роль федеральных округов в условиях модернизации российского федерализма / В.Н. Садыков // Вестник БИСТ. – 2012. – № 1(13). – С. 95-103.
9. Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. – Саратов, 1979. С. 71.
10. Таева, Н.Е. Нормы Конституции Российской Федерации как форма выражения социальных ценностей / Н.Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 2-4.
11. Тугаринов, В.П. О ценностях жизни и культуры / В.П. Тугаринов. – Л., 1960.
12. Черкасов, К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития / К.В. Черкасов // Законодательство и экономика. – 2009. – № 1. – С. 5-26.
13. Черкасов, К.В. Федеральные округа: сущность и место в федеративном устройстве России / К.В. Черкасов // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 67.
14. Шаравский, А. Семь инструментов для Президента (полпреды — это «ручное управление» для страны) / А. Шаравский // Известия. – 2001. – 23 апреля.